

О ПРОБЛЕМНЫХ АСПЕКТАХ ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ ПО ПРЕДМЕТАМ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ

Кравченко М.В.¹

Ключевые слова: субъекты Российской Федерации, предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения, законодательный процесс, законопроект, концепция законопроекта, согласительная комиссия, срок рассмотрения законопроекта, отзыв на законопроект.

Аннотация

Цель работы: анализ действующей процедуры принятия законопроектов по предметам ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и разработке предложений по ее совершенствованию.

Методы исследования: общенаучные методы познания и специально-юридические методы (формально-юридический, сравнительно-правовой, метод толкования норм права). Детально проанализированы нормы законодательства по исследуемому вопросу в совокупности с практикой Конституционного Суда Российской Федерации и практикой рассмотрения законопроектов в Федеральном Собрании Российской Федерации.

Результаты исследования: проведен комплексный анализ законодательства, регулирующего процедуру принятия законопроектов по предметам совместного ведения, практики его применения в парламенте Российской Федерации и оспаривания принятых законов в Конституционном Суде РФ, а также существующих в науке взглядов по предмету исследования, в результате чего предложено: установить порядок определения предмета ведения при внесении законопроекта в Государственную Думу; скорректировать сроки подготовки и направления отзывов и поправок к законопроектам; учитывать отзывы на законопроект законодательного органа и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, даже если их мнения не совпадают; установить правила создания и работы согласительной комиссии; обеспечить возможность направления отзывов органами государственной власти субъектов Российской Федерации на поправки к законопроекту при его подготовке ко второму чтению; исключить введение новых полномочий субъектов Российской Федерации на этапе второго чтения законопроекта. Эти и другие изложенные предложения будут способствовать увеличению активности субъектов Российской Федерации, улучшению качества законопроектов и усилению ответственности парламента Российской Федерации за несоблюдение процедуры принятия законов по предметам совместного ведения.

Научная новизна исследования: подробно и всесторонне аргументирован вывод о несовершенстве существующих правовых процедур, регулирующих участие субъектов Российской Федерации в принятии федеральных законов, что позволило сформулировать предложения, направленные на повышение эффективности участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе и более полный учет их интересов.

DOI: 10.21681/2226-0692-2023-2-69-82

Введение и постановка задачи

Федеративная природа российского государства обуславливает необходимость постоянного поиска оптимальных моделей взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами.

Статья 72 Конституции Российской Федерации установила обширный перечень значимых для жизни общества и государства вопросов, правовое регулирование которых должно осуществляться совместно Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

При этом в Конституции Российской Федерации не предусмотрены какие-либо специальные процедуры принятия федеральных законов по предметам совместного ведения.

Однако это не означает, что участие субъектов Российской Федерации в реализации полномочий в данной сфере сводится только к праву издавать нормативные и правоприменительные акты в соответствии с уже действующими федеральными законами. Мнение субъектов Российской Федерации относительно правового регулирования того или

¹ Кравченко Мария Владимировна, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного права юридического факультета им. М.М. Сперанского ИПНБ РАНХиГС, помощник депутата Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: mbespalova@list.ru

инного предмета совместного ведения должно приниматься во внимание еще на стадии рассмотрения законопроекта в парламенте Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации не раз подтверждал данную позицию в своих актах, указывая, что «из федеративной природы взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов вытекает недопустимость осуществления органами государственной власти Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения без учета интересов субъектов Российской Федерации и места их органов власти в системе публичной власти»².

Это предполагает необходимость установления ясных, определенных и подробных правовых процедур, обеспечивающих всестороннее рассмотрение законодательных инициатив по предметам совместного ведения и учет при их принятии как интересов Российской Федерации, так и ее субъектов.

В 2003 году в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» была введена статья 26.4 «Участие органов государственной власти субъекта Российской Федерации в рассмотрении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов по предметам совместного ведения»³.

Ее нормы с небольшими изменениями воспроизведены в новом Федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁴ и предусматривают обязательное со-

гласование проектов федеральных законов по предметам совместного ведения с законодательными органами и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации в виде предоставления им возможности направления отзывов на такие законопроекты.

Оценивая данное законодательное положение, Конституционный Суд Российской Федерации отметил: «В Российской Федерации как государстве, имеющем федеративное устройство, предоставление ее субъектам возможности изложить Государственной Думе для обсуждения свою позицию относительно законопроекта по предмету совместного ведения способствует эффективному осуществлению Федеральным Собранием законотворческой деятельности в данной сфере. Поэтому установление процедуры, предусматривающей направление Государственной Думой законопроектов в субъекты Российской Федерации, рассмотрение внесенных ими предложений и замечаний в комитетах Государственной Думы и создание согласительных комиссий, состоящих из депутатов Государственной Думы и представителей заинтересованных субъектов Российской Федерации, в случаях, когда значительное число субъектов Российской Федерации высказывается против законопроекта в целом либо в значимой его части, призвано обеспечить принятие федерального закона, отражающего интересы как Российской Федерации, так и ее субъектов. Вместе с тем такого рода процедуры не должны препятствовать реализации вытекающего из статей 71 (пункт «а»), 94 и 105 Конституции Российской Федерации полномочия Федерального Собрания самостоятельно принимать федеральные законы, в том числе по предметам совместного ведения»⁵.

Другими словами, федеративная природа государства и наличие предметов совместного ведения обуславливают необходимость и целесообразность совместного рассмотрения субъектами Российской Федерации и парламентом Российской Федерации проектов федеральных законов, касающихся изложенных в статье 72 Конституции Российской Федерации вопросов, без ущерба для права Федерального Собрания Российской Федерации принимать окончательное решение по законопроектам по собственному усмотрению.

Между тем реализация действующих правовых норм, регулирующих вопросы принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, показывает ряд проблем, не позволяющих в полной мере выявить позиции и учесть интересы субъектов Российской Федерации. Их суть заключается в нижеследующем.

² См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 года № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 19.01.1998. № 3. Ст. 429; Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 года № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона „О прокуратуре Российской Федерации“ в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 17.04.2000. № 16. Ст. 1774; Постановление Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2009 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона „О государственной гражданской службе Российской Федерации“ и пунктов 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области „О государственной гражданской службе Псковской области“ в связи с запросом Псковского областного Собрания депутатов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 16.02.2009. № 7. Ст. 890.

³ Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 04.07.2003 № 95-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.07.2003. 27 (ч. 2). Ст. 2709.

⁴ Ст. 39 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 № 414-ФЗ (в ред. от 28.12.2022 № 560-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 27.12.2021. № 52 (часть I). Ст. 8973; 02.01.2023. № 1 (часть I). Ст. 7.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 03.05.2004. № 18. Ст. 1833.

1. Определение предмета ведения

Неправильное определение предмета ведения может повлечь за собой выбор неверной процедуры рассмотрения законопроекта и ущемление права субъектов Российской Федерации на участие в законодательном процессе.

Следует отметить, что в законодательстве Российской Федерации не установлено пределов компетенции федерального парламента по регулированию предметов совместного ведения. Иными словами, такое регулирование может быть весьма подробным, что не оставит субъектам Российской Федерации большого простора для нормотворчества после принятия соответствующего федерального закона.

По нашему мнению, отчасти этим вызваны проблемы, отмеченные Е.В. Трегубовой, А.В. Куракиным и Д.В. Карпухиным при анализе нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения. Так, в них часто наблюдается дублирование норм федеральных законов, а также, вместо регулирования обозначенной в наименовании сферы, перераспределение между органами власти субъекта Российской Федерации его полномочий, установленных в федеральном законе [1, с. 32].

В 90-х годах прошлого века, в период разработки Конституции Российской Федерации, обсуждалась возможность введения порядка совместного принятия таких законов Федеральным Собранием Российской Федерации и законодательными органами субъектов Российской Федерации, предлагалась к внедрению известная в практике зарубежных федераций теория «конкурирующего законодательства», а также высказывалась идея принимать по вопросам совместного ведения «основы законодательства», содержащие лишь принципиальные положения, которые в последующем должны быть конкретизированы законами субъектов Федерации [2, с. 109].

Однако ни одна из этих идей так и не получила правовой регламентации.

В этой связи значение участия субъектов Российской Федерации в процедуре принятия федеральных законов по предметам совместного ведения возрастает еще больше.

Многие законопроекты содержат в себе нормы различных отраслей права или принимаются в развитие сфер правового регулирования, установленных в статьях 71 и 72 Конституции Российской Федерации. Это приводит к трудностям в соотношении предмета законопроекта с предметами ведения Российской Федерации и предметами совместного ведения.

Так, рассматривая вопрос о регулировании градостроительной деятельности, Конституционный Суд Российской Федерации сделал вывод о том, что «отношения ... комплексный, межотраслевой характер, а их содержание составляют преимущественно предметы совместного ведения Российской Федерации и

ее субъектов, перечисленные в статье 72 Конституции Российской Федерации, — природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры (пункт «д» части 1), а потому законодательство о градостроительной деятельности в своей основе находится, как и административное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды (пункт «к»), в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, несмотря на отсутствие специального указания на него как обособленную отрасль в статье 72 Конституции Российской Федерации»⁶.

Немало вопросов возникает и при разграничении предмета ведения Российской Федерации «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина» (пункт «в», статья 71 Конституции Российской Федерации) и предмета совместного ведения «защита прав и свобод человека и гражданина» (статья 72, пункт «б» части 1 Конституции Российской Федерации).

Рассматривая вопрос о соблюдении процедуры принятия Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», Конституционный Суд Российской Федерации указал, что «основное предназначение Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ состоит в регулировании конституционного права собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование путем определения порядка и условий реализации данного права, а также в защите прав и законных интересов граждан при проведении публичных мероприятий, т. е. им затрагивается одновременно как сфера ведения Российской Федерации, а именно регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (статья 71, пункт «в» Конституции Российской Федерации), так и сфера совместного ведения, а именно защита прав и свобод человека и гражданина (статья 72, пункт «б» части 1 Конституции Российской Федерации)»⁷.

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 01.12.2005 № 468-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской городской Думы о проверке конституционности части 3 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации и подпункта 42 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 2.

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // Собрание законодательства Российской Федерации. 25.02.2013. № 8. Ст. 868.

Следует отметить, что в Системе обеспечения законодательной деятельности (далее — СОЗД) на странице законопроекта № 70631-6, ставшего впоследствии федеральным законом от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, в строке «Предмет ведения» стоит значение «Ведение РФ»⁸, что не предполагало направление законопроекта для согласования в субъекты Российской Федерации и стало одной из причин оспаривания в Конституционном Суде Российской Федерации данного федерального закона.

Определенные коллизии обнаруживаются при анализе нового предмета исключительно ведения Российской Федерации «организация публичной власти» (п. «г» ст. 71), введенного Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»⁹, в его соотношении с предметом совместного ведения «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» (п. «н» ст. 72).

Учитывая, что согласно ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации, появление на практике споров относительно того, к какой сфере компетенции относится тот или иной законопроект, затрагивающий вопросы организации власти, вполне реально (см. подробнее [3]).

Интересная ситуация сложилась с законодательными инициативами о внесении изменений в Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях».

Таковых к настоящему времени набралось несколько десятков, и предмет ведения каждый раз определялся по-разному, даже когда речь шла о корректировке одних и тех же норм¹⁰.

Например, в Государственную Думу пятого созыва был внесен впоследствии отклоненный законопроект № 36592-5 «О внесении изменения в статью 34 Закона Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера

и приравненных к ним местностях», предусматривающий компенсацию расходов на оплату стоимости проезда к месту отдыха в пределах территории Российской Федерации любым видом транспорта (кроме такси). Согласно данным СОЗД, предмет его регулирования отнесен к ведению Российской Федерации¹¹.

Спустя несколько лет в Государственную Думу седьмого созыва был внесен аналогичный законопроект № 1185101-7 (по сути, предыдущий законопроект был немного доработан и внесен заново), но только на этот раз предмет его регулирования был отнесен к совместному ведению¹².

Возникает вопрос: в каком порядке происходит определение предмета ведения при внесении законопроекта в Государственную Думу?

К сожалению, Регламент Государственной Думы не дает на него ответа. В нем отсутствуют нормы о субъекте, полномочном определять предмет ведения, и процедуре принятия данного решения.

Следует отметить, что в отношении законопроектов, подготавливаемых Правительством Российской Федерации, содержится требование о включении в заключение Министерства юстиции Российской Федерации по результатам правовой экспертизы сведений о предмете регулирования и его соответствии предметам ведения Российской Федерации или совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленным Конституцией Российской Федерации (с указанием статей)¹³.

Представляется необходимым расширить правовое регулирование порядка определения предмета ведения, установив единые процедурные правила для всех законопроектов, вносимых в Государственную Думу.

Полагаем, что определение предмета ведения возможно проводить совместно с процедурой проверки законопроекта на соответствие части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации (проверяется необходимость получения заключения Правительства Российской Федерации) и статьи 105 Регламента Государственной Думы (оценивается полнота комплекта документов к законопроекту), которая проводится профильным комитетом совместно с Правовым управлением Аппарата Государственной Думы после поступления законопроекта в Государственную Думу. По данным вопросам профильный комитет принимает решение и выно-

⁸ Законопроект № 70631-6 // Система обеспечения законодательной деятельности (далее — СОЗД). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/70631-6> (дата обращения: 18.02.2023).

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 16.03.2020. № 11. Ст. 1416.

¹⁰ Законопроекты, отнесенные к ведению Российской Федерации: 224177-4, 289980-4, 45458-5, 460819-4, 477733-4, 406669-4, 55511-5, 36592-5; законопроекты, отнесенные к совместному ведению: 359793-6, 138744-6, 214380-6, 179665-7, 1153841-6, 471661-4, 669548-7, 105147-6, 992068-6, 616373-5, 1185101-7 // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 10.12.2022)

¹¹ Законопроект № 36592-5 // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/36592-5> (дата обращения: 10.12.2022).

¹² Законопроект № 1185101-7 // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1185101-7> (дата обращения: 10.12.2022).

¹³ Пп. А п. 29 Положения о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.04.2009 № 389 (ред. от 29.08.2020 № 1301) // Собрание законодательства Российской Федерации. 11.05.2009. № 19. Ст. 2346; 07.09.2020. № 36. Ст. 5618.

сит его на рассмотрение Совета Государственной Думы¹⁴.

Закрепление порядка решения вопроса о предмете ведения в Регламенте Государственной Думы позволит соблюсти права участников законодательного процесса, избежать правовых ошибок и исключить возможные споры в будущем, сопровождающиеся риском признания закона неконституционным по процедуре принятия.

2. Несовершенство процедуры учета мнения субъектов Российской Федерации

2.1. Сроки подготовки и направления отзывов и поправок к законопроектам в Государственную Думу

Согласно статье 39 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», законодательному органу и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации дается тридцать дней для представления в Государственную Думу отзывов (к первому чтению) к проектам федеральных законов по предметам совместного ведения. Аналогичный срок дан статьей 40 законодательному органу субъекта Российской Федерации для направления поправок ко второму чтению. В соответствии с Регламентом Государственной Думы указанные сроки могут быть сокращены, но не менее чем до пятнадцати дней.

Норма о тридцатидневном сроке для представления отзывов и поправок (без возможности его сокращения) содержалась и ранее в статье 26.4 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁵ и неоднократно становилась предметом критики со стороны представителей субъектов Российской Федерации.

Так, внесенными в разное время в Государственную Думу проектами федеральных законов законодательных (представительных) органов Республики Алтай¹⁶, Кабардино-Балкарской Республи-

ки¹⁷, Вологодской области¹⁸, Краснодарского края¹⁹, Республики Саха (Якутия)²⁰ и группы депутатов Государственной Думы²¹ предлагалось увеличить срок для представления отзывов (а в некоторых законопроектах — также поправок) с 30 до 45 или даже до 60 дней.

Действительно, специфика организации работы законодательных органов субъектов Российской Федерации требует наличия достаточного отрезка времени для проведения качественного анализа законопроекта и подготовки отзыва на него, соответствующего всем формальным требованиям:

«Тридцатидневный срок ... включает в себя следующие периоды — получение проекта федерального закона, анализ мнений различных экспертов в соответствующей сфере, рассмотрение в ответственном комитете и подготовка отзыва на проект федерального закона, принятие постановления на пленарном заседании, направление отзыва в Государственную Думу Российской Федерации.

При этом большинство депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации исполняют свои обязанности не на постоянной основе, а сессии законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации проходят не чаще одного раза в месяц, что приводит к невозможности предоставления соответствующего отзыва на проект федерального закона по предметам совместного ведения в установленный законом тридцатидневный срок»²².

Несмотря на то, что данные аргументы были отражены в пояснительных записках ко всем законопроектам, ни один из них не был поддержан Государственной Думой из опасений необоснованного затягивания законодательного процесса. На указанные законопроекты были также получены отрицательные отзывы Правительства Российской Федерации, что в сложившейся парламентской практике оказывает существенное влияние на дальнейшую судьбу законодательной инициативы.

Более того, проект нового Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»²³ был принят в первом чтении с нормой о 15-дневном сро-

¹⁴ Части 2, 2.1, 3 статьи 107 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утв. Постановлением ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД (ред. от 24.01.2023 № 2952-8 ГД) // Собрание законодательства Российской Федерации. 16.02.1998. № 7. Ст. 801; 30.01.2023. № 5. Ст. 750.

¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.

¹⁶ Законопроект № 364776-3 // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/364776-3> (дата обращения: 20.12.2022).

¹⁷ Законопроект № 6678-5 // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/6678-5> (дата обращения: 20.12.2022).

¹⁸ Законопроект № 36948-4 // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/36948-4> (дата обращения: 20.12.2022).

¹⁹ Законопроект № 278436-4 // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/278436-4> (дата обращения: 20.12.2022).

²⁰ Законопроект № 70569-4 // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/70569-4> (дата обращения: 20.12.2022).

²¹ Законопроект № 640588-6 // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/640588-6> (дата обращения: 20.12.2022).

²² Из пояснительной записки к законопроекту № 640588-6 // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/640588-6> (дата обращения: 20.12.2022).

²³ Законопроект № 1256381-7 // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1256381-7> (дата обращения: 20.12.2022).

ке для представления отзывов и поправок субъектов Российской Федерации.

Во втором чтении это требование было смягчено, и в окончательном тексте закона сохранился 30-дневный срок, но с возможностью его сокращения до 15 дней в соответствии с Регламентом Государственной Думы, что подвергается в научной литературе справедливой критике [4].

О.А. Фомичева отмечает также, что «проведение процедуры согласования... усугубляется прежде всего сложностью процедур, предусмотренных в субъектах РФ. Так, этот процесс согласования в субъектах РФ включает несколько форм законотворческой деятельности: заседание, обсуждение законопроекта (в том числе и с органами исполнительной власти: применяется, например, в Алтайском крае, Калужской и Новгородской областях, Республике Татарстан и др.). В этих сложных формах законотворческой деятельности ключевым является то время, которое должна охватить вся процедура согласования проекта федерального закона по предметам совместного ведения» [5, с. 23].

В этой связи интересным представляется предложение О.А. Фомичевой о возможности переноса процедуры начала обсуждения законопроекта по предметам совместного ведения на стадию до внесения его в Государственную Думу. Правовая основа этого уже заложена в п. 82 Регламента Правительства Российской Федерации²⁴, и развитие правового регулирования в данном направлении может помочь избежать проблемы сроков и подготовить региональные органы власти к принятию заблаговременно обдуманного решения [6, с. 191].

Следует отметить, что проблема сроков рассмотрения законодательных инициатив в Государственной Думе является актуальной для всех видов законопроектов. В Конституции Российской Федерации и Регламенте Государственной Думы не установлены ни минимальные, ни предельные сроки прохождения проекта федерального закона, что позволяет варьировать длительность всей законодательной процедуры от нескольких дней до нескольких лет.

Эта ситуация вряд ли соответствует принципу своевременности правотворчества, который, по мнению И.В. Сехина, призван выражать «баланс между оперативностью принятия правотворческих решений и качеством нормативных правовых актов», допуская ускорение правотворческого процесса только в «кризисных ситуациях» [7, с. 32].

Проблема может быть решена введением правового регулирования сроков законодательного процесса в Государственной Думе, в том числе

установления оснований и порядка их сокращения и увеличения, что положительно скажется и на процедуре рассмотрения законопроектов по предметам совместного ведения.

Учитывая изложенное, полагаем, что оптимальным вариантом, позволяющим учесть интересы субъектов Российской Федерации и в то же время сохранить оперативность законодательного процесса, было бы принятие дифференцированного подхода, предполагающего закрепление общего, наиболее удобного для регионов, 45-дневного срока для представления отзывов и поправок, с установлением условий и процедуры его сокращения при рассмотрении некоторых законопроектов.

2.2. Определение мнения субъекта Российской Федерации

Согласно статье 39 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», мнение субъекта Российской Федерации считается выраженным, если законодательный орган и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации направят отзывы с одинаковой позицией по законопроекту (положительной или отрицательной). Если же их позиции разойдутся или отзыв одного из них не будет представлен, мнение субъекта Российской Федерации считается невыраженным и не учитывается. Если более чем одна треть субъектов Российской Федерации выскажется против принятия соответствующего федерального закона, по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия.

Эти нормы с небольшими изменениями воспроизвели правовое регулирование, закрепленное ранее в статье 13 Федерального закона от 24.06.1999 № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁵, а затем в статье 26.4 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁶.

Таким образом, для того чтобы мнение субъекта Российской Федерации по законопроекту было учтено Государственной Думой, необходимо, чтобы и законодательный орган, и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации направили отзывы с одинаковой позицией в пределах установ-

²⁴ П. 82 Регламента Правительства Российской Федерации гласит: «По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации Правительство координирует свою законопроектную деятельность с органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

²⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 28.06.1999. № 26. Ст. 3176.

²⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.

ленного срока и соблюдая требования к их оформлению. Невыполнение хотя бы одного из условий влечет за собой невозможность учета мнения региона.

Данные требования, на наш взгляд, являются чрезмерно жесткими и ограничивающими возможности субъектов Российской Федерации отстаивать свои интересы при рассмотрении законопроектов по предметам совместного ведения.

Наглядной иллюстрацией сложившейся ситуации является пример, приводимый И.А. Третьяк: «на законопроект № 96211-7 «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в части уточнения содержания понятия муниципальной услуги) поступил 71 отзыв из 51 субъекта Российской Федерации. При этом мнения законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации совпали в 19 случаях и считались, таким образом, выраженными, в отличие от отзывов 32 субъектов Федерации» [8, с. 11].

Как результат, в парламентской практике не известно ни одного случая создания согласительной комиссии по причине поступления отрицательных отзывов более чем одной трети субъектов Российской Федерации, что, однако, не свидетельствует о том, что они согласны с принятием всех вносимых в Государственную Думу законопроектов по предметам совместного ведения.

Законодательными органами субъектов Российской Федерации предлагалось несколько вариантов изменений действующего порядка.

В законопроекте, внесенном Государственным Собранием — Эл Курултай Республики Алтай, предлагалось наделить правом представления отзывов на законопроекты по предметам совместного ведения только законодательные органы субъектов Российской Федерации²⁷.

В законодательной инициативе Государственной думы Астраханской области предлагалось оставить право представления отзыва как за законодательным органом, так и за высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, однако в случае непредставления отзыва одним из них учитывать отзыв от представившего органа как выраженное мнение субъекта Российской Федерации²⁸.

Самарская Губернская дума предлагала считать отрицательной позицию субъекта Российской Федерации в отношении законопроекта, мнения по которому у законодательного органа и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации разделились. Если же один из них отзыв не представил, а второй направил отзыв в пользу при-

нятия законопроекта, то мнение региона предлагалось считать положительным²⁹.

Все вышеуказанные законопроекты были отклонены Государственной Думой. В новый Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» ни одно вышеуказанное предложение регионов также не вошло.

Анализируя в целом отзывы на законопроект «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»³⁰, Е.А. Кравцова указывает, что «большинство замечаний, высказанных субъектами в отношении законопроекта, носило непринципиальный характер... При этом практически все замечания, высказанные субъектами РФ, которые носили не редакционный, а сущностный характер (внесение в текст законопроекта оснований для утраты доверия Президента РФ в отношении главы региона, закрепление в законе возможности субъектам РФ самостоятельно устанавливать сроки выполнения полномочий выборными органами государственной власти субъектов РФ и т. д.), не были учтены федеральным законодателем. Данное положение дел свидетельствует о необходимости дальнейшего налаживания диалога между федеральным центром и субъектами РФ и повышения значимости субъектов РФ в механизме осуществления государственной власти» [9, с. 43].

В литературе законоположения о порядке выражения мнения субъекта Российской Федерации также неоднократно критиковались и предлагались варианты внесения поправок.

Например, И.А. Третьяк, опираясь на конституционное право законодательной инициативы законодательного органа субъекта Российской Федерации, предлагает считать приоритетной его позицию по законопроекту, даже если она не совпадает с мнением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации [8, с. 11]. Такого же мнения придерживается и С.Н. Хлопушин³¹.

По нашему мнению, все вышеописанные предложения заслуживают внимания как призванные содействовать более активному участию субъектов Российской Федерации в законодательном процессе. Принятие хотя бы одной из инициатив повысило бы заинтересованность субъектов Российской Федерации в тщательном предварительном анализе законопроектов по предметам совместного ведения, что в конечном итоге способствовало бы улучшению их качества и укреплению межпарламентского сотрудничества.

²⁹ Законопроект № 102470-4 // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/102470-4> (дата обращения: 20.12.2022).

³⁰ Законопроект № 1256381-7 // СОЗД. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1256381-7#bh_comments (дата обращения: 02.02.2023).

³¹ Хлопушин С.Н. К вопросу о конституционно-правовом статусе субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 47.

²⁷ Законопроект № 364776-3 // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/364776-3> (дата обращения: 20.12.2022).

²⁸ Законопроект № 478431-4 // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/478431-4> (дата обращения: 20.12.2022).

2.3. Порядок работы согласительной комиссии

Согласно статье 39 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», «если более чем одна треть субъектов Российской Федерации выскажется против принятия соответствующего федерального закона, по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия».

Помимо этой нормы, действующее законодательство не содержит упоминаний о данной согласительной комиссии, порядок ее формирования и работы никак не регулируется.

В статье 13 Федерального закона от 24.06.1999 № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» содержались следующие нормы:

«В работе согласительной комиссии вправе принимать участие депутаты Государственной Думы, уполномоченные представители органов государственной власти субъектов Российской Федерации и субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект. Указанная комиссия может быть создана только в целях подготовки законопроекта к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении.

Порядок создания и деятельности согласительной комиссии, а также процедура последующего рассмотрения Государственной Думой проектов федеральных законов по предметам совместного ведения определяется Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. При этом срок деятельности согласительной комиссии не может быть более одного месяца со дня принятия Государственной Думой решения о ее создании».

В Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а затем и в Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» данные нормы не вошли. Регламент Государственной Думы также не содержит норм, регулирующих деятельность согласительной комиссии.

Таким образом, правовая база для ее функционирования в случае, если одна треть субъектов Российской Федерации выразит несогласие с принятием проекта федерального закона, отсутствует, что, по нашему мнению, является правовым пробелом.

В литературе неоднократно отмечалась необходимость регламентации последствий неодобрения законопроекта субъектами Российской Федерации.

Например, Г.С. Кириенко и В.Н. Бровченко предлагают прекращать работу над законопроектом в случае получения более одной трети отрицательных отзывов, а «создание согласительной комиссии в этом случае предлагается рассматривать как этап дальнейшей работы над законопроектом и формирования положительного мнения о нем у субъектов Российской Федерации»³².

Похожую идею в своем законопроекте высказало Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), которое предлагало снимать с рассмотрения Государственной Думы проект федерального закона, против принятия которого выскажется больше половины субъектов Российской Федерации³³.

Законодательными органами субъектов Российской Федерации предлагалось также установить федеральным законом общие правила создания и работы согласительной комиссии, закрепив более детальное регулирование в Регламенте Государственной Думы³⁴. Однако эти инициативы не были поддержаны Государственной Думой.

3. Существенное изменение законопроекта при его рассмотрении во втором чтении

В соответствии со статьей 40 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» на этапе второго чтения у субъектов Российской Федерации есть только одна возможность повлиять на текст законопроекта по предметам совместного ведения: направить от законодательного органа субъекта Российской Федерации поправки, которые будут рассмотрены Государственной Думой вместе с поправками других субъектов права законодательной инициативы и будут приняты или отклонены.

Окончательный текст законопроекта с учетом принятых во втором чтении Государственной Думой поправок согласованию с субъектами Российской Федерации не подлежит.

Теоретически это вряд ли можно считать проблемой, поскольку предполагается, что во втором чтении в законопроект не должны вноситься поправки, существенно влияющие на его содержание. Однако на практике нередко случается так, что текст законопроекта меняется значительно как по объему, так и по существу, то есть происходит изменение его концепции.

³² Кириенко Г.С., Бровченко В.Н. Проблемы участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 53.

³³ Законопроект № 70569-4 // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/70569-4> (дата обращения: 20.12.2022).

³⁴ См.: Законопроект № 364776-3 // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/364776-3>; Законопроект № 102470-4 // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/102470-4> (дата обращения: 02.02.2023).

Согласно статье 118 Регламента Государственной Думы, при рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации, его актуальности и практической значимости.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 05.07.2001 № 11-П указал, что «изменение концепции акта не может происходить на этапе внесения поправок к нему, чтобы имеющие принципиальное значение изменения не появлялись в результате случайных, не связанных с обсуждением концепции решений. ...принятие закона в первом чтении означает, что его концепция получила поддержку Государственной Думы и не может быть произвольно изменена. Применительно к акту, влияющему на конституционно-правовой статус субъектов права, концептуальным является определение круга субъектов, на которых он распространяется. Следовательно, по этому вопросу во втором чтении не должно приниматься иное, чем в первом, решение без возвращения к новому рассмотрению концепции акта».

Таким образом, на этапе второго чтения концепция законопроекта изменена быть не может. Вместе с тем, поскольку в законодательстве отсутствует определение концепции законопроекта и перечень положений, являющихся концептуальными и не подлежащими изменению во втором чтении, вопрос о принятии конкретной поправки будет в каждом случае решать Государственная Дума.

При этом необходимо учитывать позицию Конституционного Суда Российской Федерации о том, что определение круга субъектов, на которые будет распространяться действие будущего федерального закона, является концептуальным.

Это имеет существенное значение для субъектов Российской Федерации, поскольку включение их во второе чтение в сферу действия будущего федерального закона будет влечь за собой не только изменение концепции законопроекта, но и, возможно, изменение предмета ведения (с ведения Российской Федерации на совместное ведение), что должно влечь за собой процедуру согласования такой инициативы с регионами, не предусмотренную во втором чтении.

Наиболее проблематичными для субъектов Российской Федерации являются случаи внесения во второе чтение поправок, налагающих на регионы новые обязанности и влияющие на их бюджеты (предусматривающие новые расходы или уменьшение доходов). Следует отметить, что законодательство не предусматривает в данном случае не только выяснения мнения регионов, но

даже подготовки финансово-экономического обоснования таких поправок³⁵.

Систематичность таких ситуаций привела к внесению в 2017 году Законодательной думой Хабаровского края в Государственную Думу законопроекта³⁶, предусматривающего направление в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации поправок к принятым Государственной Думой в первом чтении проектам федеральных законов по предметам совместного ведения, предусматривающих изменение финансовых обязательств субъектов Российской Федерации и (или) расходы, покрываемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, для представления отзывов на указанные поправки.

В обоснование законопроекта инициатором было приведено множество примеров принятия во втором чтении таких поправок без согласования с субъектами Российской Федерации, в частности:

«Таблица поправок к проекту федерального закона № 502311-6... не направлялась на рассмотрение в органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

С учетом одобрения указанной таблицы поправок Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят Федеральный закон от 30 марта 2015 года № 64-ФЗ..., отнесший к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъектов Российской Федерации, мероприятия по отлову и содержанию безнадзорных животных. Реализация нового полномочия привела к дополнительным расходам краевого бюджета.

...

Таблица поправок к проекту федерального закона № 1074366-6... также не направлялась на рассмотрение в органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

С учетом одобрения указанной таблицы поправок был принят Федеральный закон от 28 декабря 2016 года № 464-ФЗ..., установивший понижен-

³⁵ В 2017 году в пункт 104 Регламента Правительства Российской Федерации было принято дополнение, предусматривающее, что «к проектам поправок Правительства, содержащим положения, которыми устанавливаются, изменяются, передаются, исключаются или изымаются полномочия, в том числе отдельные функции, права и обязанности, подлежащие осуществлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органами местного самоуправления, готовятся финансово-экономические обоснования, составленные в порядке, установленном абзацем вторым пункта 53 настоящего Регламента». (Постановление Правительства РФ от 22.03.2017 № 322 «О внесении изменений в Регламент Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 27.03.2017. № 13. Ст. 1946). В отношении поправок, вносимых другими субъектами права законодательной инициативы, обязанность составлять финансово-экономическое обоснование действующим законодательством не предусмотрена.

³⁶ Законопроект № 305999-7 // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/305999-7> (дата обращения: 20.02.2023).

ные ставки по налогу на имущество организаций в отношении отдельных объектов налогообложения. Учитывая зачисление налога на имущество организаций в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативу 100 процентов, принятие вышеуказанного федерального закона привело к снижению налоговых доходов субъектов Российской Федерации.»³⁷

Несмотря на концептуальное одобрение указанного законопроекта Комиссией Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации по делам Федерации, региональной политике и местному самоуправлению, он получил отрицательный отзыв Правительства Российской Федерации и рекомендацию к отклонению от ответственного Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, что привело к отзыву законопроекта субъектом права законодательной инициативы.

Вместе с тем, на наш взгляд, актуальность данной инициативы не утрачена, и для решения поднятой Законодательной думой Хабаровского края проблемы следует предпринять ряд шагов.

Во-первых, будет разумным установить правило о том, что поправки к принятым в первом чтении проектам федеральных законов по предметам совместного ведения до их рассмотрения Государственной Думой должны направляться в законодательный орган субъекта Российской Федерации и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации для получения отзывов.

Это позволит исключить ситуацию, при которой на этапе второго чтения законопроекта по предметам совместного ведения в него вносятся существенные изменения, в отношении которых субъекты Российской Федерации своей позиции не высказывали.

Во-вторых, целесообразно предусмотреть норму о том, что при внесении во втором чтении к законопроекту, содержащему исключительно предметы ведения Российской Федерации, поправок, затрагивающих также вопросы совместного ведения, такой законопроект с внесенными к нему поправками до их рассмотрения Государственной Думой направляется в законодательный орган субъекта Российской Федерации и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации для представления ими отзывов.

Альтернативным вариантом будет введение запрета на принятие во втором чтении поправок по вопросам совместного ведения к законопроекту, изначально содержащему только предметы ведения Российской Федерации.

Вышеуказанные предложения согласуются с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, высказанной при рассмотрении дела о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федера-

ции и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»:

«Упомянутый выше текст законопроекта, принятый в первом чтении, в процедуре внесения в него поправок был дополнен новой статьей, не объединенной с ним единой целью и при этом регулирующей вопросы, относящиеся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, что предполагает направление соответствующего законопроекта в субъекты Российской Федерации для согласования законодательных инициатив, затрагивающих их интересы, в контексте принципа равноправия субъектов Федерации (статья 5, части 1 и 4 Конституции РФ)»³⁸.

В-третьих, избежать подобных ситуаций и вместе с этим внести упорядоченность в систему полномочий субъектов Российской Федерации могло бы также установление нормы о том, что изменения в Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» возможны только путем внесения отдельного законопроекта при обеспечении неукоснительного исполнения нормы части 4 статьи 44 данного федерального закона о том, что все новые полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения подлежат включению в данный федеральный закон.

Это бы исключило возможность появления новых полномочий у субъектов Российской Федерации, требующих финансового обеспечения из региональных бюджетов, в разрозненных законопроектах на этапе их второго чтения и без учета мнения субъектов Российской Федерации.

Подобное правило существует в настоящее время в отношении многих кодифицированных актов, что позволяет избежать их хаотичных правок и повышает качество правового регулирования³⁹.

³⁷ Из пояснительной записки к законопроекту № 305999-7 // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/305999-7>.

³⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 марта 2017 года № 10-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 10.04.2017. № 15 (Часть VII). Ст. 2284.

³⁹ См., например, ст. 8 Федерального закона от 13 июня 1996 г. № 64-ФЗ «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации» (ред. от 13.07.2015 № 266-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 17.06.1996. № 25. Ст. 2955; 20.07.2015. № 29 (часть I). Ст. 4392: «Внесение изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, признание утратившими силу положений Уголовного кодекса Российской Федерации осуществляются отдельными федеральными законами и не могут быть включены в тексты федеральных законов, изменяющих (приостанавливающих, отменяющих, признающих утратившими силу) другие законодательные акты Российской Федерации или содержащих самостоятельный предмет правового регулирования, за исключением текстов федеральных законов, вносящих изменения в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации».

Следует отметить, что проблема изменения концепции, как и проблема установления сроков в законодательном процессе, не является специфичной для рассмотрения законопроектов по предметам совместного ведения. Поэтому необходимо согласиться с И.М. Евловым в том, что требуются дальнейшие законодательные меры в целях «уточнения дефиниции „концепция законопроекта“ и введения более жесткой регламентации процедуры изменения концепции, однозначно исключающей такую возможность по завершении первого чтения» [10, с. 60].

Также представляется актуальным предложение В.С. Голещихина о включении в Регламент Государственной Думы требования о внесении поправок к законопроекту только с пояснительной запиской, что будет способствовать лучшему пониманию существа поправок и предотвращению злоупотреблений [11, с. 49].

4. Отсутствие правовых последствий нарушения порядка согласования законопроектов с органами государственной власти субъектов Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно рассматривал дела о конституционности различных федеральных законов, регулирующих предметы совместного ведения, в процессе принятия которых были допущены нарушения порядка учета мнения субъектов Российской Федерации (в основном ситуации, когда законопроект в субъекты Российской Федерации для получения отзывов не направлялся, в том числе после внесения в него концептуальных поправок на этапе второго чтения)⁴⁰.

При подготовке данной статьи автору не удалось найти ни одного примера, когда бы федеральный закон признавался неконституционным ввиду нарушения процедуры согласования законопроекта с субъектами Российской Федерации.

В Постановлении от 28 марта 2017 года № 10-П Конституционный Суд Российской Федерации указал, что «для оценки федерального закона на предмет соответствия Конституции РФ по порядку принятия принципиальное значение имеет нарушение тех процедурных правил, которые оказывают определяющее влияние на принятие решения, то есть основаны непосредственно на предписаниях ее статей 104—108 либо закрепляют такие существенные ус-

ловия порядка принятия федеральных законов, без соблюдения которых невозможно с достоверностью установить, отражает ли принятое решение действительную волю законодателя».

В Постановлении от 23.04.2004 № 8-П Конституционный Суд РФ пришел к выводу о том, что «согласительные процедуры не являются необходимым элементом конституционного процесса принятия федеральных законов, а отступление от них само по себе не может служить основанием для признания федерального закона не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия».

Вместе с тем в Постановлении от 14.02.2013 № 4-П Конституционный Суд РФ отметил, что «нарушение Государственной Думой указанного требования [о направлении субъектам Российской Федерации проектов федеральных законов по предметам совместного ведения] может свидетельствовать об отступлении от имеющих конституционное значение правил принятия федеральных законов по предметам совместного ведения».

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации не исключает ситуацию, при которой нарушения согласования проекта федерального закона с субъектами Российской Федерации могут привести к неконституционности федерального закона, однако до настоящего времени в судебной конституционной практике такие нарушения не выявлялись.

В результате получается, что несоблюдение норм Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» о согласовании проектов федеральных законов по предметам совместного ведения с субъектами Российской Федерации не влечет за собой негативных юридических последствий, что, на наш взгляд, нисколько не свидетельствует о бесполезности инициатив по совершенствованию согласительных процедур.

Во-первых, как верно отметил А.А. Панов, несмотря на то что законодательство предоставляет федеральным государственным органам возможность проигнорировать позиции регионов, консолидированная позиция большинства субъектов РФ способна предотвратить принятие на федеральном уровне решений, не соответствующих их интересам (либо как минимум поставить вопрос о целесообразности принятия). В связи с этим автором предложено обсудить усложнение процедуры принятия федеральных законов и подзаконных актов по предметам совместного ведения, что будет способствовать более полному учету позиций субъектов РФ в процессе их подготовки [12, с. 92].

Во-вторых, чем более конкретным и подробным будет порядок согласования, тем более заметными и серьезными будут его нарушения, что, в свою очередь, может повлечь изменения и в конституционной судебной практике.

⁴⁰ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 8-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П; Определение Конституционного Суда РФ от 11.10.2016 № 2152-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности Федерального закона „О внесении изменений в часть первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации“ и Закона города Москвы „О торговом сборе“» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 3. 2017; Постановление Конституционного Суда РФ от 28 марта 2017 года № 10-П.

Следует отметить, что и сам институт конституционного судебного контроля находится после принятия поправок в Конституцию Российской Федерации в 2020 году в стадии серьезной модернизации, в том числе по таким направлениям, как уточнение оснований допустимости обращения в Конституционный Суд РФ; расширение сферы применения предварительного конституционного контроля; уточнение объекта конституционного контроля (в части расширения перечня нормативных актов, подлежащих проверке Конституционным Судом РФ) [13, с. 64].

В свете происходящих изменений коррективна подхода к анализу процедуры принятия федеральных законов по предметам совместного ведения представляется вполне возможной.

Выводы

В завершение рассмотрения проблемных аспектов участия субъектов Российской Федерации в принятии федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации можно сделать некоторые выводы.

1. Согласование проектов федеральных законов по предметам совместного ведения с субъектами Российской Федерации является важным элементом законодательного процесса в федеративном государстве.

2. Действующее законодательство не обеспечивает эффективного выявления мнения субъектов Российской Федерации по законопроектам, затрагивающим предметы совместного ведения.

3. Необходимо внести в законодательство (прежде всего — в Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и Регламент Государственной Думы) ряд изменений, направленных на совершенствование существующей процедуры, в частности:

- установить порядок определения предмета ведения при внесении законопроекта в Государственную Думу;
- увеличить для органов государственной власти субъектов Российской Федерации сроки подготовки и направления в Государственную Думу отзывов и поправок к законопроектам, установив конкретные основания и процедуру их сокращения;
- учитывать отзывы на законопроект законодательного органа и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, даже если их мнения не совпадают;
- установить правила создания и работы согласительной комиссии, создаваемой в случае, если более чем одна треть субъектов Российской Федерации выскажется против принятия федерального закона;
- обеспечить возможность направления отзывов органами государственной власти субъектов Российской Федерации на поправки к законопроекту по предметам совместного ведения до их рассмотрения Государственной Думой во втором чтении;
- исключить введение новых полномочий субъектов Российской Федерации на этапе второго чтения законопроекта путем установления возможности внесения изменений в Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» только отдельными федеральными законами.

4. В случае нарушения процедуры согласования с субъектами Российской Федерации проекта федерального закона по предметам совместного ведения возможно рассмотрение вопроса о неконституционности федерального закона по порядку принятия. До настоящего времени Конституционным Судом Российской Федерации не принималось решений о неконституционности федеральных законов по данному роду делам, что не исключает такой возможности в будущем.

Литература

1. Трегубова Е.В., Куракин А.В., Карпухин Д.В. Конституционные и административные проблемы реализации полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // Современное право. 2019. № 1. С. 27—36.
2. Невинский В.В. Законодательная инициатива субъекта Российской Федерации по вопросам совместного ведения в Государственную думу Федерального собрания РФ: правовые основы, проблемы реализации // Право и государство: теория и практика. 2017. № 2 (146). С. 108—112.
3. Старостенко М.В. Разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в сфере избирательных правоотношений: современные конституционно-правовые модели // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 43—48.
4. Гриценко Е., Кряжков В., Брежнев О., Лексин И., Малютин Н. Закон об «обнулении» сроков полномочий губернаторов: что ждет российский федерализм и местное самоуправление // Закон. 2021. № 12. С. 20—32.
5. Фомичева О.А. Специфика проявления принципа федерализма в российском законодательном процессе // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 9. С. 22—25.
6. Фомичева О.А. Законодательный процесс в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2022. 400 с. URL: <https://usla.ru/science/dissovet/info-dissert.php?dissovet=6&dissert=558&ann> (дата обращения: 25.03.2023).

7. Сехин И.В. Принцип своевременности правотворчества: проблемы реализации // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 2. С. 26—35.
8. Третьяк И.А. Координация как способ предупреждения и разрешения конституционно-правовых конфликтов // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 1. С. 9—14.
9. Кравцова Е.А. О взаимодействии законодательных органов субъектов РФ с Государственной думой РФ в процессе принятия Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 3. С. 41—43.
10. Евлоев И.М. Концепция законопроекта: константа или благие намерения? // Российский судья. 2018. № 4. С. 56—60.
11. Голешихин В.С. Системные дефекты федерального законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 11. С. 48—52.
12. Панов А.А. Участие субъектов Российской Федерации в принятии решений на федеральном уровне // Lex russica. 2017. № 1. С. 78—93.
13. Малютин Н.С. Тенденции модернизации конституционного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 63—68.

PUBLIC LAW DISCIPLINES

PROBLEM ASPECTS OF PASSING FEDERAL LAWS ON THE ITEMS OF JOINT JURISDICTION

Mariia Kravchenko⁴¹

Keywords: *subjects of the Russian Federation, items of jurisdiction of the Russian Federation, items of joint jurisdiction, law-making process, law project, law project concept, conciliation commission, time for consideration of a law project, review of a law project.*

Abstract

Purpose of the work: analysing the current procedure for passing projects of laws on the items of jurisdiction of the Russian Federation and subjects of the Russian Federation and working out proposals for improving it.

Methods of study: general scientific methods of cognition and special legal methods (the formal legal and comparative legal ones, and the method of interpreting the provisions of law). A detailed analysis of the provisions of law on the matters under consideration, together with the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation and practice of considering law projects in the Federal Assembly of the Russian Federation, is given.

Study findings: a multi-faceted analysis of laws regulating the procedure for passing projects of laws on the items of joint jurisdiction, their practical use in the Parliament of the Russian Federation and challenging the passed laws in the Constitutional Court of the Russian Federation as well as of existing scholarly views on the subject of study is carried out. As a result, the following is proposed: to establish a procedure for determining the item of jurisdiction when a law project is submitted to the State Duma, to make adjustments to the terms for preparing and presenting reviews and amendments for law projects, to take into account the reviews for a law project presented by the law-making body and the supreme official of the subject of the Russian Federation even if their opinions are different, to establish the rules for setting up and functioning of the conciliation commission, to make it possible to submit reviews for amendments to law projects prepared by public authorities of subjects of the Russian Federation when the project is being prepared to the second reading, and to exclude the introduction of new powers for subjects of the Russian Federation at the stage of the second reading of the law project. These and other proposals set out in the paper will contribute to raising the activity of subjects of the Russian Federation, improving the quality of law projects and strengthening the responsibility of the Parliament of the Russian Federation for failure to comply with the procedure for passing laws on the items of joint jurisdiction.

Research novelty of the study: a detailed and comprehensive argumentation for the conclusion on the imperfection of the current legal procedures regulating the participation of subjects of the Russian Federation in passing federal laws is presented, which made it possible to frame proposals aimed at raising the efficiency of participation of subjects of the Russian Federation in the federal law-making process and a better consideration for their interests.

References

1. Tregubova E.V., Kurakin A.V., Karpukhin D.V. Konstitutsionnye i administrativnye problemy realizatsii polnomochii po predmetam sovместnogo vedeniia Rossiiskoi Federatsii i ee sub'ektov. *Sovremennoe pravo*, 2019, No. 1, pp. 27–36.

⁴¹ Mariia Kravchenko, Ph.D. (Law), Lecturer at the Department of Constitutional Law of the M. Speransky Law Faculty of the Institute of Law and National Security of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Assistant to Deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation. E-mail: mbespalova@list.ru

2. Nevinskii V.V. Zakonodatel'naia initsiativa sub'ekta Rossiiskoi Federatsii po voprosam sovmestnogo vedeniia v Gosudarstvennuui dumu Federal'nogo sobraniia RF: pravovye osnovy, problemy realizatsii. *Pravo i gosudarstvo: teoriia i praktika*, 2017, No. 2 (146), pp. 108–112.
3. Starostenko M.V. Razgranichenie kompetentsii Rossiiskoi Federatsii i ee sub'ektov v sfere izbiratel'nykh pravootnoshenii: sovremennye konstitutsionno-pravovye modeli. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2021, No. 10, pp. 43–48.
4. Gritsenko E., Kriazhkov V., Brezhnev O., Leksin I., Maliutin N. Zakon ob "obnulenii" srokov polnomochii gubernatorov: chto zhdet rossiiskii federalizm i mestnoe samoupravlenie. *Zakon*, 2021, No. 12, pp. 20–32.
5. Fomicheva O.A. Spetsifika proiavleniia printsipa federalizma v rossiiskom zakonotvorcheskom protsesse. *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2022, No. 9, pp. 22–25.
6. Fomicheva O.A. Zakonotvorcheskii protsess v Rossiiskoi Federatsii: konstitutsionno-pravovoe issledovanie : dis. ... d-ra iurid. nauk. Ekaterinburg, 2022. 400 pp. URL: <https://usla.ru/science/dissovet/info-dissert.php?dissovet=6&dissert=558&ann> (data obrashcheniia: 25.03.2023).
7. Sekhin I.V. Printsip svoevremennosti pravotvorchestva: problemy realizatsii. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, 2020, t. 15, No. 2, pp. 26–35.
8. Tre't'iak I.A. Koordinatsiia kak sposob preduprezhdeniia i razresheniia konstitutsionno-pravovykh konfliktov. *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2020, No. 1, pp. 9–14.
9. Kravtsova E.A. O vzaimodeistvii zakonodatel'nykh organov sub'ektov RF s Gosudarstvennoi dumoi RF v protsesse priniatiia Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii publichnoi vlasti v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii". *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2022, No. 3, pp. 41–43.
10. Evloev I.M. Kontseptsiiia zakonoproekta: konstanta ili blagie namereniia? *Rossiiskii sud'ia*, 2018, No. 4, pp. 56–60.
11. Goleshchikhin V.S. Sistemnye defekty federal'nogo zakonodate'l'stva. *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2021, No. 11, pp. 48–52.
12. Panov A.A. Uchastie sub'ektov Rossiiskoi Federatsii v priniatii reshenii na federal'nom urovne. *Lex russica*, 2017, No. 1, pp. 78–93.
13. Maliutin N.S. Tendentsii modernizatsii konstitutsionnogo kontroliia v Rossiiskoi Federatsii. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2020, No. 3, pp. 63–68.

