

## ПРОЦЕДУРНЫЙ МЕХАНИЗМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ (КОМПЕТЕНЦИИ) МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ И РЕГИОНАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

© 2011 г. Оксана Игоревна Пименова (Краснова)<sup>1</sup>,  
Евгений Александрович Пименов<sup>2</sup>

**Краткая аннотация:** в статье предпринята попытка рассмотреть взаимоотношения федеральных и региональных органов государственной власти применительно к организации и осуществлению законодательной деятельности в Российской Федерации, проанализировать некоторые, по мнению авторов, наиболее проблемные методологические и практические аспекты участия органов государственной власти субъектов РФ в законодательном процессе Российской Федерации.

**Annotation:** in the article the authors attempt to examine the interaction between federal and regional government bodies in the context of the organization and fulfillment of law-making activities. The authors also analyses some (the most important from their point of view) methodological and practical aspects of participation of subjects of the Federation in the law-making process of the Russian Federation.

**Ключевые слова:** законодательный процесс, субъекты Федерации, полномочия, совместное ведение, согласительные процедуры, субсидиарность, координация, совместная законодательная инициатива.

**Key words:** law-making process, subjects of the Federation, authorities, joint jurisdiction, procedure of reconciliation, subsidiarity, coordination, joint legislative initiative.

“Разграничение по предметам ведения  
есть граница идеальная, граница  
более или менее отвлеченных понятий.  
Невозможно перечислить все отдельные случаи,  
относящиеся к ведению той или иной власти...  
Неизбежны сомнения и споры”<sup>3</sup>

Одним из наиболее существенных принципов любого федеративного устройства является разграничение предметов ведения и полномочий (компетенции) между федеральными и региональными (территориальными) органами государственной власти. Можно даже сказать, что реализация этого принципа – один из трудноразрешимых вопросов государственной политики не только в силу сложности политических формул его практического воплощения, но и с точки зрения его конституционно-правового обеспечения, позволяющего оптимально соотносить и “развести” полномочия органов каждого из уровней государственной власти.

Для понимания сущности и содержания указанного принципа необходимо определиться с пониманием его категориального аппарата.

В Конституции РФ понятие “предметы ведения” используется в двух основных значениях<sup>4</sup>. Первое и основное значение связано с обозначением с помощью данной категории вопросов ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 71, 72). Второе значение использования в Конституции РФ категории “предметы ведения” связано с обозначением их (предметов ведения) как составной части понятия “компетенция” органа государственной власти (ст. 5 и 11).

Конституционный Суд РФ до сих пор не дал каких-либо однозначных правовых позиций на этот счет, хотя в отечественной юриспруденции сложилась достаточно устойчивая точка зрения на компетенцию государственного органа, которая

<sup>1</sup> Заместитель начальника отдела по взаимодействию с федеральными органами государственной власти аппарата Совета Федерации Федерального Собрания РФ, кандидат юридических наук, государственный советник Российской Федерации 3-го класса (E-mail: oxana\_krasnova@mail.ru).

<sup>2</sup> Соискатель отдела конституционного права Российской академии правосудия (E-mail: slanted@mail.ru).

<sup>3</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. СПб., 1892. С. 78.

<sup>4</sup> Более подробно об этом см.: Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт. Итоги становления и перспективы развития. М., 2004. С. 482–488.

определяется через два ее элемента: предметы ведения и полномочия.

Под компетенцией государственного органа понимается совокупность его властных полномочий по определенным предметам ведения. Поэтому некорректно употребление термина “предметы ведения” органа государственной власти вне его полномочий (п. “б” ч. 2 ст. 125 Конституции РФ). Отсюда следует, что вопрос о разграничении компетенции и полномочий касается отношений между отдельными видами федеральных органов и органов субъектов федерации, тогда как вопрос о разграничении предметов ведения – отношений между федерацией и ее субъектами.

Конституционно-правовые отношения в сфере разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами по своей природе – это властные публичные отношения. Для их формирования принципиальное значение имеет такое свойство государственной власти, как государственный суверенитет. Именно поэтому особенно важным с научно-практической точки зрения представляется вопрос о “компетенции компетенций” – праве федеральных государственных органов устанавливать объем как своих полномочий, так и полномочий государственных органов субъектов федерации, но в рамках конституционно заданных параметров – предметов ведения<sup>5</sup>.

В большинстве государств разграничение предметов ведения и полномочий (компетенции) осуществляется федеральной конституцией. При этом не исключается такое разграничение также и текущим законодательством, что является принципиальным для федеративного государства. Во многих зарубежных федеративных государствах, где используется институт совместного ведения, осуществляется разграничение совместной компетенции между федеральными и региональными органами конкретных ветвей государственной власти – законодательной и исполнительной. Интересной с этой точки зрения является система разграничения предметов ведения и полномочий, сложившаяся в Австрии: отдельно выделяются вопросы, по которым законодательная и исполнительная деятельность относится к ведению федеральных органов; вопросы, по которым законодательством ведают федеральные органы, а исполнение осуществляется органами земель федерации; вопросы, по которым федеральные

органы устанавливают лишь основы законодательства, а органы земель издают местные законы, конкретизирующие их; вопросы, по которым и издание, и исполнение законов отнесены к ведению земель. Несмотря на достаточную сложность австрийской системы, отсутствие конфликтов между федерацией и субъектами свидетельствует об определенной ее эффективности<sup>6</sup>. По мнению некоторых исследователей, именно такая система является наиболее совершенной, поскольку предусматривает размежевание предметов ведения и полномочий (компетенции) не только по вертикали, но и по горизонтали<sup>7</sup>.

Закрепляя в ст. 71, 72 и 73 предметы ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, Конституция РФ устанавливает разграничение лишь законодательных полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, тогда как разграничение исполнительных и судебных полномочий осуществляется в ходе реализации законодательной компетенции. В связи с этим, на наш взгляд, главный вопрос оптимизации системы разграничения предметов ведения и полномочий (компетенции) между федеральными и региональными органами государственной власти в Российской Федерации *состоит в совершенствовании механизма регулирования разграничения законодательных полномочий по конституционно установленным предметам ведения*, в частности по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации (в силу сложности их состава и отсутствия конституционных механизмов совместной реализации).

В ст. 4 Конституции РФ провозглашается верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации. Именно данная форма регулирования федеративных отношений определяется в качестве базовой в ст. 76 Конституции РФ. В силу возникавшей неопределенности в системном понимании ст. 4, 11 и 76 Конституции РФ Конституционному Суду РФ пришлось в своем постановлении “По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации” от 9 января

<sup>5</sup> См.: Умнова И.А. О конституционно-правовой основе разделения государственной власти между Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением // В кн.: Центр – регионы – местное самоуправление. М.; СПб., 2001. С. 29.

<sup>6</sup> См.: Московская П.Г. Разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в экономической сфере (На примере Приволжского федерального округа). Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 14, 15.

<sup>7</sup> См.: Глигич-Золотарева М.В. Разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти: зарубежный опыт // Журнал рос. права. 2003. № 4. С. 81.

1998 г.<sup>8</sup> поставить точку в вопросе о федеральном законе как правовой форме разграничения полномочий (компетенции). Затем Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”»<sup>9</sup> (далее – Федеральный закон от 4 июля 2003 г.) определил федеральный закон как форму “установления новых” и “изменения действующих” полномочий органов государственной власти субъектов РФ. С введением процедуры, в соответствии с которой договорный способ регулирования разграничения полномочий может быть реализован только при условии “подтверждающего” законодательного регулирования, федеральный закон стал, по сути, единственной (в смысле практически применимой) формой разграничения федеральных и региональных полномочий.

Последовательная реализация принципа верховенства федеральных законов на всей территории Российской Федерации фактически не оставляет места для договорного регулирования разграничения полномочий. Согласно п. 1 ст. 26.7 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г.<sup>10</sup> (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 г.) (в ред. Федерального закона от 4 июля 2003 г.) в договорах разграничиваться могут только полномочия, но не предметы ведения. Поскольку договор утверждается федеральным законом, здесь применима позиция Конституционного Суда РФ о том, что “федеральными законами... не могут передаваться, исключаться, иным образом перераспределяться установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации и соответствующие им полномочия федеральных органов государственной власти”<sup>11</sup>.

В договоре устанавливается перечень полномочий, “разграничение которых производится иначе,

чем это установлено федеральными законами”. Поскольку полномочия Федерального Собрания по осуществлению законотворческой деятельности установлены Конституцией РФ, а не федеральными законами, федеральная законодательная компетенция не может являться предметом договора. Фактически договором может устанавливаться перечень полномочий только Президента РФ и органов исполнительной власти. Причем полномочия, касающиеся главы государства, как правило, регулируются его указами, а полномочия исполнительных органов – соглашениями, предусмотренными ст. 78 Конституции РФ (тем более что для них конкретный предел срока действия не предусмотрен).

Таким образом, с учетом фактического содержания федерального законодательства использование договоров как правовой формы разграничения полномочий может диктоваться лишь политическими целями, о чем и свидетельствует последний договор с Татарстаном<sup>12</sup>. Все это, конечно же, влияет на актуальность и востребованность соответствующих научных исследований<sup>13</sup>.

В рамках федеративной реформы в общей сложности были приняты около 20 федеральных законов, наиболее предметно регулирующих разграничение полномочий (в их числе: Федеральные законы от 4 июля 2003 г., от 22 августа 2004 г., от 29 декабря 2004 г. (закрепил 17 собственных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации и 12 делегированных), от 31 декабря 2005 г. (закрепил 17 собственных полномочий и 39 делегированных), от 29 декабря 2006 г. (закрепил 17 собственных полномочий и 38 делегированных), от 18 октября 2007 г. (закрепил пять собственных полномочий и три делегированных), от 25 декабря 2008 г. (закрепил два собственных полномочия), от 18 июля 2009 г., от 29 марта 2010 г.).

Не вдаваясь в подробности, важно сказать, что столь интенсивная динамика в законодательном регулировании федеративных отношений, проводимая на федеральном уровне, неоднозначно оценивается в субъектах РФ, достижения и

<sup>8</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 3. Ст. 429.

<sup>9</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 27. Ст. 2709.

<sup>10</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>11</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» от 7 июня 2000 г. // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 5.

<sup>12</sup> См.: Федеральный закон “Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан” от 24 июля 2007 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 3996.

<sup>13</sup> См.: Краснова О.И., Пименов Е.А. Договорная практика разграничения полномочий по предметам совместного ведения: опыт России и Канады // Гос. и право. 2011. № 4. С. 14–20.

недостатки периода 2003–2010 гг. часто трактуются односторонне. Среди наиболее часто поднимаемых субъектами Федерации проблем следует назвать: несогласованность норм отраслевого федерального законодательства с базовым Федеральным законом от 6 октября 1999 г. в части установления новых полномочий органов государственной власти субъектов Федерации, подлежащих финансированию за счет их собственных бюджетов; принятие федеральных законов с нарушением требований ст. 83 Бюджетного кодекса РФ; недостаточное, несвоевременное финансовое обеспечение осуществления делегированных с федерального уровня полномочий; регулирование федеральными законами нормативов осуществления субъектами Федерации собственных полномочий<sup>14</sup>.

Сложившаяся в федеральном законодательстве тенденция позитивного обязывания по предметам совместного ведения исключительно органов государственной власти субъектов РФ, к сожалению, не связана с реализацией во взаимоотношениях федерального центра и субъектов принципа субсидиарности, предполагающего распределение не только обязанностей (полномочий), но и финансовых ресурсов по их адекватному обеспечению. В федеральном законодательстве до сих пор актуален вопрос надлежащего финансового регулирования в части рационального закрепления доходных источников, компенсации “выпадающих” доходов и дополнительных расходов бюджетов субъектов РФ, вызванных принятием федеральных решений.

Расходные полномочия бюджетов бюджетной системы Российской Федерации должны быть прямым отражением конституционного разграничения предметов ведения и полномочий. Попытка решить проблему оптимального распределения полномочий по предметам совместного ведения путем законодательного выделения двух типов полномочий субъектов РФ (собственных и делегированных) по такому критерию, как источник финансового обеспечения, требовала прежде всего четкого разграничения расходных обязательств<sup>15</sup>. И хотя идея сократить до минимума сферу “совместных расходов”, выдвинутая еще в начале федеративной реформы, вызывала заслуженный

интерес<sup>16</sup>, но, к сожалению, последовательно реализована не была. Во-первых, введены так называемые участвующие полномочия, реализация которых не сопровождается финансированием из вышестоящих бюджетов, но осуществляется на основании акта вышестоящего органа власти. Во-вторых, получила широкое распространение практика наделения государственными полномочиями органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Причем если в отношении последних такая возможность предусмотрена Конституцией РФ (ч. 2 ст. 132), то в отношении региональных органов власти это вызывало критику со стороны не только субъектов РФ, но и представителей юридического сообщества<sup>17</sup>.

Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации<sup>18</sup> закреплялась идея о необходимости одновременной передачи всех трех видов полномочий в сфере бюджетных расходов (нормативно-правовое регулирование, обеспечение средствами и конкретное финансирование) по принципу “одна общественная услуга (функция) – один уровень бюджетной системы”. Предполагалось достижение баланса между расходными обязательствами и доходными источниками путем закрепления собственных доходных источников, достаточных для исполнения расходных обязательств, за соответствующими бюджетами. Реализация этого принципа должна была привести к минимизации межбюджетных трансфертов. Однако на практике число налогов, закрепляемых за бюджетами субъектов РФ, сокращается<sup>19</sup>, а доля межбюджетных трансфертов растет. Ежегодно порядка 70 субъектов Федерации получают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, доля которых в 2010 г. в объеме собственных доходов ряда субъектов (например,

<sup>16</sup> См.: Христенко В. Реформа межбюджетных отношений: новые задачи // Вопросы экономики. 2000. № 8. С. 9.

<sup>17</sup> См., например: Авдеева А.В. Передача осуществления полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые проблемы // Вестник МГУ. Сер. 11 “Право”. 2010. № 1. С. 151–160; Дементьев А.Н. Некоторые проблемы сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации. 2010. № 13 (399). С. 55.

<sup>18</sup> См.: Постановление Правительства РФ “О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.” от 15 августа 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 34. Ст. 3503.

<sup>19</sup> В начале 90-х годов к федеральным налогам и сборам были отнесены 16 налогов и сборов, к региональным – пять, к местным – 23. В настоящее время к федеральным налогам и сборам отнесены восемь налогов и сборов, к региональным – три налога, к местным – два налога.

<sup>14</sup> Более подробно об этом см.: О состоянии законодательства в Российской Федерации. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2009 года. М., 2010. С. 75–77.

<sup>15</sup> См.: Собянин С.С. Проблемы и направления совершенствования разграничения полномочий в сфере совместного ведения // Право и политика. 2006. № 11.

республик Алтай, Дагестан, Тыва, Камчатского края) превысила 50%<sup>20</sup>.

Дефицитный бюджет (в 2010 г. с дефицитом исполнены консолидированные бюджеты 63 субъектов Федерации) и привычка к финансовой помощи не могут гарантировать выполнения региональными органами власти закрепленных за ними расходных полномочий в полном объеме и надлежащим образом. Уровень выполнения определяется выбранными приоритетами в каждом отдельном субъекте Федерации, а это, естественно, не способствует единообразию условий жизни граждан вне зависимости от места их проживания, соблюдению режима равных правовых возможностей на всей территории страны.

Экспертами и учеными отмечается, что российская конституционная модель разграничения предметов ведения и полномочий, ее последующее законодательное развитие *не гарантируют реализации ни финансовых, ни законодательных интересов субъектов Федерации.*

До принятия Федерального закона от 6 октября 1999 г. проблема определения пределов границ законодательного регулирования по предметам совместного ведения была актуальна не только для федерального центра, но и для субъектов РФ: пользуясь правом опережающего законодательного регулирования, субъекты Федерации в отсутствие федеральных законов, определявших порядок их взаимодействия с федеральными органами власти, зачастую сами определяли такой порядок применительно к своей территории и тем самым шли на превышение пределов правового регулирования по предметам совместного ведения. Однако, начиная с 2000-х годов, проблема превышения пределов все больше приобретает актуальность для федерального законодательного регулирования. Во многом это связано с тем, что *современная система разграничения полномочий характеризуется отказом от непосредственного разграничения в федеральных законах полномочий между законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации.* Эта тенденция вытекает из смысла ст. 66 и ч. 1 ст. 77 Конституции РФ. Опыт федерального законодательного регулирования по предметам совместного ведения в период до принятия

Конституции РФ 1993 г. базировался на проведении одновременно двухуровневого разграничения полномочий: в принимаемых в то время федеральных законах не только разграничивались полномочия по вертикали (между федеральными и региональными органами государственной власти), но и определялась компетенция отдельно законодательных и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. И это было оправданно, поскольку как бы полно федеральный законодатель ни старался разграничить полномочия по вертикали, всегда будут вопросы, не отнесенные к полномочиям ни одной из сторон, прерогатива регулирования которых также всегда будет спорной. Поэтому *в федеральных законах, принимаемых по предметам совместного ведения, важно четко обозначать пределы законотворчества федеральных и региональных органов государственной власти.* Примером акта, в котором предпринята такая попытка, является Закон РФ “Об образовании” от 10 июля 1992 г.<sup>21</sup> Закрепленные в его ст. 3 пределы федерального законодательного регулирования носят универсальный характер и могли бы применяться как общие критерии, которым должны отвечать все федеральные законы, издаваемые по предметам совместного ведения. Возможно, было бы целесообразным их закрепление в Федеральном законе от 6 октября 1999 г.

Разграничивая полномочия в сферах, отнесенных Конституцией РФ к совместному ведению, федеральный законодатель просто обязан оставить органам государственной власти субъектов Федерации некоторую часть законодательных полномочий<sup>22</sup>. Что же касается объема таких полномочий, то здесь нужно исходить из понимания неэффективности чрезмерной централизации последних<sup>23</sup>. Человек, его права и свободы – высшая ценность, поэтому качественное удовлетворение его потребностей может и должно выступать приоритетным критерием оптимального соотношения централизации и децентрализации в регулировании и реализации федеральных и региональных полномочий. Залог успеха реформирования системы разграничения полномочий в Российской Федерации видится в сотрудничестве

<sup>21</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

<sup>22</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в связи с запросом Тульского областного суда”» от 3 ноября 1997 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 45. Ст. 5241.

<sup>23</sup> См.: Собянин С.С. Указ. соч.

<sup>20</sup> См.: Информация Счетной палаты Российской Федерации о средствах федерального бюджета, полученных субъектами Российской Федерации и закрытыми административно-территориальными образованиями за январь-декабрь 2010 года (По данным отчетов субъектов Российской Федерации) от 10 марта 2011 года № ИСП-1/13-01 // Электронный ресурс. Интернет-сайт Совета Федерации.

федеральных и региональных властей в обеспечении равных условий жизни граждан на всей территории страны. Создание законодательных предпосылок такого сотрудничества – задача, решение которой требует эффективных механизмов взаимодействия федеральных и региональных властей в законотворческой деятельности, координации их усилий в рамках такого взаимодействия по решению общих задач. *К сожалению, проводимое на федеральном уровне столь активное законодательное совершенствование системы разграничения предметов ведения и полномочий (компетенции) органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации не синхронизировано с законодательным совершенствованием процедур участия последних в федеральном законодательном процессе.*

По действующему законодательству реализация законодательной компетенции во многом обеспечивается правом законодательной инициативы. Право законодательной инициативы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации позволяет осуществлять “обратную связь” между федеральными и региональными законодателями: не только Федеральное Собрание реализует федеральную законодательную политику в России, свое влияние на нее могут оказывать и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, на территориях которых, собственно, и реализуется федеральная законодательная политика. Важность права законодательной инициативы прослеживается и в том, что оно не ограничено предметами ведения, закрепленными в ст. 71, 72 Конституции РФ. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации могут инициировать принятие федерального закона (поправок к нему) по любому вопросу, не ограниченному рамками их исключительных полномочий. Это характеризует данные органы как неотъемлемую, логически встроенную часть общей системы органов народного представительства в Российской Федерации<sup>24</sup>.

В Послании Федеральному Собранию РФ 2008 г. Президентом РФ Д.А. Медведевым поставлена задача повышения качества законодательных

инициатив законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации. Цифры говорят сами за себя. За время работы Государственной Думы пяти созывов доля законопроектов, вносимых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации, постоянно растет, составляя на сегодняшний день порядка 65%, однако законами из них становятся не более 10%<sup>25</sup>.

В структуре законодательных актов, принятых на федеральном и региональном уровнях в последние годы, прослеживается устойчивая тенденция повышения результативности законодательных инициатив, внесенных исполнительными органами государственной власти. Думается, в определенной мере этому способствовали принятие ряда нормативных правовых актов, направленных на совершенствование законопроектной деятельности Правительства РФ, закрепление в нормах Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ (далее – Регламент), а также в нормативных правовых актах субъектов Федерации положений о приоритетном рассмотрении законопроектов, вносимых высшими должностными лицами и исполнительными органами государственной власти.

Большое число региональных законодательных инициатив отклоняется в связи с рассмотрением уже аналогичного законопроекта в первом чтении и с тем, что имеется несколько законопроектов на одну тему от различных субъектов права законодательной инициативы. *Это свидетельствует о недостаточной координации законопроектной работы между региональными законодателями.* В определенной степени поставленная задача могла быть решена, например, путем подготовки субъектами Федерации совместных законодательных инициатив, которые рассматривались бы палатами Федерального Собрания *так же, как и правительственные, в первоочередном порядке.* Важно, чтобы такие законодательные инициативы выражали позицию субъектов РФ *по приоритетным вопросам государственного, социально-экономического развития Российской Федерации* (т.е. были бы консолидированными и актуальными по содержанию), при этом готовились бы и вносились при координирующей роли федерального центра. Это обеспечивало бы им хорошую информационную, организационную поддержку и предварительную качественную и юридико-техническую проработку силами федеральных

<sup>24</sup> См.: Садовникова Г.Д. Особенности функционирования органов народного представительства в федеративном государстве. Взаимодействие законодательных органов в Российской Федерации (Ч. 1) // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2007. № 4 (77).

<sup>25</sup> См.: Свиначев В.В. Новые подходы в обеспечении парламентской деятельности // Вестник Совета Федерации. 2010. № 1–2. С. 52–57.

экспертов. В этом смысле совместные законодательные инициативы субъектов Федерации, как идейно “выросшие” из недр самих регионов, наиболее приближенные к нуждам и интересам проживающего на их территориях населения, могли бы стать инструментом реализации принципа субсидиарности, роль которого в законодательной практике российского федерализма далеко не исчерпана.

За прошедшие 16 лет около 12 законопроектов были внесены в Государственную Думу совместно двумя и более законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации. Около 44 законопроектов законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ внесли совместно с другими субъектами права законодательной инициативы, например с депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации. Таким образом, общее число совместных законодательных инициатив законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ – 56, что из всего числа внесенных регионами законопроектов (5226) составляет чуть более 1%<sup>26</sup>. Полагаем, что сложившаяся ситуация связана, во-первых, со сложностью процедуры подготовки и согласования совместных законодательных инициатив, во-вторых, с тем, что действующее законодательство никак не регулирует данный вопрос.

Регламент (ч. 1 ст. 105) предусматривает возможность внесения законопроекта несколькими субъектами права законодательной инициативы, в том числе являющимися коллегиальными органами. Однако в нем *отсутствует механизм совместного внесения законодательных инициатив несколькими субъектами права законодательной инициативы – коллегиальными органами* (ч. 3 ст. 105). Не ясен, например, ответ на вопрос: каким актом должно оформляться внесение в Государственную Думу таких инициатив – совместным постановлением коллегиальных органов или же каждый орган принимает и направляет в Государственную Думу самостоятельное постановление? Тем более что практика свидетельствует о неоднозначном решении указанного вопроса в каждом конкретном случае. Примером является совместное внесение Читинской областной Думой и Агинской Бурятской окружной Думой законопроектов № 115 777-5 и № 98 660-5.

<sup>26</sup> См.: О состоянии законодательства в Российской Федерации в 2009 году. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В Послании Федеральному Собранию РФ 2008 г. Президент России отметил координирующую роль Совета Федерации в законотворческой деятельности субъектов РФ. “Совет Федерации более чем какой-либо другой федеральный орган связан с системой региональной представительной власти”<sup>27</sup>, поэтому может взять на себя обеспечение методологической вертикали законотворчества для всех уровней. Пример работы Совета законодателей, созданного 21 мая 2002 г. под председательством С.М. Миронова, это доказал.

В 2009 г. была подготовлена и одобрена Концепция совершенствования взаимодействия Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе<sup>28</sup>, заключены соответствующие соглашения с законодательными (представительными) органами государственной власти всех субъектов РФ. Одна из главных целей Концепции – формирование механизмов анализа и обобщения практики применения федеральных законов на территориях субъектов Федерации с тем, чтобы на основании полученных результатов готовить совместно с регионами и вносить на рассмотрение Государственной Думы законодательные инициативы. Во внутренних актах Совета Федерации такие инициативы получили наименование консолидированных.

Итоги мониторинга региональной законотворческой практики указывают на *проблематику нормативного урегулирования института совместной законодательной инициативы*. Так, Государственным собранием – Курултаем Республики Башкортостан, парламентом Кабардино-Балкарской Республики, Костромской областной Думой, Законодательным собранием Нижегородской области обозначена необходимость законодательного закрепления института совместной законодательной инициативы, отражения федеративного характера данного института, процедуры внесения законопроекта от нескольких субъектов права законодательной инициативы, предельного срока рассмотрения такого законопроекта с момента внесения в Государственную Думу.

Следует отметить, что это форма совместной законодательной работы, наиболее полно реализующая принцип федерализма в законодательном

<sup>27</sup> Миронов С. Качество местных законов повысилось // Деловой квадрат. 2010. № 12-1 (65–66).

<sup>28</sup> Утверждена Советом палаты (протокол от 26 мая 2009 г.) и одобрена президиумом Совета законодателей (решение от 27 мая 2009 г.).

процессе Российской Федерации. Ее закрепление в парламентской практике (“либо отдельным законом, либо дополнением к базовому 184-му Федеральному закону”<sup>29</sup>) способствовало бы укреплению гарантий интересов субъектов РФ в федеральном законодательном процессе Российской Федерации. Ведь дальнейшее развитие федеративных отношений предполагает отлаженную систему не только выявления, учета, но и реализации таких интересов.

Другая не менее важная форма совместной законодательной работы федеральных и региональных законодателей, но уже исключительно по предметам совместного ведения – подготовка и представление субъектами РФ отзывов на проекты соответствующих федеральных законов. Согласно п. 2 ст. 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу направляются в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации для представления ими в 30-дневный срок отзывов на указанные законопроекты.

Справедливости ради, обращаясь к истории данного вопроса, стоит отметить, что положения о необходимости направления федеральных законопроектов по предметам совместного ведения региональным органам государственной власти первоначально были зафиксированы в Федеративном договоре от 31 марта 1992 г. На это обстоятельство следует обратить особое внимание, поскольку предполагался именно *консенсусный тип принятия законодательных решений по вопросам сферы совместного ведения*. При этом республикам гарантировалось обязательное рассмотрение их законодательных предложений Верховным Советом РСФСР<sup>30</sup>. В последующем гарантии учета позиций органов государственной власти субъектов РФ по законопроектам, касающимся регулирования вопросов сферы совместного ведения, были закреплены в ст. 13 Федерального закона “О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов

Российской Федерации” от 24 июня 1999 г.<sup>31</sup>. В связи с принятием Федерального закона от 4 июля 2003 г. указанный Закон утратил силу, но часть положений его ст. 13 была перенесена в действующую ст. 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 г.

В научной литературе одними авторами обосновывается идея о необходимости “соучастия” Российской Федерации и субъектов Федерации по каждому проекту федерального закона сферы совместного ведения. Как на основной довод, эти авторы ссылаются на тот факт, что даже в пределах исключительного ведения Федерации конституционные нормы действуют на территории субъекта; отторжение последнего от участия в формировании любого элемента системы законодательства влечет ослабление эффективности принимаемых законов<sup>32</sup>. По мнению других, применительно к законопроектам сферы совместного ведения на нынешний момент единственно возможным является дифференцированный подход к их согласованию с субъектами Федерации<sup>33</sup>. Основанием для направления таких законопроектов субъектам РФ предлагается считать их особую социальную значимость. На наш взгляд, реализация второго подхода может спровоцировать гораздо больше неоднозначностей, чем реализация первого подхода, более простого и универсального. Определить единые критерии “социальной значимости” законопроектов крайне сложно, поскольку все будет зависеть от контекста складывающихся обстоятельств. Прав Ю.А. Тихомиров, отмечая, что существуют разные основания издания закона, предопределяющие его предмет<sup>34</sup>. Поэтому гибкость реагирования на ситуацию с одной стороны может обернуться волюнтаризмом – с другой.

Как следует из содержания абз. 2–4 п. 3 ст. 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 г., отзыв органов государственной власти субъекта Федерации на проект федерального закона считается положительным, если законодательный (представительный) и высший исполнительный

<sup>29</sup> Аксаков В. Не зарывайте инициативу регионов // Российская Федерация сегодня. 2010. № 2.

<sup>30</sup> См.: Чертков А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” (Постатейный) // Электронный ресурс. СПС “КонсультантПлюс”. 2006.

<sup>31</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

<sup>32</sup> См., например: Зражевская Т.Д., Медведев С.В. Становление конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации в системе гарантий прав и свобод человека // Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации. М., 2003. С. 506.

<sup>33</sup> См., например: Абрамова А.И. Современные тенденции развития законодательного процесса // В кн.: Концепция развития российского законодательства / Под ред. Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой. М., 2010. С. 79.

<sup>34</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Как определить предмет регулирования закона // Как готовить закон. Научн.-практич. пособ. М., 1993. С. 5–10.

органы государственной власти субъекта Федерации высказутся за принятие данного законопроекта. Аналогично определяется отрицательный характер отзыва органов государственной власти субъекта РФ. Если же мнения законодательного (представительного) и высшего исполнительного органов государственной власти субъекта Федерации разделились, считается, что позиция субъекта не выражена.

Здесь необходимо согласиться с неоднократно высказывавшимся в научной литературе мнением И.В. Гранкина о необоснованности предоставления высшим исполнительным органам субъекта РФ права, по существу, блокировать участие законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Федерации в федеральном законодательном процессе в период подготовки законопроекта к рассмотрению в первом чтении. Ведь только законодательные, а не исполнительные органы субъектов Федерации наделены правом законодательной инициативы<sup>35</sup>.

“Если законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти более чем одной трети субъектов Российской Федерации высказутся против принятия соответствующего федерального закона, по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия”, – предусмотрено в п. 3 ст. 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. Однако и эта норма носит несовершенный, по сути формальный, характер, поскольку не содержит процедурных гарантий, обеспечивающих ее действенность: никаких требований к составу, порядку и результатам деятельности согласительной комиссии не устанавливается. Более того, даже если согласительная комиссия будет создана, то остается нерешенным вопрос о том, как следует поступать в случае недостижения ею взаимоприемлемого варианта решения.

В соответствии со ст. 103 (абз. 2 ч. 2) и 106 (ч. 1) Регламента Совета Федерации Федерального Собрания РФ вместе с принятым Государственной Думой федеральным законом по предметам совместного ведения в Совет Федерации направляется информация о позиции органов государственной власти субъектов Федерации по этому Федеральному закону. При его рассмотрении в заключении ответственного комитета (комиссии) Совета Федерации указывается обобщенная позиция по федеральному закону ор-

ганов государственной власти субъектов РФ. Эта норма действует с 2002 г. При этом до сих пор не разрешен вопрос о том, каковы должны быть правовые последствия, если, по мнению Совета Федерации, Государственная Дума не обеспечила согласования принятого ею федерального закона с субъектами Федерации?

Экспертами высказываются суждения о рациональности наделения Совета Федерации правом отклонения федерального закона по предметам совместного ведения, если принятие Государственной Думой такого закона не обеспечило его согласования с органами государственной власти большинства субъектов Федерации<sup>36</sup>, но *главное – о необходимости законодательного определения роли Совета Федерации в обеспечении эффективности взаимодействия Государственной Думы и субъектов Федерации при согласовании законопроектов по предметам совместного ведения*<sup>37</sup>.

Парламентская и судебная практика свидетельствует, что закрепленная в ст. 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. процедура “не является обязательным элементом конституционного процесса принятия федеральных законов”<sup>38</sup>. По сути, сложился формальный подход к соблюдению “согласительных процедур”. Наглядный пример – принятие Земельного кодекса РФ. Органы государственной власти почти 40 субъектов Федерации направили в Государственную Думу отрицательные отзывы на проект Земельного кодекса РФ, но Кодекс был принят одновременно в трех чтениях.

Попытки внесения изменений в ст. 26.4 предпринимались неоднократно. По данным исследования, проводимого в рамках работы Совета Федерации по интенсификации взаимодействия с регионами, неизменно высоким остается количество предложений, поступающих от субъектов Федерации, по внесению изменений в названную

<sup>36</sup> Ишеков К.А., Тюрин П.Ю., Черкасов К.В. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” // Электронный ресурс. СПС “КонсультантПлюс”. 2006.

<sup>37</sup> См.: Конохова И., Векишин А. Совместно с регионами: как обеспечить большее взаимодействие палат Федерального Собрания с субъектами РФ в процессе законодательной деятельности // Российская Федерация сегодня. 2005. № 12. С. 73.

<sup>38</sup> См. об этом: Постановление Конституционного Суда РФ “По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы” от 23 апреля 2004 г. // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 4.

<sup>35</sup> См.: Гранкин И.В. Конституционно-правовые основы российского парламентаризма. М., 2005. С. 178.

статью. Отдельные субъекты, например парламент Республики Северная Осетия – Алания, считают целесообразным нормативно ввести положение о том, что, если более половины субъектов направляют отрицательные отзывы на законопроект сферы совместного ведения, такой законопроект следует снимать с дальнейшего рассмотрения Государственной Думы<sup>39</sup>.

С.А. Авакьян предлагает пойти еще дальше: “Если мнение определенной группы субъектов (например, десяти) не учтено в законопроекте, надо поставить условие принятия такого закона квалифицированным большинством голосов в каждой палате федерального парламента. Вот

тогда лучше будет работа с субъектами на стадии подготовки законопроектов”<sup>40</sup>.

Согласование федеральных и региональных интересов, достижение их консенсуса выступают эффективным условием обеспечения единого правового пространства на всей территории Российской Федерации. Реформы, которые проведены в этой сфере, не завершены. Они будут продолжаться хотя бы потому, что процесс совершенствования системы разграничения предметов ведения и полномочий (компетенции) имеет постоянный характер, выдвигая, как сама жизнь, новые реалии и новые потребности.

<sup>39</sup> Более подробно см.: О состоянии законодательства в Российской Федерации в 2009 году. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>40</sup> Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8.