

Чернов Филипп Андреевичстудент
Московский университет им. С.Ю. Витте
Москва, Россия**РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ:
ПРОБЛЕМЫ СОГЛАСОВАНИЯ И ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ**¹**Аннотация**

Исследуется проблема учёта региональных интересов при подготовке федеральных законов, затрагивающих полномочия и финансовые обязательства субъектов Российской Федерации. Основное внимание уделяется не общему описанию стадий законодательного процесса, а качеству согласования позиций федерального центра и регионов, пределам участия законодательных органов субъектов РФ, а также правовым гарантиям рассмотрения их предложений. Делается вывод о необходимости перехода от формального направления отзывов к содержательной процедуре оценки региональных замечаний, особенно по законопроектам, влияющим на бюджетную и организационную самостоятельность субъектов РФ.

Ключевые слова: федерализм, правовые гарантии, публичная власть

Федеральное законотворчество в государстве с федеративным устройством не может рассматриваться исключительно как внутренняя деятельность федерального парламента. Даже когда окончательное решение принимает федеральный законодатель, последствия такого решения часто реализуются на региональном уровне: через бюджеты субъектов РФ, деятельность органов публичной власти, региональные программы, административные процедуры и работу подведомственных учреждений. Поэтому вопрос заключается не только в том, обладают ли субъекты РФ формальным правом участвовать в федеральном законодательном процессе, но и в том, насколько это участие способно реально влиять на содержание будущего регулирования.

В прежних исследованиях участие субъектов РФ обычно описывается через перечень юридических форм: законодательная инициатива, направление отзывов, подготовка поправок, взаимодействие с палатами Федерального Собрания. Такой подход важен, но он не раскрывает главную практическую проблему. Формальное наличие канала связи между регионом и федеральным центром еще не означает, что позиция субъекта РФ будет оценена по существу. Регион может направить мотивированное замечание, указать на финансовые последствия или

¹ Научный руководитель: Конокотин Дмитрий Николаевич, канд. юрид. наук, доцент кафедры публичного права, Московский университет им. С.Ю. Витте

организационные риски, однако при отсутствии обязанности дать содержательный ответ такое замечание способно остаться лишь элементом документооборота.

Региональный интерес в федеральном законодательном процессе следует понимать не как стремление субъекта РФ обособиться от общегосударственных задач, а как совокупность правовых, финансовых, территориальных и управленческих условий, без учета которых федеральная норма может оказаться трудноисполнимой. В этом смысле учет регионального интереса служит не ослаблению единства правовой системы, а повышению качества федерального закона. Чем точнее федеральный законодатель оценивает последствия проекта для разных территорий, тем меньше вероятность того, что после принятия закона потребуется срочная корректировка подзаконных актов, дополнительное финансирование или судебное разрешение возникших противоречий.

Особое значение имеет подготовка законопроектов по предметам совместного ведения. Конституционная модель совместного ведения предполагает распределение регулирования между Российской Федерацией и ее субъектами [1]. На федеральном уровне устанавливаются общие правовые рамки, а на региональном уровне обеспечивается практическое применение этих рамок с учетом особенностей территории. Если проект федерального закона в такой сфере готовится без оценки регионального исполнения, то риск ошибки возрастает: одинаковая норма может по-разному сработать в крупном промышленном регионе, малонаселенном субъекте, северной территории или регионе с высокой бюджетной зависимостью.

Наиболее уязвимым является вопрос финансовых последствий. Федеральный закон может ввести новую социальную гарантию, изменить порядок предоставления услуги, возложить на региональные органы дополнительные полномочия или установить новые требования к инфраструктуре. С юридической точки зрения такое регулирование может выглядеть последовательным, но без расчета расходов оно переносит значительную нагрузку на субъект РФ. Поэтому согласование позиции региона должно включать не только правовую, но и финансово-экономическую оценку: какие средства потребуются, в какие сроки возможно исполнение нормы, есть ли кадровые и организационные ресурсы, потребуется ли изменение региональных программ.

Законодательные органы субъектов РФ обладают конституционным правом законодательной инициативы в Государственной Думе. Однако само право внесения

проекта не гарантирует его дальнейшее продвижение. Региональные парламенты нередко уступают федеральным субъектам законодательной инициативы по экспертным, информационным и политическим возможностям сопровождения законопроекта. Для региона сложно не только подготовить юридически точный текст, но и обеспечить его обсуждение в профильных комитетах, получить заключения, оперативно доработать положения и сформировать поддержку у иных участников процесса.

Поэтому результативность региональной законодательной инициативы зависит от предварительной подготовки. Субъект РФ должен выходить на федеральный уровень не с декларативным предложением, а с доказанной правовой проблемой. Материалами для такой инициативы могут служить судебная практика, обращения граждан, статистика исполнения региональных программ, заключения контрольно-счетных органов, данные исполнительных органов и экспертные оценки. Чем яснее показана связь между выявленной проблемой и предлагаемым изменением федерального закона, тем выше шанс, что инициатива будет воспринята как нормативно обоснованная, а не как локальное политическое пожелание.

Отдельной проблемой остается качество отзывов субъектов РФ на федеральные законопроекты. Отзыв не должен сводиться к формуле поддержки или несогласия. Для федерального законодателя полезен не сам факт реакции региона, а аргументы, позволяющие оценить проект с точки зрения будущего правоприменения. В мотивированном отзыве целесообразно указывать, какие положения вызывают возражения, какие полномочия субъекта РФ затрагиваются, какие расходы или организационные изменения возникнут, какие альтернативные формулировки могут устранить риск. Без такой структуры отзыв теряет практическое значение.

Проблема формального учета региональных замечаний связана и со сроками законодательного процесса. Нередко проект существенно меняется после первого чтения: появляются новые нормы, уточняются полномочия органов власти, меняются финансовые параметры, вводятся переходные положения. Если субъект РФ выразил позицию только на ранней стадии, а затем текст был переработан, первоначальный отзыв уже не отражает отношение региона к итоговой редакции. Поэтому для значимых проектов необходимо предусматривать возможность повторного направления региональной позиции после внесения существенных поправок.

В этом контексте согласительные процедуры должны выполнять не декоративную, а рабочую функцию. Их задача состоит не в том, чтобы зафиксировать наличие разногласий, а в том, чтобы проверить обоснованность возражений и найти юридически приемлемую редакцию. Участие представителей субъектов РФ в таких процедурах оправдано прежде всего тогда, когда проект перераспределяет полномочия, влияет на региональные бюджеты, меняет порядок оказания публичных услуг или затрагивает комплексные программы развития территорий.

Совет Федерации может играть более заметную роль в согласовании региональных интересов. Его конституционная природа связана с представительством субъектов РФ на федеральном уровне, поэтому верхняя палата обладает возможностью выявлять общие для регионов проблемы еще до того, как конфликт проявится на стадии исполнения закона. Предварительное обсуждение инициативы с сенаторами, профильными комитетами и представителями нескольких субъектов РФ позволяет отличить частную проблему одного региона от системного дефекта регулирования.

При этом нельзя сводить региональное участие только к защите бюджетных интересов. Для субъекта РФ значение имеют также вопросы управляемости, кадрового обеспечения, территориальной доступности государственных и муниципальных услуг, цифровой инфраструктуры, межведомственного обмена данными. Федеральная норма может не требовать крупных расходов, но создавать сложную административную конструкцию, которую трудно реализовать на местах. Такие последствия также должны попадать в поле оценки при подготовке закона.

Важным направлением совершенствования является унификация требований к материалам, направляемым субъектами РФ. Если регион предлагает поправку или возражает против проекта, его позиция должна быть оформлена так, чтобы федеральный орган мог оценить ее без дополнительных запросов. В качестве минимальных элементов можно выделить описание правовой проблемы, указание затрагиваемых полномочий, оценку финансовых и организационных последствий, предложение конкретной редакции нормы и обоснование ее соответствия Конституции РФ и федеральному законодательству. Такой подход повысит ответственность как регионов, так и федерального законодателя.

Не менее важна обратная связь. Если федеральный законодатель отклоняет предложение субъекта РФ, желательно фиксировать мотивы такого решения:

несоответствие предмету регулирования, противоречие действующей системе норм, отсутствие финансового обоснования, дублирование уже существующих положений либо невозможность включения поправки в конкретный законопроект. Наличие мотивированного ответа не означает, что каждое региональное предложение должно быть принято, но оно делает процедуру более прозрачной и снижает риск имитационного согласования.

Судебная защита в данной сфере должна рассматриваться осторожно. Суд не может подменять парламент и решать, какую редакцию закона следует принять. Однако судебный контроль может иметь значение при проверке соблюдения обязательной процедуры, если федеральный закон прямо предусматривает направление проекта субъектам РФ, получение отзывов или рассмотрение разногласий. В таком случае предметом проверки становится не политическая целесообразность закона, а соблюдение установленного порядка учета региональной позиции [2].

Нормативное регулирование организации публичной власти в субъектах РФ после конституционной реформы 2020 года развивается в направлении большего единства системы публичной власти [3]. Это усиливает значение координации между федеральным и региональным уровнями. Однако единство публичной власти не должно толковаться как устранение регионального анализа из федерального законодательства. Напротив, чем выше степень организационного единства, тем важнее заранее согласовывать последствия федеральных решений для субъектов РФ.

Практическая модель учета региональных интересов может строиться по дифференцированному принципу. Для законопроектов, не затрагивающих полномочия субъектов РФ напрямую, достаточно обычного информационного обмена. Для проектов по предметам совместного ведения требуется получение мотивированных отзывов. Для проектов, создающих расходы или меняющих систему регионального управления, необходима расширенная процедура: финансово-экономическая оценка, обсуждение с профильными органами субъектов РФ и возможность повторного рассмотрения после существенных поправок. Такая модель позволит не перегружать законодательный процесс, но усилит гарантии там, где они действительно нужны.

Следует учитывать и риск противоположной крайности. Чрезмерное усложнение согласования может замедлить принятие федеральных законов и

превратить региональное участие в инструмент блокирования решений. Поэтому правовые гарантии должны быть сбалансированы: субъект РФ получает реальную возможность представить позицию, федеральный законодатель обязан ее рассмотреть и мотивировать отказ, но окончательное решение остается за компетентным федеральным органом. В этом балансе выражается федеративная природа российского законодательства.

Таким образом, центральная проблема участия субъектов РФ в федеральном законодательном процессе состоит не в отсутствии формальных каналов, а в недостаточной содержательности их использования. Для повышения качества федерального регулирования необходимо развивать процедуры мотивированного рассмотрения региональных замечаний, усиливать финансово-экономическую оценку проектов, расширять экспертное сопровождение региональных инициатив и обеспечивать обратную связь по отклоненным предложениям. Такая переработка механизма согласования позволит рассматривать позицию субъекта РФ не как факультативное мнение, а как источник информации о реальных условиях исполнения будущего федерального закона.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года).
2. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».
3. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».
4. Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
6. Белик В. Н. Конституционные права личности и их защита. М.: Юрайт, 2024. 170 с. ISBN: 978-5-534-18190-6. EDN: VBFDMI

7. Бялт В. С. Основы конституционного права Российской Федерации. М.: Юрайт, 2023. 156 с. ISBN: 978-5-534-15891-5. EDN: RZLWYS
8. Вербицкая Т. В. Конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации. М.: Юрайт, 2023. 197 с. ISBN: 978-5-534-16065-9. EDN: IQDMNE
9. Иксанов И. С. Особенности реализации нормативно-правовых актов в конституционном праве Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 1. С. 3–7. DOI: 10.18572/1813-1247-2021-1-3-7. EDN: CMBMSY
10. Кабышев С. В. О парадигме конституционного права России в новых исторических реалиях // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 2. С. 2–7. DOI: 10.18572/1812-3767-2023-2-2-7. EDN: MWKEAU
11. Кененова И. П., Троицкая А. А., Шустров Д. Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях. М.: Красанд, 2021. 720 с.
12. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М.: Проспект, 2023. 584 с. ISBN: 978-5-392-37293-5. EDN: CHBWBM
13. Комкова Г. Н., Колесников Е. В., Липчанская М. А. Конституционное право. М.: Юрайт, 2023. 449 с.
14. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. С. А. Комарова. М.: Юрайт, 2023. 411 с.