

Чернов Филипп Андреевичстудент
Московский университет им. С.Ю. Витте
Москва, Россия**УЧАСТИЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ¹****Аннотация**

Рассматриваются правовые формы участия субъектов РФ в подготовке и принятии федеральных законов. Основное внимание уделяется роли региональных парламентов в выражении правовой позиции субъекта РФ, внесении проектов федеральных законов, направлении отзывов и предложений по вопросам совместного ведения. Актуальность исследования определяется влиянием федерального регулирования на объем полномочий субъектов РФ, состояние региональных бюджетов и практику деятельности органов публичной власти на местах.

Ключевые слова: субъект Российской Федерации, законодательный процесс

Федеральный законодательный процесс в российской модели федерализма связан не только с деятельностью федеральных органов власти, поскольку значительная часть принимаемых законов затрагивает компетенцию субъектов РФ и последующее применение правовых норм на региональном уровне. Законодательные органы субъектов РФ участвуют в формировании федерального регулирования через внесение проектов федеральных законов, подготовку отзывов, направление замечаний, обсуждение проектов по вопросам совместного ведения и взаимодействие с палатами Федерального Собрания. Участие региональных парламентов позволяет передавать федеральному законодателю сведения о потребностях конкретных территорий, проблемах правоприменения и возможных последствиях принятия нормативного решения для субъекта РФ.

Конституционная связь между федеральным законодательным процессом и участием субъектов РФ проявляется через институт совместного ведения. По вопросам, отраженным в ст. 72 Конституции РФ, федеральный законодатель принимает нормы, которые затем реализуются региональными органами власти и дополняются правовыми актами субъектов РФ в рамках их компетенции. Поэтому подготовка федерального закона в таких сферах не может рассматриваться только как внутренняя процедура федерального парламента. Регулирование образования, здравоохранения, социальной защиты, природопользования, охраны окружающей среды, жилищных, земельных, трудовых, семейных и иных отношений влияет на

¹ Научный руководитель: Слюсаренко Татьяна Валерьевна, канд. юрид. наук., доцент, декан факультета, доцент кафедры публичного права, Московский университет им. С.Ю. Витте

административную нагрузку региона, его бюджетные обязательства и повседневную правоприменительную практику. Включение позиции субъектов РФ в подготовку проекта федерального закона необходимо для оценки реальных условий исполнения будущих норм на региональном уровне.

Законодательный орган субъекта РФ обладает правом законодательной инициативы в Государственной Думе. Право внесения проекта федерального закона позволяет региональному парламенту предлагать изменения федерального законодательства, основанные на проблемах правоприменения в конкретной территории. Через законодательную инициативу субъект РФ получает возможность представить федеральному законодателю правовую позицию региона, предложить устранение пробелов и противоречий, а также инициировать корректировку норм, затрудняющих реализацию региональных полномочий.

В юридической литературе законодательный процесс определяется как система организационных действий, результатом которых становится принятие закона [7]. Для субъектов РФ особое значение имеет весь порядок подготовки федерального закона, поскольку региональная позиция может быть учтена при разработке проекта, рассмотрении инициативы, подготовке поправок и согласовании спорных положений. Участие региона в федеральном законодательном процессе охватывает внесение законопроекта, направление отзывов, подготовку замечаний, участие в парламентских слушаниях, взаимодействие с депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации и профильными комитетами палат Федерального Собрания.

Правовое положение законодательного органа субъекта РФ определяется Конституцией РФ, федеральным законодательством, конституцией или уставом региона и актами, регулирующими деятельность регионального парламента [1]. Федеральное законодательство определяет обязательные основы статуса регионального парламента, а субъект РФ конкретизирует организацию законодательного органа в собственной конституции или уставе [8].

Региональный законодательный орган формируется посредством выборов и выражает политическое представительство населения субъекта РФ. Участие регионального парламента в федеральном законодательном процессе обеспечивает представление позиции населения конкретного субъекта РФ при подготовке федерального регулирования, поскольку законодательная инициатива субъекта РФ

исходит от представительного органа соответствующей территории. Решение о внесении проекта федерального закона принимается в парламентском порядке и связано с интересами населения региона, потребностями регионального развития и практикой применения федеральных норм [5].

Участие субъектов РФ в федеральном законодательном процессе особенно важно при подготовке законов по предметам совместного ведения. Федеральный законодатель закрепляет общие правила регулирования, а субъекты РФ обеспечивают их реализацию на региональном уровне и принимают собственные нормативные акты в пределах предоставленных полномочий. Игнорирование финансовых, территориальных, демографических и организационных особенностей региона может осложнить исполнение федерального закона. Региональная позиция позволяет заранее выявить правовые и организационные риски, связанные с будущим применением проекта.

Право законодательной инициативы выступает одной из конституционно закрепленных форм участия регионов в федеральном законотворчестве. Законодательные органы субъектов РФ направляют в Государственную Думу значительное количество проектов федеральных законов, однако федеральным законом становится ограниченная часть региональных инициатив [1]. Небольшое количество принятых проектов, внесенных законодательными органами субъектов РФ, свидетельствует о низкой результативности механизма региональной законодательной инициативы.

Низкая доля законопроектов субъектов РФ, принятых в качестве федеральных законов, может быть обусловлена несколькими факторами, среди которых следует отметить неполную регламентацию подготовки проектов федеральных законов в отдельных региональных парламентах, недостаточную эффективность правовой, финансово-экономической, антикоррупционной и юридико-технической экспертизы, слабую связь отдельных инициатив с системой федерального законодательства и отсутствие развернутого обоснования предлагаемого нормативного решения. Дополнительные сложности возникают при недостаточной координации работы региональных парламентов, комитетов Государственной Думы и федеральных органов исполнительной власти [12].

Недостаточная проработка текста законопроекта и сопроводительных материалов может затруднить рассмотрение инициативы субъекта РФ в

Государственной Думе. Проект может содержать неопределенный предмет правового регулирования, неточные формулировки, повторение действующих норм, отсутствие самостоятельного правового решения, противоречие Конституции РФ или федеральному законодательству. Рассмотрение осложняется при отсутствии финансово-экономического обоснования, прогноза правовых и социально-экономических последствий, заключений по вопросам бюджетных обязательств и иных материалов, необходимых для оценки предложенного нормативного решения [9]. Перечисленные недостатки снижают вероятность принятия проекта в качестве федерального закона.

Взаимодействие региональных парламентов с Советом Федерации позволяет предварительно оценить содержание проекта федерального закона с учетом интересов субъектов РФ. Верхняя палата Федерального Собрания представляет регионы на федеральном уровне, поэтому ее экспертные, координационные и согласительные возможности могут использоваться при подготовке региональных инициатив. Предварительное обсуждение проекта с сенаторами от соответствующего региона, профильными комитетами Совета Федерации и представителями других субъектов РФ помогает выявить юридико-технические недостатки, оценить соответствие инициативы федеральному законодательству и определить вероятность ее поддержки до официального внесения в Государственную Думу.

Участие субъектов РФ в федеральном законодательном процессе охватывает не только внесение самостоятельных законопроектов, т.к. значительная часть федеральных актов разрабатывается федеральными органами. Следовательно, учет позиции регионов требуется и при рассмотрении проектов, подготовленных Президентом РФ, Правительством РФ, депутатами Государственной Думы или иными субъектами права законодательной инициативы.

Механизм учета позиции субъектов РФ по проектам федеральных законов нуждается в более детальной регламентации. Региональные парламенты и высшие исполнительные органы субъектов РФ направляют предложения, замечания и возражения по проектам, затрагивающим совместное ведение. Федеральные органы должны рассматривать представленные материалы в сроки, предусмотренные законом, и учитывать результаты рассмотрения при дальнейшей подготовке проекта. При отсутствии обязанности мотивировать отказ от учета предложений субъектов РФ

федеральный законодатель может рассмотреть региональные замечания без содержательной правовой оценки [14].

Закрепление правовых последствий за нарушение порядка рассмотрения региональной позиции необходимо для придания согласованию проектов федеральных законов реального юридического значения. Федеральный законодатель обязан оценивать предложения субъектов РФ, если они представлены в установленный срок и соответствуют требованиям к оформлению. Региональные органы, направляющие замечания, должны обосновывать их правовыми, финансовыми или организационными аргументами, поскольку неопределенные материалы не позволяют использовать их при доработке проекта.

Проекты федеральных законов по вопросам совместного ведения требуют отдельного порядка согласования. Если проект затрагивает финансовые обязательства субъектов РФ, перераспределяет полномочия, вводит новые обязанности региональных органов или влияет на региональные программы, то позиция субъекта РФ должна учитываться на всех стадиях рассмотрения. Ограничение участия регионов направлением отзыва на раннем этапе не обеспечивает полноценного согласования интересов. Региону необходимо предоставить возможность участвовать в обсуждении поправок, возникающих во втором и третьем чтениях, поскольку содержание проекта может существенно измениться непосредственно на поздних этапах рассмотрения [6].

Совершенствование участия субъектов РФ в федеральном законодательном процессе требует изменения регулирования работы согласительных комиссий. При возникновении разногласий по проектам, затрагивающим совместное ведение, согласительная комиссия должна рассматривать мотивированные предложения регионов наряду с позицией федеральных органов. Регламент Государственной Думы целесообразно дополнить нормами о порядке рассмотрения таких разногласий, составе участников обсуждения, сроках подготовки заключений и правовых последствиях отказа от учета позиции субъекта РФ.

Законодательные органы субъектов РФ включены в перечень субъектов права законодательной инициативы и вправе вносить проекты федеральных законов в Государственную Думу. Однако реализация этого права зависит не только от его конституционного закрепления, но и от организационных, экспертных и политических возможностей участника законодательного процесса. Региональные парламенты, как

правило, располагают меньшими ресурсами для подготовки и сопровождения законопроектов, чем федеральные субъекты законодательной инициативы. Для повышения результативности региональных законопроектов необходимо обеспечить субъектам РФ доступ к экспертному сопровождению, предварительным консультациям с профильными комитетами, процедурам доработки проектов и участию в обсуждении поправок [1].

Судебная защита права субъектов РФ на участие в федеральном законодательном процессе требует более четкого нормативного оформления. При нарушении федеральным органом правил учета позиции региона субъект РФ должен иметь возможность обжаловать допущенное процессуальное нарушение. Судебный контроль необходим для проверки соблюдения требований, регулирующих участие субъектов РФ в подготовке федерального закона. Судебное обжалование процессуальных нарушений позволит проверять соблюдение порядка рассмотрения региональной позиции и исключать необоснованное игнорирование предложений субъекта РФ при подготовке федерального закона.

Участие субъектов РФ в федеральном законодательном процессе требует дифференцированной модели. Степень вовлечения региона в подготовку федерального закона должна зависеть от предмета регулирования, объема затрагиваемых полномочий, финансовых последствий для субъекта РФ и влияния проекта на региональные программы. При регулировании общих вопросов организации публичной власти может быть достаточно направления отзыва и предложений. При перераспределении полномочий или возложении на субъект РФ новых расходов требуется более тщательное согласование с региональными органами власти. При затрагивании интересов всех субъектов РФ целесообразно использовать площадки Совета Федерации и межрегионального обсуждения [11].

Участие субъектов РФ в федеральном законодательстве требует предварительной организации работы региональных парламентов по подготовке федеральных законодательных инициатив. Законодательные органы субъектов РФ должны выявлять проблемы федерального регулирования, возникающие при применении федеральных норм на региональном уровне, и готовить предложения с учетом судебной практики, обращений граждан, данных исполнительных органов региона и экспертных заключений. Предварительная подготовка таких предложений позволит вносить в Государственную Думу проекты федеральных законов, основанные

на проверенных правоприменительных материалах и потребностях регионального развития.

Таким образом, участие субъектов РФ в федеральном законодательном процессе представляет собой важный элемент российского федерализма. Региональные парламенты участвуют в федеральном законотворчестве через внесение проектов федеральных законов, направление отзывов, подготовку поправок, согласование проектов и взаимодействие с палатами Федерального Собрания. Эффективность участия зависит от качества правовой и финансово-экономической экспертизы региональных предложений, доступа субъектов РФ к обсуждению законопроекта после его внесения в Государственную Думу и закрепления правовых последствий за нарушение порядка рассмотрения региональной позиции. Судебное обжалование процессуальных нарушений должно дополнять гарантии участия субъектов РФ в федеральном законодательном процессе, поскольку судебный контроль позволяет установить факт рассмотрения региональной позиции при подготовке федерального закона. Закрепление порядка рассмотрения предложений субъектов РФ, обсуждения поправок и разрешения разногласий позволит региону участвовать в разработке проекта, последующей доработке законопроекта и согласовании спорных положений.

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) // Официальный текст Конституции Российской Федерации с внесенными поправками от 14 марта 2020 года опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 4 июля 2020 года

2. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 25.07.1994, № 13, ст. 1447

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» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 16.03.2020, № 11, ст. 1416

4. Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2020 года № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 16.11.2020, № 46, ст. 7196

5. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 18.10.1999, № 42, ст. 5005

6. Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 08.05.2006, № 19, ст. 2060

8. Белик В. Н. Конституционные права личности и их защита. М.: Юрайт, 2024. 170 с. ISBN: 978-5-534-18190-6. EDN: VBFDMI

9. Бялт В. С. Основы конституционного права Российской Федерации. М.: Юрайт, 2023. 156 с. ISBN: 978-5-534-15891-5 EDN: RZLWYS

10. 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

11. Иксанов И.С. Особенности реализации нормативно-правовых актов в конституционном праве Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. N 1. С. 3–7. DOI: 10.18572/1813-1247-2021-1-3-7. EDN: SMBMSY

12. Кабышев С.В. О парадигме конституционного права России в новых исторических реалиях // Конституционное и муниципальное право. 2023. N 2. С. 2–7. DOI: 10.18572/1812-3767-2023-2-2-7. EDN: MWKEAU

13. Кененова И. П., Троицкая А. А., Шустров Д. Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях. М.: Красанд, 2021. 720 с.

14. Козлова Е. И, Кутафин О. Е. Конституционное право России. М.: Проспект, 2023. 584 с. ISBN: 978-5-392-37293-5. EDN: CHBWBM

15. Комкова Г. Н., Колесников Е. В., Липчанская М. А. Конституционное право. М.: Юрайт, 2023. 449 с.

16. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. С. А. Комарова. М.: Юрайт, 2023. 411 с.