

УДК 342

DOI 10.34670/AR.2019.89.8.004

Региональный парламент в федеральном законодательном процессе**Иналкаева Казбан Саматовна**Кандидат юридических наук, доцент,
завкафедрой правовых дисциплин,Чеченский государственный педагогический университет,
364051, Российская Федерация, Грозный, пр. Исаева, 62;
e-mail: Kazban1961@mail.ru**Аннотация**

Статья посвящена участию регионального парламента в федеральном законодательном процессе, который заключается как в реализации права законодательной инициативы, участия в согласовании проектов федеральных законов, так и согласовании законов по внесению изменений в Конституцию РФ. Автор констатирует, что современный этап развития российского общества характеризуется коренными преобразованиями в сфере государственности, в частности, существенными изменениями в системе законодательной власти. Отмечается, что взаимодействие региональных парламента с федеральными органами власти, пока что мало проработано и нуждается в осмыслении. Автор указывает, что одним из критериев эффективности деятельности региональных парламента власти является состояние ее законодательной деятельности, степень ее организованности, уровень понимания региональными органами и депутатами парламента существа, содержания и технологий законодательной деятельности. На основе анализа научных подходов отечественной доктрины формируется понятие национальной правовой системы, которая включает в себя комплекс правовых норм. Основным элементом национальной права выдвигается работа по охране и осуществлению норм права в определенных отношениях. Проведен анализ типичных недостатков при принятии законов. Отмечается, что внутреннее право необходимо понять, как исторически сформировавшуюся систему права отдельного государства, а также применяемого в этом государстве права осуществления нормотворческой деятельности. Делается вывод, что в федеральное законодательство должна быть введена норма о гарантиях отстаивания региональным парламентом своих нормотворческих интересов в федеральном законодательном процессе.

Для цитирования в научных исследованиях

Иналкаева К.С. Региональный парламент в федеральном законодательном процессе // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 8А. С. 38-44. DOI 10.34670/AR.2019.89.8.004

Ключевые слова

Конституция, региональный парламент, федеральный закон, нормотворческий процесс, право законодательной инициативы, национальная правовая система.

Введение

Так как всякая система права выступает итогом правотворческой деятельности государства, то и в внутреннюю правовую систему подключают нормотворческую работу государственных органов, общественных и других организаций по внесению изменений, принятию и совершенствованию функционирующих норм права.

Основным элементом национального права выдвигается работа по охране и осуществлению норм права в определенных отношениях. Потому как законотворческая работа доходит до своей конечной цели только на стадии осуществления, олицетворения функционирующих норм в конкретных отношениях, стадии формирования правовых отношений, соответственных нормам права.

Основная часть

Граждане, государственные органы и другие субъекты, существуя как субъекты правотворческой, правоохранительной и правоприменительной деятельности, реализовывают свои действия и акты, значительные решения, вступают в определенные правоотношения. Особенно значительна роль таковых его отраслей, как правовая наука и правовая идеология на стадии правотворчества, создания новых норм права [Афанасьев, 2008].

Второй отличительной особенностью такого понятия как формирования внутреннего права заключается в том, что оно включает всю правовую систему как в динамике, так в историческом развитии. Всякое современное национальное право выступает результатом ставшим итогом ее долговременного исторического формирования.

Следовательно, внутреннее право необходимо понять, как исторически сформировавшуюся систему права отдельного государства, а также применяемые в этом государстве устройства государственных органов, право осуществления нормотворческой деятельности и т.д., затребованной обеспечивать гармоничное функционирование общества как на федеральном, так и региональном уровне.

Современный этап развития российского общества характеризуется коренными преобразованиями в сфере государственности, в частности, существенными изменениями в системе законодательной власти. Суть данных изменений находится в становлении в России политических институциональных форм, характерных демократическому независимому государству, которое ориентировано в своем функционировании на приоритет общечеловеческих ценностей, в создании федерации концептуально обновленного типа. В данном контексте происходят существенные перемены во взаимоотношениях федерального центра и регионов, и выдвигаются новые требования к данным отношениям, в силу чего делается еще значительнее задача гармонизации центробежной и центростремительной составляющих взаимодействия федерального центра и регионов. Нахождение лучшего баланса становления самостоятельности последних и поддержания целостности и неделимости России как единого государства является главной задачей. Сложность данной задачи определяется и возросшими требованиями к функционированию региональных парламентов. Одним из критериев эффективности деятельности региональных парламентов власти является состояние ее законодательной деятельности, степень ее организованности, уровень понимания региональными органами и депутатами парламентов существа, содержания и технологий законодательной деятельности.

В российских регионах накоплен достаточно богатый и различный опыт по внедрению таких институтов как референдум, местное самоуправление, народная инициатива, представительные органы. Однако, в то же время происходит инициированное центром укрепление федеральной вертикали власти.

Перед региональными парламентами становятся новые задачи. В этой связи нужно подчеркивать, что взаимодействие региональных парламентов с федеральными органами власти, пока что мало проработано и нуждается в осмыслении. Необходимо раскрыть и устранить противоречия, существующих между федеральным и региональными законодательствами, установить строгую субординацию бесчисленных нормативных правовых актов. Существенное значение имеет обнаружение изъянов, которые осложняют работу региональных парламентов и снижают ее эффективность.

Региональные парламенты принимают участие в федеральном нормотворческом процессе, что необходимо для решения задач, сосредоточенных на гарантирование целостности правового пространства.

Необходимо отметить, что в конституционно-правовой науке отсутствуют комплексные исследования, посвященные предоставленной проблеме. Это обусловлено наличием практических проблем. К примеру, в региональных законах о правотворчестве нет еще основных положений об их законодательной деятельности. Научные разработки, которые посвящены законодательному процессу, в настоящее время, а также в будущем внесут существенный вклад в решение ряда важных и актуальных проблем правового регулирования, а также в правотворческую практику.

Существенные вопросы участия региональных парламентов остаются вне поля зрения исследователей конституционного права, работающих над данной проблематикой. К нерешенным вопросам можно отнести вопросы о сущности нормотворчества, его специфике, понятии и видах. Под особым нормотворчеством понимается издание нормативно-правовых актов двумя и более органами, занимающими нормотворчеством. Настоящий признак свойственен и для участия региональных парламентов в федеральном законодательном процессе. К примеру, федеральные законы принимаются Государственной Думой, региональные парламенты участвуют в принятии федеральных законов, что отрегулировано рядом особенных норм федерального законодательства.

Во-первых, это представленная частью 1 статьи 104 Конституции России право законодательной инициативы региональным парламентам¹.

Во-вторых, в случаях, установленных федеральным законодательством, особое нормотворчество региональных парламентов осуществляют по предметам исключительного ведения Российской Федерации.

В-третьих, согласование федеральных законов с региональными парламентами. Подтверждение настоящему мы находим в пункте 1 статьи 5 Федерального закона №184-ФЗ².

В зависимости от характера нормотворческих полномочий региональных парламентов особое нормотворчество подразделяется на законотворчество, основанное на праве

¹ Конституция Российской Федерации: принята 12 декабря 1993 года на Референдуме Российской Федерации (ред. от 21.07.2014).

² Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

законодательной инициативы, и законотворчество, основанное на обязанности региональных парламентов участвовать в подготовке соответствующих федеральных законов.

Конституция наделило правом конституционной инициативы, наравне с иными органами государственной власти, региональные парламенты (часть 1 статьи 104 и в статье 134 Конституции). Данная норма причислена к особым конституционным положениям, потому как может быть изменена в результате пересмотра Конституции. В ходе подготовки предложений о пересмотре Конституции региональные парламенты обязаны следовать положению статьи 136 Конституции. Согласно Федеральному закону №33-ФЗ региональные парламенты готовят свои предложения о поправках к Конституции РФ в форме проекта Закона Российской Федерации «О поправках к Конституции»³, в котором необходимо быть сформулирован либо текст новой статьи Конституции, или же текст новой ее редакции (части или пункта статьи), либо положение об изъятии статьи (части или пункта статьи). Форма предложений о пересмотре Конституции законодательством не определена.

Конституция не устанавливает, как принимаются решения, которые связаны с внесением предложений о пересмотре и внесении поправок к Конституции. Стало быть, региональные парламенты подобные решения могут принимать согласно порядку, установленному законом субъекта Российской Федерации о нормотворчестве или же в порядке, установленном регламентом о них, то есть проводить голосование при присутствии кворума, оформлять предложения о пересмотре и поправках к Конституции постановлением и т.д.

Так, в 2008 году и 2014 году региональные парламенты принимали участие в рассмотрении федеральных законов об внесении изменений в Конституцию России⁴.

Чтобы закон Российской Федерации о поправках к Конституции вступил в силу, его должны поддержать не менее чем две третьих региональных парламентов. По своим важнейшим признакам предоставленное нормотворчество причисляется к особому производству.

Предложения о пересмотре Конституции и поправках к ней могут вноситься региональным парламентом в Государственную Думу, правда на этом участие данного регионального парламента, внесшего поправку в развитие Конституции, заканчивается.

Как мы указывали выше, часть 1 статьи 104 Конституции предоставило региональному парламенту наравне с иными органами право законодательной инициативы, что реализуется посредством подготовки проекта соответствующего федерального закона для внесения его на рассмотрение Государственной Думы.

Проект федерального закона подготавливается и вносится в Государственную Думу согласно региональному законодательству в порядке, установленном регламентом регионального парламента. Однако проект федерального закона, подготовленного региональным парламентом, должен быть подготовлен согласно определенным требованиям. Так, в части 3 статьи 104 Конституции говорится, что проекты законов о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие проекты законов, предусматривающие расходы,

³ Федеральный закон от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

⁴ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы».

2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации».

покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства Российской Федерации. Таким образом, проекты региональных парламентов, требующие финансовых затрат при их реализации, не могут принять к рассмотрению, если нет заключение высшего исполнительного органа страны. Указанное положение Конституции сопряжено с возможностями федерального бюджета.

Для увеличения роли законодательной инициативы регионального парламента в издании федеральных законов было бы целесообразно поддержать мнения ученых-исследователей о принятии федерального закона о законодательной инициативе субъектов Российской Федерации [Золотухина, 2017].

Другим видом особого нормотворчества является нормотворчество регионального парламента, образованное на нормотворческой обязанности участвовать в федеральном законодательном процессе. Обязанность регионального парламента, требующая от него непосредственного участия в федеральном законодательном процессе, выражена в Федеральном законе №33-ФЗ⁵. Согласно этому закону региональный парламента обязан рассматривать направленный ему проект закона о поправках к Конституции не позднее одного года со дня его принятия. Постановление регионального парламента направляется в течение четырнадцати дней в Совет Федерации. Рассмотрение закона о поправках к Конституции Российской Федерации реализуется региональным парламентом самостоятельно согласно законодательству субъекта Российской Федерации или же регламенту регионального парламента.

Другая нормотворческая обязанность регионального парламента принимать участие в федеральном законодательном процессе, которая заключается в согласовании проектов федеральных законов по предметам совместного ведения с органами государственной власти субъектов Российской Федерации [Лукияничкова, 2009]. Государственная Дума направляет такие проекты в региональный парламента, который должен в 30-дневный срок дать на них отзывы. Если региональный парламента и высший исполнительный орган больше, чем одной трети субъектов Российской Федерации выскажутся против принятия проекта федерального закона, направленного ему для согласования в первом чтении, то Государственная Дума может создать согласительную комиссию.

Заключение

Наверное, стоит согласиться с теми учеными, которые отмечают, что в месячный срок весьма трудно получить проект закона из Государственной Думы, изучить, обсудить на сессии регионального парламента, внести изменения и обратно направить его в Государственную Думу. Эта норма ставит учет предложений и замечаний на проект федерального закона полностью в зависимость от усмотрения федерального законодательства. Соответственно на федеральном уровне должна установлена норма о гарантиях отстаивания региональным парламентом своих нормотворческих интересов в федеральном законодательном процессе. Также было бы целесообразно участие депутатов регионального парламента в рамках парламентских слушаний в цивилизованном отстаивании перед Государственной Думой

⁵ Федеральный закон от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

нормотворческих интересов субъектов Российской Федерации.

Библиография

1. Афанасьев А.Н. Глобализация силы или глобализация права? // Юридический мир. 2008. № 3. С. 22.
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы».
3. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации».
4. Золотухина Т.А. Законотворческая деятельность в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дис. ... докт. юрид. наук. Белгород, 2017. 452 с.
5. Конституция Российской Федерации: принята 12 декабря 1993 года на Референдуме Российской Федерации (ред. от 21.07.2014).
6. Лукьянчикова Е.Ф. Производство по принятию нормативных правовых актов законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис... канд. юрид. наук. Белгород, 2009. 214 с.
7. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
8. Федеральный закон от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

Regional parliament in the federal legislative process

Kazban S. Inalkaeva

PhD in Law, Associate Professor,
Head of the Department of Legal disciplines,
Chechen State Pedagogical University,
364068, 62, Isaeva av., Grozny, Russian Federation;
e-mail: Kazban1961@mail.ru

Abstract

The article is devoted to the participation of the regional parliament in the federal law-making process, which consists in the exercise of the right of legislative initiative, participation in the coordination of draft federal laws, and the coordination of laws on amendments to the Constitution of the Russian Federation. The author states that the modern stage of development of the Russian society is characterized by radical transformations in the sphere of statehood, in particular, significant changes in the system of legislative power. It is noted that the interaction of regional parliaments with the Federal authorities, so far little worked out and needs to be understood. The author points out that one of the criteria for the effectiveness of the regional parliaments of power is the state of its legislative activity, the degree of its organization, the level of understanding by regional bodies and deputies of parliaments of the substance, content and technology of legislative activity. On the basis of the analysis of scientific approaches of the domestic doctrine, the concept of the national legal system, which includes a set of legal norms, is formed. The main element of national law is the protection and implementation of the law in certain respects. It is noted that the internal law must be understood as a historically formed system of law of an individual state, as well as applicable in this state the law of law-making.

For citation

Inalkaeva K.S. (2019) Regional'nyi parlament v federal'nom zakonodatel'nom protsesse [Regional parliament in the federal legislative process]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (8A), pp. 38-44. DOI 10.34670/AR.2019.89.8.004

Keywords

Constitution, the regional parliament, federal law, legislative process, law of legislative initiative, national legal system.

References

1. Afanas'ev A.N. (2008) Globalizatsiya sily ili globalizatsiya prava? [Globalization of power or globalization of law?]. *Yuridicheskii mir* [Legal world], 3, p. 22.
2. *Federal'nyi zakon ot 6 oktyabrya 1999 goda № 184-FZ (red. ot 30.10.2017) «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii»* [Federal Law of October 6, 1999 No. 184-FZ (as amended on October 30, 2017) "On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Government Agencies of the Subjects of the Russian Federation"].
3. *Federal'nyi zakon ot 4 marta 1998 goda № 33-FZ (red. ot 08.03.2015) «O poryadke prinyatiya i vstupleniya v silu popravok k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii»* [Federal Law of March 4, 1998 No. 33-ФЗ (as amended on March 8, 2015) "On the Procedure for Adopting and Entering into Force of Amendments to the Constitution of the Russian Federation"].
4. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata 12 dekabrya 1993 goda na Referendume Rossiiskoi Federatsii (red. ot 21.07.2014)* [Constitution of the Russian Federation: adopted on December 12, 1993 at a referendum of the Russian Federation (as amended on July 21, 2014)].
5. Luk'yanchikova E.F. (2009) *Proizvodstvo po prinyatiyu normativnykh pravovykh aktov zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) organami gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: konstitutsionno-pravovoe issledovanie. Doct. Dis.* [Proceedings for the adoption of regulatory legal acts by legislative (representative) bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation: constitutional and legal research. Doct. Dis.]. Belgorod.
6. *Zakon Rossiiskoi Federatsii o popravke k Konstitutsii RF ot 30 dekabrya 2008 goda № 6-FKZ «Ob izmenenii sroka polnomochii Prezidenta Rossiiskoi Federatsii i Gosudarstvennoi Dumi»* [The law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of December 30, 2008 No. 6-FKZ "On changing the term of office of the President of the Russian Federation and the State Duma"].
7. *Zakon Rossiiskoi Federatsii o popravke k Konstitutsii RF ot 5 fevralya 2014 goda № 2-FKZ «O Verkhovnom Sude Rossiiskoi Federatsii i prokurature Rossiiskoi Federatsii»* [The law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation dated February 5, 2014 No. 2-FKZ "On the Supreme Court of the Russian Federation and the prosecutor's office of the Russian Federation"].
8. Zolotukhina T.A. (2017) *Zakonotvorcheskaya deyatel'nost' v Rossiiskoi Federatsii: teoretiko-pravovoe issledovanie. Doct. Dis.* [Legislative activity in the Russian Federation: theoretical and legal research. Doct. Dis.]. Belgorod.