

Научная статья

УДК 342.53

DOI: 10.17150/1819-0928.2021.22(3).202-210



## О перспективах развития межпарламентских форм законотворческой деятельности в законотворческом процессе Российской Федерации

**Ольга Анатольевна Фомичева**

Московский финансово-юридический университет МФЮА (филиал в г. Орске), Орск, Россия  
olga-fomicheva@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4000-0924>

### АННОТАЦИЯ

В статье рассматривается практика правового регулирования межпарламентского взаимодействия с целью формирования базовых форм законотворческой деятельности, необходимых для осуществления законотворческого процесса. Вводимый автором новый подход к понятию «законотворческий процесс» позволяет раскрыть все необходимые формы законотворческой деятельности для межпарламентского взаимодействия, а также обеспечивает возможность субъектам Российской Федерации самостоятельно определять порядок принятия региональных законов. Выделены основные формы межпарламентского взаимодействия, которые необходимы для осуществления законотворческого процесса. Определены проблемы, препятствующие межпарламентскому взаимодействию. Сформулирован ряд предложений с учетом практики правового регулирования межпарламентского взаимодействия для развития новых форм и совершенствования имеющихся.

Научная и практическая ценность в раскрытии особенностей развивающихся форм межпарламентского взаимодействия в законотворческом процессе и их систематизации состоит в том, что это позволит активизировать работу региональных парламентов, обеспечить баланс самостоятельности парламентов и расширить возможности участия иных субъектов законотворческого процесса. Исследование практики правового регулирования межпарламентского взаимодействия, в том числе проявившихся в федеральных округах новых межпарламентских объединений, позволяет выделить специфику законотворческого процесса в качестве предмета самостоятельного регулирования субъектами Российской Федерации. Обозначенные автором перспективы развития межпарламентских форм законотворческой деятельности позволят, с одной стороны, максимально дифференцированно подходить к проблеме изучения регионального законотворческого процесса в целом и идентификации специфики каждого субъекта Российской Федерации в частности, а с другой — изучать законотворческий процесс в системном единстве и с опорой на единые методологические основы.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Парламент, субъекты РФ, формы деятельности, законотворческий процесс, межпарламентские ассоциации, совет законодателей, законопроект, Конституция РФ

### ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Фомичева О.А. О перспективах развития межпарламентских форм законотворческой деятельности в законотворческом процессе Российской Федерации // Академический юридический журнал. 2021. Т. 22, № 3. С. 202–210. DOI: 10.17150/1819-0928.2021.22(3).202-210.

Original article

## On the prospects for the development of inter-parliamentary forms of lawmaking in the legislative process of the Russian Federation

**Olga A. Fomicheva**

Moscow University of Finance and Law MFLA (branch in Orsk), Orsk, Russia  
olga-fomicheva@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4000-0924>

### ABSTRACT

The article examines the practice of legal regulation of inter-parliamentary interaction in order to form the basic forms of lawmaking activities necessary for the implementation of the legislative process. The new approach introduced by the author to the concept of “legislative process” makes it possible to reveal all the necessary forms of lawmaking activity for inter-parliamentary interaction, and also provides an opportunity

© Фомичева О.А., 2021

for the constituent entities of the Russian Federation to independently determine the procedure for adopting regional laws. The main forms of inter-parliamentary interaction, which are necessary for the implementation of the legislative process, are highlighted. Problems that hinder inter-parliamentary interaction have been identified. A number of proposals have been formulated, taking into account the practice of legal regulation of inter-parliamentary interaction for the development of new forms and improvement of existing ones.

The scientific and practical value in disclosing the features of developing forms of inter-parliamentary interaction in the legislative process and their systematization lies in the fact that this will make it possible to activate the work of regional parliaments, ensure a balance of independence of parliaments and expand the opportunities for the participation of other subjects of the legislative process. The study of the practice of legal regulation of inter-parliamentary interaction, including the new inter-parliamentary associations that emerged in the Federal Districts, makes it possible to single out the specifics of the law-making process as a subject of independent regulation by the constituent entities of the Russian Federation.

The prospects for the development of inter-parliamentary forms of legislative activity outlined by the author will allow, on the one hand, the most differentiated approach to the problem of studying the regional legislative process as a whole and identifying the specifics of each constituent entity of the Russian Federation in particular, and on the other hand, to study the law-making process in systemic unity and based on common methodological foundations.

#### KEYWORDS

Parliament, constituent entities of the Russian Federation, forms of activity, legislative process, inter-parliamentary associations, Council of legislators, draft law, Constitution of the Russian Federation

#### FOR CITATION

Fomicheva O.A. On the prospects for the development of inter-parliamentary forms of lawmaking in the legislative process of the Russian Federation. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*. 2021; 22(3):202–210. (In Russ.). DOI: 10.17150/1819-0928.2021.22(3).202-210.

Для повышения качества российских законов федеральные и региональные парламенты должны быть связаны друг с другом, и такая связь обеспечивается различными формами. Цель взаимодействия парламентов состоит в том, чтобы обеспечить участие региональных парламентов в решении федеральных вопросов, а федеральный парламент, в свою очередь, получает возможность обеспечивать региональные интересы. Вопрос взаимодействия между палатами Федерального Собрания Российской Федерации (далее – ФС РФ) и региональными парламентами постоянно поднимается учеными с целью улучшить эту совместную работу в реализации права законодательной инициативы субъектами Российской Федерации (далее – субъектами РФ) в федеральном парламенте или в согласовании проектов федеральных законов [1–3]. Вместе с тем для охвата всей законотворческой деятельности по принятию законов требуется расширить формы сотрудничества, на что обращает внимание и А. В. Безруков [4, с. 57].

Учитывая широту взглядов на понятие межпарламентского взаимодействия, в котором многие ученые видят также сотрудничество российского федерального парламента и парламентах иных государств, отметим, что в настоящем исследовании будет рассмотрено межпарламентское взаимодействие российских парламентах и только в российском законотворческом процессе. Наша цель – выявление негативного или позитивного опыта с последующей выработкой рекомендаций

через рассмотрение практики правового регулирования форм законотворческой деятельности по участию в межпарламентском законотворческом процессе каждого регионального парламента.

Понятия «законодательный процесс» и «законотворческий процесс» не определены нормами Конституции РФ и регламентов палат федерального парламента, а среди ученых не сложилось единого понимания в применении данной терминологии. Сущность понятия «законотворческий процесс» не выделена из содержания понятия «законодательный процесс», в науке конституционного права эти понятия между собой не разграничены, иногда взаимозамещены. Большинство научных определений в отношении понятия «законодательный процесс» сводятся к государственной процедурной юридически оформленной деятельности в определенном порядке для принятия закона («дачи» закона).

Вместе с тем понятие «законотворческий процесс» является более широким по отношению к понятию «законодательный процесс» и, по мнению автора, охватывает совокупность форм законотворческой деятельности (мыслительной, научной и иных форм, имеющих в практике и выделяемых учеными [5, с. 42]) для выполнения всей специфики принятия законов с учетом разницы между исходными понятиями «дать» (ввести в систему права закон) и «творить» (подготовить и реализовать мероприятия для создания закона).

Поскольку региональные парламентах в соответствии с принципом федерализма обладают

определенной долей самостоятельности в выборе форм законотворческой деятельности, и перечень таких форм многообразен, при исследовании вопросов соответствующего правового регулирования предлагаем применять термин «законотворческий процесс» как более подходящий для охвата имеющегося многообразия и специфики процедур.

Межпарламентский законотворческий процесс включает любые формы взаимодействия парламентов субъектов РФ между собой или между палатами федерального парламента, а также взаимодействие Государственной Думы ФС РФ и парламента(тов) субъекта(ов) РФ. Палаты федерального парламента, равно как и региональные парламента, могут взаимодействовать через структурные подразделения (комитеты, комиссии, депутатские объединения и др.), а также посредством личных контактов депутатов. Среди традиционных форм взаимодействия — обсуждение законопроекта между Государственной Думой и Советом Федерации ФС РФ в согласительной комиссии, участие в работе Совета Законодателей, работа межпарламентских объединений в федеральных округах, иные формы сотрудничества в ходе законотворческого процесса между региональными парламентами или их структурными подразделениями.

Наибольшее распространение получили межпарламентские формы законотворческой деятельности в виде согласования законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, установленным статьей 72 Конституции Российской Федерации в порядке пункта 1 статьи 26.4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Закон № 184-ФЗ)<sup>1</sup>. Совет Государственной Думы ФС РФ обязан направить законопроект во все субъекты РФ. Дальнейшее рассмотрение федерального законопроекта может быть продолжено после получения Государственной Думой ФС РФ отзывов на законопроект.

Необходимость этой формы межпарламентского взаимодействия в законотворческом процессе продиктована Конституционным Судом Российской Федерации в целях недопущения ослабления стремления субъектов Российской

Федерации к развитию собственной законодательной базы и усиления характеристики федеративного государства<sup>2</sup>. На сложность этой формы законотворческой деятельности обращают внимание и ученые, и практики. Так, В.И. Червонюк справедливо обращает внимание на особый набор разнообразных тактических приемов применения технико-юридических средств [6, с. 35] данной процедуры. Согласование законопроекта является сложносоставной формой законотворческой деятельности, в которой на практике каждый субъект Российской Федерации применяет свои «технико-юридические средства». В Оренбургской области, к примеру, в процессе согласования принимают участие не только парламент, но и исполнительная власть: Правительство Оренбургской области, Вице-губернатор — руководитель аппарата Губернатора и Правительства Оренбургской области, государственно-правовое управление аппарата Губернатора и Правительства Оренбургской области<sup>3</sup>. И каждый участник этой сложносоставной формы законотворческой деятельности разрабатывает собственные технико-организационные и/или юридические правила участия.

В каждом из субъектов Российской Федерации разрабатываются свои технологии согласования федеральных законопроектов. Поскольку на законотворческий процесс экспертиза оказывает существенное влияние и изменяет «психологическое и политическое восприятие законопроекта депутатами» [7, с. 183], то в этот процесс для подготовки заключений по законопроектам определенной специфики вовлекаются эксперты. Так, в Новгородской области обязательно проводится антикоррупционная экспертиза. Постоянный состав экспертной комиссии включает депутатов и специалистов правового управления, но он может дополняться: в состав антикоррупционной комиссии могут входить Уполномоченный по правам человека, представители управления Министерства юстиции, Счетной палаты, регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федер. закон от 06 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>2</sup> По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко : Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февр. 2013 г. № 4-П // Собрание законодательства РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

<sup>3</sup> О Порядке согласования проектов федеральных законов Правительством Оренбургской области : Указ Губернатора Оренбургской области от 01 февр. 2008 г. № 18-ук // Российские законы. URL: <http://zakon-region3.ru/1/167451/>.

России», специалисты иных организаций<sup>4</sup>. В Республике Татарстан в согласовании федеральных законопроектов принимает участие полномочный представитель Президента Республики Татарстан в Государственном Совете<sup>5</sup>, в Калужской области для подготовки аналитической, социально-экономической экспертизы приглашается управление аналитики, взаимодействия со СМИ и информационного обеспечения аппарата Законодательного Собрания<sup>6</sup>.

Каждый из субъектов Российской Федерации определяет собственные процедуры по согласованию федеральных законопроектов, в которых участвуют различные органы и привлеченные специалисты, но основными участниками согласования федерального законопроекта являются парламентские структуры: парламент (в рамках принятия решения на заседаниях); председатель парламента (для организации вопроса); постоянные комитеты парламента (для обсуждения и подготовки проектов решений). Привлечение в процесс согласования законопроекта участников широкого круга положительно сказывается на законотворчестве. Однако сложностью является выполнение всего комплекса форм законотворческой деятельности в 30-дневный срок, установленный Законом № 184-ФЗ. В этот срок нужно не только выполнить все необходимые формы законотворческой деятельности — рассмотреть законопроект уполномоченными субъектами, провести обсуждения и заседания, сделать необходимые экспертизы и пр., — но и своевременно представить в Государственную Думу ФС РФ заключение о согласии/несогласии с федеральным законопроектом (постановление регионального парламента).

Поскольку региональный парламента осуществляет свою деятельность на полупрофессиональной основе, и об этом в науке конституционного права довольно давно высказываются «крайне противоречивые суждения» [8, с. 24], то выполнить предусмотренные формы законотворческой деятельности в 30-дневный срок сложно. К примеру, в Оренбургской области За-

конодательное Собрание рассматривает проекты федеральных законов по предметам совместного ведения на заседаниях, которые проводятся не реже одного раза в два месяца. Сроки для согласования федерального законопроекта в 30 дней несопоставимы даже исходя из периодичности проведения заседаний.

Дополнительно следует отметить наличие вовлеченности депутатов регионального парламента в законотворческий процесс по согласованию федерального законопроекта. Учитывая исследования современной проблемы персонального присутствия парламентария, но отсутствия его включенности в процедуры рассмотрения законопроекта, в том числе возможности присутствовать на заседаниях, но не голосовать [9, с. 13], вопрос исследования такого рода межпарламентских форм взаимодействия приобретает особую актуальность.

Сложность согласования федерального законопроекта связана не только с многочисленностью участников и согласованностью их действий. Проблемой является также множественность форм законотворческой деятельности, численность и порядок выполнения которых избирается самими участниками этих процедур. Необходимо учитывать и позицию Конституционного Суда Российской Федерации, который рекомендует проводить согласительные комиссии в случаях, когда значительное число субъектов РФ высказывается против законопроекта в целом либо в значимой его части<sup>7</sup>. Очевидно, что для выполнения всего комплекса законотворческой деятельности срок должен быть увеличен. Учитывая предусмотренную статьей 109 Регламента Государственной Думы ФС РФ возможность увеличения данного срока до 45 дней (видимо, для учета вопроса согласования, рекомендованного Конституционным Судом Российской Федерации) и приведенные доводы о сложности и многочисленности форм законотворческой деятельности, назрела необходимость внести изменения в Закон № 184-ФЗ об увеличении данного срока хотя бы вдвое.

Срочность рассмотрения федеральных законопроектов вполне обоснованно вызывает упреки со стороны ученых в «срочности и спешности» таких решений, в отсутствии возможности полноценного обсуждения проектов законов

<sup>4</sup> О комиссии Новгородской областной Думы по проведению антикоррупционной экспертизы : Постановление Новгородской областной Думы от 27 февр. 2013 г. № 473-5 ОД // Новгородские ведомости. 2013. № 8.

<sup>5</sup> О Регламенте Государственного Совета Республики Татарстан : Постановление Государственного Совета Республики Татарстан от 26 февр. 2004 г. № 2632 // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2004. № 2. Ст. 80.

<sup>6</sup> О Регламенте Законодательного Собрания Калужской области : Постановление Законодательного Собрания Калужской области от 18 июня 2015 г. № 1457 // Весть документы. 2015. № 25.

<sup>7</sup> По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы : Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апр. 2004 г. № 8-П // Собрание законодательства РФ. 2004. № 18. Ст. 1833.



[10; 11]. В поисках выхода региональные парламенты устанавливают упрощенный вариант подготовки отзыва на федеральный законопроект, предусматривая принятие решения без его вынесения на рассмотрение заседания парламента, ограничиваясь рассмотрением федерального законопроекта в постоянном комитете<sup>8</sup> или принятием его к сведению без подготовки отзыва<sup>9</sup>.

Согласование федерального законопроекта возлагается не на региональный парламент, а на субъект Российской Федерации. Поэтому предусматриваемые формы законотворческой деятельности для исполнительной и законодательной власти в отдельности должны быть впоследствии согласованы. Положительным примером такой согласительной работы между органами разных ветвей власти может стать опыт Костромской области, где для предварительного обсуждения позиций исполнительной и законодательной власти по проекту федерального закона предусматривается созыв совместной согласительной комиссии<sup>10</sup>.

Одним из способов избежать спешности в согласовании федерального законопроекта может быть предложение перенести данную форму законотворческой деятельности на стадию законотворческой инициативы. Для этого необходимо в Регламенте Государственной Думы ФС РФ предусмотреть правило: при внесении законопроекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72 Конституции Российской Федерации) направлять их одновременно в региональные парламенты для информирования. В этом случае региональный парламент может начать обсуждать федеральный законопроект заблаговременно и выполнить без суеты все возможные сложноставные формы законотворческой деятельности.

Помимо согласования федерального законопроекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов на практике применяются и иные формы межпарламентской законотворческой деятельности. Внутренняя структура парламента рассматривается как орга-

низационно-правовой институт и одновременно является методологией объединения частей в одно целое. Парламент является коллегиальным органом, что характеризует не только специфику его самоорганизации, но и необходимость в установлении правил для разграничения однородных функций между структурами парламента. К такому можно отнести порядок взаимодействия парламента в законотворческом процессе через создаваемые органы или структурные подразделения.

Создаваемые в федеральных округах советы или ассоциации можно назвать одной из новых форм межпарламентского взаимодействия. Реализация межпарламентского законотворческого процесса преимущественно основана на консультативном сотрудничестве, которое способствует оптимизации положительного опыта или обсуждению негативных примеров с целью их недопущения в будущем. Региональные парламенты приняли нормы, устанавливающие межпарламентское взаимодействие в законотворческом процессе. Межпарламентское сотрудничество осуществляется в совместных посещениях заседаний комитетов и парламента, в некоторых иных депутатских формах деятельности. Например, предусматривается проведение рабочих встреч депутатов региональных парламента<sup>11</sup>.

Межпарламентское сотрудничество в рамках соглашений может быть плановым или носить текущий характер. В целях обмена опытом в законотворческом процессе созданы межпарламентские объединения. Например, в Уральском федеральном округе объединили усилия для межпарламентского взаимодействия: Государственная Дума Ямало-Ненецкого автономного округа, Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Законодательное Собрание Свердловской области, Законодательное собрание Челябинской области, Курганская областная Дума, Тюменская областная Дума. Созданы совместные экспертные группы, временные комиссии<sup>12</sup>. В Приволжском федеральном округе создана ассоциация, в рамках работы которой реализуются рабочие встречи

<sup>8</sup> О Регламенте Законодательного Собрания Вологодской области : Постановление Законодательного Собрания Вологодской области от 30 июня 2010 г. № 502 // Красный Север. 2010. 21 авг.

<sup>9</sup> О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области : Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 18 апр. 2008 г. № 2/136 // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. 2008. № 18.

<sup>10</sup> О Регламенте Костромской областной Думы : Постановление Костромской областной Думы от 18 июня 2013 г. № 1940 // СП – нормативные документы. 2013. 5 июля.

<sup>11</sup> О Регламенте Законодательного Собрания Оренбургской области : Постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 22 дек. 2007 г. № 1865 // Южный Урал. 2008. 2 февр.

<sup>12</sup> О проекте Соглашения о сотрудничестве законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа : Постановление Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области от 18 окт. 2005 г. № 1721-ПОД // Собрание законодательства Свердловской области. 2005. № 10. Ст. 1256; Об основах организации и деятельности Тюменской областной Думы : Закон Тюменской области от 12 марта 2001 г. № 276 // Парламентская газета «Тюменские известия». 2001. 21 марта.

по обмену опытом, рабочие поездки в Законодательное Собрание Пермского края, Самарскую Губернскую Думу, Законодательное Собрание Оренбургской области<sup>13</sup>. Тождественные межпарламентские объединения (советы и ассоциации) созданы во всех федеральных округах.

Наряду с формированием широкого перечня форм законотворческой межпарламентской деятельности в рамках работы ассоциаций (советов), существуют и явные недостатки их функционирования, выявление и обобщение которых необходимо для формирования единых правил законотворческой деятельности данных органов в науке конституционного права. Например, на практике создаются правила об определении порядка обмена опытом, при котором делегируется только один из депутатов всего парламента, или когда рабочие встречи осуществляются только одним из представителей всего парламента. Один депутат не сможет представить позицию своего регионального парламента, не сможет он и передать выработанную позицию совета в своем региональном парламенте. Увеличение численного состава представителей от регионального парламента в таких советах будет соответствовать целям межпарламентского взаимодействия. Выбор группы депутатов – представителей от конкретного регионального парламента должен определяться регионом самостоятельно с учетом сложившегося опыта и специфики субъекта Российской Федерации, численности депутатов на постоянной профессиональной основе. Следует учитывать и фактор наличия особых познаний в законотворческом процессе у депутата, который будет направлен для профессиональной работы в межпарламентское объединение с целью не только представительства, но и осуществления законотворческой деятельности.

Для повышения качества законотворческой деятельности требуется постоянное вовлечение депутата в законотворческий процесс, что невозможно в силу работы половины (а иногда и менее половины<sup>14</sup>) состава депутатов парламента на не-

постоянной основе. Зарубежные ученые (на примере парламента Исландии [12]) показывают, как важна для законотворческого процесса роль социального взаимодействия депутатов. Решением для российских региональных парламентариев может стать постоянное функционирование межпарламентских объединений, которые призваны обеспечить профессиональный подход к законотворческому процессу и распространить положительный опыт на «отстающие» парламнты в субъектах Российской Федерации. В этой связи действующий порядок межпарламентских объединений следует усовершенствовать. Среди недостатков работы межпарламентских ассоциаций можно выделить: непостоянная основа функционирования; проведения заседаний один раз в квартал; состав представлен одним депутатам от регионального парламента (чаще руководители региональных парламентам); отсутствие права законодательной инициативы (как в федеральном законотворческом процессе, так и в региональных).

Отдельным вопросом в улучшении порядка работы межпарламентских объединений является учет их законотворческой деятельности в законодательной инициативе федерального законопроекта. Большинство межпарламентских ассоциаций созданы для помощи региональным парламентам в подготовке и консолидации тождественных законодательных инициатив, направляемых в федеральный парламента. Однако межпарламентские объединения не обладают соответствующими правами на участие в рассмотрении профильным комитетом Государственной Думы федерального законопроекта, внесенного региональным парламентом, входящим в состав ассоциации (совета). В этой связи необходимо усовершенствовать правила внесения на рассмотрение законопроектов. В частности, требуется обеспечить гарантию на участие межпарламентских объединений в заседании профильных комитетов, где обсуждается вопрос принятия к рассмотрению Государственной Думой ФС РФ законопроекта, в разработке которых ассоциации принимали участие, с целью учета доводов таких ассоциаций. В свою очередь, региональный парламента, который вносит законопроект в Государственную Думу ФС РФ, должен отразить участие/неучастие межпарламентской организации в подготовке законодательной инициативы.

Региональный парламента обладает правом на помощь в подготовке законопроекта от межпарламентской ассоциации, но такая помощь

<sup>13</sup> О Плате мероприятий по реализации соглашений о межпарламентском сотрудничестве Государственного Совета Удмуртской Республики на 2014 год : Постановление Президиума Государственного Совета Удмуртской Республики от 13 февр. 2014 г. № 154-V // Государственный Совет Удмуртской Республики. URL: <http://www.udmgossovnet.ru>.

<sup>14</sup> Например, в составе Магаданской Думе всего 21 депутат, из них на постоянной основе 3 депутата; в Думе Чукотского автономного округа 15 депутатов, из них на постоянной основе 7; в Собрании Ненецкого автономного округа 19 депутатов, из них на постоянной основе не более 8 депутатов; в Законодательном Собрании Еврейской автономной области 19 депутатов, из них на постоянной основе 3 депутата.

должна адекватно поддерживаться (учитываться) и Государственной Думой ФС РФ. Существует опыт, который должен быть учтен для выработки модели реализации межпарламентского законотворческого процесса. Магаданская Дума получила поддержку межпарламентского объединения в реализации законодательной инициативы проекта федерального закона<sup>15</sup>. Однако при внесении законопроекта Магаданской Думой решение Парламентской Ассоциации не было приобщено к пакету документов для законопроекта, хотя такое экспертное обоснование по законопроекту было выполнено Ассоциацией. Профильным комитетом Государственной Думы принято решение о возврате законопроекта, внесенного Магаданской Думой<sup>16</sup>. Возможно, если бы было приложено решение Парламентской Ассоциации, оно было бы учтено и привело к положительному результату. Во избежание ошибок следует использовать консолидированное мнение, выработанное межпарламентскими ассоциациями. Для этого необходимо проводить мониторинг работы межпарламентских ассоциаций, обобщать такую практику. Требуется также в Регламенте Государственной Думы ФС РФ усовершенствовать процедуру внесения на рассмотрение законопроектов с учетом доводов таких межпарламентских объединений.

Одной из задач межпарламентских объединений является преодоление необоснованных возвратов законопроектов [13, с. 10, 185–188], которые возникают в силу низкого качества таких законопроектов и недостаточности методического обеспечения региональных парламентов [14, с. 134]. А.В. Безруков уже отмечал, что региональные парламенты нуждаются в правовой и организационной помощи федерального парламента в этом направлении [15, с. 18], но у палат федерального парламента имеются иные задачи, нежели оказание помощи. Их основная функция (и обязанность) состоит в законодательном процессе, т. е. рассмотрении готового законопроекта с целью «дачи закона». Межпарламентские объединения смогут восполнить недостатки законотворческой функции региональных парламентов

и их состава депутатов, правовой статус которых ориентирован на представительскую природу [16, с. 40], нежели на выполнение законотворческой функции на профессиональной основе.

Одной из действующих на протяжении 20 лет форм межпарламентского взаимодействия является Совет законодателей, который создан при палатах Федерального Собрания для преодоления возникающих проблем межпарламентского сотрудничества «по вертикали». С 2013 года действует многоступенчатая законотворческая инициатива для регионального парламента, установлен механизм регистрации законопроекта в автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности «Эксперт», посредством которой законопроекты поступают на рассмотрение в парламент при содействии Совета законодателей<sup>17</sup>. Право выбора использования данной системы остается на усмотрение регионального парламента, и лишь немногие субъекты Российской Федерации используют практику реализации законотворческой инициативы через Совет законодателей. Так, обязательным является направление региональной законодательной инициативы в Кировской области и в Республике Северная Осетия – Алания.

На практике реализация законодательной инициативы через Совет законодателей затягивается, в том числе из-за редких заседаний<sup>18</sup>, поэтому для региональных парламентов наиболее перспективным является развивающийся институт межпарламентских объединений в федеральных округах, однако и он требует усовершенствования.

Итак, с учетом сложившейся практики правового регулирования межпарламентского взаимодействия в законотворческом процессе сформулируем основные выводы о перспективах развития форм межпарламентского взаимодействия и предложения о преодолении возникающих проблем развивающегося института.

Во-первых, регулирование порядка осуществления регионального законотворческого процесса является предметом ведения субъектов РФ,

<sup>15</sup> О внесении изменений в закон РФ «О недрах»: Решение от 5 июля 2017 г. № 10 Межпарламентского объединения «Парламентская Ассоциация Северо-запада России» и Парламентской Ассоциации «Дальний Восток и Забайкалье» по проекту федерального закона № 238185-7 // Магаданская областная Дума. URL: <http://magoblduma.ru>.

<sup>16</sup> Законопроект № 238185-7: Решение Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям от 12 сент. 2017 г. // Государственная Дума ФС РФ. URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/238185-7>.

<sup>17</sup> Примерный порядок рассмотрения проекта законодательной инициативы законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации: Решение Президиума Совета законодателей при Федеральном Собрании Российской Федерации от 14 марта 2013 г. // Совет законодателей РФ при Федеральном Собрании РФ. URL: <http://szrf.km.duma.gov.ru/Reglamentiruyushhie-dokumenty/item/37824/>.

<sup>18</sup> О Положении о Совете законодателей РФ при Федеральном Собрании РФ: Решение Совета законодателей РФ при Федеральном Собрании РФ от 31 мая 2012 г. // Собрание законодательства РФ. 2012. № 23. Ст. 2948.

поэтому парламент каждого субъекта Российской Федерации самостоятельно определяет правила порядка межпарламентского взаимодействия, но исходными должны оставаться общие принципы и правила, определенные федеральным законодательством.

Во-вторых, для исключения идентичных проблем в региональном законодательном процессе предлагается проводить рабочие встречи между депутатами разных региональных парламентов на регулярной основе в рамках межпарламентских объединений.

В-третьих, межпарламентские объединения в федеральных округах должны стать органом, обеспечивающим консолидацию законодательных инициатив субъектов Российской Федерации, при подготовке которых обеспечивается работа совместных экспертных групп, специалистов и экспертов, проводятся совместные заседания и рабочие совещания законодательных органов.

В-четвертых, межпарламентским объединениям необходимо расширить права на реализа-

цию законодательной инициативы в региональных парламентах, входящих в эту ассоциацию, права на участие в законотворческом процессе федерального парламента с возможностью приобщать к федеральному законопроекту прилагаемые рекомендации и заключения межпарламентских ассоциаций, если таковые имелись.

В-пятых, требует разрешения проблема сроков рассмотрения законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72 Конституции Российской Федерации) при их согласовании с субъектами в сторону их увеличения, или возможности продления. Срочность законотворческой деятельности региональных парламентов не приведет к учету интересов большинства регионов, поскольку согласование федерального законопроекта включает сложносоставные формы законотворческой деятельности, не сочетаемые с периодичностью заседаний региональных парламентов, что в итоге не дает возможности полноценного обсуждения законопроекта.

#### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Бошно С.В. Формы участия субъектов РФ в федеральном законодательном процессе / С.В. Бошно // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт : материалы науч. конф., Москва, 21-23 марта 2002 г. — Москва, 2003. — С. 257–260.
2. Никитенко О.А. Парламентские процедуры как средство разграничения полномочий органов государственной власти РФ и субъектов РФ / О.А. Никитенко // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт : материалы науч. конф., Москва, 21-23 марта 2002 г. — Москва, 2003. — С. 272–278.
3. Окулич Н.П. Проблемы эффективности деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ / Н.П. Окулич, П.В. Павлов. — Челябинск : Рекпол, 2004. — 208 с.
4. Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России : монография / А.В. Безруков — Москва : Юстицинформ, 2015. — 188 с.
5. Золотухина Т.А. Законотворческая деятельность в РФ: теоретико-правовое исследование : дис ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Т.А. Золотухина. — Белгород, 2017. — 452 с.
6. Червонюк В.И. Согласование интересов как вид современных законодательных технологий / В.И. Червонюк, И.В. Гойман-Калинский // Государство и право. — 2004. — № 8. — С. 30–38.
7. Фомичева О.А. Вопросы применения терминов при осуществлении законотворческой функции парламентом / О.А. Фомичева. — DOI 10.17223/15617793/412/30 // Вестник Томского государственного университета. — 2016. — № 412. — С. 183–187.
8. Князев С.Д. Конституционно-правовые основы профессиональной деятельности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации / С.Д. Князев, Т.А. Коломейцева // Академический юридический журнал. — 2010. — № 4 (42). — С. 24–29.
9. Маркунин Р.С. Система юридической ответственности членов федерального собрания Российской Федерации / Р.С. Маркунин // Академический юридический журнал. — 2019. — № 4 (78). — С. 10–15.
10. Кравцова Е.А. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение (на примере областных Дум Белгородской и Брянской областей) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Е.А. Кравцова. — Москва, 2011. — 209 с.
11. Проблема правотворчества субъектов Российской Федерации : науч.-практ. пособие / отв. ред. А.С. Пиголкин. — Москва : Норма, 1998. — 272 с.
12. Saia A. Random interactions in the Chamber: Legislators' behavior and political distance / A. Saia. — DOI 10.1016/j.jpubecon.2018.06.009 // Journal of Public Economics. — 2018. — Vol. 164. — P. 225–240.
13. Фомичева О.А. Конституционно-правовые основы регулирования федеративных отношений в сфере предметов ведения субъектов Российской Федерации (на примере Оренбургской области) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О.А. Фомичева — Казань, 2010. — 254 с.



14. Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России : монография / А.В. Безруков — Москва : Юстицинформ, 2015. — 188 с.

15. Безруков А.В. Модернизация форм взаимодействия федерального и региональных законодателей / А.В. Безруков // Государственная власть и местное самоуправление. — 2005. — № 1. — С. 18–20.

16. Варлен М.В. Статус парламентария: теоретические проблемы : монография / М.В. Варлен. — Москва : Проспект, 2011. — 124 с.

#### REFERENCES

1. Boshno S.V. *Forms of participation of the constituent entities of the Russian Federation in the federal legislative process. Parliamentary procedures: problems of Russia and foreign experience. Materials of Scientific Conference, Moscow, March 21-23, 2002.* Moscow, 2003, pp. 257–260. (In Russian).

2. Nikitenko O.A. *Parliamentary procedures as a means of delimiting the powers of the state authorities of the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation. Parliamentary procedures: problems of Russia and foreign experience. Materials of Scientific Conference, Moscow, March 21-23, 2002.* Moscow, 2003, pp. 272–278. (In Russian).

3. Okulich N.P., Pavlov P.V. *Problems of the efficiency of the legislative (representative) body of state power of the constituent entity of the Russian Federation.* Chelyabinsk, Rekol Publ., 2004. 208 p.

4. Bezrukov A.V. *Constitutional and legal aspects exercise of legislative power by the rule of law in Russia.* Moscow, Yustitsinform Publ., 2015. 188 p.

5. Zolotukhina T.A. *Legislative activity in the Russian Federation: theoretical and legal research. Doct. Diss.* Belgorod, 2017. 452 p.

6. Chervonjuk V.I., Goiman-Kalinsky I.V. Concordance of Interests as an Instrument of Modern Law-Making Technologies. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2004, no. 8, pp. 30–38. (In Russian).

7. Fomicheva O.A. Application of terms in the exercise of the legislative function by the parliament. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta = Tomsk State University Journal*, 2016, no. 412, pp. 183–187. (In Russian). DOI: 10.17223/15617793/412/30.

8. Knyazev S.D., Kolomeiceva T.A. Constitutional Bases for Professional Activity of Deputies of Legislative (Representative) Bodies of State Power of Subjects of the Russian Federation. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2010, no. 4, pp. 24–29. (In Russian).

9. Markunin R.S. The System of Legal Responsibility of the Members of the Federal Assembly of the Russian Federation. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2019, no. 4, pp. 10–15. (In Russian).

10. Kravtsova E.A. *The Legislative Bodies of the Subjects of the Russian Federation: main Powers and Organizational Support (on the Example of the Regional Duma of the Belgorod and Bryansk Regions).* Cand. Diss. Moscow, 2011. 209 p.

11. Pigolkin A.S. (ed.). *The problem of law-making on the constituent entities of the Russian Federation.* Moscow, Norma Publ., 1998. 272 p.

12. Saia A. Random interactions in the Chamber: Legislators' behavior and political distance. *Journal of Public Economics*, 2018, vol. 164, pp. 225–240. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2018.06.009.

13. Fomicheva O.A. *Konstitutsionno-legal bases of regulation of federal relations in sphere of subjects of conducting subjects of the Russian Federation: (on an example of the Orenburg area).* Cand. Diss. Kazan, 2010. 254 p.

14. Bezrukov A.V. *Constitutional Law Aspects of Exercising Legislative Authority to Protect Law and Order in Russia.* Moscow, Yustitsinform Publ., 2015. 188 p.

15. Bezrukov A.V. *Modernization of interaction forms between federal and regional legislators. Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2005, no. 1, pp. 18–20.

16. Varlen M.V. *Parliamentarian status: theoretical problems.* Moscow, Prospekt Publ., 2011. 124 p.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Фомичева Ольга Анатольевна** — кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой и доцент уголовно-правовых дисциплин. Московский финансово-юридический университет МФЮА (филиал в г. Орске). 462401, Россия, Орск, ул. Строителей, 25; Scopus ID: 56196370400; Researcher ID: V-8595-2019

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Olga A. Fomicheva** — PhD in Law, Ass. Professor, Head, Chair of Criminal and Law Disciplines, Moscow Finance and Law University (Orsk branch). 25, Stroitelej St., Orsk, 462401, Russia; Scopus ID: 56196370400; Researcher ID: V-8595-2019

Поступила в редакцию / Received 02.06.2021

Доработана после рецензирования / Revised 11.07.2021

Принята к публикации / Accepted 20.10.2021