

А. А. Панов*

УЧАСТИЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

Аннотация. В статье исследованы вопросы, связанные с предоставлением субъектам РФ права участвовать в принятии решений общегосударственного значения. Охарактеризованы основные формы согласования интересов центра и регионов в процессе подготовки таких решений: делегирование представителей субъектов РФ для участия в работе федеральных органов государственной власти (либо обеспечивающих выработку их решений координационных структур) и участие в подготовке и принятии правовых актов РФ. Проанализированы особенности формирования и функционирования системы органов, представляющих интересы субъектов на федеральном уровне. Особое внимание уделено Совету Федерации как ключевому органу регионального представительства, а также координационным и совещательно-консультативным структурам при федеральных органах государственной власти, образованных по инициативе как Федерации, так и ее субъектов. Раскрыто содержание гарантий учета позиций субъектов при принятии федеральных законов, а также подзаконных актов. К ним отнесены, во-первых, выдвижение регионами (их представителями в Совете Федерации) собственных правотворческих инициатив; во-вторых, возможность блокирования инициатив, выдвинутых иными субъектами. Проведен анализ проблем и перспектив развития законодательства в рассматриваемой сфере, предложены рекомендации по его совершенствованию в целях обеспечения рационального сочетания общего и особенного в едином государстве.

Ключевые слова: федерализм, конституция, федерация, полномочия субъектов РФ, интересы, Совет Федерации, советы и комиссии, законодательный процесс, региональная законотворческая инициатива.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.078-093

К числу характерных признаков федеративной модели государственного устройства относится предоставление субъектам федерации права участвовать в принятии решений общегосударственного значения, затрагивающих их интересы. В Российской Федерации, характеризующейся высокой степенью централизации системы государственного управления и существенным объемом полномочий, принадлежащих федеральному центру в отношениях с регионами, рассмотрение закрепленных законодательством и фактически реализуемых

возможностей субъектов участвовать в процессе подготовки таких решений приобретает особую актуальность.

К важнейшим принципам, закрепленным Конституцией РФ и характеризующим участие субъектов РФ в принятии решений общегосударственного значения, затрагивающих их интересы, относятся:

а) принцип равноправия всех субъектов РФ между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4 ст. 5), предполагающий равные

© Панов А. А., 2017

* Панов Андрей Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

msal_kpr@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

возможности регионов в процессе обсуждения и выработки решений на федеральном уровне;

- б) вхождение в состав верхней палаты федерального парламента — Совета Федерации двух представителей от каждого субъекта — по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти, наделяемых полномочиями в порядке, установленном федеральным законом (ч. 2 ст. 95, ч. 2 ст. 96);
- в) участие субъектов РФ в законодательном процессе на федеральном уровне как через представителей в Совете Федерации, так и непосредственно — путем использования полномочий, принадлежащих региональным органам законодательной власти (законодательная инициатива в федеральном парламенте, одобрение поправок к Конституции РФ) (ч. 1 ст. 104, ст. 134, 136);
- г) необходимость учета позиций субъектов РФ (их представителей в федеральном парламенте) при изменении текста Конституции РФ (ч. 2 ст. 135, ст. 136) и принятии развивающих отдельные ее положения федеральных конституционных законов (ч. 2 ст. 108) при отсутствии таких требований применительно к федеральным законам, указам Президента РФ и постановлениям Правительства РФ;
- д) разделение правотворческой компетенции по предметам совместного ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ст. 72, ч. 2 ст. 76), обуславливающее необходимость согласования их интересов при осуществлении федеральными государственными органами нормативного регулирования в указанной сфере.

Возникает вопрос: что, собственно, понимать под интересами субъектов РФ? Могут ли они противопоставляться общегосударственным интересам? Данная категория не раскрывается в российском законодательстве, однако используется в решениях Конституционного Суда РФ. В частности, Конституционный Суд неоднократно указывал, что федеративная природа отношений РФ и ее субъектов не допускает реализацию органами государственной власти РФ полномочий по предметам совместного ведения без соотнесения с интересами субъектов РФ и местом их органов власти в системе публичной власти (постановления от 9 января 1998 г. № 1-П, от 11 апреля 2000 г. № 6-П, от 3 февраля 2009 г. № 2-П и от 15 но-

ября 2012 г. № 26-П). При этом в постановлении от 12 ноября 2003 г. № 17-П Конституционный Суд РФ признал допустимым участие субъектов Федерации в процессе принятия решений на федеральном уровне в целях более полного обеспечения учета их потребностей и законных интересов, однако при условии, что такое участие носит субсидиарный характер (осуществляется в форме предварительного согласования, не предопределяющего окончательное решение вопроса), т.е. не предполагает передачу соответствующего федерального полномочия субъекту.

Гарантии соблюдения региональных интересов закрепляются и в законодательстве субъектов РФ. В одних случаях под защитой таких интересов понимается принцип взаимоотношений государственных органов Федерации и ее субъектов (ст. 56 Конституции Республики Тыва), в других — их обеспечение провозглашается целью деятельности главы исполнительной власти региона (ст. 87 Конституции Республики Башкортостан, ст. 26 Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия), в третьих — отстаивание (защита) интересов определяется в качестве предмета исключительного ведения субъекта (ст. 61 Конституции Карачаево-Черкесской Республики, ст. 9 Устава (Основного Закона) Калининградской области). Таким образом, единообразие в юридическом закреплении данной категории отсутствует.

На практике под интересами субъектов РФ, подлежащими учету в процессе подготовки и принятия решений федеральных органов государственной власти, могут пониматься следующие принципиальные вопросы:

- в политической сфере — закрепление в федеральном законодательстве гарантий самостоятельности в процессе формирования системы региональных органов государственной власти и реализации принадлежащих им полномочий; оптимальное разграничение компетенции по предметам совместного ведения между Федерацией и ее субъектами (с целью недопущения возложения дополнительных обязанностей, не обеспеченных финансированием, либо, напротив, изъятия уже принадлежащих полномочий);
- в социально-экономической сфере — учет особенностей структуры экономики субъекта Федерации, уровня доходов населения и других аналогичных факторов; закрепление в федеральном бюджетном и налоговом за-

конодательстве положений, направленных на финансовое обеспечение осуществления полномочий региона;

- в духовно-культурной сфере — учет национальной, конфессиональной и иной специфики региона и проживающего на его территории населения в процессе выработки и реализации государственной политики.

Согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов в процессе подготовки и принятия решений на федеральном уровне обеспечивается в следующих основных формах:

- 1) делегирование представителей для участия в работе федеральных органов государственной власти (либо обеспечивающих выработку их решений координационных структур) и доведения до них позиции субъекта РФ по вопросам, затрагивающим его интересы;
- 2) участие в подготовке и принятии правовых актов РФ.

Прежде всего необходимо остановиться на вопросах, связанных с делегированием представителей от органов государственной власти субъектов РФ в федеральный центр.

В соответствии с Конституцией РФ Совет Федерации является ключевым органом представительства региональных интересов. Как отмечается в литературе, основной вопрос о природе представительства в Совете Федерации продолжает трактоваться противоречиво. Хотя Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» и воспроизводит положение ч. 2 ст. 95 Конституции РФ, из которого следует, что речь идет о представительстве субъектов РФ (ст. 1), однако далее он сводит его исключительно к представительству их органов государственной власти. Другими словами, допускается отождествление двух различных конституционных категорий: субъект РФ и его органы государственной власти¹. В связи с этим, как отмечает С. А. Авакьян, возникает вопрос о том, кого представляют члены Совета Федерации: субъект РФ, население субъекта

РФ, орган законодательной власти или исполнительной власти субъекта РФ либо всех вместе². В целом сложно отрицать, что категория «интересы субъекта РФ» слишком абстрактна, и на практике они будут определяться на основании мнения (позиции) регионального органа государственной власти³.

Основным законом федеральному законодательству предоставлено право формулировать требования к лицам, претендующим на замещение должности члена Совета Федерации, порядку наделения их полномочиями и определять степень зависимости от органа государственной власти субъекта РФ, делегировавшего парламентария в состав палаты, при решении вопросов, относящихся к его компетенции.

При сохранении в неизменном виде положений Конституции РФ, затрагивающих ситуацию в рассматриваемой сфере, роль Совета Федерации претерпела существенные изменения. В результате уточнения в 2000 г. порядка формирования палаты политический вес, который она имела ранее, когда в ее состав по должности входили главы законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, был утрачен. Реформирование Совета Федерации явилось одним из элементов модернизации системы государственного управления, предпринятой по инициативе Президента РФ и повлекшей постепенное преобразование России из децентрализованной федерации в централизованную.

Необходимо учитывать следующие положения, закрепленные на федеральном уровне и характеризующие роль Совета Федерации как органа регионального представительства на современном этапе:

- во-первых, об отсутствии обязанности члена Совета Федерации согласовывать при осуществлении полномочий свою позицию с органом государственной власти субъекта Федерации, наделившим его полномочиями, и связанная с этим невозможность его досрочного отзыва. Заметим, что ранее, на протяжении длительного периода (2001—

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В. Д. Зорькина. М., 2011. С. 437.

² Авакьян С. А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 24.

³ Смоленская А. А. Проблемы представительства в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12.

- 2013 г.), полномочия члена Совета Федерации могли быть досрочно прекращены избравшим (назначившим) его органом в том же порядке, в котором осуществлялось его избрание (назначение) (в 2005—2009 гг. — только по представлению Председателя Совета Федерации). Теперь же законом такая возможность исключена;
- во-вторых, о допустимости неприменения в ряде случаев закрепленного законом требования о цензе проживания в представляемом субъекте РФ для членов палаты от исполнительной власти (5 лет, непосредственно предшествующих выдвижению, либо в совокупности в течение 20 лет). Исключение сделано для лиц, являющихся депутатами Государственной Думы, замещающих (или замещавших) в совокупности в течение 5 лет, предшествующих выдвижению, государственные должности (должности государственной гражданской службы) соответствующего субъекта РФ, и ряда других категорий;
 - в-третьих, о необходимости учета позиции федерального центра при определении кандидатур членов палаты от исполнительной власти, обусловленная его вовлеченностью в процесс наделения полномочиями глав субъектов Федерации (в том числе в форме консультаций, проводимых Президентом РФ либо должностными лицами его Администрации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность главы субъекта РФ, а также с кандидатами, выдвинутыми в порядке самовыдвижения);
 - наконец, в-четвертых, о закреплении в Конституции РФ возможности расширения состава Совета Федерации за счет представителей РФ, призванное, как указывалось в пояснительной записке к соответствующему законопроекту, создать «дополнительные условия для достижения баланса полномочий и законных интересов Российской Федерации и ее субъектов» и означающее снижение доли представителей от регионов в составе палаты⁴.

Названные положения имеют принципиальное значение с точки зрения эффективности деятельности Совета Федерации, одним из важнейших показателей которой является достижение баланса между парламентскими функциями законодателя общенационального уровня и способностью защищать интересы субъектов РФ⁵.

Одновременно расширяется прямо не предусмотренная Конституцией практика формирования при федеральных государственных органах координационных и совещательно-консультативных структур, состоящих из руководителей государственных органов субъектов РФ. К числу наиболее значимых подразделений такого рода могут быть отнесены Государственный совет РФ и Совет законодателей РФ при Федеральном Собрании.

Государственный совет РФ образован Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г.⁶ как реализуемая на периодической, коллегиальной основе форма консультаций Президента с руководителями регионов, переставших после 2000 г. быть членами Совета Федерации.

Перед Государственным советом РФ стоит двойная задача: с одной стороны, в рамках данного органа учитываются интересы субъектов Федерации, обеспечивается их обратная связь с главой государства; с другой — совет позволяет Президенту РФ через контакты с главами регионов консолидировать усилия государственного аппарата на решении общенациональных задач. В случае необходимости глава государства может вынести на его рассмотрение проекты федеральных законов и указов Президента РФ. Фактически в Государственном совете могут обсуждаться любые вопросы общегосударственного значения, поскольку Положение о нем не устанавливает юридических ограничений в отношении направлений его деятельности.

Вместе с тем, как отмечают В. О. Лучин и И. С. Данилов, Положение о Государственном совете перекрывает любые пути для не санкционированной федеральным центром самостоятельности глав регионов. Несмотря на то, что

⁴ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4202.

⁵ Умнова (Конюхова) И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004. С. 535.

⁶ Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.

его решения имеют сугубо рекомендательный характер, в целях исключения рекомендаций неподходящего содержания порядок их принятия целиком передан в руки председателя Совета — Президента РФ. Он может поставить на голосование любой вопрос повестки дня, а может и не поставить или же предложить губернаторам «принять решение путем достижения консенсуса»⁷.

Некоторая трансформация роли Государственного совета произошла в результате изменения системы наделения полномочиями и установления механизмов конституционно-правовой ответственности лиц, входящих в его состав. Если образование Госсовета в 2000 г. во многом было вызвано стремлением скоординировать, согласовать политику федерального центра с субъектами Федерации в условиях отсутствия необходимых рычагов воздействия на них, то теперь, когда губернаторы стали подконтрольны главе государства, совет в большей степени становится инструментом реализации приоритетов государственной политики, определенных Президентом РФ, структурой «исполнительной вертикали власти».

Аналогом Государственного совета на межрегиональном уровне являются *советы при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах*, включающие высших должностных лиц субъектов Федерации⁸. Советы при полпредах наделены статусом совещательных органов, содействующих реализации полномочий главы государства, при этом обладают фактически теми же полномочиями, что и Государственный совет РФ, но в масштабах федерального округа (формулировки Положения о советах при полпредах дословно воспроизводят Положение о Государственном совете). Тем самым они напоминают региональные отделения Госсовета, члены которого работают «на местах» под руководством полномочных представителей Президента. Не случайно Указ

Президента РФ об образовании советов при полпредах устанавливает, что одной из задач их деятельности является обеспечение выполнения поручений главы государства по итогам заседаний Государственного совета и его президиума.

В ряде федеральных округов при полпредах формируются и иные органы межрегионального взаимодействия. Так, при полпреде в Центральном федеральном округе созданы следующие структуры, включающие представителей государственных органов и организаций субъектов РФ:

- Совет по содействию развитию малого и среднего предпринимательства;
- Совет по кадровой политике;
- Совет по молодежной политике.

В Северо-Западном федеральном округе функционируют координационные советы по местному самоуправлению и по развитию строительной отрасли; в Уральском — Совет политических партий, Совет по развитию образования (Совет ректоров) и т.д.⁹

Совещательно-консультативным органом, включающим руководителей законодательных органов всех 85 субъектов РФ, является созданный в 2012 г. *Совет законодателей РФ при Федеральном Собрании*¹⁰, возглавляемый двумя сопредседателями — главами палат федерального парламента. Его предшественниками являлись Совет по взаимодействию Совета Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ (Совет законодателей), образованный в мае 2002 г., и Ассамблея российских законодателей при Государственной Думе, учрежденная в декабре 2008 г.

В соответствии с Положением о данном органе, утвержденным 31 мая 2012 г., к задачам Совета отнесены содействие палатам Федерального Собрания и законодательным органам субъектов Федерации в решении

⁷ Лучин В. О., Данилов И. С. Государственный совет Российской Федерации: проблемы становления // Право и политика. 2001. № 4. С. 25.

⁸ Указ Президента РФ от 24 марта 2005 г. № 337 «О советах при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах» // СЗ РФ. 2005. № 13. Ст. 1139.

⁹ Официальные сайты полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в сети Интернет. URL: www.cfo.gov.ru, www.szfo.gov.ru, www.uralfo.ru (дата обращения: 1 ноября 2015 г.).

¹⁰ Постановление Совета Федерации от 30 мая 2012 г. № 124-СФ «О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 2948; постановление Государственной Думы от 8 июня 2012 г. № 484-6 ГД «О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 25. Ст. 3278.

практических вопросов законотворческой деятельности. По предложениям законодательных органов субъектов РФ комиссии Совета, в состав которых входят председатели профильных комитетов Совета Федерации и Государственной Думы, осуществляют предварительное рассмотрение проектов законодательных инициатив, разрабатываемых указанными органами, и подготавливают соответствующие заключения перед их внесением в Государственную Думу. В соответствии со ст. 111 Регламента Государственной Думы, утвержденного постановлением от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД, ответственный комитет палаты «принимает во внимание» результаты рассмотрения законопроектов в Совете законодателей.

Существуют иные примеры участия представителей государственных органов субъектов Федерации в деятельности специально созданных координационных структур при соответствующих федеральных органах. К ним относятся:

- *Консультативный совет председателей органов конституционного (уставного) контроля РФ* во главе с председателем Конституционного Суда РФ, учрежденный 20 апреля 1998 г.;
- *Совет контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ*, созданный 8 июня 2005 г. в целях укрепления взаимодействия контрольно-счетных органов и повышения эффективности государственного финансового контроля;
- *Координационный совет российских уполномоченных по правам человека*, возглавляемый Уполномоченным по правам человека в РФ, образованный 28 марта 2003 г.;
- *совещания председателей избирательных комиссий субъектов РФ*, проводимые на постоянной основе Центральной избирательной комиссией РФ.

Здесь же следует упомянуть *Общественную палату РФ*, новый порядок формирования которой предполагает делегирование в ее состав 85 представителей общественных палат субъектов РФ¹¹. Таким образом, если ранее «региональная часть» палаты включала 42 представителя межрегиональных и региональных

общественных объединений, то теперь она превышает половину общего количества ее членов. В связи с тем, что региональные общественные палаты являются частично назначаемыми и формируются при непосредственном участии органов государственной власти субъектов РФ, такие делегаты могут рассматриваться как представители и общественности, и властных структур соответствующего региона.

Принципиально иным является статус вспомогательных *экспертно-консультативных советов (комиссий) при Президенте РФ, Правительстве РФ, федеральных министерствах и ведомствах*, формируемых в целях коллегиальной выработки рекомендаций по вопросам, относящимся к их компетенции, в работе которых принимают участие представители отдельных субъектов Федерации.

Российское законодательство не ограничивает Президента РФ, как и иные федеральные государственные органы, в принятии решений о создании консультативных органов по вопросам своего ведения. Практика создания таких структур свидетельствует, что привлечение (непривлечение) в их состав представителей субъектов РФ, равно как и количество таких представителей, во многом предопределяются задачами, для решения которых они образуются. Как правило, в их состав (по усмотрению соответствующего федерального органа) включаются члены Совета Федерации либо главы исполнительной власти субъектов Федерации (заместители), их кандидатуры определяются федеральными государственными органами, уполномоченными утверждать составы таких структур (их аппаратом), по согласованию с соответствующими лицами.

По подсчетам автора, по состоянию на 1 декабря 2016 г. в состав 8 из 34 советов и комиссий при Президенте РФ (включая Совет Безопасности РФ) входят высшие должностные лица субъектов Федерации (из них 6 советов и комиссий действуют под непосредственным руководством главы государства). Например, в состав Комиссии при Президенте РФ по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития РФ¹²

¹¹ Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1227.

¹² Указ Президента РФ от 11 июля 2012 г. № 945 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4065.

включены главы пяти регионов, а также Председатель Совета Федерации; региональная часть Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления¹³ включает высших должностных лиц 10 субъектов РФ. Как правило, это представители наиболее крупных по численности населения и экономическому потенциалу субъектов Федерации (Москва, Республика Татарстан и др.), отобранные по усмотрению Администрации Президента.

Правовые основы формирования и функционирования правительственных координационных и совещательных органов определены Регламентом Правительства РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 (п. 72). Как правило, такие структуры (комиссии, организационные комитеты, советы) создаются в целях:

- а) решения вопросов социально-экономического развития (развития отраслей экономики, отдельных территорий и т.д.);
- б) проведения в установленные сроки мероприятий общегосударственного значения;
- в) координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в определенных сферах (например, в сфере законопроектной деятельности).

Несмотря на то, что основная задача правительственных советов (комиссий) заключается в выработке согласованных решений представителями федеральных органов исполнительной власти, в их состав могут входить и представители органов исполнительной власти субъектов РФ, особенно когда речь идет о комиссиях, созданных для решения вопросов социально-экономического развития отдельных территорий. Так, в состав Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа¹⁴ входят главы всех семи субъектов РФ, относящихся к этому федеральному округу, а также

представитель Совета Федерации. Эти же принципы применяются при формировании иных правительственных комиссий, созданных для решения проблемных вопросов российских регионов, например Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона¹⁵, Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Калининградской области¹⁶.

Действующие на постоянной основе совещательные органы, включающие представителей субъектов РФ, могут создаваться и при федеральных органах исполнительной власти. Примером является созданный в 2003 г. Совет глав субъектов РФ при МИД России¹⁷ — совещательный орган, содействующий повышению эффективности участия регионов в обеспечении внешних интересов России. Председателем Совета является министр иностранных дел, членами Совета — главы восьми субъектов РФ (по одному от каждого федерального округа, включаются в состав Совета на основе принципа ежегодной ротации по рекомендации полномочного представителя Президента РФ в соответствующем федеральном округе), а также представители федеральных органов исполнительной власти и Администрации Президента РФ.

Еще одной формой обеспечения учета интересов субъектов РФ является деятельность *представительств регионов при федеральных органах государственной власти*. Такие структуры:

- а) имеют статус региональных органов исполнительной власти, представляющих интересы субъектов РФ в федеральном центре. Например, полномочное представительство Республики Тыва в г. Москве является государственным органом, представляющим по поручению главы и правительства Республики Тыва интересы Республики в г. Москве¹⁸;

¹³ Указ Президента РФ от 25 августа 2012 г. № 1215 «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления и состава президиума этого Совета» // СЗ РФ. 2012. № 35. Ст. 4784.

¹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 4 июня 2012 г. № 886-р // СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3220.

¹⁵ Распоряжение Правительства РФ от 17 сентября 2013 г. № 1660-р // СЗ РФ. 2013. № 38. Ст. 4869.

¹⁶ Распоряжение Правительства РФ от 11 марта 2015 г. № 394-р // СЗ РФ. 2015. № 11. Ст. 1662.

¹⁷ Распоряжение МИД России от 29 апреля 2003 г. № 17019/гс «О Совете глав субъектов Российской Федерации при Министерстве иностранных дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ См.: постановление Правительства Республики Тыва от 31 октября 2007 г. № 976 «Об утверждении Положения о полномочном представительстве Республики Тыва в г. Москве» // Тувинская правда. 2007. № 129.

- б) создаются как правило при Президенте или Правительстве РФ (исключение представляет Республика Татарстан, имеющая полномочное представительство «в Российской Федерации»¹⁹);
- в) осуществляют деятельность, которая регламентирована региональными законами (например, Закон Республики Саха (Якутия) от 19 июня 2007 г. 472-З № 961-III «О представительствах и представителях без учреждения представительства Республики Саха (Якутия)») либо актами главы или высшего исполнительного органа государственной власти соответствующего субъекта РФ (например, Указ Президента Республики Башкортостан от 5 сентября 2011 г. № УП-451 «Об утверждении Положения о полномочном представительстве Республики Башкортостан при Президенте РФ»;
- г) действуют по поручению региональных органов государственной власти (прежде всего органов исполнительной власти) или по согласованию с ними. Например, полномочное представительство Республики Бурятия при Президенте РФ «по согласованию с главой Республики Бурятия и Правительством Республики Бурятия дает заключения по проектам решений федеральных органов государственной власти, касающимся интересов Республики Бурятия»²⁰;
- д) обеспечивают взаимодействие с федеральными государственными органами, доведение до них позиции субъекта РФ по вопросам, затрагивающим его интересы.

Таким образом, развитие в рамках Конституции РФ системы органов и подразделений, обеспечивающих представительство интересов субъектов Федерации в федеральном центре, выразилось в снижении роли Совета Федерации как палаты регионов, призванной служить «фильтром», блокирующим неприемлемые инициативы федеральных властей. Во многом это обусловлено положениями федерального законодательства, которыми субъекты РФ обязаны руководствоваться при делегировании представителей в ее состав.

Отчасти такая ситуация компенсируется формированием дополнительных механизмов взаимодействия центра и регионов в виде Государственного совета РФ и иных координационных и совещательно консультативных структур при федеральных государственных органах, в работе которых на равных основаниях (по должности) участвуют руководители государственных органов всех субъектов РФ. Их создание обусловлено стремлением обеспечить единообразие подходов при реализации полномочий в соответствующей сфере государственного управления.

Кроме того, «региональную часть» в составе одного-двух (реже четырех-пяти) представителей субъектов РФ имеют большинство экспертно-консультативных советов (комиссий) при Президенте и Правительстве РФ, сфера деятельности которых не ограничивается вопросами, относящимися к предметам исключительного ведения Федерации. Формат таких советов (комиссий) изначально не предполагает участие представителей всех субъектов РФ, тем самым заведомо ставя регионы в неравное положение. Привлечение к их работе представителей субъектов РФ зависит от усмотрения федеральных органов, в связи с чем их составы не всегда могут репрезентативно отразить позиции регионов.

В качестве еще одного канала взаимодействия могут рассматриваться создаваемые по инициативе субъектов РФ представительства при федеральных органах государственной власти. Их деятельность обеспечивает координацию в рамках системы исполнительной власти, позволяет осуществлять обмен мнениями по вопросам, затрагивающим интересы субъектов РФ, оперативно получать информацию о планируемых федеральными органами государственной власти инициативах.

Участие субъектов РФ в подготовке и принятии правовых актов РФ предполагает, во-первых, выдвижение регионами (их представителями в Совете Федерации) собственных правотворческих инициатив (как в законодательном процессе, так и в случае принятия

¹⁹ Указ Президента РФ от 8 сентября 2006 г. № УП-346 «Об утверждении Положения о полномочном представительстве Республики Татарстан в Российской Федерации» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2006. № 8—9. Ст. 1808.

²⁰ Постановление Правительства Республики Бурятия от 17 декабря 2008 г. № 534 «Об утверждении Положения и структуры полномочного представительства Республики Бурятия при Президенте РФ» // Бурятия. 2008. № 238.

подзаконных актов); во-вторых, возможность блокирования инициатив, выдвинутых иными субъектами.

Субъекты РФ вовлекаются в федеральный законодательный процесс в следующих формах:

- а) *выдвижение инициативы принятия (вне-сения изменений, отмены)* нормативных правовых актов Федерации (предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ, внесение в Государственную Думу проектов федеральных и федеральных конституционных законов) может исходить как от законодательных органов субъектов РФ, так и от представителей регионов в Совете Федерации;
- б) *выражение позиции* по законопроектам, исходящим от иных субъектов законодательной инициативы: направление отзывов на законопроекты по предметам совместного ведения (до их рассмотрения Государственной Думой в первом чтении); направление поправок к законопроектам (проектам законов о поправках к Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов) до их рассмотрения Государственной Думой во втором чтении; голосование

представителей субъектов в Совете Федерации по принятым Государственной Думой федеральным законам;

- в) *обязательное одобрение* поправок к Конституции РФ (Советом Федерации и органами законодательной власти субъектов РФ не менее чем 2/3 субъектов РФ) и федеральных конституционных законов (Советом Федерации).

Как отмечает Ж. И. Овсепян, вопрос о повышении результативности законодательных инициатив (и в целом об обеспечении законодательных интересов) регионов в федеральном парламенте является проблемным для российской практики²¹.

Активность субъектов Федерации в федеральном законодательном процессе долгое время оставалась явно недостаточной, хотя в последнее время она имеет видимую тенденцию к увеличению. Данные статистики свидетельствуют о сравнительно невысоких показателях законотворческой деятельности регионов (см. таблицу).

Основной проблемой являются не формальные и количественные показатели, а содержание и качество законопроектов, и в этой сфере ситуация пока неудовлетворительная. Чаше

Информация о показателях законотворческой деятельности Государственной Думы в части прохождения законопроектов, внесенных законодательными органами субъектов РФ (по состоянию на 20 апреля 2014 г.)²²

Созыв	Количество законопроектов, внесенных всеми субъектами права законодательной инициативы	В том числе законодательными органами субъектов РФ		Общее количество принятых законов	Из них внесенных законодательными органами субъектов РФ		
		всего	% от общего количества внесенных проектов		всего	% от общего количества принятых	% от общего количества внесенных субъектами РФ
II	4 034	970	24 %	741	36	4,9 %	3,7 %
III	4 327	1 360	31,4 %	772	53	6,9 %	3,9 %
IV	4 808	2 052	42,7 %	1 076	148	13,7 %	7,2 %
V	4 391	1 300	29,6 %	1 607	124	7,7 %	9,5 %
VI	3 104	805	26 %	906	65	4,2 %	8,1 %

²¹ Овсепян Ж. И. Законодательные полномочия и интересы субъектов Российской Федерации: к вопросу об обеспечении реализации конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ. К 20-летию Конституции РФ 1993 года // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 1.

²² Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ: прохождение законодательных инициатив в период работы Государственной Думы VI созыва. М., 2014. С. 38.

всего вносятся изменения и дополнения в действующие законы, а не проекты принципиально новых законов. Законопроекты субъектов РФ зачастую не имеют целостного характера, обладают неоправданно узким предметом регулирования, в них не вполне соблюдены требования юридической техники²³. Региональные законодатели нередко предпринимают попытки решить на федеральном уровне локальные вопросы, не учитывая ситуацию в других субъектах РФ.

Реальное положение дел при прохождении законодательных инициатив регионов во многом обусловлено политическим весом соответствующего субъекта РФ (предопределяемым как национально-конфессиональными особенностями, так и территориальными размерами, численностью населения, экономическим потенциалом и иными характеристиками, отражающими региональную специфику). Речь может идти об установлении особенностей федерального регулирования применительно к отдельным регионам — в форме изъятий из общих правил, предусмотренных законодательством Федерации (например, для городов федерального значения), либо предоставления преференций (в том числе финансовых).

В целях повышения эффективности реализации законотворческих полномочий органов законодательной власти субъектов РФ на федеральном уровне Концепцией совершенствования взаимодействия в федеральном законодательном процессе (утверждена Советом палаты Совета Федерации 26 мая 2009 г., одобрена президиумом Совета законодателей 27 мая 2009 г.) предлагается ввести в практику консолидированное осуществление субъектами РФ права законодательной инициативы; использование ресурса Совета Федерации для обеспечения результативности законодательных инициатив субъектов РФ.

Что касается выражения мнения по инициативам других субъектов, то гарантии учета позиций субъектов РФ в законодательном процессе предусмотрены Регламентом Государственной Думы (ст. 109, 118) и ст. 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

В соответствии с Регламентом Государственной Думы законопроекты по предметам совместного ведения, как правило, не позднее чем за 45 дней до дня их рассмотрения на заседании Государственной Думы направляются Советом палаты в законодательные и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ для подготовки и представления отзывов. Срок их представления определен ст. 26.4 Федерального закона № 184-ФЗ и составляет 30 дней. В случае если законодательные и высшие исполнительные органы государственной власти более чем 1/3 субъектов РФ выскажутся против принятия соответствующего федерального закона, по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия.

После первого чтения в Государственной Думе законопроекты вновь направляются в субъекты Федерации для выражения позиции и представления поправок. Срок представления поправок как правило не может быть менее 15 дней, а для законопроектов по предметам совместного ведения — менее 30 дней (п. 5 ст. 119 Регламента). До истечения 30-дневного срока, как указано в Федеральном законе № 184-ФЗ, рассмотрение законопроектов по предметам совместного ведения во втором чтении не допускается.

В соответствии с правовой позицией, выраженной в постановлении Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы», из Конституции РФ, в частности ее ст. 71 (п. «а») и 76, не следует обязательность направления законопроектов по предметам совместного ведения субъектам РФ и специальное рассмотрение их предложений Федеральным Собранием, но сама Государственная Дума вправе предусмотреть в своем Регламенте положения о направлении законопроектов по предметам совместного ведения субъектам РФ для дачи предложений и замечаний.

Установление процедурных правил, предусматривающих направление Государственной Думой законопроектов субъектам РФ, рассмотрение внесенных ими предложений и замечаний в комитетах Государственной Думы и соз-

²³ Симонян Г. Р. Механизм обеспечения интересов субъектов Российской Федерации в деятельности федеральных органов государственной власти // Журнал российского права. 2006. № 3.

дание согласительных комиссий, состоящих из депутатов Государственной Думы и представителей заинтересованных субъектов РФ, призвано обеспечить принятие федерального закона, отражающего интересы и Российской Федерации, и ее субъектов (особенно в случаях, когда значительное их число высказывается против законопроекта в целом либо против его существенных положений), но одновременно не должно препятствовать реализации вытекающего из ст. 71 (п. «а»), 94 и 105 Конституции РФ полномочия Федерального Собрания самостоятельно принимать федеральные законы, в том числе по предметам совместного ведения.

Из требования о направлении субъектам РФ проектов федеральных законов по предметам совместного ведения, однако, не вытекает безусловная обязанность Государственной Думы удовлетворить пожелания, выраженные субъектами, — проведение соответствующих процедур предполагает выяснение и обсуждение их мнения для выработки возможно более согласованного проекта федерального закона, а не получение одобрения законопроекта либо отдельных его положений. Тем не менее нарушение Государственной Думой указанного требования может свидетельствовать об отступлении от имеющих конституционное значение правил принятия федеральных законов по предметам совместного ведения.

Таким образом, процедура согласования не предполагает права органов государственной власти субъектов РФ наложить вето на федеральный закон. Учет позиций, установленных в отзывах субъектов РФ, имеет скорее законосовещательный характер и не может вести к установлению каких-либо жестких санкций²⁴.

Возможности субъектов РФ, связанные с блокированием инициатив, выдвинутых федеральными органами государственной власти и получивших поддержку депутатов Государственной Думы, ограничиваются двумя случаями. В соответствии со ст. 108 Конституции РФ федеральные конституционные законы, подлежащие разработке по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ (в том числе о порядке формирования Конституционного Собрания), считаются принятыми только в случае

одобрения большинством не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации. Кроме того, согласно ст. 136 Конституции РФ поправки к гл. 3—8 Конституции РФ принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона (т.е. также подлежат обязательному одобрению представителями регионов в верхней палате), и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Федерации. Процедура такого одобрения определяется регламентом соответствующего законодательного органа.

Отдельно следует остановиться на вопросе о способах учета интересов субъектов Федерации в процессе принятия новой Конституции РФ.

Известные в настоящее время проекты федерального конституционного закона о формировании Конституционного Собрания по-разному решают вопрос о представительстве субъектов РФ в его составе. Так, проект С. А. Авакьяна²⁵ предусматривает, что в состав Конституционного Собрания (300 членов) включаются по два представителя от каждого субъекта РФ, избираемых законодательными (представительными) органами соответствующих регионов; предложения по их кандидатурам могут вноситься как депутатами данных органов, так и главой исполнительной власти субъекта РФ, региональными отделениями политических партий, иными общественными объединениями, группами граждан; порядок внесения указанных кандидатур и их избрания определяется законодательными (представительными) органами субъектов РФ самостоятельно. Кроме того, проект предусматривает участие в работе Конституционного Собрания членов Совета Федерации (председателя Совета Федерации, его заместителей и председателей комитетов палаты — в настоящее время 15 человек). Таким образом, в соответствии с проектом представители субъектов РФ численно преобладают в составе Конституционного Собрания (могут составлять до 2/3 от общего количества его членов), что, по мысли С. А. Авакьяна, логично для федеративного государства и призвано ощутимо увеличить роль его регионов в процессе подготовки и принятия новой Конституции РФ.

²⁴ Андриченко Л. В., Чертков А. Н. Взаимодействие Государственной Думы и законодательных органов субъектов РФ // Журнал российского права. 2009. № 2.

²⁵ Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 2005. № 2.

Представляется, что реализация данного предложения способна нарушить баланс общегосударственных и региональных интересов в процессе подготовки новой Конституции. Логика участия субъектов РФ в ее принятии может быть примерно такой же, как и в случае внесения поправок к гл. 3—8 действующего Основного закона. Субъекты РФ (в лице избранных законодательными органами делегатов) должны иметь возможность через представительство в Конституционном Собрании блокировать включение в текст Конституции РФ нежелательных для них положений, однако они не вправе монополизировать процесс ее разработки, тем более, что критерии отбора кандидатур таких представителей в соответствии с проектом С. А. Авакьяна должны определяться каждым регионом самостоятельно.

Более взвешенным представляется подход, предложенный в проекте, внесенном в 2000 г. депутатами Государственной Думы А. И. Лукьяновым, В. В. Володиным, Е. Б. Мизулиной и др. (отклонен постановлением Государственной Думы 14 сентября 2012 г.). Предполагалось, что из 400 членов Конституционного Собрания 178 (Совет Федерации в полном составе) будут являться представителями субъектов РФ. Также в состав Конституционного Собрания предполагалось включить 100 депутатов Государственной Думы, назначенных Государственной Думой, и 100 признанных специалистов по вопросам права, назначенных Президентом РФ.

Таким образом, требуется выработка модели формирования Конституционного Собрания, обеспечивающей оптимальный баланс федеральных и региональных интересов в процессе подготовки нового Основного закона. Гарантией прав регионов в данной сфере служит требование об обязательном одобрении федерального конституционного закона о Конституционном Собрании Советом Федерации. Вопросы закрепления дополнительных гарантий защиты их интересов, как представляется, должны стать предметом открытой общественной и научной дискуссии.

Остановимся на вопросе о полномочиях, обеспечивающих координацию правотворческой деятельности и принадлежащих субъектам Федерации во взаимоотношениях с Пра-

вительством РФ. В процесс подготовки актов Правительства субъекты вовлекаются в следующих формах:

- а) направление предложений к актам Правительства, разрабатываемым федеральными органами исполнительной власти (до их внесения в Правительство);
- б) направления предложений по корректировке действующих актов Правительства.

В соответствии с Регламентом Правительства РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260²⁶, проекты актов Правительства по предметам совместного ведения, а также по вопросам осуществления органами государственной власти субъектов полномочий по предметам ведения Российской Федерации до внесения в Правительство направляются в органы государственной власти субъектов РФ, а их предложения подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве (п. 56).

Обращения в Правительство по предметам совместного ведения, внесенные законодательными или исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, содержащие предложения о принятии федеральных законов, актов Президента и Правительства РФ, подлежат рассмотрению федеральными органами исполнительной власти в соответствии со сферами их ведения. Указанные органы при необходимости вносят в Правительство в установленном порядке проекты актов, по которым требуется решение Правительства, и о результатах рассмотрения в срок не более 1 месяца информируют инициаторов обращений (п. 11).

Кроме того, предусматривается координация законопроектной деятельности Правительства РФ по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов с органами государственной власти субъектов (п. 82). В состав специально созданной Комиссии Правительства по законопроектной деятельности входит один из заместителей Председателя Совета Федерации (по должности). Кроме того, в ее заседаниях вправе принимать участие иные представители Совета Федерации, не являющиеся членами Комиссии, а также руководители (заместители руководителей) высших исполнительных органов государственной власти субъектов²⁷.

²⁶ СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

²⁷ Постановление Правительства РФ от 2 июня 2004 г. № 264 «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2317.

Следует подчеркнуть, что аналогичный механизм для предварительного обсуждения президентских инициатив, затрагивающих интересы субъектов РФ, отсутствует. Порядок подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента РФ, утвержденный распоряжением Президента РФ от 5 февраля 1993 г. № 85-рп²⁸, соответствующих требований не устанавливает.

Таким образом, следует констатировать отсутствие механизма, обеспечивающего в безусловном порядке учет интересов субъектов при принятии нормативных актов Федерации (в том числе актов, издаваемых по предметам совместного ведения). Без согласия субъектов РФ (палаты, включающей их представителей) могут быть приняты как федеральные законы, затрагивающие их интересы, так и акты Президента и Правительства РФ.

Возможности регионов, связанные с блокированием затрагивающих их интересы федеральных инициатив, ограничены двумя случаями: обязательным одобрением субъектами (их представителями в федеральном парламенте) поправок к Конституции РФ и федеральных конституционных законов.

Что касается процедуры принятия федеральных законов, то здесь даже при негативном отношении субъектов к соответствующей законодательной инициативе (выраженном путем направления отрицательных отзывов региональными парламентами, формирования позиции Совета Федерации) предполагается, что последнее слово остается за Государственной Думой и Президентом РФ. Это тем более значимо, что Конституцией не установлены какие-либо запреты на принятие федеральных законов, предполагающих наделение федеральных государственных органов дополнительными, прямо не предусмотренными Основным законом полномочиями в отношениях с регионами. Тем самым федеральным государственным органам фактически предоставлена возможность определять степень централизации (либо, напротив, децентрализации) в отношениях Федерации и ее субъектов путем принятия конкретизирующих положения Основного закона федеральных предписаний.

Несмотря на то что законодательство предоставляет федеральным государственным органам возможность проигнорировать позиции

регионов, консолидированная позиция большинства субъектов РФ способна предотвратить принятие на федеральном уровне решений, не соответствующих их интересам (либо как минимум поставить вопрос о целесообразности принятия).

Анализ законодательства и правоприменительной практики в рассматриваемой сфере приводит к следующим выводам.

1. Конституционный принцип равноправия субъектов РФ между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти получает последовательное развитие в федеральном законодательстве. Закреплены и реализуются на практике гарантии равного участия регионов в процессе обсуждения и выработки решений на федеральном уровне. Вместе с тем правовое равенство субъектов Федерации не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития и, следовательно, не предполагает фактического равноправия в отстаивании интересов.

2. Интересы субъектов в политической, социально-экономической и социально-культурной сферах формулируют и представляют во взаимоотношениях с Федерацией региональные органы государственной власти, действующие от имени населения, проживающего на соответствующей территории. Именно им принадлежат полномочия, связанные с участием субъектов РФ в принятии решений на федеральном уровне (как при делегировании представителей в федеральный центр, так и в случае участия в подготовке и принятии правовых актов Федерации).

3. Необходимый уровень защиты интересов субъектов при принятии решений общегосударственного значения определяется тремя основными критериями: соответствие позиции, сформулированной властными структурами региона, интересам населения; степень их самостоятельности (в отношении федерального центра) при ее формировании; наличие механизмов, гарантирующих учет такой позиции при принятии решений федеральными государственными органами. В связи с этим в качестве факторов, способствующих более эффективному отстаиванию региональных интересов, может рассматриваться переход в большинстве субъектов РФ к выборам руково-

²⁸ САПП РФ. 1993. № 7. Ст. 598.

дителей субъектов (прямым голосованием жителей регионов), предусмотренный поправками, внесенными в 2012 г. в Федеральный закон № 184-ФЗ.

4. Вопросы участия субъектов РФ в принятии решений на федеральном уровне необходимо рассматривать не изолированно, но в общем контексте процесса преобразования Федерации в России из децентрализованной в централизованную. В связи с этим степень активности в отстаивании региональных интересов находится в прямой зависимости от осуществленного федеральным законодателем правового регулирования, определяющего процедуру формирования (наделения полномочиями) органов государственной власти субъектов Федерации.

5. Трансформация системы представительства субъектов РФ на федеральном уровне выразилась в смещении «центра» защиты их интересов от Совета Федерации (палаты регионов в федеральном парламенте) к возглавляемому Президентом РФ Государственному совету РФ и иным аналогичным структурам при федеральных государственных органах, образованным по инициативе как Федерации, так и ее субъектов. По своему правовому статусу это принципиально иные органы, наделенные координационными и совещательно-консультативными полномочиями, однако не принимающие властных решений.

6. Сформирована система гарантий, обеспечивающих согласование интересов Федерации и ее субъектов при принятии нормативных правовых актов на федеральном уровне. К ее недостаткам следует отнести сравнительно низкий уровень гарантий учета позиций субъектов РФ при принятии федеральных законов

по предметам совместного ведения (равно как и конкретизирующих их содержание постановлений Правительства РФ). Кроме того, важнейшим нерешенным вопросом остается принятие федерального конституционного закона, определяющего порядок формирования Конституционного Собрания.

7. Анализ ситуации приводит к выводу о необходимости совершенствования положений законодательства в рассматриваемой сфере в целях обеспечения реализации принципа рационального сочетания общего и особенного в едином государстве.

Во-первых, речь может идти о дальнейшем уточнении законодательства о порядке формирования верхней палаты и статусе входящих в нее парламентариев, обеспечивающем преобразование Совета Федерации из органа, представляющего интересы властных структур субъектов РФ, в орган представительства их населения (оптимальным вариантом представляется закрепление принципов его формирования в Конституции РФ).

Во-вторых, следует рассмотреть вопрос об усложнении процедуры принятия федеральных законов и подзаконных актов по предметам совместного ведения, способствующей более полному учету позиций субъектов РФ в процессе их подготовки.

Расширение возможностей субъектов РФ по указанным направлениям допустимо лишь при сохранении и оптимизации механизмов реализации и защиты интересов Федерации.

Комплексное решение данных вопросов способно составить основу государственной политики, обеспечивающей стабильность в федеративных отношениях, оптимальный баланс общегосударственных и региональных интересов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционное Собрание: концепция и проект федерального конституционного закона // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. — 2005. — № 2.
2. Авакьян С. А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 11.
3. Андриченко Л. В., Чертков А. Н. Взаимодействие Государственной Думы и законодательных органов субъектов РФ // Журнал российского права. — 2009. — № 2.
4. Лучин В. О., Данилов И. С. Государственный совет Российской Федерации: проблемы становления // Право и политика. — 2001. — № 4.
5. Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М., 2013.

6. Михалёва Н. А. Правовые аспекты современного российского федерализма // Федеративное устройство России: история и современность. — М., 1995.
7. Михалёва Н. А. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права : сб. статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина. — М., 2012.
8. Овсепян Ж. И. Законодательные полномочия и интересы субъектов Российской Федерации: к вопросу об обеспечении реализации конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ. К 20-летию Конституции РФ 1993 года // Журнал конституционного правосудия. — 2014. — № 1.
9. Симонян Г. Р. Механизм обеспечения интересов субъектов Российской Федерации в деятельности федеральных органов государственной власти // Журнал российского права. — 2006. — № 3.
10. Смоленская А. А. Проблемы представительства в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 12.
11. Умнова (Конюхова) И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. — М., 2004.

Материал поступил в редакцию 28 ноября 2015 г.

PARTICIPATION OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE DECISION-MAKING PROCESS AT THE FEDERAL LEVEL

PANOV Andrei Alekseevich — PhD, Associate Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
msal_kpr@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Review. *The article examines the issues related to delegating the right to participate in making decisions of state importance to the constituent entities of the Russian Federation. The author describes the basic forms of co-ordination of interests of the Federal Center and regions in the process of elaborating the following decisions: delegation of representatives of the RF constituent entities to participate in the work of the federal public authorities (or in the work of coordinating organs ensuring elaboration of their decisions) and to participate in elaborating and enacting legal acts of the Russian Federation.*

The author analyzes the peculiarities of formation and functioning of the system of bodies representing the interests of constituent entities at the federal level. Special attention is paid to the Federation Council as a key organ of regional representation, as well as coordinating and advisory and consultative structures under the Federal Government formed both at the initiative of the Federation and its constituent entities.

The author reveals the meaning of safeguards of taking into account views of the RF constituent entities when making federal laws and bylaws. These safeguards include: first, advancing law-making initiatives by regions (their representatives in the Federation Council); second, a possibility to veto legislative initiatives advanced by other constituent entities.

The author makes analysis of the problems and perspectives of legislation development in the area at issue, makes recommendations for its improvement in order to ensure efficient combination of the common and specific in one State.

Keywords: *federalism, Constitution, Federation, powers of the RF constituent entities, interests, Federation Council, boards and commissions, legislative process, regional law-making initiative.*

BIBLIOGRAPHY

1. Avakyan, S. A. Constitutional Assembly: the concept and the draft of a federal constitutional law // Bulletin of the Moscow State University. Ser. 11. Law. — 2005. — № 2.
2. Avakyan, S. A. Public power and representation: institutional, social and personalistic origins (constitutional law approach) // Constitutional and Municipal Law. — 2014. — № 11.
3. Andrichenko, I. V, Chertkov, A. N. Interaction between the State Duma and the legislative bodies of the RF constituent entities // Russian Law Journal. — 2009. — № 2.
4. Luchin, V. O., Danilov, I. S. The State Council of the Russian Federation: Problems of establishment // Law and politics. — 2001. — № 4.

5. *Mikhaleva, N. A.* The Constitutions and the charters of the constituent entities of the Russian Federation (comparative-juridical analysis). — М., 2013.
6. *Mikhaleva, N. A.* Legal aspects of modern Russian federalism // Federal Structure of Russia: the history and modernity. — М., 1995.
7. *Mikhaleva, N. A.* Problems of federalism and autonomy in Russian jurisprudence // Actual Problems of Constitutional and Municipal Law: a collection of articles dedicated to the 75-th Anniversary of Academician O.E. Kutafin. — М., 2012.
8. *Ovsepyan, J. I.* Legislative powers and interests of the constituent entities of the Russian Federation: to the question of providing implementation of the constitutional principle of separation of jurisdictions and powers between the Russian Federation and constituent entities of the Russian Federation. The 20th Anniversary of the 1993 Constitution of the Russian Federation // Journal of Constitutional Justice. — 2014. — № 1.
9. *Simonyan, G. P.* The mechanism of providing the interests of the constituent entities of the Russian Federation in the activities of the federal state authorities // Russian Law Journal. — 2006. — № 3.
10. *Smolenskaya, A. A.* The problems of representation in the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation // Constitutional and Municipal Law. — 2012. — № 12.
11. *Umnova (Konyukhova), I. A.* Modern Russian federalism and international experience: The results of formation and development perspectives. — М., 2004.