

А. Н. Артамонов*

Конституционно-правовое регулирование законодательного процесса в субъектах Российской Федерации

В Российской Федерации избраны и действуют два вида законодательных органов: Федеральное Собрание — парламент России и законодательные органы ее субъектов. Последние не имеют единого названия и одинакового числа депутатов. Однако это не отражается на их предназначении и сущности. Для обоих видов законодательных органов главным предназначением является осуществление в Российской Федерации законодательной власти¹.

Конституция Российской Федерации напрямую не устанавливает, что Федеральное Собрание и другие законодательные органы осуществляют законодательную власть. В Основном Законе страны закреплено, что Государственная Дума принимает федеральные законы, а Совет Федерации их одобряет. В нем же определено право субъектов Российской Федерации иметь собственное законодательство, что является основой осуществления законодательной власти соответствующими органами государственной власти на уровне российских регионов.

В современном Российском государстве создан достаточно развитый механизм правового регулирования процесса правотворчества. Основные идеи, принципы, конструкция законодательного процесса получили закрепление в Конституции РФ. Конституционный Суд РФ установил, что из принципа верховенства

* Заместитель начальника Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Ростовской области, государственный советник юстиции Российской Федерации 2 класса, аспирант Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

¹ См.: *Гранкин И. В.* Основные признаки законодательных органов // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 5.

Конституции РФ и задачи обеспечения соответствия ей законов и иных правовых актов (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ) вытекает обязанность всех участников законодательного процесса соблюдать установленную Конституцией РФ процедуру законотворчества¹. В законах эти основополагающие тезисы конституционной доктрины дальнейшего развития пока не получили. Отсутствие законодательного регулирования восполнено для федерального уровня законотворчества подробными нормами регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации.

По мнению М. А. Могуновой, парламентская процедура включает приемы и способы решения парламентских дел, порядок определения законности сессий парламента; образования и деятельности его комиссий, принятие ими заключений по делам, передаваемым на пленарные заседания; порядок проведения пленарных заседаний, внесения и обсуждения депутатских запросов; порядок внесения и ратификации международных договоров и соглашений и их денонсации; порядок образования внутренних органов парламента и многое другое, но, в первую очередь — это законодательный процесс, который занимает львиную долю времени и деятельности парламента².

В юридической литературе отмечается, что поскольку порядок реализации отдельных полномочий законодательного (представительного) органа оказывает непосредственное влияние на независимость парламента при принятии законов и на качество самих законов, нормативное закрепление парламентских процедур остается одной из наиболее актуальных проблем современного российского парламентаризма.

Основным документом, определяющим и организующим законотворческую работу парламента, является его регламент. Им устанавливаются подробные, четкие, юридически обязательные для всех участников процесса процедурные правила, призванные обеспечивать единый порядок процесса, его демократизм, гласность. Регламент играет роль своеобразного «основного закона» внутренней жизни законодательного органа, оказывая существенное влияние на процедуру выработки законодательных решений³. Регламент — это такой нормативный акт, который регулирует отношения, складывающиеся как в процессе законотворчества, так и при осуществлении иных полномочий палат, определенных Конституцией Российской Федерации⁴.

По поводу правильности формы регулирования законодательного процесса единого мнения нет. Так, правовое регулирование законодательного процесса регламентами законодательных органов, по утверждению С. В. Бошно, недопустимо. Причин для такого вывода, по мнению автора, много, но наиболее очевидная состоит в отсутствии у регламентов нормативности, т. к. это локальные правовые акты, определяющие внутренние правила деятельности палат, обязательные для членов этих палат и работников их аппаратов⁵.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 18, ст. 2253.

² См.: Могунова М. А. Государственное право Финляндии. М., 2005. С. 222.

³ См.: Теория государства и права : учебник для юридических вузов / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2003.

⁴ См.: Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А. С. Пиголкина. Спб., 2003. С. 115.

⁵ См.: Бошно С. В. Нормативный правовой акт: развитие признаков в правоприменительной практике // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 4—6.

Практика существования регламента как нормативного акта, регулирующего деятельность палат российского парламента, ставит перед наукой конституционного права ряд теоретических вопросов. К числу наиболее существенных, по мнению И. В. Гранкина, следует отнести вопросы о соотношении Конституции и регламента, о соотношении федеральных законов, касающихся деятельности парламента и регламентов, о границах нормативного регулирования регламентами деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации и иных участников законодательной деятельности на федеральном уровне¹ и даже о нормативности регламентов, т. е. об общеобязательности их положений для иных, кроме самого парламента, участников, например, законодательного процесса, процедура которого в регламентах устанавливается. Эти же задачи в полной мере можно обозначать и в отношении регионального уровня законодательной деятельности.

Безусловно, и достаточно короткий срок функционирования нынешней правовой системы, и новые требования, возлагаемые на законодательные органы власти, которые реализуются посредством законодательного процесса, требуют оценки существующих процедур, их корректировки.

По мнению некоторых ученых, основными направлениями совершенствования парламентских процедур следует назвать повышение роли регламентов как комплексных нормативных актов в деятельности представительных органов власти; создание единой модели парламентских процедур на общефедеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации; исключение из числа парламентских процедур видов деятельности, не свойственных парламентам как законодательному и представительному органу, так называемых квазисудебных процедур.

Оставляя за пределами обсуждения другие предложенные направления совершенствования парламентских процедур, остановимся на создании единой ее модели на общефедеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. На наш взгляд, это важно и необходимо, тем более, что объективных предпосылок для существования особых процедур, например принятия законов, для федерального и регионального уровней нет, так же как и для законодательных процессов в разных субъектах Российской Федерации.

Применительно к законодательной власти используется жесткая юридическая процедура законодательного процесса, являющаяся основой конституционной системы сдержек и противовесов. Данная процедура представляет собой совокупность правовых ограничений (запретов, обязанностей, наказаний и т. п.) в отношении конкретной государственной власти: законодательной, исполнительной, судебной². Поэтому допускать возможность различий в этой системе — на федеральном уровне усиливая, например, значение какой-либо из ветвей власти, а на региональном — ее ослабляя, или усиливая другую ветвь, или позволять находить исторические и иные особенности того или иного субъекта Российской Федерации с целью аргументации в пользу подобных перекосов — на наш взгляд, неправильно.

Несколько по-иному подходит к этому вопросу Э. Г. Липатов. Анализируя принципы правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации,

¹ См.: Гранкин И. В. Регламентное регулирование деятельности палат Федерального Собрания РФ // Журнал российского права. 2003. № 1.

² См.: Малько А. В., Вырлеева-Балаева О. С. Правовые ограничения государственной власти: понятие и система // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 10. С. 17–20.

он формулирует две цели, которым должно быть подчинено создание норм права органами власти субъектов Федерации. Во-первых, процесс регионального правотворчества, по мнению автора, должен основываться на этнотерриториальной специфике общественных отношений, требующих правового регулирования, что возможно при определенном уровне самостоятельности в осуществлении правотворчества в субъектах федеративного устройства. Во-вторых, региональные правовые нормы должны быть органичной частью единой системы права Российской Федерации и располагаться в соответствии с принятой иерархией нормативных актов, составляющей основу отраслей отечественного законодательства¹.

Если со второй целью необходимо согласиться и приветствовать стремление к ее достижению, то относительно первой возникает вопрос: как в современном мире внутри одной страны какая-либо специфика может влиять на процесс правотворчества? Что может повлиять, например, на сроки рассмотрения проектов нормативных правовых актов, сроки подписания законов, другие вопросы взаимодействия участников законодательного или иного нормотворческого процесса?

Всеми законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации приняты регламенты, в которых прописаны, в том числе процедурные вопросы законодательного процесса. Однако по своему характеру регламенты являются «техническими» документами, поскольку содержат в себе только то, что допускается действующим законодательством — законами, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, которым в свою очередь можно дать такую же характеристику, во всяком случае, в отношении регулирования законодательного процесса (они могут или воспроизводить положения российской Конституции и федеральных законов, или формулировать свои положения, однако в границах, строго отведенных федеральным законодательством, а также федеральными законами и Конституцией государства).

На примере регламентов региональных парламентов можно говорить о разумном компромиссе, когда гарантируется самостоятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации по их принятию, и выполняются общие требования и гарантии участников законодательных процессов, выработанные и установленные на общенациональном уровне.

Во всех субъектах Российской Федерации организованы свои законодательные процессы, которые обеспечивают принятие региональных законов, направленных на регулирование различных общественных отношений на каждой из 83 территорий.

Характер и степень регламентации законодательного процесса субъектов Российской Федерации мы рассматриваем в рамках узкого его понимания, т. е. от стадии законодательной инициативы до подписания и официального опубликования закона. Кроме того, мы убеждены в необходимости рассмотрения законодательного процесса как закрытого цикла — непрерывного и постоянного. В этих условиях нынешний характер российского законотворчества не позволяет выделять стадию планирования законодательной деятельности как элемент законотворческого процесса. Ведь основным (подавляющим в количественном плане) источником законодательной активности в субъектах Российской Федерации является

¹ См.: *Лунатов Э. Г.* Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / под ред. В. В. Володина. Саратов, 2009.

федеральное законодательство, а разработке проекта любого регионального закона предшествует принятие соответствующего федерального акта, в том числе изменяющего действующие нормы.

Наличие регионального законодательства предусмотрено Конституцией РФ (ст. 5, 72, 76, 125), однако вопросы, связанные с созданием законов субъектов Федерации, с законодательным процессом в регионах, в отличие от федерального законодательного процесса, российской Конституцией не регулируются. Требования к законодательному процессу в субъектах Российской Федерации устанавливаются Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹. При этом утверждать, что в настоящее время его конституционно-правовое регулирование достаточно для обеспечения принятия качественных региональных законов, на наш взгляд, преждевременно.

¹ См.: СПС «Гарант».