

Окшин Максим Сергеевич*,
курсант ФКОУ ВПО «Самарский юридический
институт Федеральной службы исполнения наказаний
Российской Федерации»
(г. Самара)

РАЗВИТИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

В современном государстве и обществе люди постоянно вступают между собой в различные отношения. Эти отношения регулируются правом. Нормы права содержатся в различных источниках – законах, указах, постановлениях и других правовых актах. Каждое государство, принимая нормы, стремится поддержать порядок, при этом не нарушить права и свободы человека и гражданина. Субъектом принятия вышеперечисленных норм является парламент.

Современный российский парламент, история которого начинает свой отчет 12 декабря 1993 г. не раз (до 2003 г.) показывал свой оппозиционный нрав. Известно, что драматичной является история не только Государственной думы Российской империи, но и Государственной думы Российской Федерации – достаточно упомянуть трагические события октября 1993 г. Во многом сложности развития постсоветского парламентаризма обусловлены исключительной сложностью и глубиной той социально-экономической и политической трансформации, которую переживает российское общество на рубеже XX-XXI вв. Не случайно Председатель Четвертой Государственной думы ФС Б.В. Грызлов отмечает: «Мы живем в эпоху переходного периода, и клубок законодательных проблем, который приходится распутывать новым депутатам, как и сто лет назад, часто выглядит неразрешимым»¹.

Для начала стоит разораться, что же такое законодательный процесс? Сам термин «законодательный процесс» встречается в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, в регламентах палат, как Федерального Собрания Российской Федерации, так и законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, но нормативное определение данного термина нет.

Законодательный процесс можно представить как совокупность следующих стадий:

- 1) законодательная инициатива;
- 2) рассмотрение законопроекта в законодательном органе и принятие за-

кона;

* © Окшин М.С., 2014

3) промульгация (подписание закона и его обнародование).

Законодательный процесс и на федеральном уровне, и в субъектах Российской Федерации основан на общеправовых принципах, таких как: законность, гласность, федерализм, верховенство Конституции и федеральных законов. Принцип федерализма является основным из критериев определения степени влияния федерального законодательного процесса на порядок построения данной процедуры в субъектах Российской Федерации².

Таким образом, законодательный процесс – это совокупность стадий осуществления права законодательной инициативы, то есть внесение законопроекта на рассмотрение парламента, далее рассмотрение и принятие закона в парламенте, подписание и обнародование закона компетентным органом.

Что касается законодательной инициативы, то в соответствии с частью 1 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит: 1) депутатам; 2) высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации); 3) представительным органам местного самоуправления. Этот перечень является обязательным, но не исчерпывающим³.

Некоторые субъекты Российской Федерации наделяют правом законодательной инициативы региональные избирательные комиссии (например, Республики Башкортостан, Мордовия, Кабардино-Балкарская Республика, Ивановская, Кемеровская, Ленинградская, Тверская, Томская, Ульяновская области, Чукотский автономный округ и некоторые другие), в том числе и Самарская область (абз. 2 ст. 77 Устава). Однако такой подход является спорным, так как в подобном изложении данной нормы права толкуется подход к избирательным комиссиям, как к органам общей компетенции. Намного правильнее, на наш взгляд, поступили те субъекты Российской Федерации, которые отнесли региональные избирательные комиссии к числу субъектов специальной компетенции законодательной инициативы, то есть ограничили данное право определенным кругом вопросов, касающихся организации и проведения выборов и референдумов (Республики Адыгея, Алтай, Дагестан, Карелия, Татарстан, Тыва, Хакасия и т.д.).

Вопрос об отнесении к числу субъектов права законодательной инициативы судов и прокуроров субъектов федерации (абз. 2 ст. 77 Устава Самарской области) также является достаточно дискуссионным. Положения федерального

конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ (ст.ст. 20, 25)⁴ о том, что полномочия и порядок деятельности этих судов устанавливаются Конституцией Российской Федерации и федеральными конституционными законами. Глава 3 (Верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суд автономной области, суды автономных округов) федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции Российской Федерации» от 7.02.2011 № 1-ФКЗ⁵ такими полномочиями региональные суды также не наделяет. Это значит, что субъекты Российской Федерации не вправе регулировать деятельность судов, а порядок наделения данных органов правом законодательной инициативы должен устанавливаться на уровне федерального законодательства.

Что касается отнесения прокуроров к числу субъектов права законодательной инициативы в региональном законодательном процессе, то положения ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 года № 2202-1 (с изменен. от 04.02.2014 г.)⁶, в частности, сказано, что прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

Таким образом, можно констатировать, что круг лиц, которым принадлежит право законодательной инициативы на региональном уровне, в ряде субъектов Российской Федерации неоправданно расширен, что не соответствует положениям федерального законодательства.

Правом законодательной инициативы на региональном уровне нередко наделяются различные общественные организации (например, Конституции или Уставы республик Башкортостан, Карелия, Коми, Алтайского, Краснодарского, Красноярского, Приморского краев, Архангельской, Белгородской, Брянской, Костромской, Оренбургской, Ростовской, Рязанской, Самарской, Саратовской, Сахалинской, Тульской областей). В Самарской области таким правом наделена, например, Общественная палата Самарской области (абз. 2 ст. 77 Устава).

Таким образом, круг субъектов права законодательной инициативы на региональном уровне достаточно широк. Субъект Российской Федерации вправе самостоятельно определить в своей Конституции или Уставе круг органов и лиц, обладающих правом законодательной инициативы, что следует из содержания ч. 1 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Следующей стадией является, стадия рассмотрение и принятие законов. Сущность этой стадии регионального законодательного процесса состоит в том, что более детальное регулирование ее осуществляется законами субъектов Российской Федерации, а также регламентами законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. При этом все основные черты, присущие законодательному процессу федерального уровня, характерны и региональному законодательному процессу. Общими правилами, предусмотренными Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» для всех законодательных органов субъектов Российской Федерации, являются: принятие законов субъекта Российской Федерации большинством голосов от установленного числа депутатов (ч. 2 ст. 7); рассмотрение проекта закона субъекта Российской Федерации не менее чем в двух чтениях (ч. 4 ст. 7).

Закон Самарской области «О разработке, внесении и принятии Законов Самарской области» от 12 октября 2000 года № 38-ГД (ч. 3 ст. 21) повторяет смысл нормы федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ч. 4 ст. 7) о том, что проект закона Самарской области рассматривается Думой не менее чем в двух чтениях и далее устанавливает порядок рассмотрения проекта в первом чтении (ст. 23 Закона); принятие закона Самарской области на одном заседании Думы, исключая порядок подготовки проекта ко второму чтению (ст. 23.1 Закона); подготовка проекта ко второму чтению (ст. 24 Закона) и второе чтение (ст. 25 Закона). Следовательно, норму части 3 статьи 21 Закона можно изложить таким образом, чтобы содержание ее толковалось буквально: «Проект закона Самарской области рассматривается Думой в двух чтениях». Регламент Самарской губернской Думы⁷ так же не устанавливает количество чтений, которые проходит проект закона Самарской области в Самарской губернской Думе.

Заключительной стадией регионального законодательного процесса является промульгация закона, которая включает порядок подписания и обнародования законов субъектов Российской Федерации.

Согласно ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» принятый

региональный закон направляется для обнародования высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации в срок, который устанавливается законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации. Как свидетельствует законодательная практика субъектов Российской Федерации, на эту процедуру отведено от 5 до 14 дней. Обнародование регионального закона является для высшего должностного лица субъекта Российской Федерации обязанностью. Вступление в силу закона субъекта непосредственно связано с его официальным опубликованием.

При подготовке законопроектов большое значение имеет овладение навыками их подготовки: соблюдение требований законодательной техники, регламентов, сбор информации и т.п.

Рассмотрев в обзорном порядке специфику регионального законодательного процесса, можно прийти к выводу, что в целом его современное состояние характеризуется наличием достаточно развитой демократической процедуры. Вместе с тем необходимо отметить, что региональный законодательный процесс нуждается в дальнейшем совершенствовании, поскольку от его эффективности зависит качество принимаемых региональных законов.

¹ Парламентаризм в России и Германии: История и современность / Отв. ред. Я.А. Пляйс, О.В. Гаман-Голутвина. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – С. 12.

² Фатеев А.Н. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: общее и особенное // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. - М., 2003. - С. 348.

³ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. - № 42. - Ст. 5005.

⁴ Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. - № 1. - Ст. 1.

⁵ Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. - № 7. - Ст. 898.

⁶ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. - № 47. - Ст. 4472.

⁷ <http://samgd.ru/territory/regulations/>