

## ВОЗМОЖНОСТИ ВЛИЯНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПАРЛАМЕНТОВ НА ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИИ

И. А. Помигуев

*Институт научной информации по общественным наукам Российской академии наук*

Поступила в редакцию 25 марта 2015 г.

**Аннотация:** в статье рассматриваются региональные парламенты – участники федерального законодательного процесса в России. Автор проанализировал законодательные возможности региональных парламентов, чтобы выявить их институциональное влияние на этот процесс и определить их позиции среди других участников.

**Ключевые слова:** законодательный процесс, региональные парламенты, политическое решение, Государственная Дума.

**Abstract:** regional parliaments are considered in the article as members of the federal legislative process in Russia. The author has analyzed the legislative possibility of regional parliaments to identify their institutional influence on this process and to determine the position of other participants.

**Key words:** legislative process, regional parliament, policy decision, State Duma.

Законодательный процесс – это сложное и многогранное явление, главной целью которого является принятие законодательного решения (акта) [1]. В этом процессе участвует ограниченное число акторов, которые способны повлиять на конечный результат. В России их количество внушительно: кроме федеральных государственных органов, в законодательный процесс вовлечены и региональные парламенты. Установленное конституционное равенство всех участников рассматриваемого процесса на деле оказывается не таким уж явным, поскольку функции у каждого из них разные. Так, Государственная Дума явно будет выделяться среди остальных участников, поскольку именно на базе этого органа проходят основные этапы согласования и принятия законодательных актов. При этом роль Госдумы в данной сфере не абсолютна, поскольку у других структур, в частности у Президента РФ и Совета Федерации, есть серьезные механизмы влияния на принимаемые ею решения, вплоть до полного их отклонения.

Однако, кроме таких сильных федеральных структур, в законодательный процесс включены и региональные, деятельность которых публично менее заметна, но не менее важна. В данной статье мы определим институциональную роль региональных парламентов в федеральном законодательном процессе и обозначим их положение среди других участников. Для этого предлагается рассмотреть параметры, непосредственно связанные с участием акторов в ключевых этапах рассмотрения законопроектов:

- 1) установка повестки дня;
- 2) возможность изменения законодательных инициатив;
- 3) возможность отклонения законодательных инициатив (вето).

Такие параметры являются отражением ключевых этапов законодательного процесса и представляют собой основные предусмотренные возможности влиять на него.

Понятие «повестка дня» в нашем случае трактуется как инициация изменения законодательного статус-кво. Таким образом, любая инициатива, внесенная в парламент на рассмотрение, уже включается в публичную повестку дня. Однако сделать это могут только конституционно установленные субъекты права законодательной инициативы (СПЗИ). Среди них преобладают федеральные государственные структуры (Президент, Совет Федерации и его члены, депутаты Госдумы, Правительство, Верховный и Конституционный Суды), но также есть и региональные законодательные органы, которые могут аккумулировать местные проблемы и предлагать решать их на общегосударственном уровне.

Заметим, что в этом списке нет глав регионов, которые изначально оказались вынесенными за пределы рассматриваемого процесса. Данной проблемы не существовало, когда они могли участвовать в работе Совета Федерации, представляя свой регион и взаимодействуя с другими региональными лидерами. Но с момента реформирования верхней палаты осталась только косвенная возможность влияния на законодательный процесс – через своего представителя в Совете Федерации [2].

Законодательные органы субъектов, напротив, напрямую включены в этот процесс, причем имеют целых два канала влияния: они могут напрямую направлять в Госдуму законопроект или же сделать это через своего представителя в Совете Федерации. Таким образом, возможностей инициирования законодательных инициатив у них достаточно.

Стоит отметить, что региональные парламенты являются коллективными органами, а соответственно, любая инициатива вначале проходит через определенную процедуру голосования и принятия ее на региональном уровне, что усложняет весь процесс. Таких проблем не возникает, например, у Президента РФ, который может по своему разумению решать вопросы внесения законодательных инициатив.

Также заметим, что законодательные органы являются самостоятельными институциональными единицами в отличие от депутатов или сенаторов, которые существуют как структурная единица палаты парламента, а соответственно, не могут выражать мнение всего органа. Однако порядок инициирования законопроектов членами Федерального Собрания более легкий, что может сказаться и часто сказывается на количестве законопроектов, а соответственно и на качестве. В этом плане, благодаря процедуре предварительного рассмотрения инициатив на уровне региональных парламентов, их качество может быть более высоким, если уровень знаний и опыта в законопроектной работе у местных народных избранников и их сотрудников достаточно высок.

Важным достоинством региональных парламентов является прямая народная поддержка их деятельности. В этом смысле выборы законодательных собраний субъектов РФ налагают на депутатов, с одной стороны, дополнительную ответственность за принимаемые решения, а с другой – повышают вес их законодательных инициатив на федеральном уровне. Этим, например, не могут похвастаться такие органы, как суды, Правительство РФ, сенаторы, которые в целом проходят процедуру назначения с некоторыми элементами косвенного избрания.

Следующим параметром, который способен помочь выявить роль региональных парламентов, является возможность внесения поправок или изменений в законодательную инициативу<sup>1</sup>. Это возможно сделать только при рассмотрении Госдумой инициатив в рамках второго чтения. Важно уточнить, что самые важные этапы законодательного процесса наблюдаются именно в нижней палате парламента – это и одобрение концепции в рамках первого чтения, и внесение поправок в рамках второго, и принятие за-

кона в рамках третьего (заключительного) чтения<sup>2</sup>. При этом порядок принятия законов в стенах Госдумы устанавливается регламентом палаты [3], т.е. этот вопрос является внутренним делом законодательного органа. В конечном счете возможность инициирования изменений в законопроект и конечный результат обусловлены волей депутатского большинства Госдумы. Соответственно, ключевым игроком на данном этапе выступает именно Дума.

Тем не менее участниками этого процесса являются и региональные парламенты (ст. 120 Регламента РФ). К процессуальным сложностям внесения поправок (алгоритм как при инициации законопроекта) добавляется еще и то, что нижняя палата парламента может заблокировать любые поправки, когда будет рассматривать их в рамках второго чтения. Какие-либо дополнительные инструменты, способные повлиять на решение депутатов Госдумы, у региональных парламентов отсутствуют. В отличие, например, от возможностей Совета Федерации и Президента, которые могут заблокировать принятое Думой решение, воспользовавшись конституционным правом отклонить закон.

Существуют ли подобные возможности у региональных парламентов? Оказывается, теоретически они существуют.

Так, ст. 72 Конституции РФ определяет предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов. Во исполнение этого положения в ст. 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [4] была определена обязанность органов законодательной власти Российской Федерации предоставлять информацию о законопроектах субъектам Федерации, выражающим свое мнение по законопроекту. В случае если больше трети (!) субъектов будут против, создается согласительная комиссия на базе Госдумы.

В то же время Конституционный Суд установил, что участие в законодательном процессе субъектов Федерации в качестве неотъемлемого элемента федерализма является второстепенным в тех случаях, когда такое участие может негативно сказаться на эффективности законодательной деятельности Федерального Собрания [5]. Именно поэтому согласительные процедуры не являются необходимым элементом конституционного процесса принятия федеральных законов, а отступление от них само по себе не может послужить основанием для признания федеральных законов не соответствующими Конституции РФ по порядку принятия [6]. Следует отметить, что законо-

<sup>1</sup> Поправки согласно ст. 104 Регламента ГД ФС РФ также являются одной из форм законодательной инициативы.

<sup>2</sup> Из Госдумы на согласование с Советом Федерации и Президентом выходит именно закон, а не законопроект.

дательно так и не был определен порядок работы указанной согласительной комиссии, соответственно положения указанного выше закона нереализуемы. То есть возможность напрямую заблокировать законодательное решение у регионов потенциально могла бы быть, но по факту ее нет.

Такую же ситуацию мы наблюдаем и в Совете Федерации. Верхняя палата парламента принимает решения либо простым большинством голосов (1/2), либо квалифицированным (3/4). Таким образом, даже если гипотетически все представители законодательных органов субъектов (85 сенаторов) решат объединиться и будут голосовать против, их голосов не хватит для того, чтобы заблокировать решение, т.е. и такая возможность остается только в теории.

В результате мы имеем такую ситуацию, когда формальное равенство всех субъектов права законодательной инициативы остается только на бумаге. Несмотря на то что изначальные возможности уравнивать законодательную повестку дня у региональных парламентов высоки, на дальнейших этапах они практически полностью выключаются из процесса принятия законодательного решения, поскольку не могут уже повлиять на конечный текст закона, заблокировав его. К тому же нет никаких гарантий, что их замечания на каком-либо этапе этого процесса будут учтены.

В свою очередь, предусмотренные правовые возможности региональных парламентов повлиять на уже внесенный законопроект формальны и не имеют реальной силы. Тем не менее право блокировать федеральные законодательные решения могло бы стать важным инструментом влияния региональных парламентов на федеральном уровне, что позво-

лило бы субъектам РФ успешно отстаивать свои региональные интересы.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П // Рос. газета. – 1996. – 5 мая.

2. Винокуров В. А. Совет Федерации : изменения в формировании / В. А. Винокуров // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 12. – С. 42–46.

3. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление ГД ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (в ред. от 16.06.2015). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2015). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. 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 февраля 2013 г. № 4-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 8. – Ст. 868.

6. Совет Федерации : эволюция статуса и функций / отв. ред. Л. В. Смирнягин ; Ин-т права и публ. политики. – М., 2003. – С. 390–392.

*Институт научной информации по общественным наукам Российской академии наук*

*Помигуев И. А., аспирант отдела политической науки*

*E-mail: pomilya@mail.ru*

*Тел.: 8 (499) 120-61-33*

*Institute of Information on Social Sciences Russian Academy of Sciences*

*Pomiguyev I. A., Post-graduate Student of Political Science Department*

*E-mail: pomilya@mail.ru*

*Tel.: 8 (499) 120-61-33*