

§1 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ

Трофимов В.В.

РОССИЙСКОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ЕГО КОНСТИТУИРУЮЩАЯ РОЛЬ В ВОПРОСЕ СОЗДАНИЯ И ПРИВЕДЕНИЯ В ДЕЙСТВИЕ ПРАВООБРАЗОВАТЕЛЬНОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВА¹

Аннотация: В статье рассматривается роль правовых положений конституции государства в определении параметров создания и функционирования механизмов формирования права. Изучаются конституционные нормы, наделяющие правотворческими полномочиями субъектов власти и общества. В ряде случаев проводится сравнительный анализ с законодательным опытом действия правообразовательных механизмов зарубежных стран. Проводится анализ правотворческих прерогатив нижней и верхней палат российского парламента. Приводятся примеры подобного соотношения в парламентах других стран (США, ФРГ, Швейцарии и др.). Анализируются особенности, характеризующие тип взаимодействия палат парламента как органа законодательной власти. Рассматриваются правотворческие полномочия Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации. Анализируются правотворческие прерогативы иных властных субъектов (как в горизонтальном, так и вертикальном аспектах устройства власти). Внимание уделяется институту делегированного правотворчества, опыт которого характерен для ряда зарубежных стран. Формулируется вывод о необходимости совершенствования системы правообразовательных механизмов в государстве.

Abstract: The article contains analysis of legal provisions of state constitution in defining the parameters for the formation and functioning of the law-making mechanisms. The author studies constitutional norms, which provide the subjects of society and state with law-making authority. In a number of cases the author provides comparative analysis with the legislative experience of law-making mechanisms of foreign states. The author also compares law-making prerogatives of the lower and upper chambers of the Russian parliament. He provides examples of similar correlations in the parliaments of other states, such as the USA, the FRG, Switzerland, etc. He analyzes specific features, characterizing interaction of parliamentary chambers, being parts of the legislative branch of government. The author also evaluates norm-making competence of the President of the Russian Federation, the Government of the Russian Federation. He analyzes norm-making prerogatives of other empowered subjects (in both horizontal and vertical dimensions). Attention is paid to the institute of delegated law-making, which is typical for a number of foreign states. The conclusion is formulated on the need to improve the system of law-making mechanisms in a state.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, правообразовательный механизм, система, парламента, Президент РФ, правительство, правотворчество, полномочия, делегирование, общество

Keywords: the Constitution of the Russian Federation, law-making mechanism, system, parliament, the President of the Russian Federation, the Government, law-making, competence, delegation, society.

Система правообразовательных механизмов, конкретных способов формирования права, посредством которых приводится в движение правовая система общества, определяется на уровне основных законов государства, то есть Конституцией

и конституционным законодательством. В рамках учредительных правовых параметров устанавливается порядок отношений между органами публичной власти как основными субъектами правообразующей активности, распределяются функции и полномочия между различными субъектами образования права, придается та или иная степень силы формальным (юридическим) источникам права и т.д. Конституцией государства, по

¹ Исследование выполнено в рамках реализации государственного задания Минобрнауки РФ, проект № 6.5301.2011.

Государственные институты и правовые системы

сути, намечается схема-карта того, кем и при помощи каких приемов может быть создано право, механизм правового регулирования в данном государстве.

Начальной предпосылкой действия системы правовообразовательных механизмов (прежде всего, правотворческих), существующих в государстве, является непосредственно порядок отношений между основными властными субъектами, наделенными полномочиями создавать правовые нормы. Правила взаимоотношений органов публичной (государственной) власти устанавливаются, главным образом, конституционным законодательством. Так, после принятия Российской Конституции на ее основе сложился целый комплекс правоотношений (вертикальных и горизонтальных) между различными государственными органами², был определен порядок взаимоотношений на двух уровнях: по горизонтали и по вертикали.

В горизонтальном разрезе взаимоотношения существуют в рамках закрепленного ст. 10 Конституцией РФ разделения властей на уровне Федерации и ее субъектов на законодательную, исполнительную и судебную. Это предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно – их взаимодействие³. Это одна из базовых основ конституционного строя России. Существенную важность с точки зрения действия правообразовательного механизма в государстве представляет также организация взаимоотношений органов публичной власти по вертикали. Всего в соответствии с отечественной Конституцией в вертикальном разрезе выделяют четыре уровня взаимоотношений органов публичной власти: федерального центра и субъектов федерации; органов государственной власти края, области и входящих в их состав автономных округов; органов государственной власти и органов местного самоуправления; органов местного самоуправления городских и сельских поселений и органов местного самоуправления «других территорий», в состав которых эти поселения могут входить (ч. 4 ст. 5, ч. 4 ст. 66, ст. 12, ч. 1 ст. 131, ст. 132 Конституции РФ)⁴.

Принцип разделения властей предполагает выделение трех видов власти (законодательной, исполнитель-

ной и судебной) и требование об их распределении между различными государственными органами. Принятие законов как высших по юридической силе нормативно-правовых актов является основной функцией законодательной ветви власти. Подзаконные акты и акты судебного правотворчества принимаются органами исполнительной и судебной власти соответственно в пределах, не нарушающих и не колеблющих правовой порядок, определенный законодательными органами. По Российской Конституции в перечень федеральных органов государственной власти в России включен Президент РФ, занимающий особое место в системе разделения властей. По действующей Конституции он не относится ни к одной из ветвей государственной власти, что позволяет говорить о выделении четвертой, президентской ветви власти⁵, в том числе об особом типе правотворческой воли, формируемой в недрах президентской власти.

Основная роль в правообразовательном процессе системой конституционных положений отводится законодательной ветви власти и органу, призванному ее осуществлять – парламенту, который выражает волю носителя суверенитета – народа⁶. Конституция России законодательным органом называет Федеральное собрание – российский парламент (ст. 94 Конституции РФ), состоящий из двух палат – Государственной Думы и Совета Федерации (ст. 95 Конституции РФ). В соответствии с Конституцией РФ федеральные законы принимаются непосредственно Государственной Думой. За Советом Федерации Конституция РФ закрепляет полномочия контроля за исходящими от Государственной Думы законодательными актами: Совет Федерации в императивном порядке либо по своей инициативе рассматривает принятые законы в целях их одобрения (ст. 105, 106). Это позволяет утверждать, что законодательная власть принадлежит парламенту в целом, а не какой-либо из его палат, поэтому российский парламент стоит рассматривать как единое целое, как единый субъект планомерно-рационального способа образования права. Вместе с тем определение компетенции

² См.: Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов. 2003. С. 131.

³ См.: Матейкович М.С. Конституционные основы взаимоотношений органов публичной власти // Государство и право. 2007. № 3. С. 16.

⁴ См.: Там же. С. 17.

⁵ См.: Усанов В.Е. Разделение властей как основа конституционного строя и его роль в формировании парламентаризма в современной России // Государство и право. 2005. № 12. С. 14-15.

⁶ Первейшей гарантией парламентаризма является принцип народовластия. Он закреплен в статье 3 Конституции РФ и развит в федеральном законодательстве. Благодаря этому принципу одна из палат законодательного органа страны формируется на выборной основе. – См. подробнее о конституционных принципах парламентаризма: Амиантов А.А. Конституционные принципы парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18. С. 24-25.

Государственной Думы на конституционном уровне (что демонстрирует системный анализ Конституции Российской Федерации, ее статей, непосредственно или опосредованно связанных с организацией и осуществлением законодательной деятельности на федеральном уровне) свидетельствует об особой значимости данной палаты как составной части Федерального Собрания РФ в решении государственных дел⁷.

Значение нижней палаты российского парламента конституционно подтверждается, исходя из следующих аргументов. Во-первых, конституция закрепляет за ней (прямо и косвенно) большое количество сфер ведения. С одной стороны, это собственно сферы ведения, в которых осуществляется законодательное регулирование (ст. 71 и 72 Конституции РФ), с другой – вопросы, прямо отведенные Конституцией РФ к ведению Государственной Думы (ст. 103) – это вопросы, относящиеся, главным образом, к области расстановки руководящих кадров федерального уровня. Во-вторых, широкий спектр закрепленных за Государственной Думой полномочий: принимать федеральные законы (ст. 105); принимать федеральные конституционные законы (ст. 108); принимать поправки к главам 3-8 Основного Закона страны (ст. 136); решать вопросы расстановки кадров федерального уровня (ст. 103); принимать регламент деятельности Государственной Думы (ч. 4 ст. 101). В то же время центральное место в конституционном регулировании деятельности Государственной Думы Федерального Собрания РФ все же занимают вопросы принятия законов федерального уровня. При этом в Конституции Российской Федерации определены все основные стадии осуществляемого Государственной Думой законодательного процесса – от внесения в эту палату законопроекта до их принятия (ст. 104-108)⁸.

У Совета Федерации также существует своя конституционно определенная законодательная компетенция и эта сфера полномочий в принципе довольно обширная. Верхняя палата парламента выступает субъектом права законодательной инициативы в порядке ст. 104, 134 Основного Закона. Совет Федерации рассматривает принятый Государственной Думой федеральный закон с целью принятия решения о его одобрении или отклонении (ч. 3, 4 ст. 105 Конституции РФ). Верхняя палата Федерального Собрания участвует в процедуре преодоления возникших разногласий между палата-

ми парламента в связи с отклонением ею принятого Государственной Думой федерального закона (ч. 4 ст. 105 Конституции РФ). Совет Федерации также: в обязательном порядке рассматривает федеральные законы в порядке ст. 106 Конституции РФ; участвует в процедуре повторного рассмотрения федерального закона, отклоненного главой государства и одобренного Государственной Думой в ранее принятой редакции согласно ч. 3 ст. 107 Основного Закона; участвует в принятии федеральных конституционных законов (ч. 2 ст. 108); является участником рассмотрения и принятия закона Российской Федерации о поправке к Конституции России (ст. 108, 136 Конституции РФ). Как отмечает И.В. Гранкин, в связи с наделением такого рода полномочиями Совет Федерации осуществляет сдерживающую функцию по отношению к Государственной Думе и другим субъектам права законодательной инициативы на федеральном уровне⁹.

На первый взгляд, и у нижней, и у верхней палаты российского парламента примерно равновеликий объем полномочий в законодательной сфере, по крайней мере – по числу правовых возможностей оказывать влияние на ход законодательного процесса – между ними наблюдается определенный паритет. Однако, с точки зрения качества этого влияния, силы и авторитетности законотворческой воли, проявляемой соответственно на первом и втором этажах системы российского парламента, искомое паритетное соотношение исчезает. Наиболее наглядным примером диспаритета полномочий Государственной Думы и Совета Федерации в законотворческом процессе является установленная за Государственной Думой реальная правовая возможность преодолеть решение Совета Федерации (вето) об отклонении принятого ранее нижней палатой парламента закона. Для этого надо набрать в ходе нового рассмотрения 2/3 голосов в поддержку закона в начальной редакции (ч. 5 ст. 105 Конституции РФ). Эта ситуация дает специалистам вполне весомые основания к тому, чтобы поставить под сомнение известное деление палат российского парламента на верхнюю и нижнюю. Объясняется это также тем, что на стадии поступившего из Государственной Думы федерального закона у Совета Федерации явно недостаточно возможностей, для того чтобы в полной мере выразить правотворческую волю и повлиять на качество и содержание принимаемого законодательного акта. Совет Федерации не вправе что-либо изменить в

⁷ См.: Гранкин И.В. Конституционно-правовое регулирование деятельности Государственной Думы Федерального Собрания России // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 11.

⁸ См.: Указ. соч. С. 12.

⁹ См.: Гранкин И.В. Конституционно-правовое регулирование деятельности Совета Федерации // Право и экономика. 2005. № 10.

Государственные институты и правовые системы

законе. От него требуется лишь общее решение: одобрить или отклонить закон. Вносить же поправки в законы можно только путем оформления соответствующего постановления Совета Федерации. При этом такие поправки направляются в Государственную Думу. Делается это редко, так как ответственный комитет Государственной Думы может не согласиться с ними, и тогда невозможно повторное голосование закона в Государственной Думе за его принятие с учетом поправок Совета Федерации¹⁰. Главное – Государственная Дума может проголосовать квалифицированным большинством за ранее принятую редакцию закона и, таким образом, преодолеть вето Совета Федерации. Это, по всей видимости, не следует называть «дисбалансом» относительно законодательных полномочий палат парламента в прямом смысле этого слова, это тот же баланс, но принятый и установленный для конкретного правопорядка в соответствии с теми критериями, которые признаются и не оспариваются участниками соответствующего политико-правового пространства. Значит – таковы общественно-политические и правовые традиции, объективные и субъективные факторы становления и развития национальной политической и правовой системы.

Правовой опыт многих зарубежных стран с двухпалатной парламентской системой демонстрирует, что соотношение между обеими палатами в процессе инициирования и принятия законодательных правовых актов редко где бывает полностью сбалансированным и паритетным, хотя встречаются и такие модели, в которых это соотношение приближается к определенному идеальному образцу. Если обращаться к истории и сущности двухпалатной системы парламентского представительства, которая, начиная с XVIII в., стала общим правилом для федеративных государств («законодателями» этой политико-правовой традиции были Соединенные Штаты Америки¹¹), то не следует упускать из виду факт, характеризующий легитимность обеих палат законодательного собрания. Для того чтобы правило о сбалансированности полномочий внутри сложно структурированных законодательных собраний соблюдалось самым строжайшим образом, нужно,

чтобы структура и права палаты, представляющей штаты (субъекты) федерации, отвечали двум условиям: во-первых, все штаты (субъекты) независимо от их размера и численности населения должны иметь в ее составе одинаковое число представителей; во-вторых, она должна обладать такими же правами, что и палата, представляющая интересы нации в целом. Оба эти условия соблюдаются лишь в нескольких федеративных государствах (США, Бразилия, Швейцария, Австралия и некоторых других)¹².

Применительно к такому условию классической двухпалатной системы парламента, как паритетность полномочий в законодательной сфере, показательной, в частности, является модель, характерная для Соединенных Штатов Америки. Обе палаты Конгресса Соединенных Штатов обладают одинаковыми законодательными полномочиями, за исключением того, что финансовые законопроекты могут быть внесены только в Палату представителей. Однако и это преимущество стирается на практике правом Сената вносить поправки в такие законопроекты (Раздел 7 Конституции США¹³). Такие же черты присущи и парламенту Бразилии, где полномочия Сената (верхней палаты) очень сходны с полномочиями Палаты депутатов (нижней палаты). Довольно полно отвечает критериям классического типа федерального парламента парламент Австралии, в котором полномочия Сената аналогичны полномочиям Палаты представителей, за исключением финансовых вопросов, по которым права Сената в отношении внесения законопроектов и поправок к ним несколько ограничены¹⁴.

Примером паритетного взаимодействия палат парламента в законодательной сфере является один из старейших в Западной Европе парламента государства с федеративной формой устройства – Федеральное собрание Швейцарии (Швейцарского Союза), которое состоит из двух палат: Национального совета (нижняя палата) и Совета кантонов (верхняя палата). Правом инициировать разработку и принятие законов, а также осуществлять связанный с этим сам законотворческий процесс имеют каждая из палат. При этом и одна, и другая палаты имеют возможность остановить начатый другой палатой законодательный процесс:

¹⁰ См.: Гранкин И.В. Парламент России. М., 2001. С. 247.

¹¹ Двухпалатная система федеративного государства явилась результатом компромисса, к которому пришли представители двух направлений на конвенте в Филадельфии в 1787 году, первоначально исходивших из предположения, что должна быть только одна палата, но не сумевших договориться, каким числом будет представлен в ней каждый штат. Обычай превратил этот компромисс в общепринятое правило, определяющее одну из основных черт федерального парламента.

¹² См.: Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира / Мишель Амеллер. М., 1967. С. 32.

¹³ См.: Современные зарубежные Конституции. Сборник документов по конституционному праву зарубежных стран / Сост. В.В. Маклаков; Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1996. С. 26-27.

¹⁴ См.: Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира. С. 33-34.

законопроект считается снятым с обсуждения, если одна из палат дважды отказывалась от его рассмотрения (после его поступления из соответствующего комитета). В Национальном совете каждый раз для этого требуется две трети голосов членов Совета, а в Совете кантонов – большинство от общего состава палаты¹⁵. Практически все федеральные законы и постановления должны быть приняты обеими палатами Федерального собрания, иными словами, для принятия решения требуется согласие обеих палат. Кроме того, существуют отдельные вопросы, решение которых требует совместных заседаний палат в форме так называемого Соединенного Федерального собрания (гл. II Конституции Швейцарии¹⁶).

Противоположная ситуация, где права палат в процессе принятия законов парламента не уравновешены (одна из палат обладает явными преимуществами в осуществлении правотворческой активности), также характерна для зарубежных стран и это далеко не исключение из правила, а возможно и само правило, ставшее таковым в силу тех или иных исторических и политико-правовых традиций. Подобное положение наблюдается, в частности, в Федеративной Республике Германии, Австрии, Индии, Канаде и других государствах мира. В ФРГ, например, верхняя палата – Бундесрат не обладает такими законодательными полномочиями, как Бундестаг – нижняя палата (ст. 77 Основного Закона ФРГ¹⁷). В Австрии Союзный (Федеральный) совет обладает значительно меньшими правами в области законодательства, чем нижняя палата – Национальный совет¹⁸. Национальный совет и Федеральный совет не являются равноправными органами: главным из них является Национальный совет, тогда как Федеральный совет лишь участвует в законодательной деятельности (ст. 24 Федерального конституционного закона 1920 г.)¹⁹.

В Австрии ситуация примерно та же, что и в современной России: Федеральный совет Австрии вправе оспаривать любой законопроект, принятый Национальным советом, посредством принятия резолюции с изложением причин этого, однако Национальный совет вполне спокойно может преодолеть ее, подтвердив

свое первоначальное решение при одном лишь условии наличия на заседании не менее половины его членов²⁰.

В Канаде эта разница в законодательных прерогативах, может быть, не столь очевидна (Сенат Канады имеет примерно те же права, что и Палата общин), но в силу самого способа своего формирования (сенаторы назначаются пожизненно генерал-губернатором по рекомендации премьер-министра) Сенат является по существу палатой «углубленного продумывания». В неравноправное положение по отношению к нижней палате Сенат также ставит указание конституционного закона (имеется в виду Акт о Британской Северной Америке 1867 г.) о том, что все финансовые законопроекты должны первоначально вноситься в нижнюю палату²¹.

Детальную оценку достоинств и недостатков моделей, отражающих соотношение и баланс законодательных полномочий палат парламента, которые в соответствии с конституциями государств могут играть одинаковую либо различную роль в процессе разработки и принятия законов, оставим за рамками данной статьи. В целом, как представляется, главным критерием оценивания соответствующей эффективности структуры парламента здесь может быть непосредственно работоспособность и функциональность самих политических и правовых систем. Если таковые моменты присутствуют в политико-правовой практике (опыт большинства из рассмотренных стран это подтверждает), какие-либо конституционные коррективы, по всей видимости, будут излишними, однако если имеют место системные сбои, то проблема совершенствования правовых основ формирования и деятельности парламентских учреждений будет требовать в отношении себя компетентного политического и правового решения.

Конституционные полномочия Совета Федерации в законодательной сфере дополняются и конкретизируются в федеральном законодательстве. Важная роль отводится Совету Федерации в реализации Федерального закона от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Этим Законом

¹⁵ См.: Лейбо Ю.И. Парламент Швейцарии // Парламенты мира: Сборник. М., 1991. С. 472-482.

¹⁶ См.: Современные зарубежные Конституции. С. 245-250.

¹⁷ См.: Современные зарубежные Конституции. С. 169-170.

¹⁸ См.: Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира. С. 35.

¹⁹ См.: Ильинский И.П. Парламент Австрии // Парламенты мира. С. 11.

²⁰ См.: Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира. С. 340.

²¹ См.: Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира. С. 35-36; – Одной из важных причин слабых позиций Сената Канады является также то, что он лишен мандата избирательного корпуса и поэтому не может с полным основанием претендовать на роль общенационального законодательного органа. См.: Мишин А.А. Парламент Канады // Парламенты мира. С. 238.

Государственные институты и правовые системы

предусмотрено обязательное рассмотрение в Совете Федерации одобренного Государственной Думой проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ. При этом такой закон считается принятым, если за его одобрение проголосовало не менее 3/4 от общего числа членов Совета Федерации. В случае отклонения такого закона Совет Федерации вправе внести в Государственную Думу предложения о создании согласительной комиссии. К числу федеральных законов, которые в соответствии со ст. 106 Конституции РФ в обязательном порядке рассматриваются Советом Федерации, относится федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Данное конституционное положение нашло развитие в Бюджетном кодексе РФ. Этому вопросу посвящены ст. 207-209 Кодекса. Совет Федерации участвует в ратификации и денонсации международных договоров России: в ст. 106 Конституции установлена обязательность их рассмотрения Советом Федерации, а в Федеральном законе от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах» это полномочие данной палаты парламента подтверждается и конкретизируется. Федеральное законодательство предусматривает и иные случаи участия Совета Федерации в правотворческой и иной государственной деятельности²².

В законодательстве как главной форме правообразовательного процесса существенная роль принадлежит Президенту РФ, который в силу отведенных ему полномочий фактически определяет правовую судьбу принятого Государственной Думой и одобренного Советом Федерации закона. Речь идет о президентском вето. В соответствии с Конституцией РФ принятый закон в течение пяти дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. При этом Президент РФ в течение 14 дней имеет право отклонить его (наложить вето). Это право достаточно широко применяется в России главой государства, и стало серьезным механизмом воздействия на парламент. В связи с этим высказываются соображения о принятии специального закона, регулирующего порядок и основания реализации Президентом РФ права вето²³.

Особая роль Президента РФ, его обширные полномочия, касающиеся не только исполнительной, но и законодательной власти, создают предпосылки для издания и применения нормативно-правовых актов Президента РФ в виде указов, которые могут подме-

нять законы, становиться указами законодательного характера. Это с точки зрения конституционных принципов верховенства федеральных законов и разделения властей нельзя признать логичным и допустимым. Лишь в исключительных случаях указы Президента РФ как средства оперативного реагирования на ситуацию могут быть реально полезны. Однако практика демократических государств знает и другой способ решения подобных задач – институт делегированного законодательства (или законотворчества)²⁴.

Суть этого правотворческого института, который Российская Конституция обошла стороной, заключается в том, что органы исполнительной власти по поручению либо с разрешения парламента имеют право издавать нормативные акты, наделяемые силой закона по вопросам, которые обычно регулируются законами (ст. 115 Конституции РФ прямо указывает на подзаконный характер актов Правительства). О делегированном правотворчестве следует говорить также в случае конституционного определения исчерпывающего перечня вопросов, которые могут регулироваться только с помощью законов²⁵, относительно актов, наделяемых высшей юридической силой по вопросам, выходящими за рамки данного перечня (например, Конституция Франции 1958 г., Конституция Португалии 1976 г.). При этом парламент и в том, и в другом варианте имеет право контроля над такими актами. Они должны представляться в парламент и иногда подлежат утверждению им в установленный срок. Этот способ законодательства применяется в достаточно большом ряду стран. Институт делегированного правотворчества конституционно регулируется в Италии, Конституция которой предусматривает, что президент «издает декреты, имеющие силу закона» (ст. 87)²⁶. Данный институт также конституционно закреплен в таких странах, как ФРГ, Испания, Румыния, Индия, Марокко²⁷.

²⁴ См.: Там же. С. 18-19.

²⁵ Конституция РФ не устанавливает такого перечня. – См.: *Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А.* Основы теории конституционного права. М., 2005. С. 148.

²⁶ См.: *Современные зарубежные Конституции. Сборник документов по конституционному праву зарубежных стран / Сост. В.В. Макалов; Отв. ред. Б.А. Страшун.* М., 1996. С. 124.

²⁷ См. подробнее, например: *Троицкий В.С., Морозова Л.А.* Делегированное законотворчество // *Государство и право.* 1997. № 4. С. 91-99; *Арефина С.И.* Конституционные основы делегированного законодательства. Автореферат дис. ... к.ю.н. М., 2005; *Абзалова Л.Ф.* Делегированное законодательство // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2007. № 1. С. 16-19.

²² См.: *Гранкин И.В.* Конституционно-правовое регулирование деятельности Совета Федерации.

²³ См.: *Усанов В.Е.* Указ. соч. С. 16-17.

Активное участие в правообразовательном процессе, согласно Российской Конституции, осуществляет Правительство РФ. Во-первых, оно так же, как и Президент РФ, имеет определенное влияние на парламент РФ при принятии законов. В соответствии со ст. 104 Конституции РФ законопроекты по отдельным вопросам (налоги, бюджет и т.п.) могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ. Также в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. Правительство РФ может направлять в палаты Федерального Собрания официальные отзывы о рассматриваемых палатами федеральных законах и законопроектах²⁸. Во-вторых, Правительство РФ является непосредственным субъектом планомерно-рационального правообразования в пределах отведенной законодательством нормотворческой компетенции. Нормотворческая компетенция Правительства РФ, как и другие его полномочия, определяются гл. 6 Конституции РФ, а также Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. И кроме этого, Правительство РФ, как и Президент РФ, обладает правом законодательной инициативы (ст. 104 Конституции РФ)²⁹.

Непосредственно нормотворческая компетенция руководства исполнительной власти в России определяется ст. 115 Конституции РФ, где говорится, что на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения. В дальнейшем данные положения были продублированы нормами федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», где в ст. 23 «Акты Правительства Российской Федерации» отмечается, что акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Закон ввел и другие положения материального (определяющие нормотворческие полномочия Правительства РФ) и процедурно-процессуального (устанавливающие порядок принятия нормативных актов) характера. Правительство РФ также руководствуется в своей нормотворческой деятельности разработанным Регламентом, утвержденным постановлением Правительства РФ «О Регламенте Правительства Российской Федерации и положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» от 1

июня 2004 г. Этими правовыми основами фиксируется статус Правительства РФ в системе субъектов правообразования. Нормотворческие полномочия федеральных министерств и ведомств (федеральных служб и агентств) определяются, по общему правилу, специальными федеральными законами, регулирующими соответствующую сферу социально-экономической деятельности³⁰.

Прямое и опосредованное воздействие на правообразовательный процесс в силу ряда конституционных положений может оказывать судебная ветвь власти, прежде всего через деятельность высших судебных органов, в России – Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ. Прямое влияние обнаруживается в принятии правовых позиций судебной практики, в частности, правовых позиций Конституционного Суда РФ как особых актов официального толкования права³¹, обладающих юридической силой, сравнимой с силой законодательного акта. По меньшей мере, возможность так называемого негативного правотворчества за Конституционным судом установлена Конституцией РФ очень определенно (см.: ч. 6 ст. 125). Опосредованное влияние судебной власти на правообразовательный процесс проявляется в возможности выступать субъектами права законодательной инициативы по вопросам их ведения (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ).

Рассматриваемые в вертикальном срезе органы публичной власти как субъекты процесса формирования права представлены различными органами власти субъектов федерации, а также органами власти местного самоуправления (полномочиям последних посвящена глава 8 Конституции РФ). Прежде всего, речь может идти о законодательных органах субъектов Российской Федерации, компетенция которых определяется на высшем конституционном уровне. Конституционные начала деятельности законодательных органов субъектов РФ на федеральном уровне определены в ряде статей первой и третьей главы Конституции России. Прежде всего, на них полностью распространяются положения статьи 10 Конституции России, возводящей в конституционный ранг принцип разделения властей.

²⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5 712.

²⁹ В целом о проблемах обеспечения права законодательной инициативы см., например: *Абрамова А.И.* Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 12-21.

³⁰ См. подробнее: *Арзамасов Ю.Г.* Нормотворческая компетенция федеральных органов исполнительной власти // Государство и право. 2007. № 6. С. 21-29.

³¹ Как отмечает Н.Н. Вопленко, анализ признаков актов конституционного правосудия позволяет прийти к выводу о том, что в системе актов официального толкования современной России появилась новая и особая его разновидность, которую следует именовать *правотворческим толкованием*. – См.: *Вопленко Н.Н.* Толкование права. Волгоград. 2007. С. 82.

Государственные институты и правовые системы

Конституция Российской Федерации предусматривает формирование и функционирование в субъектах РФ законодательных органов парламентского типа, а также устанавливает основы их компетенции в статьях 72, 73 и 76. В частности, ст. 76 устанавливает право субъектов РФ на осуществление правового регулирования вплоть до принятия законов³².

Конституционное законодательство также уделяет соответствующее внимание не только планомерно-сознательному способу правообразования, но и спонтанному, косвенно определяя возможности для осуществления правообразовательных инициатив, реализации правообразующей активности населением страны, социальными общностями или, даже, отдельными гражданами³³.

Вместе с тем необходимо также отметить все же недостаточную развитость многих конституционных положений, определяющих параметры и формы правообразовательного процесса в современном обществе, либо их не очень высокую эффективность применительно к тем или иным конкретным социально-экономическим и социально-политическим условиям. Многие конституционные положения, являющиеся основополагающими в законотворчестве (правообразовании в целом), остаются нереализованными, существуют вне основного «рабочего поля» юридической энергии. Эта энергия «замыкается» в пределах Основного Закона. Это может говорить либо об отсутствии необходимых навыков использования правового инструментария, либо о некоторых общесистемных «внутренних сбоях», несбалансированности между отдельными элементами действующей системы правообразовательных механизмов. Правообразующая энергия должна получить поддержку, развитие в текущем законодательстве (об органах власти, об участии в политическом и правовом процессах гражданского общества), посредством которого могут быть созданы дополнительные правовые институты, с помощью которых правовая система сможет функционировать более эффективно, приобретет новые (вспомогательные) ресурсы для перспективного развития.

³² См. подробнее: Гранкин И.В. Роль Конституции Российской Федерации и федерального законодательства в определении компетенции законодательных органов субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 10. С. 3-8.

³³ На наш взгляд, подобные «невяные» предпосылки для осуществления «правообразующей социальной активности» содержатся в системе закрепленных в Конституции РФ в главе 2 прав и свобод человека и гражданина (прежде всего, в системе политических прав, ст. 29-33 Конституции Российской Федерации).

Библиография:

1. Абзалова Л.Ф. Делегированное законодательство // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 1. С. 16-19.
2. Абрамова А.И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 12-21. Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. Основы теории конституционного права. М., 2005.
3. Амиантов А.А. Конституционные принципы парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18. С. 24-25.
4. Арефина С.И. Конституционные основы делегированного законодательства. Автореферат дис. ... к.ю.н. М., 2005.
5. Арзамасов Ю.Г. Нормотворческая компетенция федеральных органов исполнительной власти // Государство и право. 2007. № 6. С. 21-29.
6. Вопленко Н.Н. Толкование права. Волгоград. 2007.
7. Гранкин И.В. Конституционно-правовое регулирование деятельности Государственной Думы Федерального Собрания России // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8.
8. Гранкин И.В. Конституционно-правовое регулирование деятельности Совета Федерации // Право и экономика. 2005. №
9. Гранкин И.В. Парламент России. М., 2001.
10. Гранкин И.В. Роль Конституции Российской Федерации и федерального законодательства в определении компетенции законодательных органов субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 10. С. 3-8.
11. Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира / Мишель Амеллер. М., 1967.
12. Современные зарубежные Конституции. Сборник документов по конституционному праву зарубежных стран / Сост. В.В. Маклаков; Отв. ред. Б.А. Стрешин. М., 1996.
13. Ильинский И.П. Парламент Австрии // Парламенты мира. М., 1991.
14. Лейбо Ю.И. Парламент Швейцарии // Парламенты мира: Сборник. М., 1991.
15. Матейкович М.С. Конституционные основы взаимоотношений органов публичной власти // Государство и право. 2007. № 3.
16. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов. 2003.

17. Мишин А.А. Парламент Канады // Парламенты мира. М., 1991.
18. Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
19. Троицкий В.С., Морозова Л.А. Делегированное законотворчество // Государство и право. 1997. №4. С. 91-99.
20. Усанов В.Е. Разделение властей как основа конституционного строя и его роль в формировании парламентаризма в современной России // Государство и право. 2005. № 12.
8. Grankin I.V. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie deyatel'nosti Gosudarstvennoi Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2005. № 8.
9. Grankin I.V. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie deyatel'nosti Soveta Federatsii // Pravo i ekonomika. 2005. №
10. Grankin I.V. Parlament Rossii. M., 2001.
11. Grankin I.V. Rol' Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii i federal'nogo zakonodatel'stva v opredelenii kompetentsii zakonodatel'nykh organov sub'ektov Rossiiskoi Federatsii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2005. № 10. S. 3-8.

References (transliteration):

1. Abzalova L.F. Delegirovannoe zakonodatel'stvo // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2007. № 1. S. 16-19.
2. Abramova A.I. Pravo zakonodatel'noi initsiativy: problemy obespecheniya i zashchity // Zhurnal rossiiskogo prava. 2006. № 3. S. 12-21.
3. Avdeenkova M.P., Dmitriev Yu.A. Osnovy teorii konstitutsionnogo prava. M., 2005.
4. Amiantov A.A. Konstitutsionnye printsipy parlamentarizma // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2007. № 18. S. 24-25.
5. Arefina S.I. Konstitutsionnye osnovy delegirovannogo zakonodatel'stva. Avtoreferat dis. ... k.yu.n. M., 2005.
6. Arzamasov Yu.G. Normotvorcheskaya kompetentsiya federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti // Gosudarstvo i pravo. 2007. № 6. S. 21-29.
7. Voplenko N.N. Tolkovanie prava. Volgograd. 2007.
12. Sovremennye zarubezhnye Konstitutsii. Sbornik dokumentov po konstitutsionnomu pravu zarubezhnykh stran / Sost. V.V. Maklakov; Otv. red. B.A. Strashun. M., 1996.
13. P'inskii I.P. Parlament Avstrii // Parlamenti mira. M., 1991.
14. Leibo Yu.I. Parlament Shveysarii // Parlamenti mira: Sbornik. M., 1991.
15. Mateikovich M.S. Konstitutsionnye osnovy vzaimootnoshenii organov publichnoi vlasti // Gosudarstvo i pravo. 2007. № 3.
16. Matuzov N.I. Aktual'nye problemy teorii prava. Saratov. 2003.
17. Mishin A.A. Parlament Kanady // Parlamenti mira. M., 1991.
18. Troitskii V.S., Morozova L.A. Delegirovannoe zakonotvorchestvo // Gosudarstvo i pravo. 1997. №4. S. 91-99.
19. Usanov V.E. Razdelenie vlastei kak osnova konstitutsionnogo stroya i ego rol' v formirovanii parlamentarizma v sovremennoi Rossii // Gosudarstvo i pravo. 2005. № 12.