

Секция «Конституционное и муниципальное право»  
**Пределы регулирования парламентскими регламентами осуществления права  
законодательной инициативы в Российской Федерации**

*Кучерявцев Денис Александрович*

*Выпускник (магистр)*

Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Россия

*E-mail: dak2302@mail.ru*

В Российской Федерации на федеральном и, в ряде случаев, на региональном уровне большая часть правовых норм, регулирующих осуществление права законодательной инициативы, находится в регламентах соответствующих законодательных органов государственной власти [2, ч. 2 ст. 26, ст.ст. 104-108, ч.ч. 2 и 4 ст. 110; 6, ст.ст. 94-95].

Между тем, согласно правовой позиции российских федеральных и региональных органов конституционной юстиции конкретизация нормативного содержания конституционного права законодательной инициативы управомоченных субъектов, включая определение условий и порядка его реализации как стадии законодательного процесса, не может осуществляться нормативным актом, уровень которого ниже закона [3, пункт 5 мотивировочной части; 7, пункт 2.4 мотивировочной части].

В этой связи остро обозначается проблема пределов регулирования парламентскими регламентами осуществления права законодательной инициативы в Российской Федерации.

В целях определения данных пределов следует проанализировать юридическую природу парламентских регламентов и права законодательной инициативы, а также структуру правоотношения законодательной инициативы.

Что касается юридической природы парламентского регламента, то в научной литературе существуют различные точки зрения относительно того, является ли этот акт локальным или нет, должен ли он всецело регулировать законодательный процесс или же его роль второстепенна, а базой правового обеспечения законодательного процесса должен являться закон [8, с. 154; 9, с. 28-29; 10, с. 15, 29-30]. Как представляется, при решении указанных вопросов необходимо исходить из следующего. Принятие парламентского регламента, а также предмет его правового регулирования (порядок осуществления деятельности парламента), как правило, прямо предусматривается в конституциях и уставах [1, ч. 4 ст. 101; 4, пункт 1 ст. 28]. Таким образом, находясь в прямой нормативной связи с конституцией или уставом, непосредственно развивая их положения о законодательном органе государственной власти, парламентский регламент является особым по своей юридической природе нормативным актом. Данный нормативный акт регулирует порядок осуществления деятельности парламента, а значит, в том числе, и порядок осуществления им законодательной власти. При этом указанный предмет правового регулирования означает, что парламентский регламент не должен всецело регулировать законодательный процесс. Его роль сводится к регулированию процедурных вопросов, связанных с законодательной деятельностью парламента. Однако в рамках предмета правового регулирования парламентского регламента все субъекты права, а не только депутаты и парламентские органы и структуры, обязаны подчиняться его нормам. Соответственно, регламент законодательного органа государственной власти не подпадает под признаки локального акта.

Относительно юридической природы права законодательной инициативы следует отметить, что это право имеет конституционное значение и является существенным элементом конституционно-правового статуса его субъектов, поскольку осуществление данного права возбуждает законодательный процесс в парламенте. Именно поэтому нормативные основы осуществления права законодательной инициативы закрепляются непосредственно на

конституционном уровне [1, ст. 104; 5, ст. 139].

Из анализа структуры правоотношения законодательной инициативы следует, что в данном правоотношении инициатор законопроекта является управомоченной стороной, а парламент - стороной обязанной.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что парламентский регламент не может являться основным актом, регулирующим осуществление права законодательной инициативы. Во-первых, по общему правилу, сферы общественной жизни, имеющие конституционное значение, должны быть урегулированы законом. Во-вторых, право законодательной инициативы, будучи существенным элементом конституционно-правового статуса его субъектов, выходит за рамки предмета правового регулирования парламентского регламента. И, в-третьих, являясь обязанной стороной правоотношения законодательной инициативы, парламент не должен регулировать право законодательной инициативы, условия его реализации, определять содержание правоотношения законодательной инициативы.

Таким образом, пределы регулирования парламентскими регламентами осуществления права законодательной инициативы в Российской Федерации заключаются в том, что данные регламенты могут регулировать только отдельные, сугубо процедурные аспекты стадии законодательной инициативы, в рамках которой право законодательной инициативы и осуществляется. А, в свою очередь, те правила, которые непосредственно влияют на реализацию права законодательной инициативы, должны устанавливаться в законе (федеральном и субъекта Российской Федерации соответственно уровню законодательного процесса).

#### Источники и литература

- 1) Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398. – (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ). – СПС «КонсультантПлюс».
- 2) Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] : утв. пост. Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации от 22 янв. 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 7. – Ст. 801. – (в ред. от 18 дек. 2015 г.). – СПС «КонсультантПлюс».
- 3) По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс] : пост. Конст. Суда Рос. Федерации от 29 нояб. 2006 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 50. – Ст. 5371. – СПС «КонсультантПлюс».
- 4) Устав Липецкой области от 9 апреля 2003 года № 46-ОЗ [Электронный ресурс] : принят пост. Липецкого областного Совета депутатов от 27 марта 2003 г. № 222-пс // Липецкая газ. – 2003. – 17 апр. – (в ред. от 5 дек. 2014 г.). – СПС «КонсультантПлюс».
- 5) Устав Красноярского края от 5 июня 2008 года № 5-1777 [Электронный ресурс] : подписан Губернатором Красноярского края 10 июня 2008 г. // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2008. – № 29 (250). – (в ред. от 4 апр. 2013 г.). – СПС «КонсультантПлюс».

- 6) Регламент Московской областной Думы [Электронный ресурс] : принят пост. Московской областной Думы от 9 июня 2011 г. № 7/160-П «О Регламенте Московской областной Думы». – (официально опубликован не был). – (в ред. от 15 окт. 2015 г.). – СПС «КонсультантПлюс».
- 7) По делу о соответствии Уставу Санкт-Петербурга отдельных положений пункта 3 статьи 26 Закона Санкт-Петербурга от 18 мая 2005 года № 237-30 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» [Электронный ресурс] : пост. Уставного суда С.-Петербурга от 15 февр. 2008 г. № 002/08-П // С.-Петербургские ведомости. – 2008. – 22 февр. – СПС «КонсультантПлюс».
- 8) Бошно С.В. Законодательная инициатива: внесение законопроектов в Государственную Думу // Право и образование. 2004. № 2. С. 152–169.
- 9) Королева И.Н. Парламентский регламент как правовая форма регулирования порядка деятельности представительного органа государственной власти: российская и зарубежные модели. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
- 10) Кривенко Л.Т. Законодательная деятельность Верховных Советов союзных республик: проблемы теории и практики. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Киев, 1987.