



## Система правового регулирования законодательных процедур в субъектах Российской Федерации: практика и проблемы (на опыте Иркутской области)

**А.А. Петров**

Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация  
<https://orcid.org/0000-0002-2009-0627>; Researcher ID AAQ-1895-2021; petrov-a-irk@mail.ru

### АННОТАЦИЯ

В статье рассматривается вопрос о соотношении законодательного и подзаконного регулирования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации. На примерах из практики Иркутской области показаны проблемы, возникающие в субъектах Российской Федерации при формировании правовой основы осуществления законодательных процедур. Показано, что Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство допускают различные подходы к решению этой задачи, но субъекты Российской Федерации в любом случае должны при этом руководствоваться базовыми принципами регулирования парламентской деятельности.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

законодательный процесс; закон; подзаконный акт; регламент

### ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Петров А.А. Система правового регулирования законодательных процедур в субъектах Российской Федерации: практика и проблемы (на опыте Иркутской области) // Академический юридический журнал. 2021. Т. 22, № 2. С. 96–105. DOI: 10.17150/1819-0928.2021.22(2).96-105

## The system of legal regulation of legislative procedures in the constituent entities of the Russian Federation: practice and problems (on the experience of the Irkutsk region)

**A.A. Petrov**

Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation  
<https://orcid.org/0000-0002-2009-0627>; Researcher ID AAQ-1895-2021; petrov-a-irk@mail.ru

### ABSTRACT

The article discusses the issue of the relationship between legislative and subordinate regulation of the legislative process in the constituent entities of the Russian Federation. The examples from the practice of the Irkutsk region show the problems that arise in the constituent entities of the Russian Federation in the formation of the legal basis for the implementation of legislative procedures. It is shown that the Constitution of the Russian Federation and federal legislation allow different approaches to solving this problem, but the constituent entities of the Russian Federation in any case should be guided by the basic principles of regulating parliamentary activity.

### KEYWORDS

legislative process; law; by-law; regulations

### FOR CITATION

Petrov A.A. The system of legal regulation of legislative procedures in the constituent entities of the Russian Federation: practice and problems (on the experience of the Irkutsk region). *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal* = *Academic Law Journal*. 2021;22(2):96–105. (In Russ.) DOI: 10.17150/1819-0928.2021.22(2).96-105

Конституция Российской Федерации<sup>1</sup> устанавливает, что все субъекты Российской Федерации имеют свое законодательство (часть 2 статьи 5). Конкретизируя это установление, части 2 и 4 статьи 76 Конституции предусматривают возможность принятия законов субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также вне пределов федерального и совместного ведения. Кроме того, законы субъектов Российской Федерации могут приниматься и по предметам ведения Российской Федерации, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента и Правительства Российской Федерации, а также соглашениями о передаче осуществления части полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами власти субъектов Федерации (пункт 3 статьи 26.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»)<sup>2</sup> (далее — Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ).

Формирование собственного законодательства является не только правом субъектов Федерации, но и их обязанностью. Это обусловлено тем, что федеративное устройство российского государства основано, в том числе, на государственной целостности и разграничении предметов ведения и полномочий между органами власти Российской Федерации и ее субъектов (часть 3 статьи 5 Конституции). В правовом же государстве, основанном на соблюдении Конституции и законов всеми субъектами правоотношений (часть 1 статьи 1, часть 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации), органы публичной власти обязаны осуществлять свои полномочия на соответствующих правовых основаниях. Таким образом, на субъектах Российской Федерации лежит конституционная обязанность обеспечивать формирование своего законодательства и его развитие с учетом собственных потребностей и специфики, а также на основании изменяющегося федерального правового регулирования.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. : (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федер. закон от 06 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Вместе с тем процесс формирования законодательства субъектов Российской Федерации — как и любая правотворческая публично-властная деятельность — сам по себе выступает в качестве объекта правового регулирования. Соблюдение формально-процедурных требований к порядку принятия правовых актов выступает одним из важнейших условий обеспечения законности в правовом государстве [1, с. 89]. На федеральном уровне такое регулирование носит лишь рамочный характер. Так, по смыслу Конституции Российской Федерации в условиях разделения властей законы субъектов Федерации принимаются законодательными органами власти соответствующих субъектов Федерации (статья 10, часть 2 статьи 11, часть 1 статьи 77). При этом Конституция Российской Федерации относит установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, а также обеспечение соответствия конституций и законов субъектов Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам к совместному ведению Федерации и ее субъектов (пункты «а» и «н» части 1 статьи 72). Тем самым создаются основания для регулирования законодательных процедур в субъектах Российской Федерации посредством федеральных законов — но лишь в тех пределах, которые согласуются с самой сутью совместного ведения. Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, из федеративной природы взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов вытекает недопустимость произвольного присвоения федеральными органами власти всей полноты полномочий по предметам совместного ведения, без учета интересов субъектов Федерации и их места в системе власти<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апр. 2000 г. № 6-П // Собрание законодательства РФ. 2000. № 16. Ст. 1774 (абз. второй п. 8 мотивировочной части); По делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 марта 2017 г. № 10-П // Собрание законодательства РФ. 2017. № 15, ч. VII. Ст. 2284 (абз. четвертый п. 5.1 мотивировочной части).

Вопросам законодательных процедур в субъектах Российской Федерации посвящен комплекс положений статей 5–8 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ. В них закрепляется открытый перечень вопросов, по которым принимаются законы субъектов Российской Федерации, определяются основы реализации права законодательной инициативы в законодательном органе власти субъекта Федерации, устанавливаются фундаментальные условия принятия и вступления в силу законов субъектов Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации подчеркивает, что в этих статьях федеральный законодатель, исходя из основ конституционного строя, закрепил лишь общие, принципиальные положения, которые затрагивают существенные свойства законодательного процесса и взаимодействия ветвей власти в федеративном правовом государстве и потому должны реализовываться в организации и деятельности как федеральной власти, так и власти субъектов Федерации; при этом конкретные вопросы организации и деятельности органов государственной власти субъектов Федерации регулируются их законодательством (абзац восьмой пункта 2 мотивировочной части)<sup>4</sup>.

Такой подход создает предпосылки для формирования в субъектах Российской Федерации различных подходов к структуре правового регулирования законодательных процедур. Однако, как показывает практика, эти различия редко носят содержательный характер и проявляются главным образом в разных пропорциях конституционного (уставного), законодательного и подзаконного регулирования порядка рассмотрения и принятия законопроектов. Так, в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации обычно определяется круг субъектов права законодательной инициативы, общие условия принятия законов, ключевые особенности рассмотрения отдельных видов законопроектов (в сфере финансов и др.). Законы субъектов Российской Федерации регулируют внутреннюю структуру законодательных органов (элементы которой — например, комитеты и комиссии — могут наделяться соответствующими прерогативами в законодательном

процессе), конкретизируют формы деятельности законодательного органа (в частности, в последнее время получает распространение практика законодательного регулирования особых режимов работы заседаний законодательных органов с использованием средств видео-конференц-связи). Наконец, значительный объем нормативного регулирования законодательных процедур концентрируется в подзаконных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, прежде всего, в регламентах законодательных органов, где наиболее детально регулируется порядок осуществления действий и процедур в рамках законодательного процесса на всех его стадиях.

Можно констатировать, что правовое регулирование законодательных процедур в субъектах Российской Федерации к настоящему времени в целом сложилось и нечасто подвергается принципиальным изменениям. В этой связи можно согласиться с тем, что совершенствование регламентации правотворческой деятельности субъектов Федерации должно обеспечиваться не столько путем детализации соответствующих норм, сколько путем укрепления ее системообразующих начал [2, с. 99], одним из которых является правильная организация этой регламентации в части оптимального распределения нормативного материала между правовыми актами различной юридической силы. Обращение к деталям и тенденциям развития рассматриваемого регулирования выявляет ряд проблем системного характера, нерешенность или недостаточно последовательное и продуманное решение которых потенциально может сказаться на правовом качестве законов субъектов Российской Федерации как главного «продукта» деятельности их законодательных органов, включая возникновение оснований для их судебного оспаривания в порядке административного или даже конституционного судопроизводства (последнее становится актуальным, в том числе, в связи с наделением Конституционного Суда Российской Федерации полномочиями по проверке конституционности законов субъектов Российской Федерации до их обнародования высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (пункт «в» части 5.1 статьи 125 Конституции Российской Федерации, глава XVII Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>5</sup>).

<sup>4</sup> По запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 08 июня 2000 г. № 91-О // Собрание законодательства РФ. 2000. № 28. Ст. 3000.

<sup>5</sup> О Конституционном Суде Российской Федерации: Федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ: (ред. от 09 нояб. 2020 г. № 5-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2020. № 46. Ст. 7196.

В настоящей статье обозначенные проблемы выявляются и рассматриваются на примере Иркутской области.

Так, достаточно давнюю историю имеет вопрос о пределах законодательного и подзаконного регулирования законодательных процедур в субъектах Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ в первоначальной редакции предусматривал, что законом субъекта Российской Федерации устанавливаются в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации основы организации и деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти (подпункт «б» пункта 2 статьи 5), а постановлением этого органа определяется порядок его деятельности (абзац второй пункта 3). Уже здесь закладывалась неопределенность в вопросе о разграничении содержания закона субъекта Российской Федерации и подзаконного акта (постановления законодательного органа), поскольку из приведенных формулировок не представляется возможным однозначно определить, какие вопросы относятся к «основам деятельности» законодательного органа власти субъекта Федерации, а какие — к «порядку» его деятельности. По существу, в этом вопросе региональный законодатель наделялся неограниченной свободой усмотрения. В частности, в Иркутской области вскоре после принятия Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ был принят Закон Иркутской области от 8 февраля 2000 года № 13-оз «Регламент Законодательного собрания Иркутской области»<sup>6</sup>, где в статье 3 было указано, что порядок организации и деятельности Законодательного собрания определяется Уставом области, настоящим Регламентом и иными законами области в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Такая формулировка по сути исключала регулирование указанных вопросов нормативными правовыми актами самого Законодательного собрания Иркутской области, включая и порядок внесения, рассмотрения и принятия областных законов. В названном Законе Иркутской области вопросам законодательной процедуры был посвящен раздел IV (главы 12–15, статьи 58–87), содержание которого в целом со-

хранилось и в действующем Регламенте Законодательного Собрания Иркутской области<sup>7</sup>.

В 2003 году в приведенные положения федерального законодательства были внесены изменения. Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ<sup>8</sup> подпункт «б» пункта 2 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ был признан утратившим силу, и одновременно подпункт «а» (ранее — абзац второй) пункта 3 этой же статьи в новой редакции определил, что постановлением законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимается регламент указанного органа и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности. В этом виде приведенные законоположения действуют до сих пор. Исключение положения о возможности принятия в субъектах Российской Федерации законов по вопросам организации и деятельности их законодательных органов государственной власти не имело столь принципиального значения, поскольку такая возможность предусматривается другими положениями Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (абзац второй преамбулы, подпункт «н» пункта 2 статьи 5 и др.).

Однако корректировка предмета регулирования постановлений законодательных органов по рассматриваемым вопросам породила новые проблемы. Так, если раньше федеральный законодатель определял содержание таких постановлений единым указанием на «порядок деятельности» законодательного органа власти субъекта Федерации, то внесенные изменения ввели отдельное понятие регламента указанного органа. При этом из формулировки подпункта «а» пункта 3 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ следует, что предмет регулирования регламента не совпадает с «вопросами внутреннего распорядка деятельности» законодательного органа; определить же, где и по каким основаниям проходит граница между тем и другим, не представляется возможным, потому что предмет регламента вообще не был определен

<sup>6</sup> Регламент Законодательного Собрания Иркутской области : Закон Иркут. обл. от 08 февр. 2000 г. № 13-оз : (ред. от 15 нояб. 2002 г. № 59-оз) // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2000. № 37; 2002. № 22.

<sup>7</sup> О Регламенте Законодательного Собрания Иркутской области : Постановление Законодательного Собрания Иркут. обл. от 17 марта 2010 г. № 19/29-ЗС : (ред. от 30 июня 2020 г. № 32/37-ЗС) // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2010. № 19, т. 2; Областная. 2020. 22 июля.

<sup>8</sup> О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : Федер. закон от 04 июля 2003 г. № 95-ФЗ : (ред. от 05 февр. 2018 г. № 12-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 27, ч. II. Ст. 2709; 2018. № 7. Ст. 972.



федеральным законодателем (хотя явно предполагается обязательность принятия такого нормативного акта)<sup>9</sup>.

В результате неопределенность в вопросе о соотношении законодательного и подзаконного регулирования законодательных процедур в субъектах Российской Федерации не только не была преодолена, но в известном смысле даже усугубилась: Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ теперь не содержит указаний о пределах законодательного регулирования организации и деятельности законодательных органов власти субъектов Федерации (хотя, как уже было отмечено, сама по себе возможность такого регулирования сохранилась), зато появилась проблема предмета регулирования регламентов этих органов. Следует отметить, что четких и развернутых представлений по этому вопросу не сформулировано не только на практике, но и в юридической (конституционно-правовой) науке. З. И. Цаликова верно подчеркивает, что осмысление содержания, сущности, структуры и сферы регулятивного воздействия регламента законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, определение его юридической природы является важным условием повышения эффективности самого регламентного нормотворчества [4, с. 80].

В качестве иллюстрации к сказанному можно привести законопроект «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О Законодательном Собрании Иркутской области»<sup>10</sup>, который был внесен на рассмотрение Законодательного Собрания Иркутской области в 2019 году. В соответствии с ним в исключительных случаях, в том числе при введении на территории Иркутской области режима чрезвычайной ситуации, решение Законодательного Собрания (кроме проектов законов, вносящих изменения в Устав Иркутской области, и проектов постановлений

Законодательного Собрания, вносящих изменения в Регламент Законодательного Собрания) может быть принято в опросном порядке. Что касается порядка проведения голосования в опросном порядке, то его предполагалось урегулировать положениями Регламента Законодательного Собрания. Таким образом, законопроект не раскрывал содержание механизма голосования в опросном порядке даже в самом общем виде. В проекте закона отсутствовали положения о гарантиях достоверности установления волеизъявления депутатов, хотя именно это является ключевым условием принятия любых решений законодательного органа власти. Налицо — явно искусственное разделение нормативного регулирования по относительно узкому вопросу, причем законодательная часть этого регулирования предполагалась, по существу, лишённой собственного регулирующего значения, а подзаконная (регламентная), напротив, должна была бы содержать всю полноту регулирования по предмету предложенного законопроекта.

Несомненно, такой подход дискредитирует значение закона как первичного источника регулирования общественных отношений, предписания которого должны носить исходный характер для дальнейшего, подзаконного, правового регулирования [5, с. 42]. Как следствие, законопроект № ПЗ-581 был отозван. Впоследствии особый порядок принятия решений Законодательного Собрания Иркутской области в период действия на территории области режима чрезвычайного положения, режима чрезвычайной ситуации или режима повышенной готовности был урегулирован Законами Иркутской области от 17 февраля 2020 года № 6-ОЗ<sup>11</sup> и от 1 июня 2020 года № 48-ОЗ<sup>12</sup>, которые установили достаточно развернутое регулирование по этим вопросам. Регламентом же Законодательного Собрания Иркутской области в соответствии с внесенными изменениями могут быть определены лишь особенности организации и проведения чрезвычайного заседания Законодательного Собрания, включая особенности порядка принятия решений Законодательного

<sup>9</sup> Вероятно, на новой формулировке рассматриваемого законоположения сказалось предписание части 4 статьи 101 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которым каждая из палат Федерального Собрания — Совет Федерации и Государственная Дума — принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности [3]. Однако внимательное прочтение ясно показывает, что, говоря о «вопросах внутреннего распорядка деятельности» палат, Конституция имеет в виду не их нормативное регулирование (эту задачу должны решать как раз регламенты), а правоприменительную, текущую деятельность Совета Федерации и Государственной Думы.

<sup>10</sup> О внесении изменений в Закон Иркутской области «О Законодательном Собрании Иркутской области»: Проект Закона Иркутской области № ПЗ-581 // Законодательное Собрание Иркутской области. Иркутск, 2021. URL: <http://eparlament.irzsu.ru/Doc/pasport?id=2649>.

<sup>11</sup> О внесении изменения в статью 35 Закона Иркутской области «О Законодательном Собрании Иркутской области»: Закон Иркут. обл. от 17 февр. 2020 г. № 6-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2020. № 26.

<sup>12</sup> О внесении изменений в статьи 35 и 36 Закона Иркутской области «О Законодательном Собрании Иркутской области»: Закон Иркут. обл. от 1 июня 2020 г. № 48-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2020. № 30, т. 2.

Собрания при проведении чрезвычайного заседания Законодательного Собрания с использованием систем видео-конференц-связи (абзац десятый части 3.1 статьи 35 Закона Иркутской области от 8 июня 2009 года № 30-оз «О Законодательном Собрании Иркутской области»<sup>13</sup>, глава 9.1 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области).

Возможна и обратная ситуация, когда отдельные элементы законодательной процедуры получают закрепление на уровне закона субъекта Российской Федерации, но не конкретизируются в регламенте законодательного органа государственной власти. Например, в соответствии с частью 2 статьи 48 Закона Иркутской области от 12 июня 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области»<sup>14</sup> проекты законов Иркутской области, внесенные в порядке реализации права законодательной инициативы Губернатором Иркутской области, рассматриваются по его предложению в первоочередном порядке. При этом ни в названном Законе, ни в Регламенте Законодательного Собрания Иркутской области не определено, в чем именно заключается этот «первоочередной порядок». Как следствие, закрепленное на уровне закона особое право Губернатора Иркутской области в законодательном процессе остается фактически нереализуемым, поскольку его использование не предполагает конкретных корреспондирующих действий со стороны Законодательного Собрания Иркутской области.

Отсутствие четкого разграничения законодательного и регламентного регулирования законодательной процедуры в субъекте Российской Федерации способно приводить к излишней подвижности этого регулирования и к его несогласованности, поскольку законодательный орган власти субъекта Федерации каждый раз, когда возникает необходимость корректировки и совершенствования порядка рассмотрения и принятия законопроектов, должен решать, на каком нормативном уровне это делать. Например, Законом Иркутской области от 29 июня

2012 года № 63-ОЗ<sup>15</sup> в статью 48 «Рассмотрение проектов законов области» Закона Иркутской области от 12 июня 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» была включена новая часть 1.1, согласно которой в целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проекта закона области и иных независимых общественных экспертиз, предусмотренных настоящим Законом, проект закона области, внесенный в Законодательное Собрание Иркутской области, вместе с пояснительной запиской в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанного проекта закона области на заключения в соответствии с Регламентом Законодательного Собрания Иркутской области, размещается в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальном сайте Законодательного Собрания Иркутской области. Само по себе закрепление этого правила именно на уровне закона не вызывает возражений и является вполне допустимым. Однако приведенное предписание не устанавливает каких-либо обязанностей для внешних по отношению к Законодательному Собранию Иркутской области субъектов правоотношений, регулирует внутренний, организационно-технический вопрос его деятельности, и поэтому данный вопрос вполне мог быть урегулирован Регламентом Законодательного Собрания Иркутской области.

Неопределенность предмета и пределов регулирования регламента законодательного органа власти субъекта Федерации — при том, что, как уже подчеркивалось, наличие такого нормативного акта предполагается обязательным по смыслу подпункта «а» пункта 3 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ — создает риски необоснованной фрагментации правового регулирования деятельности данного органа, в том числе в части законодательной процедуры. Это проявляется в появлении в регламентах отсылок к другим нормативным актам законодательных органов. Так, пункт 5 статьи 4 действующего Регламента Законодательного Собрания Иркутской области устанавливает, что постоянные комитеты, постоянные комиссии Законодательного Собрания действуют на основании положений, утверждаемых решениями постоянных

<sup>13</sup> О Законодательном Собрании Иркутской области : Закон Иркут. обл. от 8 июня 2009 г. № 30-оз : (ред. от 09 марта 2021 г. № 18-ОЗ) // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2009. № 11; 2021. № 40.

<sup>14</sup> О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области : Закон Иркут. обл. от 12 июня 2010 г. № 1-оз : (ред. от 09 марта 2021 г. № 18-ОЗ) // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2010. № 17, т. 1; 2021. № 40.

<sup>15</sup> О внесении изменений в Закон Иркутской области «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» : Закон Иркут. обл. от 29 июня 2012 г. № 63-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2012. № 46, т. 2.

комитетов, постоянных комиссий. По смыслу приведенного предписания, каждый постоянный комитет или постоянная комиссия обязаны принять соответствующие положения. Однако возможность наличия в таких правовых актах собственного потенциала нормативно-регулирующего воздействия (а следовательно, и потребность в них) вызывает сомнения с учетом того, что правовое положение постоянных комитетов и постоянных комиссий Законодательного Собрания Иркутской области достаточно обстоятельно урегулировано в статьях 18–25 Закона Иркутской области от 8 июня 2009 года № 30-оз «О Законодательном Собрании Иркутской области», а также в главе 2 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области.

В свете приведенных примеров возникают вопросы о том, возможно ли в условиях действующего федерального регулирования построить систему критериев формирования нормативной основы законодательного процесса в субъекте Российской Федерации, и как такое регулирование может быть структурировано (в смысле распределения соответствующего нормативного массива между нормативными правовыми актами разной юридической силы).

Ответ на первый из поставленных вопросов явно должен быть утвердительным. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ сам по себе, действительно, не предлагает законченных и последовательных решений рассматриваемой проблемы, однако установление общих принципов организации системы органов государственной власти относится на основании пункта «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Это означает, что субъекты Федерации вправе при отсутствии по соответствующим вопросам федерального регулирования осуществлять это регулирование самостоятельно, включая определение содержания регламента законодательного органа государственной власти.

В частности, предмет данного нормативного правового акта может конкретизироваться посредством перечисления конкретных вопросов, которые должны регулироваться в нем. В этом отношении можно обратить внимание на часть 1 статьи 4 Регламента Законодательного Собрания Свердловской области<sup>16</sup>, где определено, что Регламент является нормативным правовым актом,

определяющим в соответствии с законодательством Российской Федерации и Свердловской области: 1) структуру Законодательного Собрания; 2) порядок формирования органов Законодательного Собрания и замещения выборных государственных должностей в Законодательном Собрании; 3) общий порядок работы Законодательного Собрания; 4) порядок внесения проектов законов Свердловской области и принятия их к рассмотрению Законодательным Собранием; 5) порядок рассмотрения законопроектов и принятия законов Свердловской области Законодательным Собранием; 6) порядок рассмотрения иных вопросов, относящихся к компетенции Законодательного Собрания.

Указания на отдельные вопросы, относящиеся к предмету регулирования регламента законодательного органа государственной власти, имеются и в законодательстве Иркутской области. Однако, в отличие от приведенного примера, они носят разрозненный и непоследовательный характер, что не позволяет четко определить пределы именно регламентного регулирования законодательных процедур. Так, предписания, отсылающие к Регламенту Законодательного Собрания Иркутской области, имеются:

1) в Уставе Иркутской области<sup>17</sup> (см., например, часть 1 статьи 48, согласно которой Регламентом Законодательного Собрания Иркутской области могут определяться формы деятельности Законодательного Собрания Иркутской области и порядок их реализации);

2) в Законе Иркутской области от 8 июня 2009 года № 30-оз «О Законодательном Собрании Иркутской области», предметом которого является установление порядка организации и деятельности Законодательного Собрания<sup>18</sup>. Так, Регламентом Законодательного Собрания Иркутской области определяется порядок созыва и работы сессий Законодательного Собрания (часть 2 статьи 35 названного Закона), порядок проведения голосования по принятию решений Законодательного Собрания, включая особенности организации и проведения поименного и тайного голосования, а также порядок действий Законодательного Собрания при выявлении ошибок или

<sup>17</sup> Устав Иркутской области от 17 апреля 2009 г. № 1 : (ред. от 08 февр. 2021 г. № 1-У) // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2009. № 9; 2021. № 39.

<sup>18</sup> Нельзя не заметить, что этот же Закон (ч. 4 ст. 2) указывает, что порядок деятельности Законодательного Собрания Иркутской области определяется его Регламентом. Это прямо указывает на принципиальную нерешенность вопроса о предмете регулирования Регламента Законодательного Собрания Иркутской области.

<sup>16</sup> О Регламенте Законодательного Собрания Свердловской области : Постановление Законодательного Собрания Свердлов. обл. от 16 дек. 2014 г. № 1924-ПЗС : (ред. от 30 марта 2021 г. № 3104-ПЗС) // Областная газ. 2014. 20 дек.; 2021. 3 апр.



нарушений установленного порядка проведения голосования (часть 9 статьи 36);

3) в других законах Иркутской области. В качестве примеров можно привести пункт 1 части 1 статьи 8 Закона Иркутской области от 8 июня 2009 года № 31-оз «О статусе депутата Законодательного Собрания Иркутской области»<sup>19</sup>, согласно которому Регламентом Законодательного Собрания Иркутской области должен быть установлен порядок участия депутатов Законодательного Собрания в заседаниях Законодательного Собрания.

Далее, отсутствие на федеральном уровне — в отличие от ранее действовавшего регулирования — ограничений на регулирование деятельности законодательных органов власти субъектов Федерации в форме законов субъектов Российской Федерации открывает широкие возможности для наращивания доли такого регулирования в общем массиве норм, регулирующих законодательные процедуры. Здесь следует обратить внимание, что некоторые субъекты Российской Федерации пошли в этом отношении дальше Иркутской области, где указанные вопросы регулируются главой 9 (статьи 44–48) Закона Иркутской области от 12 июня 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области». В частности, показательны примеры Ставропольского края (Закон от 24 июня 2002 года № 24-кз «О порядке принятия законов Ставропольского края»<sup>20</sup>) и Ивановской области (Закон от 18 апреля 2005 года № 72-ОЗ «О законодательном процессе в Ивановской области»<sup>21</sup>), где законодательный процесс полностью урегулирован именно законами, а в регламентах законодательных органов государственной власти<sup>22</sup> соответствующие разделы отсутствуют.

<sup>19</sup> О статусе депутата Законодательного Собрания Иркутской области : Закон Иркут. обл. от 08 июня 2009 г. № 31-оз : (ред. от 09 марта 2021 г. № 18-ОЗ) // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2009. № 11; 2021. № 40.

<sup>20</sup> О порядке принятия законов Ставропольского края : Закон Ставропол. края от 24 июня 2002 г. № 24-кз : (ред. от 05 февр. 2021 г. № 4-кз) // Ставропольская правда. 2002. 27 июня; 2021. 10 февр.

<sup>21</sup> О законодательном процессе в Ивановской области : Закон Иванов. обл. от 18 апр. 2005 г. № 72-ОЗ : (ред. от 25 мая 2019 г. № 27-ОЗ) // Собрание законодательства Ивановской области. 2005. № 8; 2019. № 22.

<sup>22</sup> Об утверждении Регламента Думы Ставропольского края : Постановление Думы Ставропол. края от 26 апр. 2012 г. № 181-V ДСК : (ред. от 16 июля 2020 г. № 1920-VI ДСК) // Ставропольская правда. 2012. 23 мая; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 2020, 21 июля, № 2600202007210003; О Регламенте Ивановской областной Думы : Постановление Иванов. обл. Думы от 21 марта 2008 г. № 8 : (ред. от 21 дек. 2020 г. № 227) // Собрание законодательства Ивановской области. 2008. № 2. URL: <https://www.ivoblduma.ru/upload/iblock/fc7/p205.PDF>.

Возможность — и даже необходимость — исчерпывающего регулирования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации путем принятия соответствующих законов подтверждается выраженной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2006 года № 9-П правовой позицией, согласно которой конкретизация нормативного содержания конституционного права законодательной инициативы уполномоченных субъектов, включая определение условий и порядка его реализации как стадии федерального законодательного процесса, исходя из логики конституционного регулирования и системного толкования положений Конституции Российской Федерации (статья 10; статья 71, пункт «а»; статья 76, части 1 и 2), не может осуществляться нормативным актом, уровень которого ниже федерального закона (абзац шестой пункта 5 мотивировочной части)<sup>23</sup>. Эта правовая позиция формулирует важнейший принцип формирования правового регулирования законодательного процесса и в силу конституционного принципа единства системы государственной власти в Российской Федерации (часть 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации) может быть отнесена к законодательным процедурам, осуществляемым в субъектах Федерации. В науке также высказывались суждения о сомнительности нормативного закрепления процедурных правил принятия законов в подзаконных актах, какими в большинстве случаев выступают регламенты законодательных органов субъектов Российской Федерации, и о необходимости законодательного регулирования по этим вопросам [6, с. 52; 7, с. 55].

Если же в субъекте Федерации регулирование законодательных процедур распределяется между законами и подзаконными актами законодательного органа государственной власти, то в основу такого распределения следует заложить принципы разделения властей (статья 10 Конституции Российской Федерации), а также понимание закона как акта единой (а не только

<sup>23</sup> По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации : Постановление Конституц. Суда Российской Федерации от 29 нояб. 2006 г. № 9-П // Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5371. (Конституционный Суд указал, среди прочего, что федеральному законодателю надлежит осуществить соответствующее регулирование, как того требует статья 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Это конституционно-судебное поручение «успешно» игнорируется федеральным законодателем на протяжении 15 лет: федеральный закон, регулирующий федеральный законодательный процесс, до сих пор не принят.)



лишь законодательной) государственной власти (абзац третий пункта 6 мотивировочной части)<sup>24</sup>. Из этих положений, в частности, вытекает недопустимость возложения регламентом или иным правовым актом законодательного органа государственной власти субъекта Федерации каких бы то ни было обязанностей на субъекты, которые не входят в структуру данного органа. Как отмечалось в научной литературе, один только регламент законодательного органа недостаточен для правового регулирования законодательной деятельности субъекта Федерации, поскольку регламент, будучи внутренним документом этого органа, не может определить все аспекты законодательной деятельности и отрегулировать взаимоотношения всех лиц, участвующих в законодательном процессе, например, с участием высшего должностного лица субъекта Федерации [8, с. 119–120]. Поэтому если возникает потребность в нормативном решении именно таких вопросов, то делать это нужно путем принятия закона субъекта Федерации. Примером являются положения частей 4–6 статьи 44 Закона Ир-

кутской области от 12 июня 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области», которыми урегулирован вопрос о порядке оформления различными органами и лицами законодательной инициативы в Законодательном Собрании Иркутской области – такие правила явно не относятся к внутреннему порядку деятельности Законодательного Собрания. Что же касается прав участников законодательного процесса, которые они могут использовать либо не использовать по своему усмотрению, то такие права могут закрепляться и регламентом законодательного органа власти субъекта Федерации.

Таким образом, вопрос о построении оптимальной системы правового регулирования порядка рассмотрения и принятия законов субъектов Российской Федерации в настоящее время остается актуальным. Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство допускают различные подходы к его решению, устанавливая лишь некоторые принципиальные требования, которые должны учитываться при формировании такого регулирования (разделение властей, самостоятельность законодательной власти, значение закона как первичного источника правового регулирования, полнота, непротиворечивость).

<sup>24</sup> По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края : Постановление Конституц. Суда Российской Федерации от 18 янв. 1996 г. № 2-П // Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Сысоев Ю.Е. Системообразующие принципы нормотворчества : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ю.Е. Сысоев. – Москва, 2006. – 166 с.
2. Фральцев В.С. Правотворческая деятельность как системный процесс (на примере субъекта Российской Федерации) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В.С. Фральцев. – Москва, 2008. – 163 с.
3. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) : подгот. для системы «КонсультантПлюс», 2010 / А.Н. Борисов // СПС «КонсультантПлюс».
4. Цаликова З.И. Регламенты законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ: краткая характеристика / З.И. Цаликова // Право и государство: теория и практика. – 2018. – № 7 (163). – С. 80–84.
5. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии : науч.-практ. пособие / отв. ред. Р.Ф. Васильев. – Москва : Юриспруденция, 2000. – 320 с.
6. Бекетова С.М. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ областей Центрального Черноземья) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / С.М. Бекетова. – Воронеж, 1999. – 212 с.
7. Кочетков А.В. Региональный законодательный процесс : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А.В. Кочетков. – Тамбов, 1999. – 247 с.
8. Старцева Л.И. Конституционно-правовое регулирование законодательного процесса в областях-субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Л.И. Старцева. – Москва, 2002. – 200 с.

#### REFERENCES

1. Sysoev Yu.E. *System-Forming Principles of Rule-Making. Cand. Diss.* Moscow, 2006. 166 p.
2. Fraltsev V.S. *Law-making activity as a systemic process (on the example of a subject of the Russian Federation). Cand. Diss.* Moscow, 2008. 163 p.
3. Borisov A.N. Commentary on the Federal Law of October 6, 1999 No. 184-FZ «On the General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Constituent Entities of the Russian Federation» (itemized). Available at: <http://www.consultant.ru>.

4. Tsalikova Z.I. Regulations Legislative (Representative) Bodies of Constituent Entities of the Russian Federation: Brief Description. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika = Law and State: The Theory and Practice*, 2018, no. 7, pp. 80–84. (In Russian).
5. Vasiliev R.F. (ed.). *Legislative Process. Concept. Institutions. Stages*. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2000. 320 p.
6. Beketova S.M. Legislative process in the constituent entities of the Russian Federation (comparative legal analysis of the regions of the Central Chernozem). *Cand. Diss.* Voronezh, 1999. 212 p.
7. Kochetkov A.V. *Regional Legislative Process. Cand. Diss.* Tambov, 1999. 247 p.
8. Startseva L.I. *Constitutional and Legal Regulation of the Legislative Process in the Regions-Constituent Entities of the Russian Federation. Cand. Diss.* Moscow, 2002. 200 p.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Петров Алексей Александрович** — доктор юридических наук, советник при ректорате Байкальского государственного университета. 664003, Российская Федерация, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: petrov-a-irk@mail.ru

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Aleksey A. Petrov** — Doctor of Law, Counselor at the Rector's Office of the Baikal State University. 11, Lenin st., Irkutsk, Russian Federation, 664003, e-mail: petrov-a-irk@mail.ru

Поступила в редакцию / Received 12.03.2021

Доработана после рецензирования / Revised 14.05.2021

Принята к публикации / Accepted 17.06.2021