



КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

ПП № 1(55)-2016. стр. 9—14

УДК 342.5(470)

В. А. Лебедев

РОЛЬ ОРГАНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВОПОРЯДКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

V. A. Lebedev

THE ROLE OF LEGISLATURES IN ENSURING THE RULE OF LAW IN THE RUSSIAN FEDERATION

Раскрывается теоретико-правовая сущность правопорядка и место законодательных органов власти в системе обеспечения правопорядка. Сквозь призму разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов рассматриваются основные формы и направления участия законодательных органов в обеспечении правопорядка. Поддержано предложенное в современной конституционной доктрине первостепенное место законодательной власти в правовом обеспечении и созидании правопорядка. Показано, что правильная организация законопроектной деятельности, качественная проработка законопроектов и эффективное осуществление парламентского контроля являются необходимыми системными условиями для качественного установления и обеспечения правопорядка в России в целом.

Ключевые слова: Конституция РФ, совместная компетенция Федерации и ее субъектов, законодательная власть, органы законодательной власти, правопорядок, обеспечение правопорядка, законопроектная работа, парламентский контроль.

Reveals the theoretical and legal nature of the rule of law and the legislative authorities in the system of law enforcement. Through the prism of jurisdiction of the Russian Federation and its subjects are considered the basic forms and directions of participation of the legislative bodies in law enforcement. Supported offered in the modern constitutional doctrine was paramount legislative power in the legal support and the creation of the rule of law. It is shown that the proper organization of legislative activities, qualitative study of legislation and effective implementation of parliamentary control are necessary system conditions for quality establish and ensure the rule of law in Russia as a whole.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, the joint competence of Federation and its subjects, the legislative power, the legislature, the rule of law, rule of law, legislative work, parliamentary control.

Обеспечение правопорядка — важнейшая функция и задача государства, в реализации которых участвуют все органы государственной власти. Правопорядок является итогом правового регулирования и показателем его эффективности, составляет основную часть общественного порядка в целом, т. е. состояние фактической упорядоченности всех общественных отношений, в результате

использования всех средств и способов социального регулирования. Правопорядок предусмотрен правовыми нормами, возникает в результате их реализации и обеспечивается государством. Кроме того, в отличие от результатов регулирования отношений с помощью социальных норм, правопорядок — не совокупность единичных актов поведения, различных правоотношений, а единая система, об-

9

Конституция,
государство и общество





ладающая устойчивостью, стабильностью и основанная на сущности права и формах собственности, господствующих в обществе. Правопорядок обеспечивается сложным институционально-правовым механизмом, под которым понимаются организационные и правовые средства, направленные на создание условий для реализации правопорядка, его охрану, защиту, а в случае нарушения и на восстановление.

Обеспечение правопорядка находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов и предполагает осуществление эффективной охраны правовых устоев государства, в том числе посредством противодействия правонарушениям и их пресечения, через пропаганду и внедрение в общественное сознание юридических, и прежде всего конституционно-правовых, ценностей, повышение общего уровня правовой культуры населения [5, с. 602]. Как следует из практики Конституционного Суда РФ, поддержание правопорядка требует, в частности: гарантирования каждому государственной защиты его прав и свобод (см. абз. 2 п. 3.2 мотивировочной части постановления от 13 декабря 2001 г. № 16-П [12]); эффективного правосудия и восстановления в правах (см. абз. 1 п. 2 мотивировочной части постановления от 14 июля 2005 г. № 8-П [9]); установление принципов справедливой юридической ответственности, которые относятся к самим основам правопорядка (см. абз. 1 п. 1 мотивировочной части постановления от 27 апреля 2001 г. № 7-П [11]; абз. 2 п. 3.2 мотивировочной части постановления от 11 марта 2008 г. № 4-П [10]).

Все ветви государственной власти в той или иной мере участвуют в обеспечении правопорядка. Конечно, для федеральных органов законодательной власти, а также законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление охраны правопорядка не является основной функцией. И в то же время именно законодательная власть играет важную роль в правовом обеспечении и установлении правопорядка. Как справедливо отмечает А. В. Безруков, — законодательная власть есть первостепенная власть, обеспечивающая правопорядок. Законодательная власть является фактором формирования правопорядка, силой создающей правопорядок в конституционно-правовых формах и пределах, что проявляется не только в принятии законодательных решений,

созидающих правопорядок, а также при осуществлении парламентского контроля и взаимодействия законодательных органов с другими государственными органами власти, в том числе правоохранительными органами, непосредственно обеспечивающими правопорядок [1, с. 7—45, 90].

Следует иметь в виду, что в системе законодательной власти функционируют множество законодательных органов (парламентов) которые принимают общеобязательные правовые предписания, обязательные для исполнения всеми субъектами общественных отношений. Тем самым законодательные органы оказывают определенное воздействие на качественное состояние правопорядка в России.

Имеется федеральное законодательство, развивающееся как в рамках исключительной компетенции Федерации, так и в рамках совместных предметов ведения с ее субъектами. Имеется законодательство субъектов Федерации, принимаемое как в пределах совместной компетенции, так и самостоятельно. Система законодательства строится на таких принципах, как: верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории Российской Федерации, самостоятельности собственного правового регулирования субъектов Федерации и его приоритета при условии соблюдения положений ч. 4 и 6 ст. 76 Конституции РФ.

Наличие в стране двух уровней системы законодательства актуализирует проблему об их соотношении, о способах преодоления противоречий и обеспечения гармоничного сочетания законов и их норм. Только при решении возникающих проблем возможно повышение общей эффективности законодательного регулирования, обеспечения правопорядка. Для ее достижения нужно знать, каковы основы законодательной компетенции Федерации и ее субъектов, как с ними соотносится реальное законодательство, каким образом оценивать законодательные массивы, какие при этом возникают коллизии, как добиться устранения нарушений конституционного порядка правотворчества [13, с. 119].

Главным в этом сложном, противоречивом процессе является четкое разграничение законодательной компетенции. Тем более, что в предметном смысле в Конституции РФ зафиксированы: во-первых, отрасли законодательства, отнесенные к ведению только Федерации и совместному ведению; во-вторых, определены объекты законодательно-

го регулирования по линии Федерации (ст. 71) и по линии Федерации и ее субъектов (ст. 72).

Важно в связи с этим умело вычленив из общих предметов ведения те из них, которые допускают и управленческие, и контрольные, и организационные, и иные средства установления и обеспечения конституционного правопорядка.

С процедурной точки зрения необходимо строго следовать ст. 73, ч. 4—6 ст. 76 Конституции РФ, в которых очерчены пределы законодательной компетенции. Соблюдение соответствующих границ законотворчества гарантируется признанием приоритета законов либо Федерации, либо ее субъекта. Система законодательства республик, областей и других субъектов Федерации формируется и развивается на основе их конституций и уставов, где определены виды правовых актов (в том числе законов), субъекты и порядок их принятия.

Оба уровня законодательства, федерального и законодательство субъектов Российской Федерации, между собой тесно взаимосвязаны, что проявляется в общих принципах законотворчества, в иерархии правовых актов, в механизме преодоления дефектов, пробелов и коллизий в системе законодательства Российской Федерации как средство обеспечения ее единства. Потому попытки их изолированного развития, нарушают конституционное единство правовой системы и законодательства и препятствуют укреплению конституционного правопорядка.

Очевидно, что без отвечающего требованиям правопорядка нельзя обеспечить реализацию прав и свобод человека и гражданина. Поэтому проводимые в настоящее время преобразования в сфере государственного строительства, связанные с модернизацией и укреплением законодательной власти в системе разделения властей, влекут потребность в переосмыслении конституционно-правовых аспектов воздействия законодательной власти на механизм обеспечения правопорядка в России, выявлении роли законодательных органов в системе созидания и обеспечения правопорядка в России [2, с. 36].

Эффективность деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти РФ во многом зависит от правильной организации законопроектной деятельности. Однако пока в этом направлении приходится констатировать наличие существенных недостатков. Обозначим некоторые из

них. Зачастую игнорируется научная технология закона. Акты готовятся наспех, с ошибками, без экономических и финансовых расчетов, без предвидения и прогнозов последствий их действия. Снижают качество подготавливаемых проектов поспешность, слабость информационной базы, нехватка аналитических материалов, несогласованность между разными субъектами законодательной инициативы и разработчиками. Зачастую законы оторваны от реальной социально-экономической ситуации в обществе, не просчитываются социальные последствия применения тех или иных законов. Среди недостатков современного законодательства можно выделить пробелы, противоречия, нечеткость формулировок, допускающих неоднозначное толкование. К сожалению, в нашей стране порой появляются такие нормативные правовые акты, которые подрывают веру граждан России в построение институтов правового государства. Все это создает негативный эффект для отдельного человека, общества в целом, государства, не способствует защите его прав и свобод, укреплению правопорядка.

В отечественной юридической литературе выделяют достаточное количество критериев качества законодательства, которое является результатом эффективности правоприменительной деятельности. Так, Л. В. Гааг, наиболее значимыми критериями считает:

1. Формируемое законодательство должно отвечать реальным сложившимся экономическим, социальным, политическим, национальным, культурным условиям жизнедеятельности общества.

2. Нормативно-правовые акты должны базироваться на естественно-правовых и нравственных началах, общепризнанных принципах и нормах международного права.

3. Действующее законодательство должно обладать «общепольностью» (Г. Ф. Шершеневич), выражать согласованную волю и интересы социальных групп, слоев, индивидов, которым они адресуются.

4. Качественные нормативно-правовые акты стимулируют активное социально полезное поведение субъектов в правовой сфере, повышают правовое сознание и правовую культуру.

5. Правотворческая деятельность должна базироваться на принципах законности и справедливости, свободы и ответственности, юридического равенства и гуманизма, целесообразности, исполнимости и др.





6. Безусловно, законодательство должно быть непротиворечивым, беспроблемным, ясно, четко, логически изложенным [3, с. 35].

Одним из способов обеспечения правопорядка в государстве является повышение качества подготовки нормативных правовых актов всеми участниками нормотворческого процесса как на федеральном, так и на региональном уровне. Ведь говоря о правотворческой практике, нужно констатировать тот факт, что сегодня в Российской Федерации имеют место противоречия между разными нормативными актами, цели конкретных актов не сочетаются с целями других параллельно действующих актов, отсутствуют комплексность правового регулирования конкретных общественных отношений.

Применимо к законодательству субъекта РФ, по мнению А. И. Козулина, признаками надлежащего качества законов являются:

- конституционность и законность как предметное и содержательное соответствие регионального закона другим источникам федерального и регионального законодательства;

- адекватность концепции регионального закона той роли в общественной жизни, которую он как источник права должен и может выполнить;

- основанное на концепции содержание закона, юридическими средствами обеспечивающее достижение целей его принятия;

- форма изложения содержания закона, обеспечивающая точность и ясность изложения содержания, удобство в использовании закона как юридического документа [4, с. 206].

Разумеется, принятие качественных законов создает условия для установления правопорядка. Но более важная его роль заключается в контрольных полномочиях парламента. Основными целями парламентского контроля являются: обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов; защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина; укрепление законности и правопорядка; выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контро-

ля недостаткам в целях их устранения; противодействие коррупции; изучение практики применения законодательства Российской Федерации, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения. Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» [7] была установлена отчетность Правительства РФ о своей деятельности перед Думой.

В конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации содержатся нормы, посвященные контрольным полномочиям, которые обусловлены его назначением и функциями. В ряде субъектов приняты и в этой сфере действуют специальные законы: в Сахалинской области действует Закон Сахалинской области «О контрольной деятельности Сахалинской областной Думы» [6]. В Хабаровском крае — Закон «Об осуществлении Законодательной Думой Хабаровского края контроля за соблюдением и исполнением законов Хабаровского края» [8]. В качестве примера можно привести Устав города Москвы, определяющий, что Московская городская Дума осуществляет контроль за соблюдением и исполнением законов города Москвы и постановлений Московской городской Думы, исполнением бюджета города Москвы, бюджетами территориальных государственных внебюджетных фондов города Москвы, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью города Москвы (ст. 38). Устав Псковской области (ст. 32) и другие конституции (уставы) включают аналогичную норму. Статья 45 Устава Вологодской области содержит еще больший перечень направлений, по которым законодательное собрание области осуществляет контрольные полномочия. Так, Законодательное Собрание области самостоятельно или через создаваемые им органы осуществляет контроль за: соблюдением и исполнением законов и постановлений Законодательного Собрания области; исполнением областного бюджета, использованием кредитных ресурсов и ассигнований из федерального бюджета; исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов; использованием органами местного самоуправления средств областного бюджета в соответствии с действующим законодательством; выполнением программ

социально-экономического развития области; соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью области; исполнением договоров, заключенных от имени области как субъекта Российской Федерации.

Таким образом, роль органов законодательной власти в обеспечении правопорядка прослеживается сквозь призму разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов. В системе обе-

спечения правопорядка законодательная власть занимает первостепенное место. Важнейшим условием для установления и укрепления конституционного правопорядка в России законодательными органами является комплекс качественных параметров их деятельности, в числе которых правильная организация законопроектной деятельности, качественная проработка законопроектов, эффективность парламентского контроля.

Литература

1. Безруков, А. В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России : монография / А. В. Безруков. — М. : Юстицинформ, 2015.
2. Безруков А. В. Формирование и функционирование конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в России: монография / А. В. Безруков. — М. : Юстицинформ, 2016.
3. Гааг, Л. В. К вопросу о качестве правотворчества / Л. В. Гааг // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. ст. — Томск : Изд-во Том. ун-та, 2015.
4. Козулин, А. И. Качество регионального закона / А. И. Козулин // Вестник МГУ. — Сер. 9. Право. — 2000. — № 1 (2).
5. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. — 2-е изд., пересмотр. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2011.
6. О контрольной деятельности Сахалинской областной Думы : Закон Сахалинской области от 18 октября 2002 г. № 366 // Губернские ведомости. — 2002. — 23 окт.
7. О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ // СЗ РФ. — 2009. — № 1. — Ст. 2.
8. Об осуществлении Законодательной Думой Хабаровского края контроля за соблюдением и исполнением законов Хабаровского края от 30 мая 2007 г. № 121) // Собрание законодательства Хабаровского края. — 2003. — № 4.
9. По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э. Д. Жуховицкого, И. Г. Пойма, А. В. Понятовского, А. Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго» : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2005 г. № 8-П // СЗ РФ. — 2005. — № 30. — Ч. 2. — Ст. 3199.
10. По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественно-государственного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.03.2008 г. № 4-П // СЗ РФ. — 2008. — № 11. — Ч. 2. — Ст. 1073.
11. По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель»», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита-Плюс» и «Невско-Балтийская транспортная компания», товариществ с ограниченной ответственностью «Совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А. Д. Чулкова : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.04.2001 г. № 7-П // СЗ РФ. — 2001. — № 23. — Ст. 2409.
12. По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» в связи с жалобой гражданки Т. В. Близинской : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13.12.2001 г. № 16-П // СЗ РФ. — 2001. — № 52. — Ч. 2. — Ст. 5014.
13. Тихомиров, Ю. А. Правовые акты : учеб.-практ. и справочное пособие / Ю. А. Тихомиров, И. В. Котелевская. М., 1999.



ЛЕБЕДЕВ Валериан Алексеевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета (МГЮА) им. О. Е. Кутафина, Россия, 123995, Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9. E-mail: lebedev_va@bk.ru

LEBEDEV Valerian Alekseyevich, Doctor of Juridical Science, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Official within the sphere of higher professional education of the Russian Federation, Professor of Constitutional and Municipal Law Department of Moscow State Law Academy named after O. E. Kutafin, Moscow. Bld. 9., str. Sadovaya Kudrinskaya, Moscow, 123995. E-mail: lebedev_va@bk.ru

For citation: **V. A. Lebedev**. The role of legislatures in ensuring the rule of law in the Russian Federation

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1(55).2016. pp. 9–14.

