



УДК 342.537
ББК 67.4

ПРОБЛЕМЫ РАВЕНСТВА В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

Д.В. Асатиани

Статья посвящена формам проявления принципа правового равенства в правотворческой деятельности. Рассматриваются особенности равенства в такой правотворческой процедуре, как законодательный процесс.

Ключевые слова: равенство, процедура, правотворчество, голосование, Конституция.

Принцип равенства в современных обществах западного типа носит общеправовой характер, признается безоговорочно и, как правило, находит свое правовое закрепление на высшем (конституционном) уровне. Более того, будучи отражен в важнейших международно-правовых документах, принцип равенства обрел наднациональную природу и в силу этого стал юридически обязательным для всех государств, включая те, где западные правовые ценности разделяются не в полной мере.

Несмотря на универсальность равенства как правового принципа, в различных юридических процедурах оно проявляет себя далеко не одинаковым образом. Если в судебном процессе равенство выступает в качестве одного из основных начал и имеет несколько форм реализации, то в рамках другой важнейшей юридической процедуры современного общества, а именно правотворческой, элементы равенства, скорее, являются скрытыми и нуждаются в специальном выявлении.

В силу высокого разнообразия существующих юридических процедур представляет собой довольно проблематичным выявление такой общей модели, которая могла бы их объединить. Вместе с тем в последние годы предпринимаются настойчивые усилия по выработке теоретических оснований юридического процесса и концепции процессуального права [1; 5].

В теоретических исследованиях, посвященных правотворчеству в целом и его принципам в частности, принцип равенства, как правило, вообще не упоминается. К принципам правотворчества относят, например, демократизм, законность и конституционность, гуманизм, профессионализм, техническое совершенство принимаемых актов [3, с. 665], а также разделение властей, верховенство Конституции РФ, федерализм, научную обоснованность, системность, предсказуемость, планомерность и др. [2, с. 36–39]. В этом стандартном перечне принцип равенства своего места не находит.

Подобная ситуация может интерпретироваться двояко. Во-первых, отсутствие упо-

минаний о равенстве как принципе правотворческой процедуры может означать, что в данной сфере общественных отношений, относящихся к предмету публичного права, такое явление, как правовое равенство, вообще не встречается. Во-вторых, это может значить, что в правотворческой процедуре равенство имеет место, но его нормативное закрепление является фрагментарным и непоследовательным, в силу чего исследователи не обнаруживают равенства именно в качестве принципа, то есть руководящей основополагающей идеи. С нашей точки зрения, первая гипотеза не является приемлемой, поскольку она ставила бы под сомнение тот факт, что равенство является общеправовым принципом, и придавала бы ему лишь локальное значение отраслевого или межотраслевого принципа. Поскольку равенство имеет отношение к самой природе права как социального и культурного явления, то можно предположить, что хотя бы отдельные проявления равенства должны обнаруживаться в любых сферах правового регулирования, включая юридические процедуры.

Следует отметить, что такой основополагающий вид юридической деятельности, как правотворчество, в Российской Федерации вообще не получил систематического правового урегулирования. Общие принципы правотворчества, включая перечисленные выше, нигде нормативно не зафиксированы (некоторые из них, например верховенство Конституции, федерализм и др., вытекают из Конституции РФ и действующего законодательства, но применяются не только к правотворчеству и, следовательно, не являются его специфическими, собственными принципами). Более того, если не считать предельно общих конституционных положений, вопросы правотворческой процедуры в России регулируются даже не законами, а подзаконными актами, главным образом регламентами (Регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Регламент Правительства РФ и др.). Неоднократные предложения решить эти вопросы на уровне федерального закона «О нормативных правовых актах» до сих пор не реализованы. Таким образом, принципы правотворческой процедуры как таковые в российском законодательстве нормативного выраже-

ния не имеют – существуют лишь частные правила отдельных видов правотворческих процедур.

Что касается общего конституционного положения о равенстве перед законом и судом, то в сфере правотворческой процедуры оно также не срабатывает. Как известно, ч. 1 ст. 19 Конституции РФ гласит: «Все равны перед законом и судом». Чаще всего при толковании этого текста предполагается, что под словом «все» имеются в виду индивидуальные субъекты права: граждане государства, иностранные граждане и лица без гражданства. Однако специфика правотворчества как особой юридической деятельности заключается в том, что в нем принимают участие не граждане как таковые, а носители специальных правовых статусов (депутаты представительных органов, государственные служащие различных органов власти), а также их объединения (государственные органы и их подразделения). На этих субъектов принцип равенства перед законом и судом если и распространяется, то сфера его применения весьма ограничена, поскольку они вступают между собой в публично-правовые отношения, построенные на иерархических основаниях. Полное и последовательное внедрение принципа равенства в эту сферу отношений противоречило бы природе власти и подчинения.

Тем не менее, как представляется, можно выявить отдельные элементы равенства в рамках правотворческой процедуры, если проанализировать нормативные источники, посвященные различным видам правотворческой деятельности.

Нормативными основаниями этой процедуры являются ст. 104–108 Конституции РФ, Регламенты Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ, а применительно к законодательству субъектов Российской Федерации – Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и соответствующие акты регионального законодательства, в первую очередь конституции и уставы субъектов РФ.

Как представляется, основными формами проявления правового равенства в законодательном процессе являются:

1. Равноправие субъектов законодательной инициативы. Оно вытекает, в частности, из ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации, которая предоставляет право законодательной инициативы Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации, а также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

Речь идет, разумеется, об относительном равенстве, поскольку сама редакция этого конституционного положения, по существу, подразделяет субъектов законодательной инициативы на две неравные группы. Общим для них является центральный элемент их правового статуса – право вносить в Государственную Думу проекты федеральных законов, которому соответствует обязанность Государственной Думы зарегистрировать поступивший законопроект и начать процедуру его рассмотрения.

Различия в статусе двух групп субъектов законодательной инициативы, предусмотренных Конституцией РФ, заключаются в том, что высшие судебные органы обладают этим правом лишь по вопросам своего ведения. Из этого следует, что все остальные субъекты законодательной инициативы таким ограничением не связаны и могут вносить законопроекты по любым вопросам.

Таким образом, можно выделять два вида субъектов законодательной инициативы, наделенных соответственно общей и специальной компетенцией, причем внутри каждой из этих групп отсутствуют какие-либо различия по правовому статусу и, следовательно, имеет место равноправие.

2. Равенство депутатов при голосовании. Согласно п. 1 ст. 85 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ, при принятии решения путем голосования каждый депутат Государственной Думы имеет один голос [4]. Этим обеспечивается равный вес позиции каждого из народных представителей в процессе законотворчества. Право на голосование осуществляется депутатом лично. По общему правилу присвоение одним

депутатом нескольких голосов не допускается, кроме случая, когда депутат отсутствует на заседании по уважительным причинам и передает свой голос другому депутату специальным заявлением или телеграммой с указанием того, как именно следует распорядиться этим голосом при рассмотрении палатой тех или иных вопросов (п. 2–2.1 ст. 85 Регламента). В этой связи недопустима практика, при которой один депутат осуществляет голосование сразу за многих отсутствующих коллег, что противоречит как принципу равенства, так и смыслу народного представительства.

Равенство депутатов при голосовании подтверждается, в частности, еще и тем, что отсутствие карточки для электронного голосования не лишает депутата права голоса – он подается в устной форме и учитывается при подведении итогов (п. 3 ст. 85 Регламента). При этом равенство распространяется только на депутатов, лично присутствующих при голосовании (п. 5 ст. 85).

Таким образом, все изложенное позволяет сделать вывод, что основной формой реализации принципа равенства в рамках правотворческой процедуры является *равенство при волеизъявлении*. Оно относится, главным образом, к коллегиальному способу правотворчества и включает в себя, как минимум, две составляющие:

- во-первых, *равную возможность волеизъявления*, которая выражается в том, что все лица, входящие в состав соответствующего правотворческого органа, имеют одинаковое право выразить свою позицию, в чем никто не может им воспрепятствовать;
- во-вторых, *равный учет волеизъявления*, который состоит в том, что все поданные голоса, за редким исключением, имеют одинаковую силу и каждый из них должен быть в равной мере засчитан при принятии нормативно-правового акта.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лукьянова, Е. Г. Теория процессуального права. – М. : Норма, 2003. – 240 с.
2. Мазуренко, А. П. Региональная правотворческая политика / под ред. А. В. Малько. – Ставрополь ; Минер. Воды : Спецпечать, 2006. – 184 с.

3. Марченко, М. Н. Проблемы теории государства и права. – М. : Проспект, 2001. – 760 с.

4. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД

// Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 7. – Ст. 801.

5. Павлушина, А. А. Теория юридического процесса: итоги, проблемы, перспективы развития. – Самара : СГЭА, 2005. – 480 с.

PROBLEMS OF EQUALITY IN A LAW-MAKING PROCESS

D.V. Asatiani

The article is devoted to the forms of manifestation of legal equality principle in a rule-making activity. The specificities of equality in such rule-making procedure as a law-making process is represented.

Key words: *equality, procedure, law-making, voting, Constitution.*