АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Морозова А. С.

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), доцент кафедры публичного права, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, morozova_as@mail.ru

УДК 342.55
ББК 67.400.7

Цель. Определить субъектов права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации и особенности их участия в законодательном процессе; определение общих правил подготовки законопроектов в субъектах РФ; выявление типичных ошибок при подготовке законопроектов субъектами права законодательной инициативы разного иерархического уровня.

Методы. Ретроспективный анализ сущности стадии законодательной инициативы на основе постановлений конституционных (уставных) судов субъектов, практики реализации права субъектов законодательной инициативы в субъектах.

Результаты. На основе научно обоснованных подходов, а также собственных выводов, исследованы особенности реализации права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации и особенности их участия в законодательном процессе различных субъектов. Автором предлагаются дополнительные регламентные и законодательные нормы для развития права законодательной инициативы в субъектах РФ и дальнейшего совершенствования в новых условиях формирования российского нормотворчества.

Научная новизна. Научная новизна заключается в том, что на основе комплексного анализа стадии законодательной инициативы и конституционного статуса субъектов права законодательной инициативы в субъектах РФ, выявлены некоторые проблемы в реализации и правового регулирования права законодательной инициативы, а также сформулированы предложения по совершенствованию законодательства по вопросам реализации права законодательной инициативы в субъектах РФ.

Ключевые слова: законодательная инициатива, субъекты права законодательной инициативы, законодательный процесс, субъекты Российской Федерации.

© Морозова А. С., 2018

PECULIARITIES OF IMPLEMENTATION OF THE LAW OF THE LEGISLATIVE INITIATIVE IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Morozova A. S.

Candidate of Law, Associate Professor of the Department of constitutional and international lawof the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), Associate Professor of the Public Law Chair, Ural State Economic University (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, 8th March str., 66, morozova_as@mail.ru

Морозова А. С.

Purpose. Identify the subjects of the law of legislative initiative in the subjects of the Russian Federation and the specifics of their participation in the legislative process; definition of general rules for drafting bills in the subjects of the Russian Federation; the identification of typical mistakes in the preparation of draft laws by subjects of the right of legislative initiative of different hierarchical levels.

Methods. Retrospective analysis of the essence of the stage of legislative initiative on the basis of the provisions of constitutional (statutory) courts of subjects, the practice of implementing the right of subjects of legislative initiative in the subjects.

Results. Based on scientifically based approaches, as well as their own conclusions, the features of the realization of the right of legislative initiative in the constituent entities of the Russian Federation and the features of their participation in the legislative process of various entities are explored. The author proposes additional regulatory and legislative norms for the development of the right of legislative initiative in the subjects of the Russian Federation and further improvement in the new conditions for the formation of Russian rulemaking

Scientific novelty. The scientific novelty lies in the fact that on the basis of a comprehensive analysis of the stage of the legislative initiative and the constitutional status of the subjects of the law of legislative initiative in the subjects of the Russian Federation, some problems in the implementation and legal regulation of the legislative initiative have been identified, and proposals have been formulated to improve legislation on the implementation of the right of legislative initiative in subjects of the Russian Federation.

Key words: legislative initiative, subjects of the law of legislative initiative, legislative process, subjects of the Russian Federation.

Конституция РФ 1993 года закрепила две системы российского законодательства и законодательного процесса – федеральную и субъектов Российской Федерации. Законодательные (представительные) органы в регионах вместе с Федеральным Собранием РФ не образуют единой системы законодательной власти Российской Федерации. В этом заключена одна из особенностей российских федеративных отношений, специфика, так называемого разделенного законотворчества на федеральном и региональном уровнях. Парламенты субъектов РФ выполняют две основные функции – представительскую и законодательную. Именно наличие первой функции объясняет значимость стадии законодательной инициативы в федеральном и региональном законодательном процессе. Повышение требований общества к качеству законов требует повышения качества всех стадий законодательного процесса. Право законодательной инициативы является первой стадией законодательного процесса, именно она является переходом ожиданий и интересов различных слоев общества в законодательные предложения, а затем и в законопроекты, вносимые на рассмотрение в законодательные (представительные) органы государственной власти Российской Федерации.

Право законодательной инициативы субъектов Российской Федерации возможно рассматривать, как определённое право управомоченных субъектов по внесению законопроектов в законодательный орган, а также как обязанность определённых субъектов на реализацию этого права в рамках своих полномочий и компетенции.

Некоторые авторы, рассматривают законодательную инициативу субъектов РФ, как предоставленная Конституцией РФ, конституциями (уставами) возможность (в отдельных случаях – обязанность) вносить в законодательные органы законопроекты, участвовать в их рассмотрении, доработке в соответствии с установленными процедурами. [1с. 15].

А. С. Виноградов, разделяет право законодательной инициативы субъектов РФ на следующие виды:

1) Общее право на внесение законопроектов по неопределенному кругу вопросов. Конституция РФ (часть 1 статья 104);

2) Специальное право законодательной инициативы. Конституция РФ (часть 1 статья 104), а также конституции и уставы субъектов РФ, наделяют отдельных субъектов правом внесения законопроектов только по предметам их ведения;

3) Исключительное право законодательной инициативы в законодательстве субъектов РФ закрепляется за одним субъектом этого права или за строго определенным кругом субъектов законодательной инициативы для внесения законопроектов по определенному кругу важнейших вопросов социально-экономической жизни общества. [1, с. 6].

Возможность субъекта самостоятельно, независимо от других участников законодательного процесса, а также государственных органов и должностных лиц, сформировать законодательную инициативу на федеральном или региональном уровнях, отозвать или изменить свое решение о внесении законопроекта должно

являться гарантией свободного осуществления права законодательной инициативы субъектов РФ.[1, с. 10].

Федеральные органы государственной власти: суды, прокуратура нередко в региональном законодательстве наделяются правом законодательной инициативы. Например, Устав Свердловской области наделяет правом законодательной инициативы Уставный, Областной и Арбитражный суды Свердловской области, а также прокурора Свердловской области [2, ст. 63, ст. 116]. Конституция Республики Северная Осетия-Алания также наделяет правом законодательной инициативы суды и прокурора республики. [3, ст. 77]Однако в данных актах, в отличие от Конституции РФ, не указывается, по каким вопросам данные субъекты обладают правом законодательной инициативы. Данный аспект раскрывается в некоторых в решениях региональных конституционных (уставных) судов. Например, право вышеперечисленных органов, на законодательную инициативу в субъекте, были раскрыты Конституционным Судом Республики Северная Осетия-Алания. При толковании части 1 статьи 76 Конституции Республики Северная Осетия – Алания, суд установил, что под вопросами ведения Конституционного Суда Республики Северная Осетия–Алания, Верховного Суда Республики Северная Осетия – Алания, Арбитражного Суда Республики Северная Осетия – Алания и Прокурора Республики Северная Осетия – Алания, обладающих правом законодательной инициативы, понимаются вопросы непосредственной организации их деятельности в Республике Северная Осетия – Алания, регламентации их полномочий (в случаях, предусмотренных федеральным законодательством) и взаимодействия с другими органами государственной власти. То есть, только по вопросам своего ведения в субъектах.[4]

Однако наделение прокуроров и судов субъектов правом законодательной инициативы может привести к снижению эффективности правоприменительной деятельности. Стоит согласиться с мнением А. С. Виноградова в том, что прокуроров субъектов РФ и суды правильнее рассматривать не как субъекты законодательной инициативы, а как участники при реализации региональной законодательной инициативы, поскольку им принадлежит ведущая роль в обеспечении законности, издаваемых нормативных правовых актов.[1. с. 11]

Поэтому возможно рекомендовать субъектам РФ внести изменения в конституции и уставы и закрепить за данными субъектами не право законодательной инициативы, а возможность обращения к депутатам или главе субъекта РФ, как субъектам права законодательной инициативы, с законодательными предложениями по разработке и принятию новых законов субъекта РФ, законопроектов о внесении изменений и дополнений в конституцию (устав) и действующие законы субъекта РФ, законопроектов о признании законов субъекта утратившими силу, а также внесения проектов постановлений.

Говоря о порядке внесения проектов в законодательные органы субъектов, примечательно Постановление Уставного Суда Свердловской области от 01 октября 2013 года [5], в котором установлен единый порядок внесения проектов в Законодательное Собрание Свердловской области о внесении изменений в Устав Свердловской области. Депутат Законодательного Собрания Свердловской области Г. М. Перский оспаривал положения подпункта 3 статьи 43 Областного закона «О правовых актах в Свердловской области», который определяет, что субъект законодательной инициативы предлагает к проекту закона Свердловской области, вносимому в Законодательное Собрание Свердловской области представляет иные документы или материалы, предусмотренные законодательством Свердловской области либо иными нормативными правовыми актами, обязательными для субъекта законодательной инициативы. По мнению заявителя, оспариваемы нормы, не соответствуют статьям 116 и 117 Устава Свердловской области, в которых установлены закрытый перечень субъектов права законодательной инициативы при внесении проектов о внесении изменений в Устав Свердловской области. Учитывая особый статус Устава Свердловской области, и исходя из буквального смысла и места в системе правового регулирования подпункта 3 статьи 4 Областного закона, пункта 7 Положения о комиссии следует, что их положения не предусматривают для депутатов обязанность представлять заключение комиссии при Губернаторе Свердловской области при подготовке проекта о внесении изменений в Устав Свердловской области. Также, исходя из смысла пункта 3 статьи 63 Устава Свердловской области, предусматривает особый порядок только для законопроектов, связанных с изменением областного бюджета, для всех остальных, нет жесткого требования, поэтому они могут рассматриваться Законодательным Собранием Свердловской области и без представления или заключения Губернатора [2 ст. 63]. В Постановлении Уставный Суд Свердловской области установил единый и обязательный порядок внесения изменений в Устав Свердловской области, в котором не предполагает обязанности депутата Законодательного Собрания Свердловской области при внесении законопроекта о внесении изменений в Устав Свердловской области представлять заключение комиссии по подготовке предложений в Устав Свердловской области.

Право народной законодательной инициативы достаточно широко регулируется законодательством субъектов РФ, не смотря на отсутствие законодательной регламентации на федеральном уровне. Так в ст. 63 Устава Свердловской области законодательная инициатива

может быть осуществлена не менее чем, десятью тысячами граждан, проживающих в Свердловской области, обладающих активным избирательным правом.[2 ст. 63].

Право законодательной инициативы как субъективное право не носит абсолютного характера и имеет ограничения. Первая группа ограничений связана с видами законопроектов и других актов, которые могут вносить только определенные субъекты права законодательной инициативы. Вторая группа ограничений связана с требованием предварительного согласования законопроектов с другими субъектами права законодательной или органами государственной власти. Третья группа – правовая регламентация права законодательной инициативы касается лишь закрепления за инициатором права на внесение законопроекта, участия в работе подготовительных комиссий, выступления с докладом по законопроекту, но не предусматривает, как правило, последующее участие субъекта законодательной инициативы в обсуждении. По существу, он вытесняется из процедуры обсуждения и доработки законодательной инициативы комитетами или комиссиями, которым и поручается подготовка законопроекта, его доработка и представление к слушанию. Фактически происходит переуступка правосубъектности по законодательной инициативе, зачастую без согласия инициатора законопроекта. Представляется необходимым законодательно закрепить за всеми субъектами РФ право участия в работе над инициированным законопроектом на всех без исключения стадиях его прохождения в парламенте, во всех формах его рассмотрения.

Однако, весьма затруднительно будет участие субъектов народного представительства в выше перечисленных процедурах. Поэтому необходимо нормативно закрепить процедуру переуступки своего права законодательной инициативы другому субъекту этого права (например, главе субъекта) по предложению или с согласия субъектов народной законодательной инициативы законопроекта.

Во всех субъектах исполнительные органы государственной власти также наделены правом законодательной инициативы. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации», конституции и уставы субъектов относят к исполнительной власти субъекта РФ Главу субъекта РФ и Правительство субъекта РФ. В большинстве субъектов Глава субъекта РФ является главой Правительства субъекта РФ. Например, Устав Свердловской области определяет «Правительство Свердловской области состоит из Губернатора Свердловской области и членов Правительства Свердловской области…. Губернатор Свердловской области руководит Правительством Свердловской области, определяет основные направления его деятельности и несет ответственность за него»[2 ст. 50]. Также п. 2. ст. 63 Устава Свердловской области закрепляет «законопроекты, вносимые в порядке законодательной инициативы Губернатором Свердловской области, по его предложению рассматриваются Законодательным Собранием Свердловской области в первоочередном порядке». Исходя из вышесказанного, Правительство Свердловской области автоматически получает первоочередной право рассмотрения законопроектов. Данная ситуация может привести к лоббированию интересов и снижению эффективности законодательного процесса. В связи с этим, необходимо более четко определить в уставах и конституциях субъектов печень вопросов, первоочередного рассмотрения.

Результативность работы по законодательному инициированию субъектов РФ в значительной степени зависит от обоснованности и качества выдвигаемых ими законопроектов, глубины их проработки, всесторонней оценки возможных правовых и иных последствий предлагаемых новых законов или поправок к уже действующим. Возникает необходимость закрепить единые, взаимосвязанные требования к качеству представляемых законопроектов, срокам их рассмотрения на всех этапах законодательного процесса, процедуре доработки, отклонения или проведения согласительных процедур, механизмы делегирования права законодательной инициативы, а также контроля продвижения законопроектов со стороны инициировавших их субъектов РФ. Возможно, как исключительные меры, введения ответственности за неправомерные действия государственных органов или должностных лиц, выразившиеся в воспрепятствовании реализации права законодательной инициативы.

Литература:

1. *Виноградов А. С.* Конституционно-правовые основы права законодательной инициативы субъектов Российской Федерации. Автореферат на соискание ученой степени кандидат юридических наук. Москва. 2009. С. 26.
2. Устав Свердловской области от 23 декабря 2010 года №105-ОЗ (с изменениями). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. *Vinogradov A. S.* Constitutional and legal bases of the right of legislative initiative of the subjects of the Russian Federation. Author's abstract for the degree of Candidate of Legal Sciences. Moscow. 2009. P. 26.
2. The Charter of the Sverdlovsk Region of 23 December 2010 №105-OL (with amendments). Access from the ref.-legal system "ConsultantPlus».

Литература:

3. Конституция Республики Северная Осетия-Алания (принята Верховным Советом Республики Северная Осетия 12 ноября 1994 г.) (с изменениями и дополнениями). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Постановление Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания от 21 апреля 2006 года №2-П «По делу о толковании части 1 ст. 76 Конституции Республики Северная Осетия-Алания» // Вестник Конституционного Суда Северная Осетия-Алания. 2007. №3.
5. Постановление Уставного Суда Свердловской области по делу о соответствии Уставу Свердловской области подпункта 3 статьи 43 Областного закона от 10 марта 1999 года №4 –ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» и п. 7 Положения о комиссии по подготовке предложений в Устав Свердловской области при Губернаторе Свердловской области от 2 июня 2008 года №580 УГ «О комиссиях по подготовке положений в Устав Свердловской области при Губернаторе Свердловской области», в связи с запросом депутата Законодательного Собрания Свердловской области Г.М. Перского // Вестник Уставного Суда Свердловской области. 2013. №1 (15).

References:

3. Constitution of the Republic of North Ossetia-Alania (adopted by the Supreme Council of the Republic of North Ossetia on 12 November 1994) (with amendments and additions). Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus».
4. Decree of the Constitutional Court of the Republic of North Ossetia-Alania of 21 April 2006 №2-P “In the case of the interpretation of part 1 of Art. 76 of the Constitution of the Republic of North Ossetia-Alania» // Bulletin of the Constitutional Court of North Ossetia-Alania. 2007. №3.
5. Resolution of the Statutory Court of the Sverdlovsk Region on the case of compliance with the Charter of the Sverdlovsk Region of subparagraph 3 of Article 43 of the Regional Law of 10 March 1999 №4-OL “On Legal Acts in the Sverdlovsk Region» and clause 7 of the Regulations on the Commission for Preparation of Proposals to the Charter of Sverdlovsk of the region under the Governor of the Sverdlovsk region of 2 June 2008 №580 UG “On commissions for the preparation of regulations in the Charter of the Sverdlovsk region under the Governor of the Sverdlovsk region», in connection with the request of the deputy of the Legislative Assembly of the Sverdlovsk region G.M. Persian // Bulletin of the Statutory Court of the Sverdlovsk Region. 2013. №1 (15).