

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

ACTUAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

УДК 342.52

О ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ РАСШИРЕНИЯ ПЕРЕЧНЯ СУБЪЕКТОВ ПРАВА ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ

ON THE FEASIBILITY OF EXPANDING THE LIST OF SUBJECTS OF LEGISLATIVE INITIATIVES

Т.А. Золотухина
T.A. Zolotukhina

Таганрогский институт управления и экономики, 347900, Россия, г. Таганрог, ул. Петровская, 45
Taganrog Institute of management and Economics, Taganrog, the Rostov region, 347900, Russia

E-mail: ttzoloto@yandex.ru

Аннотация. В статье предпринято исследование правового статуса закрепленных в Конституции России субъектов права законоотворческой инициативы, признается неполнота их перечня. На основании проведенного анализа нормативно-правовых актов и существующих в юридической литературе точек зрения автор приходит к выводу о целесообразности расширения перечня субъектов права законоотворческой инициативы.

Resume. The article represents the study of the legal status enshrined in the Constitution of Russia of subjects of law of legislative initiative, recognizes the incompleteness of their list. On the basis of the conducted analysis of normative legal acts and their existing legal literature points of view, the author comes to the conclusion about the feasibility of expanding the list of subjects of legislative initiative.

Ключевые слова: закон, законоотворческий процесс, законоотворческая инициатива, субъект, право, российские граждане.

Key words: law, legislative process, legislative initiative, subject to the right of the Russian citizens.

В Российской Федерации процесс создания законов, включающий многочисленные творческие элементы (законоотворческий процесс), представлен рядом последовательных стадий и этапов. При этом первой его стадией является законоотворческая инициатива, направленная на возбуждение законоотворческого процесса и представляющая собой совокупность действий компетентных субъектов, образующих юридический факт, с которым связано возникновение правоотношений по поводу рассмотрения и возможного принятия (одобрения) либо отклонения законодательным органом законодательного акта. На этой стадии осуществляется официальное внесение уполномоченным субъектом законопроекта (законодательного предложения) в законодательный орган в соответствии с установленной процедурой. Реализация права законоотворческой инициативы влечет за собой обязательность ее рассмотрения и обсуждения в парламенте [Бычкова, 2013; Кокотов, 2013; Минх, 2016].

Формами реализации права законоотворческой инициативы являются законодательное предложение (идея, концепция будущего закона) или готовый законопроект (текст будущего закона со всеми его реквизитами). Как справедливо утверждают Г.Н. Чеботарев и



К.А. Иванова, законодательному предложению свойственна более облегченная форма реализации (например, устная форма) [Чеботарев, Иванова, 2013].

Статья 104 Конституции Российской Федерации и статья 103 Регламента Государственной Думы четко определяют перечень субъектов, которые являются обладателями права законодотворческой инициативы и обязаны выявлять отношения, требующие оформления правом, внесения изменений и дополнений в существующие законы и т. п. Указанное право предоставлено Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Федерации. Это обладатели общего права законодотворческой инициативы, которые могут вносить законопроекты по неопределенному кругу вопросов. Правом законодотворческой инициативы наделены также Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации, но только по вопросам, которые имеют непосредственное отношение к их деятельности. Это обладатели специального права законодотворческой инициативы, которые могут вносить законопроекты только по определенным вопросам.

В Российской Федерации с точки зрения потенциальных возможностей организации и ресурсного обеспечения законопроектной работы субъекты права законодотворческой инициативы признаются существенно неравнозначными. Коллективные, к которым можно отнести Правительство Российской Федерации, Конституционный и Верховный Суды Российской Федерации, Совет Федерации, и законодательные (представительные) органы государственной власти в субъектах Российской Федерации имеют возможности использовать в законопроектной работе собственные организационные структуры (аппараты), которые включают правовые и юридические службы; привлекать необходимых специалистов и экспертов, обладающих высокой квалификацией, специализированные экспертные и юридические организации по конкретным отраслям законодательства; использовать бюджетное финансирование.

Аналогичные возможности обеспечения законопроектной работы принадлежат и Президенту Российской Федерации, который формально относится к группе индивидуальных субъектов права законодотворческой инициативы, а фактически, с ресурсной точки зрения, – к группе коллективных субъектов.

Наряду с главой государства к группе индивидуальных субъектов относятся члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы. Каждый депутат нижней и член верхней палаты парламента согласно Конституции Российской Федерации является субъектом права законодотворческой инициативы и может самостоятельно вносить в Государственную Думу проект любого закона, который, однако, должен быть именованным.

Указанным субъектам в их законопроектной работе принадлежат существенно ограниченные ресурсы. Однако политические партии, которых в парламенте представляют такие лица, имеют большие возможности, поскольку могут использовать часть партийных ресурсов для профессионального обеспечения законодотворческой деятельности своего депутатского корпуса путем создания собственных законодотворческих центров или заключения договоров со специализированными организациями и отдельными специалистами в сфере законодотворчества для подготовки высококачественных законопроектов. Такие партии заинтересованы как в том, чтобы представляющие их в парламенте депутаты вносили законопроекты, которые направлены на урегулирование наиболее острых и общественно значимых проблем, так и в том, чтобы такие законопроекты имели потенциальные возможности быть принятыми в качестве законов [Нисневич и др., 2007].

Депутатам Государственной Думы как представителям народа хорошо известны проблемы общества (по крайней мере, должны быть известны), и для их разрешения они могут предложить пути преодоления таких проблем. В этой связи, вопреки утверждению о том, что депутатов необходимо лишить права быть субъектами законодотворческой инициативы [Булаков, Рязанцев, 2007], представляется, что право законодотворческой инициативы предоставлено им вполне обоснованно. Кроме того, накопленный опыт работы Федерального Собрания свидетельствует о том, что именно депутаты Государственной Думы были и остаются наиболее активными, хотя и не самыми результативными в смысле вступления законов в силу субъектами права законодотворческой инициативы: основной

объем законопроектов, которые рассматриваются в Государственной Думе, вносят сами депутаты Государственной Думы (более половины законопроектов, находящихся на рассмотрении). Правительство Российской Федерации вносит лишь четвертую часть от объема всех принимаемых к рассмотрению законопроектов. Незначительную роль в этом процессе играет и Президент Российской Федерации [Гребенников и др., 1998; Лихобабин, 2004; Нисневич и др., 2007].

В то же время представители юридической науки отмечают положительную динамику в процессе активизации законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, что подтверждается статистическими данными. Указанный процесс обусловлен тем, что именно Правительству Российской Федерации приходится постоянно сталкиваться с проблемами и недостатками в законодательстве, ему предоставлены значительные возможности в области разработки высококачественных законопроектов и их проведения через парламент, а большинство вносимых российским Правительством на рассмотрение Государственной Думы законопроектов посвящены регулированию вопросов, имеющих социальное значение [Карлин, 2002; Мазуренко, 2010].

Ни Конституция, ни законодательство не содержат какие-либо критерии, разграничивающие вопросы, по которым законотворческую инициативу должен осуществлять преимущественно Президент Российской Федерации, а по которым – Правительство Российской Федерации. Не исключается их совместная законотворческая инициатива, равно как и совместная (консолидированная) законотворческая инициатива других ее субъектов.

При этом Президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики государства и необходимость законодательного обеспечения их в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию. И если в течение 1994–1999 гг. президентские послания практически не оказывали влияния на программы законопроектной работы, то в последние годы ситуация претерпела существенные изменения, а Президент Российской Федерации превратился в важного поставщика законопроектов в Государственную Думу [Мазаев, Минх, 2013]. Ему принадлежит исключительное право вносить в Государственную Думу проект федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации. Кроме того, подписывая договоры о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта России, он обязан внести в Государственную Думу проект федерального закона об утверждении данного договора. В свою очередь в обязанности Правительства Российской Федерации входит внесение в Государственную Думу в установленный срок проекта федерального закона о федеральном бюджете.

Предоставление права законотворческой инициативы законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации можно объяснить особенностями федеративного устройства российского государства и стремлением решать региональные задачи, которые имеют одновременно общефедеральное значение. При этом вполне возможно, что активность многочисленных субъектов России в использовании этого права приведет к некоторой инфляции законотворческих инициатив.

Кроме того, что в Конституции Российской Федерации установлен перечень субъектов, которые обладают общим правом законотворческой инициативы, статья 104 предоставляет Конституционному и Верховному Судам Российской Федерации ограниченное право законотворческой инициативы (только по вопросам, находящимся в их ведении). Такая инициатива связана с изменением законодательства о судостроительстве, процессуального законодательства, а также направлена на законодательное регулирование проблем, которые выявляет судебная практика каждого из этих судов. Но обращаются с законотворческими инициативами высшие судебные органы крайне мало и неодинаково.

Например, системы общих и арбитражных судов особенно остро и быстро ощущают недостатки и проблемы в законодательстве, чем и обусловлено наделение их высшей инстанции – Верховного Суда – правом законотворческой инициативы, а также проявление им активности в этой области.



Напротив, Конституционный Суд Российской Федерации инициировал принятие только федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», а также внесение ряда поправок в проекты федеральных конституционных законов «О судебной системе Российской Федерации», «О референдуме в Российской Федерации». В целом же он избегает принимать участие в законотворческом процессе из-за того, что деятельность этого органа имеет охранительную направленность, что юридическая доктрина признает оправданным, так как закон, принятие которого инициировал Конституционный Суд, может быть в будущем оспорен по мотиву неконституционности именно в данный орган судебной власти [Косолапов, 2002].

Более того, в практике Конституционного Суда в последнее время распространены адресованные непосредственно законодателям обращения, в которых указана необходимость принять те или иные законодательные положения (например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 1996 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 1998 г. № 23-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 102 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 г.»). Такого рода обращения нельзя назвать формой реализации права законотворческой инициативы, но они становятся поводом для законотворческих инициатив, вносимых депутатами Государственной Думы, а также для внесения изменений в законопроекты, которые уже обсуждаются Федеральным Собранием.

В то же время высшие судебные органы не указаны в статье 134 Конституции Российской Федерации в качестве субъектов, обладающих правом внесения предложений об изменении норм действующей Конституции. Поддерживая позицию представителей юридической науки [Косолапов, 2002], мы думаем, что отсутствие данной нормы является существенным нарушением принципа разделения властей, порождает дисбаланс властей и умалчивает авторитет судебной власти.

Однако установленный сегодня на федеральном уровне перечень субъектов права законотворческой инициативы следует признать неполным, так как ряд субъектов, лишенных права законотворческой инициативы, могут вносить свои инициативные проекты только с помощью органов и лиц, которые наделены таким правом [Абрамова, 2006; Бычкова, 2013].

Согласно статье 6 федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» конституция (устав) субъекта России может предоставить право законотворческой инициативы общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта.

В этой связи в юридической литературе ведется дискуссия о целесообразности расширения перечня субъектов права законотворческой инициативы путем наделяния соответствующим правом Генерального прокурора, Уполномоченного по правам человека, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, общественные организации (объединения), политические партии, отдельные группы граждан или в принципе даже любого гражданина. Однако обязательность рассмотрения той или иной инициативы высшим законодательным органом Российской Федерации или субъекта Российской Федерации должна наступать после предварительной экспертизы [Булаков, Рязанцев, 2007; Гриб, 2010; Макаров, Нестерова, 2015; Матузов, Малько, 2005].

По утверждению А.Н. Кокотова, право граждан, их объединений на внесение законопроектов вытекает из статьи 33 Конституции Российской Федерации, которая конкретизируется в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [Кокотов, 2013].

Наделение правом законотворческой инициативы граждан Российской Федерации закреплено в российском региональном законодательстве. Предоставление права законотворческой инициативы населению Российской Федерации в форме объединения граждан России в инициативные группы вполне закономерно, поскольку именно граждане госу-



дарства первыми ощущают необходимость правового регулирования определенной проблемы, а также являются первичным звеном в процессе реализации закона. Результатом предоставления гражданам права законотворческой инициативы, по мнению Е.И. Бычковой, должно стать формирование у отдельного человека и в целом у общества стремления и мотива к соблюдению правовых предписаний. И более того, граждане желают принимать непосредственное участие в процессе создания правовых норм [Бычкова, 2015].

В результате расширения перечня субъектов права законотворческой инициативы потребуются нормативно установить, какая из форм реализации этого права приемлема для того или иного субъекта. Так, для населения предпочтительно использование такой формы реализации права законотворческой инициативы, как внесение идеи, предложения о разработке законопроекта с обоснованием его потребности в общественной жизни, поскольку данному субъекту затруднительно создание законопроекта своими силами [Леоненко, 2011]. Другим субъектам целесообразно предусмотреть внесение уже подготовленных законопроектов.

Изложенные обстоятельства свидетельствуют о том, что для обоснованного проведения указанных мероприятий необходимо принять специальный закон, посвященный законотворческой инициативе либо регулирующий порядок реализации права законотворческой инициативы. Нормы такого закона должны осуществлять детальную регламентацию такой важной стадии законотворческого процесса как законотворческая инициатива, в реализации которой участвует обширный круг субъектов этого права.

Кроме того, целесообразно принятие самостоятельного федерального закона о гражданской (народной) законотворческой инициативе [Чеботарев, Иванова, 2013], что будет направлено на пропаганду идеи участия граждан в законотворческой деятельности, призвано способствовать повышению активности граждан России в процессе решения волнующих их злободневных проблем, оказывая влияние на принимаемые Федеральным Собранием федеральные законы, их характер и содержание. В данном законе следует закрепить принципы реализации права на народную законотворческую инициативу, в том числе возможность граждан Российской Федерации принимать участие в инициативных акциях свободно и добровольно, на равных с другими членами общества основаниях, и непосредственно обладать всей полнотой прав на реализацию народной законотворческой инициативы. В предлагаемом законе должна быть четко определена процедура осуществления народной законотворческой инициативы на федеральном уровне, ее реализации, а также обязанность законодательного (представительного) органа в определенный срок рассмотреть поступивший в рамках гражданской законотворческой инициативы проект. Кроме того, в законе следует предусмотреть обязанности средств массовой информации, в том числе электронных (как центральных, так и региональных), связанные с обнародованием содержания инициатив, а также определить меры ответственности за неправомерные действия, совершаемые органами и должностными лицами, которые выразились в воспрепятствовании реализации права законотворческой инициативы [Леоненко, 2011; Нудненко, Попова, 2008; Матузов, Малько, 2005; Чеботарев, Иванова, 2013].

Следует в этой связи поддержать предложение Н.Т. Леоненко о закреплении в статье 3 Конституции Российской Федерации такой формы непосредственного выражения воли народа, как гражданская законотворческая инициатива [Леоненко, 2011].

Подводя итог проведенному исследованию, необходимо отметить, что перечень субъектов права законотворческой инициативы нуждается в расширении по меньшей мере за счет предоставления соответствующего права населению Российской Федерации в форме объединения граждан России в инициативные группы.

Эти идеи также требуют конституционного и законодательного оформления.

Список литературы

References

1. Абрамова А.И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты // Журнал российского права. 2006. № 3.

Abramova A. I. Pravo zakonodatel'noj iniciativy: problemy obespecheniya i zashchity // Zhurnal rossijskogo prava. 2006. № 3.



2. Булаков О.Н., Рязанцев И.Н. Парламентское право России: Курс лекций / под ред. О.Н. Булакова. М.: Юстицинформ, 2007.
Bulakov O.N., Ryazancev I.N. Parlamentskoe pravo Rossii: Kurs lekciy / pod red. O.N. Bulakova. M.: Yusticininform, 2007.
3. Бычкова Е.И. Правотворческая инициатива граждан: сущность и проблема стагнации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 9.
Bychkova E.I. Pravotvorcheskaya iniciativa grazhdan: sushchnost' i problema stagnacii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2015. № 9.
4. Бычкова Е.И. Теоретико-правовые вопросы законодательной инициативы граждан (на примере города Москвы) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6.
Bychkova E.I. Teoretiko-pravovyye voprosy zakonodatel'noj iniciativy grazhdan (na primere goroda Moskvy) // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2013. № 6.
5. Гребенников В.В., Васецкий Н.А., Полуян Л.Я. Федеральный законодательный процесс в зеркале статистики (Аналитический обзор) // Государство и право, 1998, № 9.
Grebennikov V.V., Vaseckij N.A., Poluyan L.Ya. Federal'nyj zakonodatel'nyj process v zerkale statistiki (Analiticheskij obzor) // Gosudarstvo i pravo, 1998, № 9.
6. Гриб В.В. Законотворческая (правотворческая) инициатива как форма влияния институтов гражданского общества на органы государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12.
Grib V.V. Zakonotvorcheskaya (pravotvorcheskaya) iniciativa kak forma vliya-niya institutov grazhdanskogo obshchestva na organy gosudarstvennoj vlasti // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2010. № 12.
7. Карлин А. Нормативно-правовое обеспечение социально-экономической сферы // Российская юстиция. 2002. № 9.
Karlin A. Normativno-pravovoe obespechenie social'no-ehkonomicheskoy sfe-ry // Rossijskaya yusticiya. 2002. № 9.
8. Кокотов А.Н. Законодательная инициатива в федеральном парламентском законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11.
Kokotov A.N. Zakonodatel'naya iniciativa v federal'nom parlamentskom zakonodatel'nom processe // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2013. № 11.
9. Косолапов М.Ф. Конституционный механизм взаимодействия законодательной и судебной власти в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2002 № 1.
Kosolapov M.F. Konstitucionnyj mekhanizm vzaimodejstviya zakonodatel'noj i sudebnoj vlasti v Rossijskoj Federacii // Pravovaya politika i pravovaya zhizn'. 2002 № 1.
10. Леоненко Н.Т. Право законодательной инициативы в региональном законодательном процессе: сущность, проблемы, предложения // Российский юридический журнал. 2011. № 5.
Leonenko N.T. Pravo zakonodatel'noj iniciativy v regional'nom zakonodatel'nom processe: sushchnost', problemy, predlozheniya // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. 2011. № 5.
11. Лихобабин В.А. Делегированное законодательство. Не посмотреть ли на старое по-новому? // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 1.
Lihobabin V.A. Delegirovannoe zakonodatel'stvo. Ne posmotret' li na sta-roe po-novomu? // Pravovaya politika i pravovaya zhizn'. 2004. № 1.
12. Мазаев В.Д., Минх Г.В. Законодательная инициатива как инструмент реализации конституционных полномочий Президента Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1.
Mazaev V.D., Minh G.V. Zakonodatel'naya iniciativa kak instrument reali-zacii konstitucionnyh polnomochij Prezidenta Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2013. № 1.
13. Мазуренко А.П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М.: Юрист, 2010.
Mazurenko A.P. Rossijskaya pravotvorcheskaya politika: koncepciya i real'-nost'. M.: YUrist, 2010.
14. Макаров А.В., Нестерова Т.Ю. Избирательная комиссия как субъект законодательной инициативы по законодательству субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 5.
Makarov A. V., Nesterova T. YU. Izbiratel'naya komissiya kak sub"ekt zakonodatel'noj iniciativy po zakonodatel'stvu sub"ektov Rossijskoj Federacii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2015. № 5.
15. Минх Г.В. Законодательная инициатива Президента Российской Федерации как конституционно-правовой институт // Журнал российского права. 2016. № 1.

Minh G.V. Zakonodatel'naya iniciativa Prezidenta Rossijskoj Federacii kak konstitucionno-pravovoj institut // Zhurnal rossijskogo prava. 2016. № 1.

16. Нисневич Ю.А., Платонов В.М., Слизовский Д.Е. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ: Учеб. пособие для студентов вузов. М.: Аспект Пресс, 2007.

Nisnevich Yu.A., Platonov V.M., Slizovskij D.E. Zakonodatel'naya deyatelnost': Politiko-pravovoj analiz: Ucheb. posobie dlya studentov vuzov. M.: Aspekt Press, 2007.

17. Нудненко Л.А., Попова М.А. Концепция Федерального закона «О народной законодательной инициативе в Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 9;

Nudnenko L.A., Popova M.A. Konceptsiya Federal'nogo zakona «O narodnoj zakonodatel'noj iniciative v Rossijskoj Federacii» // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2008. № 9;

18. Правовая жизнь в современной России: теоретико-методологический аспект / Под ред. Н.И. Матузов и А.В. Малько. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2005.

Pravovaya zhizn' v sovremennoj Rossii: teoretiko-metodologicheskij aspekt / Pod red. N.I. Matuzov i A.V. Mal'ko. Saratov: Izd-vo GOU VPO «Saratovskaya gosudarstvennaya akademiya prava», 2005.

19. Чеботарев Г.Н., Иванова К.А. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4.

Chebotarev G.N., Ivanova K.A. Grazhdanskaya zakonodatel'naya iniciativa kak forma osushchestvleniya naseleniem gosudarstvennoj vlasti // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2013. № 4.