



КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

УДК Х400.6(2) + Х400.7(2)
ББК 342.52(470) + 340.131(470)

В. А. Лебедев

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМИ) ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

V. A. Lebedev

IMPROVING OF MECHANISM TO EXERCISE OF THE RIGHT OF LEGISLATIVE INITIATIVE BY THE LEGISLATIVE BODIES (REPRESENTATIVE AGENCIES) OF STATE POWER OF CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье рассматриваются проблемы, связанные с совершенствованием порядка осуществления права законодательной инициативы законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, технология подготовки законопроектов, уделяется внимание проведению правовой, лингвистической экспертиз законопроектов, предлагаются пути повышения эффективности подготовки законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: законодательная инициатива, законопроект, технология принятия закона, правовая, лингвистическая экспертиза, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ.

The article considers the questions on improving the order of exercising of the rights of legislative initiative by the legislative bodies (representative agencies) of state power of constituent entities of the Russian Federation, technology for draft laws preparation; special attention is paid to legal and linguistic examination of draft laws, different methods for efficiency increase of legislative initiative preparation are given for the constituent entities of the Russian Federation.

Keywords: legislative initiative, draft law, technology for law making, legal and linguistic examination, legislative bodies (representative agencies) of state power of the constituent entities of the Russian Federation.

Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию как федеративное государство, состоящее из субъектов. Сторонами — участниками федеративных отношений выступают Российская Федерация и ее субъекты в лице их государственных органов.

Взаимодействие, согласованность интересов, создание разумного властного

баланса между Федерацией и субъектами должны стать основой построения федеративных отношений в Российской Федерации. Одним из основных направлений взаимодействия России и ее субъектов является взаимодействие в сфере законодательной власти.

В России законодательная ветвь власти представляет собой две относительно

9

Конституция,
государство и общество





обособленные структуры законодательных органов государственной власти Российской Федерации и законодательных органов субъектов Российской Федерации, которые характеризуются особым механизмом взаимодействия.

В условиях развития в Российской Федерации федеративных отношений особую актуальность приобретает совершенствование форм участия представительных органов государственной власти субъектов в федеральном законодательном процессе.

Реализацией одной из основных форм такого участия является осуществление права законодательной инициативы законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Осуществление региональными парламентами своего конституционного права законодательной инициативы осложняется как недостатками федерального регулирования, так и низким качеством подготовленных законопроектов.

Разработка законопроекта представляет собой сложный процесс, поэтому нормативные правовые акты регионального уровня должны содержать положения, обеспечивающие механизм эффективной законодательной деятельности при подготовке законопроекта в представительном органе субъекта Федерации.

В этой связи существенно возрастает значение технологии подготовки законопроектов в регионах для последующего осуществления права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

В целом технология правотворчества представляет собой многофакторное понятие. Это и порядок (этапы) подготовки проектов, и определение видов нормативных актов, принимаемых правотворческим органом, и научно-информационное обеспечение процесса разработки и принятия проектов, и организация компетентной экспертизы проектируемых решений, и выработка наиболее целесообразных правил законодательной техники.

Подготовка законодательных инициатив, проектов нормативных актов — сложная и кропотливая работа, несовместимая с суетой и поспешностью. Внимательная и скрупулезная подготовка и обкатка каждой инициативы требуют сбора необходимых подготовительных материалов, проведения социологических и иных исследований, анализа эффективности

предполагаемого регулирования. Поэтому разработчикам проекта необходимо давать время для того, чтобы найти и проанализировать действующие акты по соответствующему вопросу в других субъектах Федерации, федеральное, а также зарубежное законодательство, отшлифовать формулировки будущих норм, провести широкое и квалифицированное их обсуждение¹.

Порой низкое качество законодательных инициатив можно объяснить тем, что законопроекты рассматриваются на заседаниях законодательных органов субъектов Российской Федерации в одном чтении, поскольку решение об осуществлении права законодательной инициативы принимается в форме постановления. Следовательно, технологию и основные этапы разработки законопроекта необходимо максимально подробно формализовать в нормативных правовых актах субъектов Федерации.

Предпосылкой начала разработки законопроекта является объективная потребность общества в изменении законодательного регулирования в какой-либо сфере общественных отношений. Несответствие постоянно развивающихся общественных отношений положениям нормативных правовых актов порождает идею выработки нового нормативного акта.

Этап выработки идеи законопроекта (он является первым при подготовке законодательной инициативы) невозможно нормативно регламентировать. На этом этапе большое значение имеют программные выступления Президента РФ, Председателя Правительства, Председателей палат Федерального Собрания Российской Федерации, научные дискуссии, «круглые столы» специалистов. При этом этап выработки идеи крайне важен, поскольку именно на нем решается один из самых принципиальных вопросов: быть или не быть разработке законопроекта.

Сложившийся механизм разработки законопроекта на этапе выработки идеи требует определения стратегических целей и задач государственной политики и ее законодательного обеспечения, мониторинга результатов применения законов, усиления координирующих и плановых начал в деятельности субъектов права законодательной инициативы.

В рамках правового блока должны формулироваться правовая идеология, общие принципы и базовые положения российского права, а также основы построения системы права. В рамках по-

литической стратегии формируется перспективное представление об облике социально-экономического и политического уклада, о базовых ценностях и иных условиях устойчивого состояния и развития страны, об общем векторе скоординированного развития всех сфер жизнедеятельности общества и государства.

Вторым этапом подготовки законодательной инициативы является выработка концепции законопроекта.

Следующим этапом является разработка текста законопроекта, в котором находят выражение результаты двух предыдущих этапов. Качественный законопроект может быть создан при соблюдении всех правил, принятых в юридической технике для оформления законов.

Серьезная проблема — повышение законодательной техники. Не секрет, что не всякий юрист способен профессионально изготовлять «юридическую материю», создавать юридические формулы, то есть речь идет о повышении квалификации «технологов» законодательной работы².

Следует признать, что понятие «юридическая техника» достаточно условное, поскольку техника как таковая характеризуется обязательным наличием технических устройств — орудий труда³. Под понятием «техника» вообще подразумевается совокупность искусственных средств и навыков по преобразованию тех или иных объектов действительности с определенными целями. В этом смысле техника юридическая — все же техника, поскольку ее цель состоит в создании правовых документов, что, разумеется, предполагает деятельность. Однако техническое здесь неотрывно связано с научным и не может существовать без научного. Научное (совокупность методов оформления правовых актов) и техническое (деятельность по их реализации) — неразрывные составляющие юридической техники⁴.

Представляется целесообразным участие в разработке текста законопроекта юристов и лингвистов.

Текст законопроекта должен быть создан таким образом, чтобы воспринимался адресатом правовых норм, выраженных языковыми средствами. Это правило является наиболее общим и в дальнейшем конкретизируется в собственно терминологических, синтаксических и стилистических правилах⁵. Также следует учитывать, что существуют и некоторые логико-семантические особенности употребления разных видов словосочетаний в законодательных текстах⁶.

Текст также должен быть структурирован и оформлен в соответствии с «Мето-

дическими рекомендациями», которые разработаны Аппаратом Государственной Думы.

Четвертым этапом подготовки законодательной инициативы, на наш взгляд, должна стать экспертиза законопроекта. Заключение эксперта (или группы экспертов или учреждения, выступающего в качестве эксперта), которому было поручено проведение экспертизы (в том числе и независимой), основывается на использовании специальных знаний в определенной области юриспруденции, лингвистики и т. д. Заключение эксперта не следует отождествлять с заключением, которое должно представляться тем или иным органом в силу установленной обязанности или порядка рассмотрения вопроса. Экспертиза имеет важное значение при разработке законопроекта. Многие вопросы в хозяйственной, медицинской, правовой, научной и иных областях деятельности человека, деятельности государственных органов могут быть решены только с помощью экспертизы. Заключение экспертов служит основанием для принятия правильного решения.

В законодательном процессе особенно большое значение имеет правовая экспертиза как один из многих видов экспертизы, которые могут использоваться в процессе осуществления законодательной деятельности. Правовая экспертиза законопроектов признана в качестве неперемного и обязательного компонента законодательного процесса⁷.

Введение института правовой экспертизы в деятельность законодательного органа Российской Федерации — позитивное начало, средство совершенствования законоподготовительной и собственно законодательной деятельности парламента нашей страны, повышения качества принимаемых законов⁸.

Принципиальные положения, на которых должно основываться проведение экспертизы законопроектов, сформулированные учеными-юристами применительно к научной экспертизе⁹, могут быть применены к правовой и любой другой специализированной экспертизе законопроектов.

Правовая экспертиза проводится по каждому отдельно взятому законопроекту. Она считается завершенной, если исследование текста законопроекта проведено полностью и выявлены все его недостатки либо если исследование показало, что каких-либо замечаний нет, и соответствующие результаты исследования официально зафиксированы в заключении по данному законопроекту¹⁰.





Самостоятельным видом правовой экспертизы является антикоррупционная экспертиза. При проведении антикоррупционной экспертизы акт (или проект) анализируется на наличие в нем коррупционного характера. Практика показывает, что выявляемые в нормативных правовых актах факторы, способствующие проявлению коррупции, могут одновременно являться нарушением федерального законодательства, и наоборот¹¹.

Лингвистическая экспертиза законопроекта заключается в оценке соответствия представленного текста нормам современного русского языка с учетом функционально-стилистических особенностей текстов законов.

Термины «лингвистическая экспертиза» встречаются в законодательстве Российской Федерации, а также в правовых актах Республики Алтай, Республики Башкортостан, Республики Бурятия, Республики Коми, Республики Марий Эл, Республики Мордовия, Республики Хакасия, Чувашской Республики, Ставропольского края, Воронежской области, Волгоградской области, Иркутской области, Кемеровской области, Кировской области, Мурманской области, Нижегородской области, Омской области, Оренбургской области, Самарской области, Саратовской области, Сахалинской области, Смоленской области, Тульской области, Тюменской области, Читинской области и Санкт-Петербурга. Термин «лингвистическая экспертиза» употребляется в правовых актах Республики Адыгея, Алтайского края; термин «редакционная экспертиза» встречается в правовых актах Амурской области; термин «лингвистическая правка» закреплена в правовых актах Республики Саха; термин «редакционно-лингвистическая работа» используется в правовых актах Омской области; и, наконец, термин «проверка» встречается в правовых актах Костромской области, Псковской области и Челябинской области.

Как видим, в правовых актах субъектов Российской Федерации существуют различия в определении понятия лингвистической экспертизы, ее функциональной нагрузки и в регулировании порядка проведения данной экспертизы. Различия в определении понятия лингвистической экспертизы обуславливаются, прежде всего, тем, связывает ли законодатель лингвистическую экспертизу с требованиями юридической техники.

В п. 3.2 Положения «О секретариате Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан», утвержден-

ного постановлением Государственного Собрания Республики Башкортостан от 25 мая 1999 г., закрепляется: «Правовое управление осуществляет лингвистическую экспертизу проектов законов Республики Башкортостан и постановлений Государственного Собрания с учетом функционально-стилистических особенностей юридических текстов, их типологической специфики, требований юридической техники, редакционно-технических правил и нормативов; разработку рекомендаций по совершенствованию и унификации юридической техники, стиля проектов нормативных актов Республики Башкортостан»¹².

Как видим, законодатели вкладывают разный смысл в понимание лингвистической экспертизы. В Республике Башкортостан законодатели непосредственно связывают лингвистическую экспертизу законопроектов с юридической техникой, поскольку в задачи органов, осуществляющих лингвистическую экспертизу в республике, входит не только учет требований юридической техники, но и разработка рекомендаций по совершенствованию и унификации юридической техники.

По характеру проведения лингвистическая экспертиза может быть либо обязательной, либо факультативной. Согласно ч. 2 ст. 112 Регламента Государственной Думы 1998 г., ответственный комитет Государственной Думы может поручить Правовому управлению Аппарата Государственной Думы провести лингвистическую экспертизу законопроекта. Данная диспозитивная норма была включена в Регламент Государственной Думы 1998 г. потому, что практика работы ответственных комитетов Государственной Думы над законопроектами показала, что направлять их на лингвистическую экспертизу перед первым чтением в обязательном порядке, как это было предусмотрено в ч. 3 ст. 102 Регламента Государственной Думы 1994 г., нецелесообразно, так как «при рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации, его актуальности, практической значимости» (ч. 1 ст. 118 Регламента Государственной Думы 1998 г.). На этом этапе определяется дальнейшая судьба законопроекта и, соответственно, не стоит обязательная задача привлечения к работе над его стилем специалистов-лингвистов Правового управления Аппарата Государственной Думы. Перед первым чтением в Правовом

управлении проводится лишь правовая экспертиза законопроектов.

Обязательная лингвистическая экспертиза проводится только перед внесением законопроекта на рассмотрение во втором чтении. В соответствии с ч. 6 ст. 121 Регламента Государственной Думы 1998 г. Правовое управление по поручению ответственного комитета осуществляет постатейную правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта и подготавливает заключение. В ч. 1 ст. 70 Регламента Совета Федерации 2002 г. закрепляется: «Проекты актов, вносимых на рассмотрение Совета Федерации, проходят юридическую и лингвистическую экспертизы в Правовом управлении Аппарата Совета Федерации и визируются их должностными лицами».

В большинстве правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих данную проблему, имеются положения об обязательной лингвистической экспертизе. Например, в ст. 25 Регламента Законодательного Собрания Оренбургской области, утвержденного решением Законодательного Собрания Оренбургской области от 16 июня 1999 г.¹³, закрепляется: «Аппарат Законодательного Собрания осуществляет правовую и лингвистическую экспертизу проекта законодательного акта».

В некоторых субъектах Российской Федерации лингвистическая экспертиза носит факультативный характер. В частности, в статье 84 Регламента Верховного Совета Республики Хакасия устанавливается, что ответственный комитет (комиссия) Верховного Совета в случае необходимости обеспечивает проведение правовой и лингвистической экспертизы законопроекта¹⁴.

В законе Кемеровской области от 23 июня 2003 г. «О законодательной деятельности в Кемеровской области» устанавливается, что по законопроектам могут проводиться правовая, профессионально-специализированная, финансово-экономическая, лингвистическая и другие экспертизы¹⁵.

Установление в правовых актах субъектов Российской Федерации исключений, связанных с проведением лингвистической экспертизы законопроектов, может оказать негативное влияние на качество законопроектов, поэтому необходимо, чтобы лингвистическая экспертиза правовых актов была обязательной во всех субъектах Российской Федерации.

Как видим, экспертиза является действенной формой контроля за качеством законопроектной деятельности. Эксперт-

ные оценки законопроектов имеют прогностические суждения, содержащие возможные варианты развития событий в той или иной сфере общественных отношений в результате принятия законопроекта. Обобщенные, они могут принести особую пользу при планировании законопроектной работы парламента и правительства. Содержащиеся в экспертных заключениях суждения способны принести существенную пользу любой отрасли права и вообще — любой науки. Высокопрофессиональная экспертиза законопроектов способна создать необходимую законодателю обстановку вокруг законопроекта. Гласность и беспристрастность экспертной оценки способствуют формированию как у законодателя, так и у субъектов соответствующих правоотношений предельно взвешенного и объективного подхода к проекту законодательного акта.

Таким образом, значение экспертизы законопроекта нельзя свести к простой оценке качества его формы и содержания. Экспертное заключение может иметь социальную, научную, прогностическую и даже пропагандистскую ценность.

Именно отсутствие развернутого и детального нормативного регулирования на региональном уровне процесса подготовки законодательной инициативы порождает выше обозначенные негативные проявления. К недостаткам правотворческой работы в субъектах Российской Федерации следует отнести перегруженность планов правотворческой деятельности, поспешность в работе по подготовке проектов новых законов, отсутствие тех или иных необходимых этапов работы (например, подготовки справок о действующей правовой регламентации, об опыте других субъектов, о зарубежном законодательстве, разработки научной концепции проекта, необходимых финансовых выкладок и т. д.)¹⁶

Пятым этапом подготовки законодательной инициативы является обсуждение законопроекта на заседании законодательного органа субъекта Федерации, принятие постановления.

Следует отметить, что все процедуры, осуществляемые в рамках выделенных этапов, должны проводиться в соответствии с принципами осуществления законодательной инициативы.

Представляется целесообразным, чтобы этапы подготовки были зафиксированы в региональных нормативных правовых актах. Наиболее оптимальным актом может быть закон субъекта «О порядке реализации законодательной инициативы» или «О порядке подготовки и





принятии нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации». Порядок проведения экспертизы необходимо закрепить в самостоятельном акте.

Совет законодателей может быть самым эффективным органом по разработке «модельных» законопроектов. На самом деле в жизни так и происходит: где-то возникают проблемы, сразу начинают выяснять, где, в каком регионе и что по этой проблеме сделано. Подходит — берут за образец, за модель. «Модельные» законопроекты должны включать в себя некую правовую, концептуальную матрицу и оставлять возможность для учета специфики конкретной территории в ее индивидуальном и уникальном проявлении¹⁷.

Неэффективность взаимодействия субъектов права законодательной инициативы как на региональном уровне (между законодательными органами субъектов), так и на федеральном можно преодолеть комплексом мер.

Прежде всего, необходимо введение новых и совершенствование действующих форм законодательной инициативы. Следует расширять формы законодательных инициатив. В частности, предлагается вынести на обсуждение вопрос о целесообразности введения консолидированной законодательной инициативы субъектов РФ.

Под этой категорией следует понимать коллективное внесение законодательной инициативы целой группой субъектов РФ, в результате чего усиливается авторитет самой инициативы. Как свидетельствует анализ практики, весьма часто несколько субъектов РФ, каждый по отдельности, вносят по сути одно и то же законодательное предложение. Различия выражаются лишь в технико-юридическом исполнении документов. В таких случаях рациональнее было бы вносить именно консолидированную инициативу, то есть инициативу группы субъектов РФ. При внесении консолидированной инициативы выбирается субъект РФ для осуществления законодательной инициативы.

Могут быть и иные варианты внесения консолидированной законодательной инициативы, представляющей мнение группы субъектов РФ, — через Совет Федерации или отдельных членов Совета Федерации.

Совет Федерации, анализируя законопроекты, вносимые регионами в Государственную Думу, может обеспечить согласованную позицию значительного числа субъектов РФ. А это значит — выработать единый текст законопроекта и внести его в Государственную Думу уже

в качестве законодательной инициативы верхней палаты парламента. Представляется, что такой механизм мог бы быть весьма эффективным.

Сотрудничество между представительными органами субъектов Федерации должно развиваться и в пределах федеральных округов. Одним из направлений этого взаимодействия должна стать разработка общих законодательных инициатив.

Правовые последствия консолидированной законодательной инициативы должны выражаться в усилении гарантий учета мнения субъектов РФ.

Важное значение имеет также тесное взаимодействие представителя субъекта законодательной инициативы с правовыми управлениями Государственной Думы и Совета Федерации. Механизм такого взаимодействия целесообразно прописать в регламентах Государственной Думы и Совета Федерации.

Кроме того, следует более эффективно использовать потенциал Совета законодателей. На федеральном уровне Совет законодателей, по существу, выражает консолидированную позицию регионов, является достоверным каналом обратной связи. Совет законодателей мог бы, с одной стороны, непосредственно разрабатывать законопроекты и направлять их в регионы для уточнения и последующего внесения в Государственную Думу, с другой — корректировать и обобщать опыт регионов.

Одним из направлений совершенствования принципа системности в работе законодательных органов государственной власти субъектов Федерации должен стать мониторинг внесенных законопроектов. В этих целях планируется создание Банка законодательных инициатив субъектов Российской Федерации в Совете Федерации. Законодательные органы на основе мониторинга должны отозвать уже внесенные, но не рассмотренные законопроекты, которые уже потеряли актуальность. При разработке законодательных инициатив следует учитывать уже внесенные на рассмотрение Государственной Думы аналогичные законопроекты.

Кроме того, необходимо обеспечить информирование руководителей правовых служб аппаратов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации о программе законопроектной работы Государственной Думы. В свою очередь, необходимо обеспечить информирование и Правового управления Аппарата Государственной Думы о

планах законопроектной деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части проектов федеральных законов, планируемых к внесению в Государственную Думу законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

На основе информации, полученной из законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации, Аппарат Государственной Думы может готовить перечень проектов федеральных законов, планируемых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации к внесению в Государственную Думу.

Субъективную проблему подготовки законопроектов можно решить с помощью совершенствования работы аппаратов законодательных органов субъектов Федерации. Прежде всего, необходимо, чтобы руководителем аппарата был специалистом, обладающим глубокими познаниями и опытом работы в сфере юриспруденции. Предпочтение должно отдаваться лицам, имеющим ученую степень или звание.

Следует согласиться с А. С. Саломаткиным в том, что полезным по данному вопросу было бы наличие модельного закона об аппарате законодательного (представительного) органа. Сегодня каждый субъект Федерации практически «выживает» самостоятельно, и во многом решение вопроса о количестве специалистов в аппарате зависит от «любезности» главы исполнительной власти либо от настроения депутатского корпуса. Это положение нельзя назвать нормальным и его следует исправить.

Несмотря на некоторые достижения последних лет в деле создания правовой базы страны, ни у федеральных, ни у региональных законодателей пока еще нет серьезных успехов. В законодательном процессе по-прежнему распространены и правовая небрежность, и недостаточная проработка законопроектов, что приводит к недееспособности многих законодательных актов. Качество законов оставляет желать лучшего. Зачастую они декларативны, политически ангажированы, оторваны от реальной жизни, не обеспечены соответствующим организационным и ресурсным содержанием¹⁸.

Повысить уровень специалистов, участвующих в подготовке законопроекта, можно, во-первых, с помощью широкого привлечения к подготовке законопроектов как специалистов в соответствующих

областях знания, так и ученых-юристов высокого класса, правильной организации работы законодательного органа, всех его структурных подразделений и служб. Во-вторых, путем всестороннего изучения исторического и зарубежного опыта развития правового регулирования данного предмета. В-третьих, через глубокий анализ смежных нормативных актов, имеющий целью не допустить коллизии.

Для повышения эффективности осуществления законодательной инициативы следует совершенствовать нормативное регулирование ряда процедур на федеральном уровне.

Прежде всего, это касается сроков рассмотрения законодательной инициативы в Государственной Думе. Абсолютно очевидно, что при существующем количестве вносимых законопроектов нереально установить сроки, обеспеченные какой-либо гарантией в рамках той процедуры, которая существует сегодня.

Очевидно, что установление конкретных сроков возможно после создания ускоренной, упрощенной процедуры рассмотрения законопроектов. Такая процедура возможна в том случае, если в Государственной Думе, в Правительстве, в других субъектах сложилось отрицательное отношение к тому или иному законопроекту. Подобный механизм следует закрепить в соответствующих регламентных нормах. Но ускоренный порядок рассмотрения законопроектов, скорее всего, не найдет политической поддержки, потому что ускоренное рассмотрение законопроектов, в том числе и законопроектов субъектов РФ, может привести к тому, что, ускоренно их отклоняя, можно потерять то ценное, что в них имеется.

Совет Государственной Думы по предложению комитетов Государственной Думы принимает решение о возвращении законопроекта субъекту права законодательной инициативы, если им не выполнены требования ст. 104 (ч. 1 и 3) Конституции РФ или ст. 105 Регламента Государственной Думы. Государственная Дума вправе отменить решение Совета Государственной Думы. Вместе с тем Регламент Государственной Думы не предусматривает порядок обжалования решения Совета Государственной Думы субъектом законодательной инициативы. Представляется, что введение порядка обжалования законодательной инициативы будет являться действенной гарантией осуществления права законодательной инициативы.

Как уже было замечено выше, правовая



регламентация института законодательной инициативы нуждается в дальнейшем совершенствовании. Это должно выразиться, прежде всего, в усилении гарантий рассмотрения законодательной инициативы.

Решения Государственной Думы об отклонении законодательной инициативы, выдвинутой субъектами РФ, должны в обязательном порядке направляться в качестве информации в Совет Федерации.

Получив такую информацию, Совет Федерации мог бы:

1) назначить парламентские слушания по проблеме, затронутой субъектами РФ в порядке законодательной инициативы;

2) доработать законопроект, выдвинутый субъектом РФ в порядке законодательной инициативы, и сам в свою очередь выступить с законодательной инициативой;

3) организовать консолидированную законодательную инициативу от нескольких субъектов РФ;

4) осуществить иные меры, способствующие учету интересов субъектов РФ.

Целесообразно ввести в практику деятельности Государственной Думы и Совета Федерации ежегодное принятие постановления (заявления) о мерах по реализации законодательной инициативы субъектов РФ, в котором содержались бы: информация о состоянии дел по внесению законодательных инициатив; справка о реализации законодательных инициатив; меры по учету законодательных инициатив в федеральных законах или в иных формах (решения Конституционного Суда РФ, указы Президента РФ и др).

Необходимо повысить роль Совета Федерации по вопросу защиты интересов субъектов РФ. Совет Федерации должен еще на стадии обсуждения законодательной инициативы на Совете Государственной Думы высказывать свое отношение к законопроекту. Заключение Совета Федерации на законопроекты по вопросам совместного ведения должно войти в перечень документов, представляемых в Государственную Думу при внесении законодательной инициативы.

Аналитические подразделения Государственной Думы и Совета Федерации должны регулярно анализировать прямой и косвенный учет законодательной инициативы. Речь идет об учете законодательной инициативы субъектов РФ не только в форме принятия выдвинутого законопроекта, но и иными способами: путем принятия других федеральных законов или внесения поправок в действующие федеральные законы; через решения Конституционного

Суда РФ или других судебных органов, защищающие их правовую позицию, и др.

Целесообразно регулярно в Совете Федерации проводить парламентские слушания по законодательным инициативам субъектов РФ, обсуждать на них наиболее часто повторяемые законодательные инициативы, а также те инициативы, которые связаны с деятельностью Совета Федерации, статусом его членов. При этом особое внимание должно быть уделено полноценному участию представителей субъектов РФ, выступивших с законодательной инициативой.

Думается, что с учетом проблем, возникающих на практике, весьма важное значение будет иметь оказание аппаратом Совета Федерации таких услуг, как предварительная юридическая и методологическая экспертиза законодательных инициатив субъектов РФ. Целесообразно было бы в Совете Федерации при Правовом управлении создать методический отдел по работе с регионами, возложить на него функции по мониторингу законодотворческой и правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации, систематизации и экспертизе регионального законодательства с точки зрения формирования единого правового пространства в Российской Федерации, по учету и предварительной экспертизе законодательных инициатив субъектов Российской Федерации.

Законодательные органы субъектов Федерации должны готовить законодательные инициативы с максимальным участием Совета Федерации. Члены Совета Федерации заинтересованы в содействии тому, чтобы законодательные инициативы были безупречны в юридическом смысле, своевременны и востребованы в социально-экономическом смысле. Судьба законопроекта зависит от тех экспертных заключений, которые он получает в Правительстве РФ. Здесь Совет Федерации может стать в хорошем смысле слова лоббистом и своевременным представителем идей, в том числе и в структурах исполнительной власти, оказывать поддержку законопроекту.

Все это подводит к выводу о необходимости поднять законодотворческую деятельность в субъектах Российской Федерации на качественно более высокий уровень. Динамично развивающееся законодательство Российской Федерации требует соответствующего научно-правового обеспечения, информационно-аналитического реагирования.

Примечания

1. См.: Саломаткин А. С. Практика реализации субъектами Российской Федерации права законодательной инициативы. Роль аппаратов в его обеспечении : стенограмма выступления. — Саранск, 2004.
2. См.: Саломаткин А. С. О некоторых проблемах становления и совершенствования регионального законодательства // Южноуральский юридический вестник. — 1999. — № 4. — С. 8.
3. См.: Степин В. С., Горохов В. Г., Розов М. А. Философия науки и техники. — М., 1996. — С. 310.
4. См.: Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии / отв. ред. Р. Ф. Васильев. — М., 2000. — С. 93.
5. См.: Богданов В. В. Лингвистическая прагматика и ее прикладные аспекты // Прикладное языкознание. — СПб., 1996. — С. 271.
6. См.: Прокофьев Г. С. Анализ юридического текста: некоторые вопросы теории // Вестник Московского университета. — Серия 11. Право. — 1995. — № 2.
7. Лебедев В. А., Анциферова О. В. Обеспечение единства законодательной системы Российской Федерации. — М.: Изд-во МГУ, 2005. — С. 145—153.
8. См.: Как готовить законы : научно-практическое пособие. — М., 1993. — С. 28; Поленина С. В. Качество закона и эффективность законодательства. — М., 1993. — С. 56.
9. См.: Пиголкин А. С., Рахманина Т. Н., Абрамова А. И. Законопроекты должны проходить проверку на зрелость // Журнал российского права. — 1997. — № 10. — С. 17—18.
10. Лебедев В. А., Ройзман Н. В. Законодательная инициатива — стадия законодательного процесса в Российской Федерации : монография. — Челябинск : Изд-во ИИУМЦ «Образование», 2010. — С. 143.
11. Третьякова Е.-Д. С. Правовая экспертиза правовых актов субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое исследование на материалах деятельности территориальных органов Министерства юстиции в субъектах Российской Федерации в пределах Сибирского федерального округа) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2010.
12. См.: Постановление Государственного Собрания — Курултая — РБ от 11.04.2003 № ГС-32 (ред. от 18.09.2008) «О Положении о Секретариате Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. — 2008. — № 11. — Ст. 685.
13. См.: Постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 22.12.2007 № 1865 (ред. от 15.04.2009) «О Регламенте Законодательного Собрания Оренбургской области» // Южный Урал. 2008. — 2 февр. — № 29 (специальный выпуск № 52 с документами Законодательного Собрания Оренбургской области).
14. См.: Постановление Верховного Совета Республики Хакасия от 29.10.1997 № 83-5 (ред. от 12.03.2009) «О Регламенте Верховного Совета Республики Хакасия (второго созыва)» // Вестник Хакасии. — 2009. — № 67, 68 — 22 дек.
15. См.: Закон Кемеровской области от 23.06.2003 № 33-ОЗ (ред. от 08.06.2009) «О законодательной деятельности в Кемеровской области» // Кузбасс. — 2009. — 17 мая. — № 388.
16. См.: Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации : научно-метод. пособие. — М., 1998. — С. 48.
17. См.: Бурбулис Г. Нужно быть в хорошем смысле лоббистами и своевременными представителями идей, в том числе и в структурах исполнительной власти // Законопроект — закон: путь и далекий : стенограмма круглого стола. — М., 2005.
18. См.: Саломаткин А. С. Практика реализации субъектами Российской Федерации права законодательной инициативы...

Reference

1. Shorthand report of A. S. Salomatkin // Experience of implementation of the right for legislative initiative by the constituent entities of the Russian Federation. The role of the machines in its provision. Saransk, 2004. [Stenogramma vystupleniya A. S. Salomatkin // Praktika realizatsii subektami Rossiyskoy Federatsii prava zakonodatelnoy initsiativy. Rol apparatov v ego obespechenii]
2. A. S. Salomatkin. Several issues of establishment and development of regional legislation // South Ural law bulletin. 1999. № 4. p. 8. [O nekotorykh problemakh stanovleniya i sovershenstvovaniya regionalnogo zakonodatelstva // Juzhnouralskiy juridicheskiy vestnik]
3. V. S. Stepin, V. G. Gorokhov, M. A. Rozov. Philosophy of science and engineering [Philosophiya nauki i tekhniki]. Moscow, 1996. p. 310.
4. Legislative proceeding. Notion. Institutions. Stages [Zakonodatelniy protsess. Ponyatie. Instituty. Stadii] / Edited by. R. F. Vasiliev. Moscow, 2000. p. 93.
5. V. V. Bogdanov. Linguistic pragmatics and its applied aspects [Lingvisticheskaya pragmatika i ee prikladnye aspekty] // Applied linguistics [Prikladnoye yazykoznanie]. Saint-Petersburg., 1996. p. 271.
6. G. S. Prokophiev. Legal text analysis: some theoretical issues [Analiz juridicheskogo teksta: nekotorye voprosy teorii] // Bulletin of Moscow University. Series 11. Law. 1995. № 2. [Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo]
7. V. A. Lebedev, O. V. Antsiferova. Provision of integrity of legislative system of





the Russian Federation. [Obespechenie edinstva zakonodatelnoy sistemy Rossiyskoy Federatsii] - Moscow: Publishing office of Moscow State University. 2005, p. 145—153;.

8. How to prepare laws: scientific textbook [Kak gotovit zakpony: nauchno-prakticheskoe posobie]. Moscow, 1993. p. 28; S. V. Polenina. Quality of the law and efficiency of legislation [Kachestvo zakona i effektivnost zakonodatelstva]. Moscow, 1993. p. 56.

9. A. S. Pigolkin, T. N. Rakhmanina., A.I. Abramova. Draft laws should be tested for finished state [Zakonoproekty dolzhny prokhorodit proverku na zrelost] // Russian law magazine {Zhurnal rossiyskogo prava}. 1997. № 10. pp. 17-18.

10. V.A. Lebedev, N. V. Rozman. Legislative initiative is the stage of legislative proceeding in the Russian Federation: monograph / V.A. Lebedev, N.V. Rozman. - Chelyabinsk : Publishing office of Information educational center «Education». 2010, p. 143. [Zakonodatel'naya initsiativa – stadiya zakoodatel'nogo protsesssa v Rossiyskoy Federatsii: monographiya]

11. E-D. S. Tretyakova. Legal examination of legal acts of the constituent entities of the Russian Federation (constitutional legal analysis on the basis of materials for local agencies of the Ministry of justice in the constituent entities of the Russian Federation within Siberian federal district) [Pravovaya ekspertiza pravovykh aktov subektov Rossiyskoy Federatsii (konstitutsionno-pravovoe issledoanie na materialakh deyatelnosti territorialnykh organov Ministrestva yustitsii v subektakh Rossiyskoy Federatsii v predelakh Sibirskogo federal'nogo okruga)]. Thesis... Candidate of Science (Law). Chelyabinsk, 2010.

12. Regulation of State Assembly - Kurultaya - RB of 11.04.2003 № ГС-32 (revised of 18.09.2008) «Regulation on Secretariat of State Assembly - Kurultaya Republic of Bashkortostan» // Registry of State Assembly, President Cabinet of Ministers of Republic of Bashkortostan. № 11. Article 685. [Postanovlenie Gosudarstvennogo Sobraniya – Kurultaya – RB ot 11.04.2003 № ГС-32 (redaktirovano ot 18.09.2008) “O polozhenii o Sekretariate Gosudarstvennogo Sobraniya – Kurultaya Respubliki Bashkortostan” // Vedomosti Gosudarstvennogo Sobraniya, Prezidenta i Kabineta Ministrov Respubliki Bashkortostan.

13. : Regulation of Legislative Assembly of Orenburg region of 22.12.2007 № 1865 (revised of 15.04.2009) «Provision of Legislation Assembly of Orenburg region» // South Ural. № 29 (special edition № 52 with the documents of Legislation Assembly of Orenburg region). 02.02.2008. [Postanovlenie Zakonodatel'nogo sobraniya Orenburgskoy oblasti ot 22.12.2007 № 1865 (redaktirovano 15.04.2009) “O reglamente Zakonodatel'nogo Sobraniya Orenburgskoy oblasti” // Yuzhniy Ural No. 29 (spetsvypusk No. 52 s dokumentami Zakonodatel'nogo Sobraniya Orenburgskoy Oblasti) 02.02.2008.

14. Regulation of the Supreme Soviet of the Republic of Khakassia of 29.10.1997 № 83-5 (revised of 12.03.2009) «Provision of the Supreme Soviet of the Republic of Khakassia (second voice)» // Bulletin of Khakassia. December 22. № 67, 68. [Postanovlenie Verkhovnogo Soveta Respubliki Khakassia ot 29.10.1997 № 83-5 (redaktirovano ot 12.03.2009) “O reglamente Verkhovnogo Soveta Respubliki Khakassia (vtorogo sozyva)” // Vestnik Khakasii 22 dekabrya No. 67, 68.

15. Law of Kemerovo region of 23.06.2003 № 33-ОЗ (revised of 08.06.2009) «Legislative initiative in Kemerovo region» // Kuzbas. May 17. № 388. [Zakon Kemerovskoy oblasti ot 23.06.2003 № 33-ОЗ (redaktirovano 08.06.2009) “O zakonodatel'noy deyatelnosti v Kemerovskoy oblasti” // Kuzbas. 17 maya No. 338.

16. Problems of law making in the constituent entities of the Russian Federation. Scientific methodological textbook. [Problemy zakonotvorchestva subektov Rossiyskoy Federatsii. Nauchno-metodicheskoe posobie] Moscow, 1998. p. 48.

17. G. Burbulis. It is necessary to be lobbyists in a good sense and modern representatives of ideas in executive authorities as well // Draft law is the law in spite of the length of the period of implementation: stenogram of a round table talk [Nuzhno byt v khoroshem smisle lobbistami i sovremennymi predstavitel'yami idey, v tom chisel i v strukturakh ispolnitel'noy vlasti // Zakonoproekt – zakon: put i dalek i dolog: stenogramma kruglogo stola.. Moscow, 2005.

18. Stenogram of A.S. Salomatkin's report // Practice of exercising the right to legislative initiative by the constituent entities of the Russian Federation [Stenogramma vystupleniya A.S. Salomatkin // Praktika realizatsii subektami Riossiyskoy Federatsii prava zakonodatel'noy initsiativy] Saransk, 2004.

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