

А. Т. Карасев, Е. А. Холодилова

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В ПРОЦЕССЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

A. T. Karasev, E. A. Holodilova

FEATURES OF THE RIGHT OF LEGISLATIVE INITIATIVE IN THE IMPLEMENTATION OF THE LEGISLATIVE FUNCTION AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье в рамках законодательного процесса рассматриваются проблемы реализации законодательной инициативы такими субъектами, как население соответствующего субъекта Российской Федерации, так и его представителями — депутатами. Высказана позиция о необходимости правового регулирования данной процедуры в соответствующих нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: народовластие, законодательный процесс, законодательная инициатива, субъект законодательной инициативы, право законодательной инициативы депутата.

In an article in the legislative process are considered the implementation of legislative initiatives such subjects as the population of the corresponding subject of the Russian Federation and its members — deputies. Expressed position on the need of legal regulation of the procedure in the relevant legal acts of the Russian Federation.

Keywords: democracy, legislative process, initiative, the subject of legislative initiative, the right of legislative initiative of the Deputy.

Конституция Российской Федерации в ст. 10 и аналогичные статьи основных нормативных актов субъектов (например, ст. 8 Устава Свердловской области) [8] устанавливают, что государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Источником же всей власти по Конституции РФ является многонациональный народ (ст. 3), а в субъектах — население соответствующего субъекта (или, как в Свердловской области, — народ — ст. 3 Устава Свердловской области).

Конституционные нормы устанавливают, что народ власть осуществляет непосредственно через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Учитывая, что на местном уровне законы не принимаются, соответственно, говорить о законодательном процессе на данном уровне не вполне корректно.

Поэтому данный процесс имеет место на уровне субъектов РФ и непосредственно Российской Федерации, тем более что ст. 76 ч. 3 Конституции РФ устанавливает, что субъекты Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование.

Законодательная функция государственной власти может реализовываться как непосредственно (через референдумы), так и опосредованно — через органы законодательной (представительной) власти (о чем говорится, например, в ст. 29 Устава Свердловской области).

К большому сожалению, народ, как субъект законодательной власти, в субъектах (да и в Российской Федерации в целом) непосредственного участия в принятии законов не принимает, а поэтому (хотя в науке и выделяют референдумный законодательный процесс) [9] привести примеры такого процесса весьма сложно.



Соответственно, говорить о каких-либо особенностях практики использования референдумного законодательного процесса в субъектах РФ не приходится. Но если на уровне Российской Федерации его применение и вызывает затруднения, то применительно к субъектам РФ использование такого порядка принятия законов не только допустимо, но и желательно. Это позволит перевести народовластие, о котором говорится в основных нормативных актах субъектов РФ, из плоскости теории и нормативного закрепления в плоскость практической реализации. В этом случае граждане будут не только (весьма отдаленно) сопричастны к принятию законов, но и станут непосредственными участниками законодательного процесса, что позволит наполнить народовластие реальным содержанием, повысит ответственность граждан не только за процесс принятия законов, но и их исполнения.

К сожалению, основным субъектом законодательной власти, а соответственно единственным органом законодательной власти выступает законодательный (представительный) орган власти субъекта РФ. В основных нормативных актах отдельных субъектов РФ записано, что это не только единственный, но и высший орган власти.

В процессе реализации полномочий в сфере законотворчества законодательный орган должен исходить из того, что он является и представительным органом; соответственно, должен не только представлять граждан, но и выражать их интересы, действовать в интересах граждан.

При реализации законодательной функции соответствующий орган власти субъекта обязан действовать в рамках правил, установленных основным нормативным актом субъекта (уставом, конституцией), и только потом — иными нормативными актами (регламентами, законами), принятыми на основе устава (конституции) субъекта РФ [3].

Как правило, в Уставах (Конституциях) субъектов достаточно детально закрепляется первая стадия законодательного процесса — стадия законодательной инициативы. При этом, перечисляются субъекты законодательной инициативы, в числе которых называются граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом (в Свердловской области данное право может быть реализовано гражданами в количестве не менее 10 тысяч человек). Субъект есть, но как часто он реализует свое право?

Единичные случаи. Почему? Боязнь этой инициативы? Нежелание обременять себя дополнительными обязанностями? Но ведь реализация законодательной инициативы гражданами — это одна из форм их опосредованного участия в осуществлении власти, их сопричастности к деятельности органов власти. Действительно ли граждане не хотят участвовать в данном процессе? Соответствует ли это объективным реалиям? Конкретных социологических исследований по данному вопросу не проводилось, поэтому и нет конкретного ответа на этот вопрос.

Еще одной из проблем является порой противоречащая основному нормативному акту субъекта практика реализации законодательной инициативы депутатами. Право законодательной инициативы депутатов входит в перечень так называемых учредительных прав, назначение которых состоит в том, чтобы представительный (законодательный) орган власти как коллегиальный орган работал эффективно. Указанное право рассматривается в качестве одной из важнейших форм деятельности депутата в представительном органе власти. Оно закреплено как в ФЗ № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 6) [7]; так и в основных нормативных актах субъектов РФ (например, ст. 36 Устава Свердловской области).

Содержание права законодательной инициативы депутата включает в себя как минимум, три элемента: во-первых, возможность депутата внести в законодательный орган проект закона или предложение по изменению того или иного решения данного органа; во-вторых, возможность депутата требовать от руководства законодательного органа включения проекта закона в повестку дня или представления мотивированного отказа, обоснованного на соответствующих нормах; в-третьих, возможность депутата обратиться к уполномоченным органам за защитой нарушенных прав [5, с. 260; 6, с. 218]. Это право включает в себя также и право внесения поправок к проектам нормативных актов.

Наличие у депутата права законодательной инициативы означает, что законодательный орган обязан рассмотреть внесенное депутатом предложение о проекте нормативного акта, поправках в него и принять к рассмотрению. При этом, данный орган не обязан принять соответствующий нормативный акт (по-



правку) или же может принять в ином виде, чем предполагалось [4, с. 183]. Исходя из этого, следует отметить, что законодательная инициатива должна быть обдуманной, взвешенной. Поэтому полагаем, что не в полной мере права Л. А. Нудненко, говоря о том, что единственной формой законодательной инициативы должно быть признано внесение проекта нормативного акта (законопроекта) [6, с. 219].

В литературе высказываются различные мнения, связанные с правом законодательной инициативы депутатов. Так, А. Н. Шохин предлагает право законодательной инициативы предоставить только группам депутатов. Для этого есть две причины. Во-первых, отсеиваются «легкомысленные» законопроекты и отдается предпочтение законопроектам, уже получившим определенную поддержку в среде законодателей. Во-вторых, это требование отражает роль фракций, которые как бы объединяют устремления парламентариев, направляют их в определенное русло [10, с. 14]. И. В. Гранкин предлагает лишить депутатов права законодательной инициативы, которое должно быть сосредоточено в компетентном государственном органе [2, с. 165]. Но здесь возникает проблема, связанная с лишением депутатов права на законодательную инициативу. Ведь через это право депутаты призваны выполнить свое основное предназначение — выражать волю народа. Если же у депутатов останется только право решать — принимать или не принимать предложенные другими законопроекты, то, как правомерно отмечают А. А. Безуглов, С. А. Солдатов, их возможности быть выразителями суверенной воли народа будут весьма ограничены [1, с. 573]. В субъектах РФ предпринимаются попытки ограничить право депутатов в реализации законодательной инициативы. В подзаконных нормативных актах субъектов РФ фиксируется обязательная процедура согласования подготовленных депутатами проектов законов в тех или иных структурах исполнительной власти. Но правомерно ли это? Основной нормативный акт субъекта устанавливает, что законопроекты, связанные с изменениями бюджета субъекта, рассматриваются при наличии заключения главы субъекта. Что же касается других законопроектов, то соответствующая процедура должна быть установлена законом субъекта. Если таковая отсутствует (при упоминании о

ней в основном нормативном акте субъекта), то любые другие акты или принятая процедура являются неправомерными и будут ограничивать права депутатов по активному участию в законодательном процессе.

К сожалению, исполнительная власть считает, что основная задача депутатов — придавать официальный статус законопроектам, вносимым этой властью. Показательным примером является дело «О соответствии Уставу Свердловской области пп. 3 ст. 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”, утвержденного Указом Губернатора Свердловской области от 2 июня 2008 г. № 580-УГ», рассмотренное Уставным Судом Свердловской области по запросу депутата Законодательного Собрания Свердловской области П., который в порядке законодательной инициативы внес в Законодательное Собрание Свердловской области проект закона «О внесении изменений в Устав Свердловской области». В принятии к рассмотрению данного законопроекта было отказано на том основании, что по проекту не было заключения комиссии по подготовке предложений в Устав Свердловской области при Губернаторе Свердловской области. Депутат П. посчитал данную практику нарушающей права депутатов на самостоятельную законодательную инициативу. Уставный Суд, изучив существующие законодательство и правоприменительную практику, обоснованно сделал вывод о том, что реализация права депутата на законодательную инициативу не может быть ограничена обязанностью представлять какие-либо заключения тех или иных органов, если эта обязанность не урегулирована действующим законодательством субъекта. Данное решение Суда еще раз подтверждает, что стадия законодательной инициативы в законодательном процессе субъектов Федерации является весьма важной, а потому требует определенного нормативно-правового урегулирования с тем, чтобы не возникали неопределенности в ее реализации у субъектов законодательной инициативы. Кроме того, это будет способствовать и большей определенности самого законодательного процесса и всех субъектов, участвующих в нем.

Литература

1. Безуглов, А. А. Конституционное право России / А. А. Безуглов, С. А. Солда-тов. — Т. 2. — М., 2001.
2. Гранкин, И. В. Парламент России / И. В. Гранкин. — М., 1999.
3. Карасев, А. Т. О законотворческом процессе в субъектах Российской Феде-рации / А. Т. Карасев, Е. А. Холодилова // Российский юридический журнал. — 2003. — № 1.
4. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. докт. юрид. наук, проф. Б. А. Страшун. Т. 2. — М., 1995.
5. Морозова, Л. А. Теория государства и права / Л. А. Морозова. — М., 2003.
6. Нудненко, Л. А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации / Л. А. Нудненко. — СПб., 2004.
7. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон 184-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // СЗ РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.
8. Устав Свердловской области. Принят Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области 30 ноября 2010 года, одобрен Палатой Пред-ставителей Законодательного Собрания Свердловской области 16 декабря 2010 года (с послед. изменениями).
9. Холодилова, Е. А. Законодательный процесс в субъектах Российской Фе-дерации (проблемы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Холодилова. — Екатеринбург, 2005.
10. Шохин, А. Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе / А. Н. Шохин. — М., 1997.

КАРАСЕВ Анатолий Тиханович, профессор кафедры конституционно-го права, Уральский государственный юридический университет, доктор юридических наук, профессор. 620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21. E-mail: a.t.karasev@mail.ru

ХОЛОДИЛОВА Елена Алексеевна, доцент кафедры конституционного права, Уральский государственный юридический университет, канд. юрид. наук. 620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21. E-mail: ele3397105@yandex.ru

KARASEV Anatoli Tikhonovich, Professor of the Department of Constitutional Law of the Ural State University of Law, PhD Law, Professor. 21, Komsomolskaya Str., 620137, Yekaterinburg. E-mail: a.t.karasev@mail.ru

HOLODILOVA Elena Alekseevna, Docent of the Department of Constitutional Law of the Ural State University of Law, Candidate of Law. 21, Komsomolskaya Str., 620137, Yekaterinburg. E-mail: ele3397105@yandex.ru

For citation: **A. T. Karasev, E. A. Holodilova**. Features of the right of legislative initiative in the implementation of the legislative function authorities of the Russian Federation

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 5(53).2015. pp. 20—23.

23

Конституция,
государство и общество

