

УДК 342

И.А. Шкарпова,

*специалист-эксперт отдела по вопросам нормативных правовых актов
 субъектов Российской Федерации,
 ведения реестра муниципальных образований,
 регистрации и ведения реестра
 уставов муниципальных образований
 Главного управления Минюста России по Хабаровскому краю и
 Еврейской автономной области*

ПРАВО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Отношения, связанные с реализацией права законодательной инициативы на уровне субъектов Российской Федерации, в настоящее время урегулированы как федеральным, так и региональным законодательством в достаточной мере, а сложившаяся практика нормативного закрепления права законодательной инициативы за различными субъектами правоотношений позволяет в наибольшей степени учитывать интересы представленных в регионе организаций и общественных групп при законодательном регулировании вопросов регионального и местного значения в различных сферах общественных отношений, совместно решать социально-экономические, политико-правовые и иные задачи.

Ключевые слова: органы законодательной власти, право законодательной инициативы, законодательный процесс.

The relations connected with the implementation of the right to legislative initiative at the level of constituent territories of the Russian Federation are currently sufficiently regulated by both federal and state legislation. The existing regulatory practices of the right to legislative initiative for the various subjects of legal relations allows to consider the interests of represented regional organizations and community groups in the legislative regulation for issues of regional and local importance in different areas of public relations. This practices work together to solve socio-economic, political, legal and other problems.

Keywords: the legislature, the right of legislative initiative, the legislative process.

Конституцией Российской Федерации предусмотрено разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную.

Органы законодательной власти – это высшие органы государственной власти, обладающие правом законодательной инициативы, под которым следует понимать законодательно закреплённую, юридически значимую возможность уполномоченных субъектов вносить в законодательный (представительный) орган соответствующие законопроекты, а также

предложения об их издании, поправках, отмене, то есть инициировать законодательный процесс. На территории Российской Федерации законодательную власть осуществляют следующие законодательные (представительные) органы:

– на уровне Российской Федерации – Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума);

– на уровне субъектов Российской Федерации – законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации;

– на уровне органов местного самоуправления – представительные органы местного самоуправления.

Конституцией Российской Федерации определено, что право законодательной инициативы принадлежит главе государства, Совету Федерации и её членам, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации, а также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

Положениями Федерального закона от 6 ноября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 ноября 1999 г. № 184-ФЗ) закреплено, что право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации в обязательном порядке принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также представительным органам местного самоуправления.

Кроме того, установлено что конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации правом законодательной инициативы могут быть наделены иные органы, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представители от законодательного (представительного) и исполнительного

органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации, общественные объединения, а также граждане, проживающие на территории данного субъекта Российской Федерации. На уровне муниципальных образований правовой основой реализации правотворческой инициативы является Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно ст. 46 которого проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования.

В данной статье право законодательной инициативы предлагается рассмотреть на примере субъектов Российской Федерации Дальневосточного федерального округа (далее – округ).

Как уже отмечалось выше, на региональном уровне правоотношения, связанные с правом законодательной инициативы, регулируются Федеральным законом от 6 ноября 1999 г. № 184-ФЗ.

В частности, из положений его ст. 6 усматривается деление субъектов права законодательной инициативы на группы.

К первой группе можно отнести субъекты, чьё право законодательной инициативы является исключительным и неограниченным. Данный круг субъектов права

законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Российской Федерации присутствует во всех субъектах Российской Федерации, является основным и обязательным. Это депутаты, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации и представительные органы местного самоуправления.

Вторую группу составляют субъекты, наделённые правом законодательной инициативы только по вопросам их ведения в специальных сферах деятельности. Такой дополнительный круг субъектов права законодательной инициативы определяется на усмотрение субъектов Российской Федерации и нормативно закрепляется соответствующим региональным законодательством. ьАнализируя положения действующего уставного (конституционного) законодательства субъектов Российской Федерации на территории Дальневосточного федерального округа, право законодательной инициативы предоставлено, в частности:

1. Иным органам, куда входят как государственные органы Российской Федерации, так и структурные подразделения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации:

– фракции, иные депутатские объединения в законодательном (представительном) органе (Амурская область);

– комитеты и комиссии законодательного (представительного) органа (Магаданская область, Амурская область, Приморский край, Хабаровский край);

– прокуратура (прокурор) субъекта Российской Федерации (Камчатский край, Чукотский автономный округ, Примор-

ский край, Магаданская область, Сахалинская область, Хабаровский край, Еврейская автономная область);

– избирательная комиссия субъекта Российской Федерации (Еврейская автономная область, Сахалинская область, Магаданская область, Приморский край, Камчатский край, Амурская область);

– контрольно-счётный орган субъекта Российской Федерации (Камчатский край, Еврейская автономная область, Магаданская область);

– верховный (областной, краевой) суд субъекта Российской Федерации (Сахалинская область, Хабаровский край, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ, Камчатский край, Магаданская область);

– арбитражный суд субъекта Российской Федерации (Хабаровский край, Еврейская автономная область, Магаданская область, Чукотский автономный округ, Камчатский край);

– конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации (Магаданская область, Республика Саха (Якутия));

– территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (Магаданская область, Хабаровский край, Еврейская автономная область);

– уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации (Приморский край, Камчатский край, Сахалинская область);

– общественная молодёжная палата при законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации (Еврейская автономная область, Магаданская область).

2. Членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Феде-

рации – представителям от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации (Хабаровский край, Еврейская автономная область, Магаданская область, Чукотский автономный округ, Приморский край, Камчатский край, Сахалинская область).

3. Общественным объединениям, таким как:

- объединения организаций (федерации) профсоюзов (Магаданская область, Приморский край, Еврейская автономная область, Сахалинская область);

- совет (ассоциация) муниципальных образований субъекта Российской Федерации (Камчатский край, Магаданская область);

- общественная палата субъекта Российской Федерации (Камчатский край);

- ассоциация (уполномоченный представитель) коренных малочисленных народов Севера при субъекте Российской Федерации (Сахалинская область, Камчатский край, Магаданская область);

- общественным объединениям, находящимся на территории субъекта Российской Федерации (Чукотский автономный округ).

4. Гражданам на основе народной правотворческой инициативы (Амурская область, Магаданская область, Еврейская автономная область).

Очевидным является достаточно широкое многообразие субъектов права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации округа. В то же время проекты законов и иных нормативных правовых актов, разработанные госу-

дарственными органами, общественными объединениями, гражданами, не обладающими правом законодательной инициативы, могут быть внесены в региональный законодательный орган через уполномоченный субъект. Региональные нормативные правовые акты определяют субъекты права законодательной инициативы чётко в соответствии с уставами (конституцией) субъектов Российской Федерации, приводя аналогию содержащейся нормы, как, например, ст. 23 Закона Хабаровского края от 28 марта 1996 г. № 33 «О Законодательной думе Хабаровского края», ст. 4 Закона Приморского края от 5 мая 1995 г. № 5-КЗ «О Законодательном собрании Приморского края», ст. 43 постановления Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 17 апреля 2008 г. № 17-IV «О Регламенте Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)».

Порядок и процедура реализации права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации, помимо конституционно-уставного законодательства, в большей степени урегулированы законами о законодательных (представительных) органах государственной власти регионов и их регламентами. Исключения составляют Закон Приморского края от 22 декабря 2008 г. № 373-КЗ «О законодательной деятельности в Приморском крае», Закон Сахалинской области от 3 апреля 2000 г. № 168 «О законодательной деятельности в Сахалинской области».

Осуществление права законодательной инициативы устанавливается в форме внесения в законодательный орган проекта нормативного правового акта, поправок к

нему. Кроме того, необходимым условием внесения законопроекта на рассмотрение законодательного органа является соблюдение чётких требований, а также представление следующих материалов:

- текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект;

- пояснительная записка, содержащая изложение предмета законодательного регулирования и концепции законопроекта;

- финансово-экономическое обоснование принимаемых решений (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);

- перечень нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, подлежащих в связи с данным законопроектом признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию;

- иных документов и материалов в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации (например, экспертные заключения в определённой сфере общественных отношений).

Если представленный законопроект не отвечает вышеперечисленным требованиям, он возвращается инициатору для их выполнения. Субъекты права законодательной инициативы, выступившие инициаторами законопроекта, вместе с текстом законопроекта вносят предложения о своих полномочных представителях (докладчиках) по данному законопроекту.

Законодательство субъектов Российской Федерации не только устанавливает круг субъектов законодательной инициативы и порядок её осуществления, но и

определяет гарантии прав субъектов законодательной инициативы.

К основным из них можно отнести: обязательность рассмотрения законодательной инициативы; определение фиксированного срока рассмотрения законопроекта профильными комитетами (комиссиями) о необходимости его рассмотрения на пленарном заседании; доведение в установленный срок информации о принятом решении до субъекта права законодательной инициативы; обязательная мотивировка принятия решения о возвращении законодательной инициативы её субъекту; обеспечение права участия субъекта законодательной инициативы (его представителя) в предварительном рассмотрении законопроекта комитетами (комиссиями) законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и в его доработке, а также другие права.

Таким образом, отношения, связанные с реализацией права законодательной инициативы на уровне субъектов Российской Федерации, в настоящее время регулируются как федеральным, так и региональным законодательством в достаточной мере, а сложившаяся практика нормативного закрепления права законодательной инициативы за различными субъектами правоотношений позволяет в наибольшей степени учитывать интересы представленных в регионе организаций и общественных групп при законодательном регулировании вопросов регионального и местного значения в различных сферах общественных отношений, совместно решать социально-экономические, политико-правовые и иные задачи.