

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО;
КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС;
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

**СУБЪЕКТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ
В ПАРЛАМЕНТЕ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ:
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ,
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

**SUBJECTS OF THE LEGISLATIVE INITIATIVE
IN THE PARLIAMENT OF THE KRASNODAR REGION:
CURRENT STATE
PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF IMPROVEMENT**

Ковтун О.А.

*кандидат юридических наук, доцент
доцент кафедры конституционного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
<https://orcid.org/0000-0001-7888-3905>*

Kovtun O.A.

*Candidate of Law, Associate professor
Associate professor of Constitutional and municipal law department
Kuban State University*

Терещенко Н.Д.

*кандидат юридических наук, доцент
доцент кафедры конституционного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
<https://orcid.org/0000-0001-6700-93665>*

Tereshchenko N.D.

*Candidate of Law, Associate professor
Associate professor of Constitutional and municipal law department
Kuban State University*

Аннотация: Статья посвящена рассмотрению важного этапа регионального правотворческого процесса – стадии законодательной инициативы. По результатам исследования предлагается новая редакция соответствующих статей Устава Краснодарского края, обосновывается целесообразность наделения правом законодательной инициативы представителей Краснодарского края в Совете Федерации.

Ключевые слова: правотворческий процесс в региональном парламенте, законодательная инициатива, субъекты законодательной инициативы.

Annotation: The article is devoted to the consideration of an important stage of the regional law-making process – the stage of legislative initiative. The results of the study proposes a new edition of the relevant articles of the Charter of the Krasnodar territory, the expediency of vesting the right of legislative initiative of representatives of Krasnodar region in the Federation Council.

Keywords: law-making process in the regional Parliament, legislative initiative, subjects of legislative initiative.

Исходя из конституционного принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, законодательная функция регионального парламента выражается в законодательном регулировании общественных отношений, отнесенных к исключительным предметам ведения субъектов Федерации, предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и реализуется посредством правотворческих процедур.

В настоящее время продолжается формирование региональной правовой системы, не снижается активность нормотворческой деятельности парламентов субъектов Федерации, сохраняется необходимость систематизации регионального законодательства, приведения его в соответствие с федеральными нормативными правовыми актами в случае их изменения. В целях дальнейшего развития института регионального законотворчества актуальное значение приобретают вопросы повышения эффективности и результативности законотворческих процедур, требующих четкого правового регулирования нормативными правовыми актами общего и специального характера.

Одним из этапов, обеспечивающим порядок деятельности законодательных органов государственной власти по принятию новых законов, внесению изменений и дополнений в действующие законы, выступает законодательная инициатива, представляющая собой внесение проектов законов или законодательных предложений в правотворческий государственный орган. Осуществление права законодательной инициативы является обязательной начальной стадией правотворческого процесса в региональном парламенте.

Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) определены, прежде всего, те субъекты права законодательной инициативы в законодательный орган государственной власти субъекта Федерации, которые в императивном порядке должны устанавливаться региональными нормами: депутаты, высшее

должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), представительные органы местного самоуправления.

Одновременно федеральный закон предоставил субъектам Федерации возможность самостоятельно устанавливать круг субъектов, обладающих правом подготовки и внесения проекта нормативного правового акта в порядке законодательной инициативы. Субъекты Федерации могут предоставить право внесения законопроекта иным органам, членам Совета Федерации – представителям от представительного и исполнительного органов государственной власти данного субъекта Федерации, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Федерации.

Сравнительно-правовой анализ соответствующих норм конституций (уставов) субъектов Федерации свидетельствует о предоставлении права законодательной инициативы достаточно широкому и разнообразному кругу субъектов: Контрольно-счетной палате, Общественной палате, Конституционным (уставным) судам, территориальным органам Министерства юстиции РФ, территориальным органам федеральных органов исполнительной власти.

Устав Краснодарского края², кроме обязательных субъектов, предоставил право внесения проектов закона в Законодательное Собрание края постоянным комитетам и комиссиям, депутатским объединениям, Краснодарскому краевому объединению организаций профсоюзов, депутатам Государственной Думы, представляющим Краснодарский край, не менее 100 тысячам избирателям края, Торгово-промышленной палате Краснодарского края, прокурору края, председателю краевого суда, председателю краевого арбитражного суда, избирательной комиссии Краснодарского края по вопросам их компетенции.

Наделение правом законодательной инициативы отдельных субъектов и в тоже время не включение ряда субъектов в перечень законотворческих инициаторов оценивается нами неоднозначно, является спорным и в ряде случаев требует дополнительного изучения и обоснования.

¹ Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2020. № 9. Ст. 1119.

² Кубанские новости. 11 сентября 1997 г. № 169; официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 16 декабря 2019 г.

Участие в региональном законодательстве депутатов Государственной Думы, избранных, прежде всего, по одномандатным избирательным округам, гарантирует представление при решении вопросов региона интересов политических партий, не прошедших в федеральный парламент, а также представление независимых от каких-либо политических партий интересов избирателей. Депутаты Государственной Думы, принимая участие в работе федерального парламента, встречаясь со своими избирателями в избирательных округах, рассматривая обращения граждан, получают информацию о состоянии регионального законодательства, правоприменительной практики, проблемах в регионах и могут предлагать пути их решения.

Вместе с тем, формулировка п. «з» ч. 1 ст. 55 Основного закона края, согласно которой правом законодательной инициативы обладают депутаты Государственной Думы, представляющие Краснодарский край, на наш взгляд, является некорректной, противоречащей политико-правовой природе депутатского мандата, который имеет представительский характер.

Депутаты всех уровней представительных органов власти выступают представителями народа, избирателей, политических партий, отдельных социальных групп, населения определенной территории.

Это признано конституционно-правовой доктриной и находит отражение в федеральном и региональном законодательстве, устанавливающем правовой статус представителей народа. Согласно Федеральному закону от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³ членом Совета Федерации является представитель от субъекта Российской Федерации, депутатом Государственной Думы является избранный представитель народа.

Закон Краснодарского края от 24 апреля 1995 г. № 4-КЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Краснодарского края»⁴ определяет депутата Законодательного Собрания Краснодарского края представителем Законодательного Собрания на всей территории

края, а в Законодательном Собрании - представителем населения избирательного округа, от которого он избран.

Поэтому представляется более правильным изложить п. «з» ч. 1 ст. 55 Устава Краснодарского края в следующей редакции: «депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представляющие население Краснодарского края».

Одновременно следует отметить необоснованность исключения из числа субъектов законодательной инициативы представителей от Краснодарского края как субъекта Федерации в Совете Федерации.

На наш взгляд, Основной закон края должен быть дополнен и содержать таких субъектов права законодательной инициативы, как члены Совета Федерации - представители от Законодательного Собрания и Администрации Краснодарского края, участие которых обеспечит взаимодействие федеральной и региональной власти, будет способствовать повышению качества и результативности деятельности регионального парламента по осуществлению его полномочий.

В соответствии с Уставом Краснодарского края право законодательной инициативы избирателей реализуется путем представления ими коллективного обращения. Представляется целесообразным сократить количество избирателей края, наделенных правом законодательной инициативы, со 100 тыс. до 10 тыс.

Важным является создание правового механизма реализации народной законодательной инициативы. В частности, должна быть определена процедура образования и регистрации инициативной группы по реализации права законодательной инициативы, порядок и сроки сбора подписей в поддержку законодательной инициативы, форма и содержание коллективного обращения, форма подписного листа в поддержку законодательной инициативы, особенности процедуры представления коллективного обращения в Законодательное Собрание, порядок проверки подписных листов и других документов, особенности участия представителей инициативной группы в процессе рассмотрения коллективного обращения в парламенте.

Вместе с тем, следует отметить, что вопрос об участии населения в правотворческой деятельности регионального парламента является не бесспорным. Гражданская правотворческая инициатива предусмотрена

³ Собрание законодательства РФ. 1999. № 28. Ст. 3466; 2019. № 51 (ч. I). Ст. 7484.

⁴ Кубанские новости. 23 мая 1995 г. № 86; официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 3 июня 2019 г.

Федеральным законом № 184-ФЗ и является одним из способов реализации гражданами их конституционного права на участие в управлении, формой участия населения в решении важнейших вопросов государственного и общественного значения.

С другой стороны, подготовка законопроекта и иных сопроводительных документов, к числу которых, в частности, относится пояснительная записка с обоснованием необходимости принятия правового акта, прогнозом социально-экономических и иных последствий его реализации, перечень нормативных правовых актов края, подлежащих отмене, изменению или принятию в связи с принятием правового акта, финансово-экономическое обоснование, требует соблюдения правил юридической техники, специальной подготовки и соответствующих профессиональных знаний, что создает определенные трудности в подготовке избирателями законопроектов.

На наш взгляд, вместо гражданской правотворческой инициативы, которая, как показывает практика, фактически не используется гражданами, целесообразней привлекать население края к участию в работе парламента путем применения других форм парламентских процедур, например, участие в парламентских слушаниях.

Кроме того, эффективным способом выявления интересов не только избирателей, но и всех жителей края могло бы стать обсуждение гражданами проектов нормативных правовых актов, проведение их опроса.

Как показывают статистические данные, в 2018 г. в Законодательное Собрание обратилось 1535 чел. Анализ и обобщение данных обращений позволяет парламенту края установить, систематизировать и учесть в нормотворчестве интересы граждан, выявить проблемы деятельности правоприменительных органов.

Исследование законодательства субъектов Российской Федерации свидетельствует о распространении практики предоставления права законодательной инициативы омбудсменам.

Н.В. Бутусова рассматривает предоставление права законодательной инициативы в региональный парламент Уполномоченному по правам человека важной

формой взаимодействия омбудсмена с региональным парламентом⁵.

Законодательством края омбудсменам (Уполномоченному по правам человека Краснодарского края, Уполномоченному по правам ребенка Краснодарского края, Уполномоченному по защите прав предпринимателей Краснодарского края) предоставлены широкие возможности участия в совершенствовании регионального законодательства. Они вправе разрабатывать предложения по совершенствованию законодательства края по вопросам обеспечения прав и законных интересов личности, направлять в органы государственной власти края, органы местного самоуправления мотивированные предложения о принятии нормативных правовых актов, о внесении изменений в нормативные правовые акты или признании их утратившими силу, относящихся к сфере деятельности регионального омбудсмена.

Следовательно, наделение краевых омбудсменов правом законодательной инициативы представляется нецелесообразным.

Неоднозначно субъектами Федерации сегодня оценивается вопрос об отнесении к числу субъектов законодательной инициативы федеральных судов и прокуроров, действующих на территории субъектов Федерации. Среди ученых также нет единого мнения, одни считают необходимым включение их в состав субъектов законодательной инициативы, другие о недопустимости предоставления им такого права.

Первые обосновывают свою позицию целесообразностью совместного сотрудничества судов и органов прокуратуры с органами законодательной власти субъектов РФ в целях обеспечения верховенства закона, укрепления законности и правопорядка, защиты прав и свобод человека и гражданина.

Считаем, что следует согласиться с позицией других ученых, которые возражают против наделения судов и прокуроров правом законодательной инициативы законами субъектов Федерации.

Статус, принципы деятельности и полномочия федеральных судов, прокуроров регулируется Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

⁵ Бутусова Н.В. Парламентское право и институт омбудсмена // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: материалы науч. конф. Москва, 21-23 марта 2002 г. / под ред. проф. С.А. Авакьяна. М., 2003. С. 373.

Исходя из принципа разграничения предметов ведения между Россией и ее субъектами (ст. 71 Конституции Российской Федерации) наделение указанных органов правом законодательной инициативы в субъектах Федерации должно также регулироваться федеральными нормами.

Спорным является предоставление законодателем края права законодательной инициативы Торгово-промышленной палате Краснодарского края.

Закон Российской Федерации от 7 июля 1993 г. № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации»⁶ предоставляет Торгово-промышленным палатам в Российской Федерации право участвовать в подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих интересы предпринимателей, в форме, определяемой органами государственной власти или органам местного самоуправления; направлять в органы государственной власти и органы местного самоуправления заключения по результатам экспертиз проектов законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, проектов нормативных правовых актов. Данные права закреплены и Уставом союза «Торгово-промышленной палаты Краснодарского края».

Несмотря на то, что федеральный законодатель предоставил право Торгово-промышленным палатам Российской Федерации принимать участие в подготовке затрагивающих интересы предпринимателей проектов федеральных законов, Торгово-промышленная палата Российской Федерации не включена Конституцией Российской Федерации в круг субъектов права законодательной инициативы. Соответственно возникает вопрос о целесообразности закрепления в Основном законе края в качестве субъекта права законодательной инициативы и Торгово-промышленной палате Краснодарского края.

Представляется, что система субъектов законодательной инициативы должна определяться и оцениваться не с точки зрения их количества, активности участия в законотворчестве регионального парламента, а с позиций обеспечения принципов законности, демократизма, профессионализма и научности в процессе формирования законодательства субъекта Федерации.

Участие в процессе разработки и принятия нормативных правовых актов специальных субъектов законодательной инициативы в региональный парламент обеспечивает соответствие регионального

законодательства федеральным нормативным правовым актам.

Для повышения качества законопроектов, следует внести изменения в федеральный закон, закрепляющий основы организации и деятельности законодательных органов государственной власти субъектов Федерации, включив конкретный перечень субъектов законодательной инициативы в законодательные органы субъектов Федерации, без употребления словосочетания «иные органы». Это позволит упорядочить законодательную процедуру в субъектах Российской Федерации, обеспечить единообразную практику законодательного процесса, минимизировать количество ошибок и повысит эффективность и ответственность участия в законотворческом процессе субъектов правотворческой инициативы.

Список цитируемой литературы:

1. Авакян С.А. Конституционное право: энциклопедический словарь. М., 2000. С. 444.
2. Авакян С.А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015. С. 264-265.
3. Бутусова Н.В. Парламентское право и институт омбудсмена // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: материалы науч. конф. Москва, 21-23 марта 2002г. / под ред. проф. С.А. Авакяна. М., 2003. С. 373.
4. Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации СПб., 2004. С. 15.
5. Старостина И.А., Фатеев А.Н. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: общее и особенное // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: материалы науч. конф. Москва, 21-23 марта 2002 г. / под ред. проф. С.А. Авакяна. М., 2003. С. 348.

The list of the quoted literature:

1. Avakian S.A. Constitutional law: an encyclopedic dictionary. Moscow, 2000. P. 444.
2. Avakian S.A. Constitutional lexicon: state-legal terminological dictionary. Moscow, 2015. Pp. 264-265.
3. Butusova N.V. Parliamentary law and the Institute of the Ombudsman // Parliamentary procedures: problems of Russia and foreign experience: Materials of the scientific conference. Moscow, March 21-23, 2002 / edited by Prof. S.A. Avakyan. Moscow, 2003. P. 373.
4. Nudnenko L.A. Constitutional and legal status of a Deputy of the legislative body of state power in the Russian Federation., 2004. P. 15.
5. Starostina I.A., Fateev A.N. Legislative process in the subjects of the Russian Federation: General and special // Parliamentary procedures: problems of Russia and foreign experience: materials of the scientific conference. Moscow, March 21-23, 2002 / edited by Prof. S.A. Avakian. Moscow, 2003. P. 348.

⁶ Российская газета. 12 августа 1993 г. № 154; 31 декабря 2015 г. № 297.