

Адучиева Баина Баторовна

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА В ПАРЛАМЕНТЕ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ

Статья раскрывает понятие законодательной инициативы как важнейшей стадии законодательного процесса в Российской Федерации. Особое внимание автор уделяет правам и обязанностям, перечню субъектов права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Народном Хурале (Парламенте) Республики Калмыкия. На основе проведенного исследования автором даются определения законодательной инициативы и субъектов права законодательной инициативы, проводится сравнительно-правовой анализ на основе Конституции Российской Федерации и Степного Уложения Республики Калмыкия, касающийся субъектов права законодательной инициативы.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/10-1/2.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2012. № 10 (24): в 2-х ч. Ч. I. С. 17-19. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/10-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 34

Юридические науки

Статья раскрывает понятие законодательной инициативы как важнейшей стадии законодательного процесса в Российской Федерации. Особое внимание автор уделяет правам и обязанностям, перечню субъектов права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Народном Хурале (Парламенте) Республики Калмыкия. На основе проведенного исследования автором даются определения законодательной инициативы и субъектов права законодательной инициативы, проводится сравнительно-правовой анализ на основе Конституции Российской Федерации и Степного Уложения Республики Калмыкия, касающийся субъектов права законодательной инициативы.

Ключевые слова и фразы: законодательная инициатива; парламент; Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации; Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия; право законодательной инициативы; субъект права законодательной инициативы; общее и специальное право законодательной инициативы; права и обязанности субъекта права законодательной инициативы; закон; законопроект.

Банна Баторовна Адучиева

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
b.adu4ieva2011@yandex.ru*

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА В ПАРЛАМЕНТЕ:
ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ[©]**

Понимание термина «законодательная инициатива» представляет немалый научный интерес. На данную тему написано большое количество научных статей, диссертационных исследований, монографий, однако у исследователей она до сих пор вызывает неподдельный интерес.

Законодательная инициатива является важнейшей стадией правотворческого процесса. Именно от того, как она реализуется, зависят все последующие процедуры в представительном органе. Федеративная природа Российского государства, единство принципов организации деятельности всех органов государственной власти предполагают наличие общих закономерностей в парламентских процедурах представительных органов разных уровней (Федерации и субъектов).

Следует отметить, что законодательная инициатива, ее понятие, субъекты, содержание стали предметом исследования в работах С. В. Полениной, В. Д. Перевалова, А. А. Югова, Л. А. Окунькова, Ю. П. Орловского, Ю. А. Тихомирова, М. Я. Булошникова, Е. Ю. Киреева, Е. А. Постникова, М. А. Митюкова, С. А. Боголюбова, А. Г. Гузнова, С. В. Бошно, А. И. Абрамова, А. Нашиц, В. А. Куроптева, В. Б. Исакова, С. А. Лихачева, В. Г. Ткаченко, А. И. Шумакова и других исследователей.

В юридической энциклопедии под редакцией М. Ю. Тихомирова законодательная инициатива характеризуется как право специально уполномоченных органов, организаций и лиц возбуждать перед субъектами законодательной деятельности вопрос об издании, изменении или отмене закона либо иного акта, поступление которого влечет за собой обязательное рассмотрение его парламентом [7, с. 340].

Законодательная инициатива представляет собой начальный этап законодательного процесса, право предложить проект закона, которому соответствует обязанность законодательно его рассмотреть, приняв любое решение. Предложить проект закона парламенту может любое лицо или организация, но это не значит, что парламент обязан его рассмотреть. Парламенту обязан рассмотреть лишь такой проект закона, который исходит от субъектов, обладающих правом законодательной инициативы [6, с. 325]. В данном определении субъекты законодательной инициативы, обладающие правом законодательной инициативы, закреплены в Конституции Российской Федерации, федеральных законах.

В энциклопедическом словаре муниципального права законодательная инициатива рассматривается как первая стадия законодательного процесса, представляющая собой совокупность процессуальных действий уполномоченных органов государственной власти и должностных лиц по внесению в законодательный (представительный) орган проекта закона, порождающего обязанность парламента начать рассмотрение данного законопроекта в соответствии с установленной процедурой [3, с. 137].

На наш взгляд, законодательная инициатива - это первая стадия законодательного процесса, возникающая между представительным органом и специально уполномоченным субъектом, направленная на внесение законопроекта либо законодательного предложения, а также непосредственного участия в его рассмотрении, право отзыва.

Автор кандидатской диссертации Э. Т. Рамазанова в своей работе «Институт законодательной инициативы в правовой системе РФ: теория и практика реализации» полагает, что под субъектом права законодательной инициативы следует понимать высших должностных лиц Российской Федерации, высшие представительные

и исполнительные органы Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации и высшие судебные органы Российской Федерации [4]. Данное определение нельзя отнести к точным и научно-ценным. Оно также не отвечает критерию достоверности, так как автор относит к субъектам права законодательной инициативы высших должностных лиц без указания каких именно.

Таким образом, с нашей точки зрения, субъект права законодательной инициативы – это лицо, которое в соответствии с Конституцией Российской Федерации и иными федеральными законами имеет право вносить законопроект в законодательный (представительный) орган государственной власти либо выступать с законодательным предложением, для последующего принятия его в качестве закона.

В кандидатском исследовании Э. Т. Рамазановой «Институт законодательной инициативы в правовой системе РФ: теория и практика реализации» автором выделяются виды законодательной инициативы, которые подразделяются на право законодательной инициативы по горизонтали и по вертикали. По горизонтали существует общее и специальное право законодательной инициативы. Под общим правом законодательной инициативы следует понимать право соответствующего субъекта на внесение законопроектов по неопределенному кругу вопросов. Специальное право обеспечивает субъекту права законодательной инициативы внесение законопроектов только по определенному кругу вопросов. По вертикали право законодательной инициативы подразделяется на данное право в рамках федерального законодательства и в рамках законодательства субъектов Российской Федерации [Там же]. Таким образом, общим правом законодательной инициативы обладают члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы власти субъекта Российской Федерации. Специальным правом законодательной инициативы, т.е. правом вносить законопроекты только по вопросам, имеющим непосредственное отношение к их деятельности, обладают Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации.

Представляется обоснованным мнение профессора С. В. Бошно, связанное с определением прав и обязанностей субъектов права законодательной инициативы. Субъект права законодательной инициативы имеет право: 1) в любое время внести проект закона в законодательный орган; 2) требовать рассмотрения своей инициативы со стороны законодательного органа; 3) внести проект закона по любому вопросу (с учетом ограничений, установленных для судебных органов); 4) отозвать проект. В числе обязанностей субъекта права законодательной инициативы следует выделить следующие: 1) написание качественного текста законопроекта; 2) анализ системы действующего законодательства, регулирующего предмет проекта закона с целью определения его места в этой системе, выявление норм, которые следует отменить или изменить в связи с принятием законопроекта; 3) выбор правовой формы акта (проект нового федерального конституционного, федерального закона, проект закона об отмене, изменении или дополнении действующего федерального конституционного, федерального закона, кодифицированный акт); 4) подготовка законопроекта с учетом требований юридической техники; 5) составление пояснительной записки с обоснованием необходимости принятия данного акта; 6) подготовка финансово-экономического обоснования (для проектов законов, реализация которых потребует материальных затрат); 7) получение заключения Правительства Российской Федерации по законопроектам, предмет правового регулирования и источники финансирования которых входят в часть 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации [1, с. 18-19]. Автор рассматривает применительно к теме изучения законодательной инициативы исследование процедуры прохождения проекта закона в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и предлагает ряд мероприятий, направленных на выявление различных факторов, влияющих на качество принимаемых нормативно-правовых актов. Таким образом, профессор С. В. Бошно в своей работе к таким мероприятиям, позволяющим определить качество принимаемых законов, относит обязательное повышение уровня знаний участников законодательного процесса о юридической технике, методологии правотворчества.

Особого внимания заслуживает вопрос о перечне субъектов права законодательной инициативы, который претерпел коренные изменения после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации ч. 1. ст. 104 [2] к субъектам права законодательной инициативы относятся: Президент Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации.

Согласно Степному Уложению Республики Калмыкия ст. 35 [5] субъектами права законодательной инициативы в Республике Калмыкия являются Глава Республики Калмыкия, Председатель Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия, депутаты Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия, комиссии и комитеты Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия, Правительство Республики Калмыкия, Прокурор Республики Калмыкия, представительный орган местного самоуправления Республики Калмыкия. Перечисленные субъекты не ограничены в своем праве законодательной инициативы, т.е. они могут вносить проекты законов по любому предмету правового регулирования. Одновременно существуют

субъекты с ограниченным правом законодательной инициативы, т.е. ограничения установлены для предмета правового регулирования их проектов. Так, Верховный Суд Республики Калмыкия и Арбитражный Суд Республики Калмыкия могут вносить проекты законов по предметам их ведения.

Таким образом, можно утверждать, что конфигурация субъектов права законодательной инициативы в Республике Калмыкия и их полномочия в целом сходны с федеральным законодательным процессом. Субъекты или идентичны (например, Верховный Суд Российской Федерации – Верховный Суд Республики Калмыкия), или соответствуют друг другу, но имеются различия в наименованиях (например, Президенту Российской Федерации соответствует Глава Республики Калмыкия).

Несмотря на ряд общих моментов, имеются и отличия субъектов права законодательной инициативы. Так, в Конституции Российской Федерации названы, но не предусмотрены в региональном законодательстве законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Это вызвано тем, что в Республике Калмыкия нет органов с соответствующими наименованиями или компетенцией. Кроме того, несмотря на разрешение федерального законодательства, не создан Конституционный Суд Республики Калмыкия.

Так, в региональном законодательстве Республики Калмыкия имеются субъекты права законодательной инициативы, отсутствующие в Федеральном Парламенте: Председатель Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия, комиссии и комитеты Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия, Прокурор Республики Калмыкия, представительные органы местного самоуправления Республики Калмыкия. Данное отличие частично связано с тем, что Республика имеет другую систему органов. Так, например, ее парламент состоит из одной палаты. Предоставление права законодательной инициативы прокурору имеет историческое объяснение: в СССР Генеральный прокурор обладал правом законодательной инициативы и случайно был лишен этого права в Конституции РФ 1993 года.

Список литературы

1. **Бошно С. В.** Законодательная инициатива в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юр. наук. М., 1997. С. 18-19.
2. **Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.constitution.ru>
3. **Муниципальное управление: энциклопедический словарь** / под общ. ред. В. К. Егорова, И. Н. Барцица. М.: Изд-во РАГС, 2008.
4. **Рамазанова Э. Т.** Институт законодательной инициативы в правовой системе РФ: теория и практика реализации: дисс. ... канд. юр. наук. М., 2005. 165 с.
5. **Степное Уложение (Основной Закон) Республики Калмыкия от 5 апреля 1994 г.** [Электронный ресурс]: в ред. Закона Республики Калмыкия № 174-IV-3 от 09.04.2010 г. URL: <http://www.huralrk.ru/stepnoe-ulozhenie.html>
6. **Юридическая энциклопедия** / под ред. Б. Н. Топорнина. М.: Юристь, 2001.
7. **Юридическая энциклопедия** / под ред. М. Ю. Тихомирова. М.: Изд-во М. Ю. Тихомирова, 2008.

LEGISLATIVE INITIATIVE IN PARLIAMENT: GENERAL AND SPECIAL

Baina Batorovna Aduchieva

*Russian Academy of National Economy and State Service under the RF President
b.adu4ieva2011@yandex.ru*

The author reveals the notion “legislative initiative” as the most important stage of the legislative process in the Russian Federation, pays particular attention to the rights and obligations, the list of subjects with the right of legislative initiative in the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation and People’s Khural (Parliament) of the Republic of Kalmykia, basing on the research defines “legislative initiative” and “subjects with the right of legislative initiative”, and conducts the comparative-legal analysis on the basis of the Constitution of the Russian Federation and the Steppe Code of the Republic of Kalmykia concerning subjects with the right of legislative initiative.

Key words and phrases: legislative initiative; parliament; State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation; People’s Khural (Parliament) of the Republic of Kalmykia; right of legislative initiative; subject with the right of legislative initiative; general and special right of legislative initiative; rights and obligations of subject with the right of legislative initiative; law; draft law.