

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ, ПРОБЛЕМЫ, ПРАКТИКА

© 2018 г. Ю. Г. Арзамасов

Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”, Москва

E-mail: arzam.ruk@mail.ru

Поступила в редакцию 25.12.2017 г.

Статья посвящена рассмотрению нормативной основы и реализации конституционного права законодательной инициативы в современной России. Исследуются проблемы понимания права законодательной инициативы, приводится официальная позиция по этому вопросу, выраженная в ст. 107 Регламента Государственной Думы. Отмечается, что в российском законодательном процессе данное право корреспондируется законодательной обязанностью Государственной Думы рассмотреть данный законопроект, представленные с ним документы и принять соответствующее решение.

Сделан вывод, что право законодательной инициативы осуществляется неоднородно, поскольку Государственная Дума принимает разные по юридической силе законы.

Дискутируется вопрос, с какого момента начинается стадия законодательной инициативы. При этом приводятся точки зрения как отечественных, так и зарубежных авторов.

Делается вывод, что реальный объем полномочий субъектов, обладающих в России правом законодательной инициативы, не одинаков, так как зависит от политического и юридического статуса субъектов конституционных правоотношений.

Дискутируется проблема субъектного состава лиц, обладающих правом законодательной инициативы, который определен ст. 104 Конституции России. Автор приходит к выводу о расширении субъектного состава лиц, обладающих правом законодательной инициативы в современной России, в который кроме Генерального прокурора следует внести Уполномоченного по правам человека и гражданина, а также положительно зарекомендовавшие себя крупные общественные организации.

Отмечается, что лучшей формой, в которой будут закреплены нормы, регламентирующие право законодательной инициативы, является Федеральный закон “О нормативных правовых актах в Российской Федерации”.

Ключевые слова: законы, нормативные правовые акты, формы права, источники права, нормотворческий процесс, законодательный процесс, стадия законодательного процесса, законодательная инициатива, право на законодательную инициативу, реализация права на законодательную инициативу, парламент, президент, депутаты, правительство, Генеральный прокурор.

DOI: 10.7868/S0132076918050013

Право на законодательную инициативу является определенным видом права на нормотворческую инициативу. Однако данное право следует отличать от самой нормотворческой инициативы, под которой понимается “направление органу власти или должностному лицу, уполномоченному на осуществление функций по нормативно-правовому регулированию, проекта нормативного правового акта либо предложений о необходимости принятия, изменения, дополнения или отмены нормативного правового акта”¹. При этом разно-

образие форм нормотворческой инициативы всецело зависит от видов нормотворчества. Например, нормотворческая инициатива субъектов Российской Федерации и муниципальных органов власти может быть выражена в форме концепций нормативных правовых актов, различных предложений об их принятии, изменениях либо отмене.

В США нормотворческая инициатива может выражаться, к примеру, в действиях президента. Он имеет право разработать проект билля и передать его членам Конгресса от своей партии, чтобы они внесли его на рассмотрение в соответствующую палату. Помимо этого президент может предложить свои законодательные идеи Конгрессу в рамках

¹ Арзамасов Ю.Г. Право на нормотворческую инициативу // Права человека: энциклопедический словарь / отв. ред. С.С. Алексеев. М., 2009. С. 289.

ежегодных посланий о состоянии Союза (так называемое Послание нации)².

В Канаде, “чтобы внести законопроект в Палату общин, министр должен подать в Парламент письменное уведомление за 48 часов. Отдел законодательства и планирования/Секретариат Тайного Совета (ОЗиП/С) вместе с секретариатом Представителя Правительства в Палате общин организует подачу уведомления путем включения заглавия законопроекта в повестку дня Палаты общин, после чего подача законопроекта министром происходит автоматически без обсуждения. Министр, вносящий законопроект, перед Палатой не выступает³. Согласно регламенту депутат также должен дать письменное уведомление о своем намерении внести законопроект за 48 часов в Палату. При этом он должен получить формальное согласие Палаты общин. Законодательная практика не знает примеров отказа депутату в разрешении внести билль на рассмотрение Палаты общин.

Практически в любом современном демократическом государстве начало реализации права на законодательную инициативу по существу выступает первой стадией законодательного процесса, если понимать под ним официально оформленный этап, связанный в первую очередь с разработкой и принятием различных законопроектов.

Согласно официальным данным Министерства юстиции РФ, на 9 января 2018 г. в стране действует 115 091 федеральный закон. В Государственную Думу только 7-го созыва было внесено 1584 проекта федеральных законов⁴. Однако не все из внесенных проектов стали законами, регламентирующими различные правовые отношения в современном российском социуме, а только 656 проектов. Как видим, более 40% из них не были приняты депутатами Государственной Думы. При этом три законопроекта были отклонены и не подписаны Президентом РФ.

Только в 2017 г. в Государственную Думу было внесено 1210 проектов федеральных законов, из них принято 514 проектов, что составляет 36% от общего числа. Президент отклонил два принятых законопроекта, а подписал 446.

Говоря о реализации права законодательной инициативы в современных условиях, не следует забывать, что Россия является федеративным государством по форме своего государственного устройства. При этом она создана по национально-территориальному принципу. На 9 января

2018 г. в ней действует 1 281 117 нормативных правовых актов субъектов Федерации.

Анализ данных федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Федерации показывает, что явно просматривается тенденция увеличения числа нормативных правовых актов, принятых законодательными и исполнительными органами субъектов Федерации⁵. За последние семь лет федеральный регистр пополнился более чем на 748 тыс. нормативных правовых актов.

Однако количественные показатели, к большому сожалению, не отразились на качестве региональных нормативных правовых актов. Не всегда они являются образчиками законности⁶.

Согласно официальному обзору практики ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Федерации (по состоянию на 25.10.2017 г.), подготовленному Минюстом России, законодательные акты (конституции, уставы, кодексы, законы субъектов Российской Федерации) субъектов Федерации составляют 203 тыс.⁷

Однако с какого момента начинается сам процесс реализации права законодательной инициативы? При ответе на этот вопрос нам следует обратиться к мнению как отечественных, так и зарубежных ученых. Помимо этого рассмотрим и нормативные документы, позволяющие ответить на поставленный вопрос.

⁵ “Наибольшая нормотворческая активность наблюдается в субъектах Российской Федерации, входящих в Центральный федеральный округ (в федеральном регистре содержатся около 260 тыс. правовых актов). Так же высокая нормотворческая активность отмечена в субъектах Российской Федерации, входящих в Приволжский и Сибирский федеральные округа (в федеральном регистре 239 и 226 тыс. правовых актов соответственно)” (см.: URL: http://pravo.minjust.ru/analytics_statistics/reviews/obzor-praktiki-vedeniya-federalnogo-registra-normativnyh-pravovyh-aktov-subektov-rossiiskoi).

⁶ Так, например, в Центральном федеральном округе согласно данным Минюста России из действующих 161 945 нормативных правовых актов соответствуют федеральному законодательству только 80 008 актов, т.е. практически половина. По Приволжскому федеральному округу общее количество актов, содержащихся в федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов Федерации в электронном виде, составляет 224 963 акта. Из них действующих актов зарегистрировано 144 273, при этом только 69 366 актов соответствуют федеральному законодательству. Что касается Сибирского федерального округа, то и здесь ситуация согласно данным федерального регистра выглядит не лучшим образом, поскольку из 122 660 действующих нормативных правовых актов соответствуют федеральному законодательству только 60 870, что составляет 49,6% (см.: URL: <http://minjust.ru/ru/2017/svedeniya-o-sostoyanii-federalnogo-registra-normativnyh-pravovyh-aktov-subektov-rossiiskoy>).

⁷ См.: там же.

² См.: *Sullivan J.V.* How Our Laws Are Made. Washington, 2007.

³ Законотворчество в Канаде / отв. ред. С.В. Кабышев; пер. с англ. М., 2006. С. 177.

⁴ По состоянию на 9 января 2018 г. (см.: URL: <http://www.duma.gov.ru>).

Как показал проведенный анализ, у современных ученых нет единого мнения на этот счет. К примеру, С.С. Тихонова полагает, что стадия законодательной инициативы начинается с составления первичного текста законопроекта (с указанием на титульном листе субъекта законодательной инициативы) и пояснительной записки к нему⁸.

Официальная же позиция по этому вопросу выражена в ст. 107 Регламента Государственной Думы, где указано, что право законодательной инициативы реализуется, когда законопроект внесен в Государственную Думу и зарегистрирован в Управлении документационного обеспечения Аппарата Государственной Думы.

Далее процедура выглядит следующим образом. На внесенный законопроект заводится электронная регистрационная карта, где указывается информация о законопроекте и сроках его поступления в Государственную Думу, о прохождении законопроекта в Думе, об одобрении Государственной Думой федерального конституционного закона или о его принятии и рассмотрении указанных законов Советом Федерации и Президентом РФ. На этой стадии субъект права законодательной инициативы ставит перед парламентом вопрос о необходимости принятия того или иного проекта закона либо о внесении определенных поправок в действующее законодательство.

Некоторые американские ученые считают, что стадия законодательной инициативы начинается с момента рассмотрения предлагаемых законопроектов в специальной канцелярии (Revisor of Statutes) перед их официальным представлением на чтении в палате Конгресса, где законопроекты редактируются, чтобы они соответствовали надлежащей форме и стилю. Когда подана заявка на законопроект, ему присваивается номер справочного документа (LR), который используется для отслеживания запроса до тех пор, пока он не будет напечатан в качестве законодательного документа (LD)⁹.

Однако у зарубежных коллег есть и другая точка зрения по данной проблеме, согласно которой процесс законодательной инициативы начинается с момента внесения текста билля (законопроекта) на рассмотрение в парламент¹⁰.

В российском законодательном процессе это право корреспондируется законодательной

обязанностью Государственной Думы рассмотреть данный законопроект и представленные с ним документы и принять соответствующее решение. После регистрации законопроекта производится проверка соблюдения необходимых условий надлежащего осуществления права законодательной инициативы, а именно: а) соответствует ли законопроект и передаваемые вместе с ним документы установленным требованиям; б) является ли лицо, представившее законопроект, действительно субъектом права законодательной инициативы.

Законодательная инициатива в Российской Федерации регламентируется Конституцией РФ и регламентами палат Федерального Собрания РФ. Дискутируя по данному вопросу, К.К. Иванов не без основания категорично утверждает, что “право законодательной инициативы возникает с момента внесения самого законопроекта”¹¹. Однако здесь с теоретической точки зрения, хотя и основанной, конечно, на законодательной эмпирике, следует уточнить, что необходимо различать право законодательной инициативы, закрепленное в Конституции и детализированное подзаконными нормами регламентов, и сам процесс реализации этого права. При этом у субъекта, обладающего правом законодательной инициативы, реально есть еще определенный набор полномочий, связанных с реализацией исследуемого конституционного права, среди которых надо выделить право требования рассмотреть внесенный субъектом законопроект, отозвать внесенный проект федерального закона и право устранить замечания, сделанные законодательным органом.

В этой связи справедливо суждение А.В. Ильина о том, что “первая стадия реального (практического) законотворчества (стадия законодательной инициативы) связана с механизмами осуществления уполномоченными субъектами права своих возможностей и правомочий по внесению на рассмотрение парламента подготовленного в ходе предварительных законотворческих процедур проекта закона или законопредложения с сопровождающими их юридическими документами, а также — связана с вариантами действий парламента и его структурных подразделений (комитетов, комиссий) в случае подобного внесения проекта закона или законопредложения”¹².

⁸ См.: Тихонова С.С. Пояснительная записка к законопроекту в уголовно-правовой сфере: значение в процессе современного правотворчества // Юридическая техника. 2012. № 6. С. 538.

⁹ См.: Sullivan J.V. Op. cit.

¹⁰ См.: Valerie Heitshusen Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress. Congressional Research Service, February 16, 2017.

¹¹ Иванов К.К. К вопросу о применении совместной законодательной инициативы субъектами Российской Федерации // Международный науч.-исслед. журнал. 2013. № 12—4. С. 133.

¹² Ильин А.В. Оптимизация правотворческой деятельности в современной России (Вопросы теории и практики). СПб., 2005. С. 108.

Между тем детальный анализ положений ст. 104 такого подзаконного нормативного правового акта, как Регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ, говорит о том, что право законодательной инициативы осуществляется неоднородно, так как оно может быть реализовано в трех основных формах внесения проектов законов в Государственную Думу, которые, пройдя все без исключения стадии законодательного процесса и приобретя статус закона, вне всяких сомнений, хотя и приняты одним властным федеральным органом власти, будут иметь различную силу. Во-первых, это законы Российской Федерации о поправках к Конституции РФ. Вторую группу составляют федеральные конституционные законы. В-третьих, это — многочисленные проекты федеральных законов.

Здесь следует заметить, что у всех трех перечисленных форм законопроектов есть общие черты, которые характеризуют их как акты, обладающие высшей юридической силой, т.е. как федеральные законы — основные источники и одновременно формы современной российской правовой системы¹³.

Между тем, как показывает анализ норм конституционного права, реальный объем полномочий субъектов, которые согласно российскому законодательству обладают правом законодательной инициативы, не одинаков. Он зависит прежде всего от политического и юридического статуса данных субъектов конституционных правоотношений. Так, например, согласно ст. 134 Конституции РФ предложения о поправках и пересмотре положений Конституции могут вносить только Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов Федерации, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. Из анализа данной нормы следует, что перечисленные в ст. 134 субъекты законодательной инициативы имеют большие полномочия по сравнению с другими субъектами¹⁴.

¹³ К такому выводу в свое время пришла проф. Н.Л. Гранат, которая отмечала, что высшая юридическая сила законов выражается в следующем: 1) все остальные правовые акты должны исходить из законов и соответствовать им, а в случаях противоречия законам действует последний; 2) никто не вправе отменить или изменить закон, кроме органа, который его создал; 3) законы не подлежат утверждению каким-либо другим органом после их принятия (см.: Гранат Н.Л. Источники права // Юрист. 1998. № 9. С. 9).

¹⁴ Например, 31 декабря 2008 г. вступил в силу Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы

Что касается ратификации международных договоров, а также их прекращения и приостановления, то такими полномочиями согласно российскому законодательству обладают Президент РФ и Правительство РФ. Более того, только Правительство РФ может вносить проект федерального закона о федеральном бюджете в Государственную Думу.

В современных условиях, когда Федеральным Собранием приняты основные системообразующие и системоопределяющие кодифицированные федеральные законы, составляющие костяк правовой основы главных отраслей системы российского права (Гражданский, Земельный, Семейный, Налоговый, Уголовный кодексы и др.), право законодательной инициативы на практике осуществляется в основном в форме внесения в Государственную Думу законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы Российской Федерации, а иногда и в законы РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы, либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР и поправок к законопроектам¹⁵.

Субъектный состав лиц, обладающих правом законодательной инициативы, определен ст. 104 Конституции РФ, в которой указано, что данное право принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов Федерации, а также Конституционному Суду РФ и Верховному Суду РФ «по вопросам их ведения».

Между тем, как показывает проведенный анализ, данный перечень лиц, обладающих правом законодательной инициативы, не является бесспорным. Основная дискуссия основывается прежде всего на сравнительном анализе норм российского

в отношении Правительства Российской Федерации», согласно которому была введена обязанность Правительства РФ представлять Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

¹⁵ Согласно статистическим данным Центра мониторинга права при Совете Федерации, членом Экспертного совета которого являлся автор этих строк, удельный вес базовых законов, принятых Государственной Думой в 2000 г., составил 38%, а изменяющих законов — 62%. В 2001 г. ситуация начинает меняться, поскольку базовых законов было принято 49% от общего числа принятых законопроектов, а изменяющих законов — соответственно, 51%. Причем эта тенденция продолжала увеличиваться и в 2011 г., поскольку было принято только 30% базовых законов от общего числа принятых законопроектов.

законодательства с зарубежным законодательством, а также норм действующей Конституции с нормами Конституции РСФСР 1978 г.

Как подчеркивает В.А. Лихобабин, нигде в мире нет такого количества законодательных инициатив, как в Российской Федерации¹⁶. Вне всяких сомнений, это количество связано с большим субъектным составом лиц, обладающих правом законодательной инициативы в России.

Какова же зарубежная практика по данному вопросу? Например, в США и Великобритании вносить законопроекты имеют право только члены парламента¹⁷. В ФРГ депутаты не обладают правом индивидуальной инициативы. Там законопроекты вносятся фракцией либо группой депутатов, которая насчитывает не менее 5% депутатов Бундестага. В Испании право законодательной инициативы принадлежит правительству и парламентариям. Кроме этого, формально там предусмотрена возможность реализации народной законодательной инициативы. Она заключается в том, что проект закона, который набирает не менее 500 тыс. подписей, направляется в Конгресс депутатов.

В научной среде России на современном этапе также продолжают настойчиво звучать голоса за расширение круга субъектов права законодательной инициативы. Так, например, К.К. Иванов, говоря, что важнейшим полномочием Совета Федерации и его членов является право законодательной инициативы, высказывается за расширение перечня субъектов права законодательной инициативы и распространение ее на комитеты Совета Федерации¹⁸. Профессор В.Б. Исаков так аргументирует свою позицию по данной проблеме: «Вряд ли оправданно лишение права законодательной инициативы комиссий и комитетов парламента... В итоге законопроекты и поправки, вносимые комиссиями и комитетами парламента, оформляются как исходящие от отдельного или “от группы депутатов – членов комитета”, что маскирует их истинный статус. Трудно понять причины лишения

права законодательной инициативы Генерального прокурора РФ, в ведомстве которого сосредоточивается чрезвычайно важная информация о практике реализации законов и пробелах в правовом регулировании»¹⁹. Как отмечает Б.Б. Адучиева, Генеральный прокурор “случайно был лишен этого права в Конституции РФ 1993 года”²⁰. С нашей точки зрения, такие вещи случайно не происходят. В исключении из состава субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, Генерального прокурора просматривается политическая воля действовавшего на тот момент Президента России.

Между тем и Генеральный прокурор, и комитеты федерального парламента не так уж и ограничены в реализации права законодательной инициативы, поскольку Генеральный прокурор реализует свою законодательную инициативу с помощью Президента РФ, в подчинении которого (как Верховного Главнокомандующего) он находится, Правительства РФ либо других субъектов, обладающих конституционным правом законодательной инициативы. Однако для более оперативного реагирования на существующие в государстве проблемы, требующие срочного правового вмешательства, в современных условиях криминализации российского общества такой контрольный орган государственной власти в России, как Генеральный прокурор РФ, на наш взгляд, должен быть наделен правом законодательной инициативы.

Что же касается “комиссий и комитетов парламента”, то их члены, т.е. депутаты, сами являются полноценными субъектами права законодательной инициативы, которую на практике в современных условиях лоббизма и хотя и редких, но иной раз возникающих парламентских разногласий (принятие годового бюджета и т.п.) реализуют данное право либо единолично, либо коллективно, объединяясь в депутатские группы. В этой связи предоставление права законодательной инициативы комитетам и комиссиям считаем нецелесообразным.

Если обратимся к нормам Конституции 1978 г., то увидим, что таким правом обладали, хотя и не так часто реализовывали, и общероссийские общественные организации. С инициативами выходили, например, Центросоюз, союзы деятелей кинематографии, искусства и др. Иными словами,

¹⁶ См.: Лихобабин В.А. Правительство как субъект права законодательной инициативы: российская модель и мировой опыт // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 7. С. 21–24.

¹⁷ Так, в разд.1 ст. 1 Конституции США закреплено: “Все законодательные полномочия, настоящим установленные, принадлежат Конгрессу Соединенных Штатов, который состоит из Сената и Палаты представителей” (см.: Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / пер. с англ.; сост. В.И. Лафитский; под ред. и со вступ. ст. О.А. Жидкова. М., 1993).

¹⁸ См.: Иванов К.К. Правовые основы разработки и рассмотрения законопроектов в парламенте России: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 11.

¹⁹ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.В. Лазарева. 4-е изд., доп. и перераб. М., 2009. С. 686.

²⁰ Адучиева Б.Б. Законодательная инициатива в парламенте: общее и особенное // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 10 (24): в 2 ч. Ч. I. С. 17–19.

здесь речь идет о тех субъектах правоотношений, которые не являются властными структурами, органами современного Российского государства, а выступают в сегодняшних условиях развития российского социума как независимые субъекты гражданского общества, строительство которого на данном этапе связано с целым рядом внутренних и внешних проблем (экономический кризис, недостаточно развитый средний класс, отсутствие здоровой конкуренции у предпринимателей, высокие кредитные ставки в учреждениях банковской системы, низкий уровень правовой и общей культуры и др.).

Таким образом, если мы реально желаем прогресса российской законодательной политике, то в ее формировании и реализации, вне всяких сомнений, в обязательном порядке должны принимать участие развитые, имеющие реальную поддержку населения различных слоев России, положительно зарекомендовавшие себя практическими позитивными делами, направленными на развитие социальной, экономической, правовой политики институты гражданского общества. Причем такие институты гражданского общества, должны быть созданы не по “указу свыше”, а по инициативе народных масс. Только тогда они будут понимать суть поставленных перед обществом проблем и решать их посредством права.

В апреле 2013 г. появился совершенно новый для российской правовой системы демократический институт – Российская общественная инициатива (РОИ). Модераторы ее в срок не более чем два месяца проверяют выдвинутую гражданами, общественными организациями, органами власти инициативу на ее соответствие Правилам, утвержденным Указом Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183. Затем общественная инициатива размещается на Интернет-ресурсе РОИ (www.roi.ru), ей присваивается соответствующий номер, и она становится доступна для голосования. Сбор голосов в поддержку инициативы может осуществляться в срок не более одного года со дня размещения общественной инициативы. Таким образом, мы видим, что демократически настроенные, инициативные граждане России на специальной платформе в сети Интернет получили право опубликовать свою инициативу на принятие законопроекта.

Однако здесь не все так просто, как кажется на первый взгляд. Во-первых, выдвинутая инициатива федерального уровня должна собрать 100 тыс. и более подписей. Только это дает право инициаторам добиться от Государственной Думы принятия определенного законопроекта. Во-вторых, на практике реализация данной процедуры внесения общественной

инициативы реально трудно реализуема²¹. В-третьих, как показывает практика, экспертная рабочая группа федерального уровня может отклонить инициативу, даже если она получила необходимую поддержку голосов²². В-четвертых, экспертная рабочая группа может просто проигнорировать общественную инициативу даже федерального уровня, которая набрала 100 тыс. и более голосов²³.

²¹ Так, на 9 января 2018 г. на Интернет-ресурсе РОИ (www.roi.ru) зарегистрировано 11 524 инициативы, на обсуждении находится 2191 инициатива. Наиболее интересными, на наш взгляд, являются следующие.

“Обязать законодательно поставщиков коммунальных услуг экономически обосновывать каждое повышение тарифов”. Данная инициатива, несомненно, затрагивает каждого собственника квартиры, однако на 9 января 2018 г. за нее проголосовали всего 18 640 человек. Против этой инициативы подано 46 голосов.

“Изменить систему оплаты труда в государственных учреждениях и органах власти Российской Федерации”. Сегодня в России значительная часть бюджетных денег используется не по назначению, что породила так называемая “новая система оплаты труда в бюджетной сфере (НСОТ)”, введенная в 2008 г. За данную инициативу на 9 января 2018 г. проголосовали 17 342 человека, а против – всего 68.

“Установить единый срок по обращениям граждан, равный 15 рабочим дням”. В настоящее время российским законодательством предусмотрен срок в 30 дней на обращение граждан, а по вопросам, связанным с миграцией, – 20 дней. Данная инициатива направлена, во-первых, на то, чтобы уравнивать в правах всех субъектов правоотношений по срокам рассмотрения их обращений. Во-вторых, ее реализация значительно сократит количество необоснованных задержек с ответами органов власти и должностных лиц. В-третьих, воплощение в жизнь данной инициативы, по нашему мнению, частично сократит беспредел коррумпированных государственных служащих. За данную инициативу на 9 января 2018 г. проголосовали 6891 человек, против – 81.

Как видим, граждане России либо еще мало информированы о наличии возможности высказать свое мнение по той или иной инициативе, либо просто не хотят этим заниматься, не веря в возможность положительного результата.

²² Так, например, экспертная рабочая группа отклонила «интернет-петицию об отмене “закона Яровой”», который обязывает операторов и интернет-компании в течение полугодия хранить телефонные звонки, смс-сообщения и другую информацию пользователей в целях противодействия терроризму. Ранее петиция набрала 100 тыс. голосов на портале Российской общественной инициативы www.roi.ru. Члены рабочей группы опровергли доводы авторов петиции и пришли к выводу, что закон не противоречит Конституции, а его исполнение не приведет к сверхзатратам со стороны операторов и сокращению поступлений в бюджет» (см.: URL: <http://www.roi.ru/news/65/>). В то же время, как информирует нас портал www.roi.ru, рабочая группа подготовила определенные рекомендации для Правительства РФ, парламента и Верховного Суда РФ, направленные на минимизацию нагрузки на бизнес.

²³ Так, например, случилось с инициативой № 87Ф21245 (Оплата государством аборт только по медицинским показаниям), которая была передана на рассмотрение в экспертную группу 9 февраля 2016 г., но сих пор по ней не принято решение и нет никакой информации.

Такое поведение рабочей группы, на наш взгляд, тормозит процесс демократических изменений в современной России, «игнорирование получивших поддержку граждан Российской Федерации общественных инициатив подрывает доверие к власти и ставит под сомнение необходимость дальнейшего существования такого ресурса, как сайт “РОИ”»²⁴.

Мониторинг конституционных норм показал, что право на законодательную инициативу может быть как **общим**, так и **специальным**, т.е. здесь речь фактически идет о реализации узкоспециальной компетенции. Например, общее право, иными словами право, не ограниченное предметом правового регулирования, не считая ст. 71–73 Конституции РФ, принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов Федерации. Такое заключение основывается на том, что данные субъекты обладают правом законодательной инициативы в полном объеме, поскольку они уполномочены вносить законопроекты по различным вопросам (финансовым, социальным, культурным и т.д.). Практически им дозволено выступать с любой законодательной инициативой, чего не скажешь о субъектах, обладающих специальным правом законодательной инициативы в России. Правом такой законодательной инициативы на сегодняшний день обладают всего несколько субъектов. Во-первых, это Конституционный Суд РФ, во-вторых, это Верховный Суд РФ. Данные судебные органы согласно ст. 104 Конституции РФ, реализуют право законодательной инициативы только “по вопросам их ведения”.

Такая неточная формулировка породила научную дискуссию по определению пределов реализации права законодательной инициативы. Например, проф. С.А. Авакьян расширительно толкует данное выражение, поскольку считает, что “любой вопрос жизни страны в той или иной форме может стать вопросом ведения соответствующего суда”²⁵. Буквального толкования придерживается проф. В.В. Лазарев, который отмечает, что предмет законодательной инициативы КС РФ составляют вопросы регламентации полномочий и деятельности суда, его взаимоотношений с другими органами²⁶.

Между тем норма, закрепленная в ст. 104 Конституции РФ, явилась определенным лекалом,

правовой моделью для практики, поскольку и Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ крайне редко реализуют указанное право. В год Верховным Судом иницируются всего несколько законопроектов. В основном иницируются изменяющие законы. Примером может служить Федеральный закон от 5 апреля 2016 г. № 103-ФЗ “О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации”. Исключение составил 2000 г., когда было иницировано 19 проектов законов.

Еще реже выходит с законодательными инициативами Конституционный Суд РФ. Такое положение дел М.Ф. Косолапов объясняет тем, что принятый по инициативе Конституционного Суда закон может быть оспорен в будущем по основанию его неконституционности именно в данном органе судебной власти²⁷. Обозначенную ситуацию так прокомментировала проф. Л.А. Тхабисимова: “Самоограничение Конституционного Суда РФ в части реализации указанного полномочия согласуется с тем пониманием, что если законопроект Конституционного Суда РФ впоследствии, уже в качестве действующего закона, станет предметом его рассмотрения, то это может поставить под сомнение объективность Конституционного Суда РФ”²⁸.

Однако подобная ситуация существует и с правом законодательной инициативы, предоставленным Президенту РФ, который не только вносит законопроект в парламент, но и после его принятия депутатами Государственной Думы и одобрения верхней палатой Федерального Собрания подписывает закон и обнародует его. Тем самым Президент РФ выступает, как и Конституционный Суд, определенным органом контроля за легитимностью федеральных законов. Такое полномочие Президента РФ на первый взгляд можно поставить под сомнение, что и делает проф. С.А. Авакьян, отмечая, что, внося законопроект, Президент РФ “как бы освобождает себя от последующего выполнения... функции” подписания закона. “Наложение им вето на такой закон, поступивший из палат, будет вообще несурзацей”²⁹.

Дискутируя по данной проблеме, следует заметить, что законодательный процесс — это коллективная, интеллектуальная, аналитическая, научная

²⁴ См.: URL: <http://www.roi.ru/32612/>

²⁵ Авакьян С.А. Федеральное Собрание — парламент России. М., 1999. С. 285.

²⁶ См.: Лазарев В.В. Некоторые спорные вопросы теории и практики конституционного правосудия // Вестник КС РФ. 1997. № 3.

²⁷ См.: Косолапов М.Ф. Судебная власть в конституционном строе России / под ред. Б.С. Эбзеева. Саратов, 2005. С. 77.

²⁸ Нормография: теория и технология нормотворчества: учеб. для бакалавриата и магистратуры / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2017. С. 256.

²⁹ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учеб. курс: учеб. пособие: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 605, 606.

и в то же время процессуальная деятельность, в которой принимают участие различные субъекты, относящиеся ко всем трем ветвям власти. При установленном в государстве демократическом режиме они должны не вести “войну друг с другом”, делая отрицательные заключения, накладывая вето и т.п., а помогать друг другу сделать высококачественный с точки зрения как содержания, так и формы законодательный продукт — акт, обладающий высшей юридической силой, т.е. нормативный правовой акт в форме федерального закона.

Однако на сегодняшний день ситуация такова. Если Президент РФ и вносит проект закона, то это не говорит о том, что в неизменном состоянии проект ляжет ему на подпись, и он, не глядя, подпишет его. Ситуация с прохождением законопроекта может быть различной. Так, например, на законопроект могут поступить отрицательные заключения из Правового управления, Правительства РФ, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, регионов, если их интересы затрагивают нормы проекта и других органов государственной власти. По предложению комитетов и комиссий Государственной Думы и депутатов во время второго чтения законопроект может быть сильно изменен и дополнен не только отдельными статьями, но и целыми правовыми институтами, которых не было в первоначальной редакции проекта федерального закона. Таким образом, окончательный вариант законопроекта по сравнению с внесенным в Совет Государственной Думы может значительно отличаться. В этой связи, если законодательный процесс будет проходить в русле демократических начал и институтов, подвергать сомнению осуществление права законодательной инициативы Президентом РФ считаем нецелесообразным.

Специальным правом законодательной инициативы с 1992 по 2014 г. обладал также Высший Арбитражный Суд РФ, который в этот период являлся высшим судебным органом по разрешению в основном экономических споров, рассматриваемых арбитражными судами Российской Федерации.

К органам, обладающим специальным правом законодательной инициативы, на наш взгляд, следует отнести также **законодательные и исполнительные органы автономной области и автономных округов**, поскольку согласно ч. 3 ст. 66 Конституции РФ по их представлению может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе.

Общее право законодательной инициативы согласно нормам ст. 50 Регламента Государственной Думы реализуют Президент РФ (все внесенные им законопроекты рассматриваются в первую очередь)

и Правительство РФ — “в случае необходимости оперативного законодательного регулирования в социально-экономической сфере”. В список законов, которые в первую очередь рассматриваются Государственной Думой, входят:

законопроекты о бюджете;

проекты законов о ратификации международных договоров Российской Федерации;

законопроекты, необходимость принятия которых вытекает из федеральных конституционных законов и федеральных законов, вытекающих из решений Конституционного Суда РФ;

законопроекты, внесенные в Думу во исполнение посланий и поручений Президента РФ и Председателя Государственной Думы.

Помимо этого Совет Госдумы может также практически любой законопроект счесть важным и поставить его рассмотрение в первоочередную повестку.

Согласно ст. 13 Регламента Государственной Думы “членами Совета Государственной Думы с правом решающего голоса являются Председатель Государственной Думы, первые заместители Председателя Государственной Думы, заместители Председателя Государственной Думы, руководители фракций”.

Самым результативным субъектом, обладающим правом законодательной инициативы на сегодняшний день является Правительство РФ. Такая тенденция наблюдается еще с 90-х годов. Например, в 1996 г. правительство инициировало 187 проектов законов. В 2010 г. количество законодательных инициатив составило 215. При этом были “неурожайные” годы. Например, в 2000 г. правительством было инициировано всего 60 законопроектов. Такое положение дел может навести на мысль о неравнозначности политического и государственного статусов субъектов, обладающих конституционным правом законодательной инициативы³⁰.

В 2015 г. Правительство РФ инициировало более 270 проектов федеральных законов. Если сравнить

³⁰ Заместитель Председателя Правительства РФ И.И. Шувалов так комментирует сложившуюся законодательную практику по осуществлению права законодательной инициативы: “Правительство России становится одним из основных участников законотворческой деятельности. Ему, естественно, должна принадлежать ведущая роль и в обеспечении научных основ законотворчества в Российской Федерации. Эта задача может быть осуществлена как путем совершенствования собственной законотворческой деятельности, так и путем создания условий для совершенствования деятельности иных субъектов законотворчества, для теоретической разработки проблем содержания и процедур законодательства” (см.: Шувалов И.И. Взаимодействие Правительства Российской Федерации с другими участниками законотворческого процесса // Журнал рос. права. 2004. № 6. С. 19).

количество законодательных инициатив правительства и президента, то в современных условиях законодательного процесса наблюдается уменьшение президентских инициатив. Например, в 2015 г. Президент РФ инициировал всего 38 законопроектов.

Можно ли здесь говорить об определенном спаде законотворческой деятельности Президента РФ, а именно — снижении деятельности Государственного правового управления Администрации Президента РФ? Скорее всего — нет, поскольку Президент РФ часто принимает указы нормативного содержания. Здесь просматривается его статус не только как главы государства, но и как Верховного Главнокомандующего.

Другой момент. Президент РФ часто на совещаниях и на заседаниях правительства дает поручения правительству разработать тот или иной проект закона. В дальнейшем с этим законопроектом в Государственную Думу обращается правительство, которое уже выступает в роли инициатора законопроекта. Такое положение дел объясняется прежде всего тем, что законопроекты Президента РФ и Правительства РФ носят, как правило, важное для страны и ее граждан значение и рассматриваются при поступлении в Государственную Думу в первую очередь.

По данным Центра научной политической мысли и идеологии (Центр Сулакшина), второе место в законодательной активности в 2015 г. заняли депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ. На практике депутаты довольно часто применяют такой прием, как совместная законодательная инициатива, когда несколько субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, вносят в законодательный орган один законопроект³¹.

Разработчиком может быть как отдельное лицо, так и рабочая группа, состоящая из депутатов, научных работников, правоприменителей и т.д. Однако в современных условиях депутаты российского парламента все чаще вносят коллективные законопроекты, в данном случае федеральный закон инициирует целая группа депутатов³².

³¹ Так, например, 16 декабря 2015 г. депутаты Государственной Думы В.Г. Соловьев и В.И. Бессонов внесли в Государственную Думу законопроект «О внесении изменений в статью 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с повышением эффективности гарантий от необоснованного возбуждения уголовного дела в отношении члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы».

³² Так, например, депутаты Государственной Думы С.И. Неверов, В.А. Васильев, О.Ю. Баталина, А.М. Макаров, Н.С. Максимова, Г.В. Кулик, Л.Я. Симановский, С.В. Чижов, Р.В. Кармазина, Б.К. Балашов, С.В. Железняк, Г.Я. Хор,

В США для представления в палатах Конгресса законопроект должен спонсироваться законодателем как при введении своего собственного проекта, так и по предложению других лиц, например учредителя, группы заинтересованных, публичного должностного лица или губернатора. Законодатель может попросить других законодателей обеих палат присоединиться к числу соавторов. У законопроекта могут быть до 10 спонсоров: один основной спонсор, один ведущий коспонсор из другой палаты и восемь соавторов из любой палаты³³.

Если говорить о положительных моментах осуществления коллективных инициатив, то следует отметить, что коллективная инициатива по внесению законопроектов выглядит более убедительно. Она проходит больше проверок, подвергается различным инструментам правового мониторинга (оценке регулирующего воздействия, опросам, различным экспертизам и т.п.). На такие законопроекты Совет Государственной Думы получает больше экспертных заключений, что также не минует отразиться на их качестве. Структура и положения проекта чаще дискутируются, их серьезнее обсуждают на конференциях, «круглых столах» и на других научных площадках, в комитетах и комиссиях палат парламента, «парламентских часах», в СМИ, что говорит о том, что данная проблема получает всестороннее рассмотрение, поскольку она волнует уже не одиночек, не отдельных депутатов, а разные группы политиков, представляющих различные партии и политические взгляды.

В 2015 г. законодательная активность парламентских партий выглядела следующим образом. Первое место по законодательным инициативам заняла «Единая Россия», затем идут КПРФ, ЛДПР и замыкает список «Справедливая Россия». В 2016 г. шкала активности парламентских партий практически не изменилась.

Право на совместную законодательную инициативу — это не практика последних дней и не

А.Д. Жуков, В.Б. Кидяев, Н.И. Макаров, Ю.В. Васильев, Т.О. Алексеева, В.В. Иванов, Е.А. Вторыгина, С.Б. Дорофеев 23 марта 2016 г. внесли законопроект «О внесении изменений в статью 346.32 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 5 Федерального закона «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» (в части продления срока действия системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности)»». 19 апреля 2016 г. к этой законодательной инициативе присоединились 13 депутатов, а 20 апреля — еще три депутата.

³³ См.: «Bills Introduced / Bills Referred / Sponsor (Congressional Glossary.com)». hobnob blog. The Capitol.net. Retrieved 3 May, 2014.

“ноу-хау” депутатов. Оно официально регламентировано на подзаконном уровне ст. 141 Регламента Совета Федерации Федерального собрания, в которой говорится, что законопроект, подготовленный для внесения в Государственную Думу совместно с законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации (законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации), не позднее чем за 30 дней до заседания Совета Федерации направляется комитетом Совета Федерации, ответственным за его подготовку, в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации (законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации) для рассмотрения и принятия решения о внесении законопроекта в Государственную Думу совместно с Советом Федерации.

Однако такая регламентация осуществления права на совместную законодательную инициативу на уровне подзаконного акта не оптимальна. Более того, содержание данной нормы, как показал опрос, знакомо не всем депутатам, которые считают осуществление данных инициатив, как правило, обычной законодательной практикой, нацеленной на поднятие «веса» предложений от российских законодателей.

Широкое распространение в последнее время получили такие новеллы законодательства, как “альтернативные” законопроекты, которые по праву можно назвать определенными элементами демократического политического режима в нашем государстве. Под альтернативными законопроектами следует понимать, такие законопроекты, когда по одному и тому же предмету правового регулирования разрабатываются и вносятся в парламент несколько различных по структуре и содержанию проектов законов.

Однако отношение к альтернативным законопроектам как в России, так в западных странах не однозначное. Так, например, в Швейцарии субъекты, обладающие правом законодательной инициативы, практически не выходят в парламент с альтернативными законопроектами. Такое положение дел обусловлено прежде всего тем, что если Правительство Швейцарии выдвигает несколько вариантов решения проблемы государственного уровня, то данный вопрос (в большинстве случаев) выносится на всенародный референдум. Однако это не означает, что Правительство всегда прислушивается к мнению населения, но в большинстве случаев происходит именно так.

В американской практике законопроекты по одному и тому же вопросу могут быть предложены одновременно и членом Палаты представителей и сенатором и параллельно рассматриваться сразу в обеих палатах. Однако чтобы законопроект стал законом, обе палаты должны согласиться с идентичными версиями законопроекта³⁴.

Сегодня порядок рассмотрения альтернативных проектов регламентирован ч. 3 ст. 110 Регламента Государственной Думы³⁵.

Например, в 2016 г. в Государственную Думу были внесены два законопроекта, которые являются определенными альтернативами как друг другу, так и Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Первый законопроект под названием Кодекс об административной ответственности внесли представители партии “Справедливая Россия”. Второй законопроект был инициирован партией “Единая Россия”. При этом одним из авторов проекта был председатель Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству В.Н. Плигин. Вопрос о принятии нового КоАП перед законодателями и учеными-административистами стоял довольно остро, поскольку на сегодняшний день правоприменительная практика значительно затруднена тем, что с момента принятия КоАП внесены более 300 поправок. Разобраться в них во всех не под силу даже специалистам, не говоря уже о рядовых гражданах.

Согласно официальным данным Государственной Думы за период работы Государственной Думы VI созыва всеми субъектами права законодательной инициативы были внесены 4655 законопроектов. Всего были приняты за данный период 906 законов, что составляет 19.5% от общего количества законопроектов, внесенных на рассмотрение Государственной Думы. 1934 проекта законов были отклонены Государственной Думой, отозваны либо по различным причинам были возвращены инициаторам, что составило 42% от количества

³⁴ См.: 111th Congress, 2nd session (2010). “Tying It All Together: Learn about the Legislative Process”. United States House of Representatives. Retrieved 2010–09–11.

³⁵ “В случае, если внесены в Государственную Думу альтернативные законопроекты до рассмотрения в первом чтении законопроекта по тому же вопросу, Совет Государственной Думы принимает решение отложить рассмотрение в первом чтении законопроекта, внесенного в Государственную Думу ранее, устанавливает срок рассмотрения альтернативных законопроектов и поручает ответственному комитету подготовить альтернативные законопроекты к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении одновременно с законопроектом, внесенным в Государственную Думу ранее”.

законопроектов, работа над которыми завершена (2840).

Как уже было отмечено, законодательная инициатива федерального уровня в Российской Федерации должна быть выражена в форме готового проекта федерального закона, где на титульном листе в обязательном порядке должен быть указан субъект права законодательной инициативы. Согласно ст. 105 Регламента Государственной Думы в Государственную Думу должны быть также представлены: пояснительная записка к законопроекту; перечень нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием инициатируемого закона; финансово-экономическое обоснование, если реализация законопроекта потребует материальных затрат.

Понятие и структуру пояснительной записки федеральный законодатель практически не раскрывает. Только в ч. 1 ст. 105 Регламента Государственной Думы отмечается, что пояснительная записка к законопроекту должна содержать “предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта”.

Понятие “концепция” неоднозначно, поэтому синонимировать понятие “пояснительная записка” с понятием “концепция” не всегда возможно³⁶.

Рассмотрим следующий пример. Так, Концепция проекта федерального закона “О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации”, разработанная в 2016 г., содержала пять разделов.

1. “Основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся”.

2. “Место будущего закона в системе действующего законодательства”.

3. “Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений”.

4. “Социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона”.

5. “Соответствие законопроекта положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации”.

Из этого примера видно, что пояснительная записка представляет собой обоснование необходимости разработки законопроекта. Однако, несмотря на явный пробел в системе российских нормативных правовых актов, поскольку структура пояснительной записки четко не регламентирована, на практике в пояснительных записках указываются:

современное состояние правового регулирования рассматриваемых отношений;

характеристика основных положений закона;

предмет, цели, задачи правового регулирования;

субъекты, на которых будут распространяться нормы закона;

перечень нормативных правовых актов, которые должны быть отменены и в которые вносятся изменения в связи с принятием закона.

В последнее время в связи с изменениями, внесенными в Регламент Государственной Думы, пояснительные записки нередко стали содержать также перечень подзаконных правовых актов, которые надо будет принять для реализации положений норм российских законов.

Подобная практика, по нашему мнению, несомненно, способствует реализации “пакетного принципа” законотворчества, когда в парламент в целях оптимизации правового регулирования вносят с проектом закона и сопроводительными документами проекты нормативных правовых актов, конкретизирующих и детализирующих нормы, содержащиеся в проекте закона.

При представлении законопроекта особое значение имеет также его финансово-экономическое обоснование, которое необходимо в тех случаях, когда принятие закона предполагает определенные финансовые затраты для его реализации. Финансово-экономическое обоснование — это важный финансовый документ, содержащий четкие расчеты тех средств, которые предполагается потратить на реализацию норм законопроекта. При этом составление финансово-экономических обоснований на практике вызывает определенные трудности у юристов, разрабатывающих проекты федеральных законов. В этой связи субъекты права законодательной инициативы направляют проекты законов для подготовки финансово-экономических обоснований в Министерство финансов РФ, Счетную палату РФ либо в Правительство

³⁶ В этой связи следует поддержать мнение А.И. Царева о том, что “разработка концепции закона... должна осуществляться в соответствии с научно обоснованными и проверенными на практике специальными правилами, направленными на обеспечение высокого ее качества” (см.: Царев А.И. Концепция закона в законотворчестве Российской Федерации: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 3—12).

РФ. Существует и такая практика, когда Правительство РФ уже само направляет проект закона с сопроводительными документами в Минфин России для получения финансово-экономического обоснования.

В соответствии с нормами Конституции РФ проекты федеральных законов, в которых говорится о введении или отмене налогов, а также об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и иные законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, вносятся в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ.

При этом возможно внесение законопроекта в Государственную Думу и без официального заключения Правительства. В таком случае Совет Государственной Думы сам направляет законопроект вместе с финансово-экономическим обоснованием на заключение в Правительство РФ. В соответствии с нормами ст. 105 Регламента Государственной Думы Правительство РФ в месячный срок должно подготовить письменное заключение и представить его в Совет Государственной Думы.

Если законопроект вносится коллегиальным органом субъекта права законодательной инициативы, то должно быть представлено решение соответствующего коллегиального органа с указанием представителя субъекта права законодательной инициативы в Государственной Думе по данному законопроекту.

Согласно п. е) ст. 14 Регламента Государственной Думы Совет Государственной Думы назначает профильный комитет Государственной Думы ответственным за подготовку законопроекта, а в случае, если вопросы, регулируемые законопроектом, относятся к ведению и другого комитета Государственной Думы, Совет Государственной Думы назначает данный комитет соисполнителем по законопроекту, направляет законопроект и материалы к нему для рассмотрения в комитеты палаты и во фракции парламентских партий.

Законопроект может быть также направлен для заключения в Общественную палату.

После получения заключений по законопроекту Совет Государственной Думы принимает одно из следующих решений:

принимает решение о включении законопроекта в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию;

возвращает законопроект субъекту права законодательной инициативы, если им не выполнены требования ст. 104 (ч. 1, 3) Конституции РФ или ст. 105 Регламента Государственной Думы. При этом после выполнения этих требований субъект права законодательной инициативы имеет право вновь выйти с инициативой в Совет Государственной Думы.

Законопроект может быть возвращен инициатору, если он противоречит нормам Конституции или международным стандартам, закрепляющим основные права и свободы человека и гражданина.

На основании сказанного можно сделать следующие выводы.

1. Законодательная инициатива с точки зрения нормографии, т.е. науки о нормотворчестве и нормотворческой юридической технике, в части ее нормотворческих технологий является, прежде всего, начальной стадией законотворческого процесса. При этом следует отличать само "право законодательной инициативы" от реализации данного права.

2. Регламентация данного института оставляет желать лучшего, поскольку явно просматривается дисбаланс между конституционными нормами и нормами подзаконных актов, регламентирующих право законодательной инициативы. Наилучшим источником и в то же время определенной формой, в которой будут закреплены нормы, регламентирующие право законодательной инициативы будет Федеральный закон "О нормативных правовых актах в Российской Федерации".

3. По нашему мнению, заслуживает внимания предложение о расширении субъектного состава лиц, обладающих правом законодательной инициативы, в который кроме Генерального прокурора следует внести уполномоченных по правам человека и гражданина по аналогии с субъектами Федерации, где региональным уполномоченным по правам человека предоставлено это право, положительно зарекомендовавшие себя институты гражданского общества (Союз писателей, кинематографистов, РСПП, Центросоюз и т.п.). Однако реализация такой новеллы на практике будет довольно сложна, поскольку связана с внесением определенных изменений в действующую Конституцию РФ.

REALIZATION OF THE RIGHT OF LEGISLATIVE INITIATIVE IN MODERN RUSSIA: LEGAL REGULATION, PROBLEMS, PRACTICE

© 2018 Yu. G. Arzamasov

National research University Higher School of Economics, Moscow

E-mail: arzam.ruk@mail.ru

Received 25.12.2017

This article is dedicated to overlook regulatory framework and realization of the constitution right of the legislative initiative in present Russia. The problems of understanding the right of the legislative initiative are being researched in the article and there is given an official position to this question, expressed in Art. 107 of the Regulations of the State Duma. It is noted, that in the Russian legislative process the given right is correlated with the legislative duty of the State Duma to consider this bill and the submitted documents with it and take an appropriate decision.

On the basis of the analysis, it was concluded that the right of legislative initiative is implemented non-uniformly, because the state Duma enacts different laws on legal force.

The question about from what moment the stage of the legislative initiative starts, at the same time, points of view are presented by both domestic and foreign authors.

There is a conclusion made, that the real scope of authority subjects, that hold the right of legislative initiative in Russia is not the same, because it depends on the political and legal status of subjects of constitutional legal relations.

The problem of the subject composition of persons who have the right of the legislative initiative, which is defined in Art. 104 of the Constitution of the Russian Federation is being discussed. The author comes to the conclusion, that there is an expansion in the subject composition of who have the right of legislative initiative in modern Russia, in which in addition to the General Prosecutor, the Ombudsman for Human and Citizen's Rights, as well as the well-established large public organizations, should be added.

It is noted, that the best form, in which the legal norms, that regulate the right of the legislative initiative will be fixed, is the Federal Law "On Regulatory Legal Acts in the Russian Federation".

Key words: laws, normative legal acts, forms of law, sources of law, rule-making process, legislative process, stage of legislative process, legislative initiative, right to legislative initiative, implementation of the right to legislative initiative, parliament, president, deputies, government, Prosecutor General.