

Дискуссионные вопросы определения момента начала законодательной инициативы Сторожева Е. С.

Сторожева Елена Сергеевна / Storozheva Elena – магистрант,
кафедра конституционного и муниципального права,
Институт права
Волгоградский государственный университет, г. Волгоград

Аннотация: в данной статье анализируются различные подходы к определению начального этапа реализации права законодательной инициативы в рамках законотворческого процесса. Приводятся мнения, встречающиеся в юридической литературе, относительно самого определения законодательной инициативы. Раскрывается содержание широкого и узкого понимания законотворческой инициативы на данном этапе. Автор приводит выводы относительно того, что именно считать фактическим началом реализации права законодательной инициативы.

Abstract: this article examines the different approaches to determining the initial stage of the legislative initiative as part of the legislative process. Cites the opinion found in legal literature with respect to the definition of legislative initiative. The content of the broad and narrow understanding of the legislative initiative at this stage. The author provides conclusions about what is regarded as the actual beginning of the realization of the right of legislative initiative.

Ключевые слова: законодательная инициатива, законодательный процесс, субъект законодательной инициативы, разработка законопроекта.

Keywords: legislative initiative, the legislative process, the subject of legislative initiative, to develop the bill.

Вопрос о начале и окончании процесса реализации права законодательной инициативы не имеет до сих пор четкого нормативного закрепления, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. На сегодняшний день среди ученых нет единства мнений в определении момента начала и окончания данной стадии.

В дореволюционный период М. А. Рейснер писал о том, что «инициатива (законодательный почин) реализуется путем внесения в законодательный орган проекта закона, который далее следует по иным стадиям» [1, с. 36]. В свою очередь, А. Д. Градовский говорил о «законодательном предложении, которое может быть затем облечено в форму проекта, а может быть отклонено законодателем по мотиву нецелесообразности» [1, с. 36].

Следует отметить тот факт, что приведенные определения законодательной инициативы отмечают лишь права инициатора (в первую очередь его право внесения проекта), а соответствующие данному правомочию обязанности законодательного органа не указывают. Данное упущение восполнено в определении, предложенном М. Б. Горенбергом, в соответствии с которым законодательная инициатива представляет собой «...внесение законопроектов, подлежащих обязательному рассмотрению со стороны законодательных органов». [1, с. 37]. Выявление правомочий инициатора законотворческого процесса и обязанностей законотворческого органа позволяет говорить о наличии особого правоотношения, субъектами которого являются законодатель и инициатор.

В настоящее время в спорах по вопросу момента начала такой стадии законотворческого процесса как законодательная инициатива наиболее распространены две точки зрения. Одни авторы ограничивают законодательный процесс рамками официального прохождения законопроекта в представительном органе и, соответственно, его началом считают момент внесения законодательной инициативы [2, с. 4]. В таком случае законодательный процесс включает в себя лишь ряд парламентских процедур, начиная от внесения законопроекта и заканчивая опубликованием принятого закона и его вступлением в силу [3, с. 39]. В свою очередь, сторонники широкого понимания законодательного процесса также включают в него всю предварительную деятельность по подготовке проекта закона [4, с. 123].

Таким образом, в юридической литературе выработалось два основных подхода к вопросу о том, что считать фактическим началом законодательной инициативы. Большинство исследователей, в том числе Т. В. Цгоев, указывают на то, что реализацию права правотворческой инициативы можно считать начатой тогда, когда идея создания правового акта направляется в установленном порядке в правотворческий орган, а оконченой тогда, когда проект акта или продолжение высказанного предложения принимается правотворческим органом, и это фиксируется в установленном законом или другими правовыми актами порядке, и правотворческий орган начинает заниматься этим проектом или предложением [5, с. 36].

При этом, реализация правотворческой инициативы в различных правотворческих органах проходит следующие стадии: 1) высказывание намерения о внесении инициативы; 2) внесение намерения о будущем внесении правотворческой инициативы в план правотворческой деятельности органа; 3) внесение инициативы; 4) регистрация инициативы правотворческим органом; 5) включение инициативы в повестку дня, план рассмотрения; 6) внесение поправок, дополняющих первоначальную идею [5, с. 37].

Вместе с тем, с приведенной точкой зрения существует мнение, согласно которому начальным этапом законодательной инициативы выступает вся предварительная деятельность по подготовке проекта закона, в том числе возбуждение вопроса об издании закона, выявление потребности в его принятии, его научная,

экспертная, организационная подготовка. Д. А. Кудрявцев справедливо отмечает, что работа по подготовке законопроекта, которая осуществляется в условиях широкой гласности, с участием многих лиц и коллективов, составляет наиболее существенную часть подобной деятельности [6, с. 37].

Однако подобная организационная подготовка по характеру и функциональному назначению существенно отличается от действий, которые совершаются при внесении законопроекта в законодательный орган. Такого рода подготовительная деятельность служит лишь основой для реализации субъектом права законодательной инициативы, она призвана содействовать осуществлению данного права, создавая для этого необходимые предпосылки. Основное отличие состоит и в том, что действия, обеспечивающие реализацию права законодательной инициативы и подготовку проекта закона, выполняются различным субъектным составом. Внести проект в парламент может только специально на то уполномоченное лицо (орган), тогда как круг субъектов, готовящих законопроект, четко не определен.

Следует иметь в виду, что законодательная инициатива должна осуществляться строго в рамках процессуально-правовых отношений, обязательным субъектом которых выступает законодательный орган. А это означает, что начало реализации законодательной инициативы сопряжено лишь со вступлением в такие отношения законодательного органа, то есть оно имеет место с того момента, когда проект закона уже внесен в такой орган.

Ввиду этого в научной литературе отмечается, что ключевым юридическим фактом при возникновении правоотношения, связанного с реализацией права законодательной инициативы, является момент волеизъявления самого субъекта права законодательной инициативы [6, с. 37].

Вместе с тем, С. В. Бошно считает, что лишь первая стадия законодательного процесса оканчивается внесением проекта, тогда как субъективные правомочия инициатора проекта имеют место и на последующих стадиях. Соответственно, если законодательную инициативу рассматривать как комплекс правоотношений по представлению законопроекта, то она охватывает все процедуры от представления законопроекта или законодательного предложения до их рассмотрения и принятия, или отклонения или возвращения законопроекта субъекту законодательной инициативы [7, с. 32].

Таким образом, на наш взгляд, наиболее верным представляется связывать начало реализации права законодательной инициативы с внесением законопроекта в законодательный орган, так как именно с этого момента возникает обязанность последнего принять его к рассмотрению. В последующем реализация законодательной инициативы продолжается в законодательном органе вплоть до принятия внесенного законопроекта к дальнейшему обсуждению и рассмотрению либо отклонения такого законодательного предложения.

Литература

1. *Айтов П. Б.* Внесение законопроекта как стадия законодательного процесса // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал, 2015. № 4. С. 36-40.
2. *Антонова Л. И.* О стадиях правотворческого процесса в СССР // Правоведение, 1966. № 1. С. 4-8.
3. Парламентское право России / под ред. О.Н. Булакова. М.: Юрист, 2009. 400 с.
4. *Колдаева Н. Н.* Законодательная инициатива как правовой институт // Советское государство и право. 1970. № 9. С. 121-124.
5. *Цгоев Т. В.* Правотворческая инициатива. Владикавказ, 2008. 155 с.
6. *Кучерявцев Д. А.* Правоотношение законодательной инициативы (на примере Российской Федерации и ее субъектов) // Конституционное и муниципальное право, 2013. № 12. С. 37-45.
7. *Бошно С. В.* Законодательная инициатива в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. 197 с.