

О ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ ПРАВА ИНДИВИДУАЛЬНОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сторожева Е.С.

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

Аннотация: в статье анализируются целесообразность наделения депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ правом законодательной инициативы, осуществляемым в индивидуальном порядке. Приводится зарубежный опыт коллективного внесения парламентариями законотворческих предложений.

Ключевые слова: Государственная Дума, депутат, депутатская группа, законодательная инициатива, законопроект, правотворческая деятельность, фракция.

Принято считать, что право законодательной инициативы в представительном органе является одним из традиционных полномочий парламентария, принадлежащих ему в силу его статуса. Однако при ближайшем рассмотрении данный вопрос представляется далеко не столь однозначным с точки зрения оптимизации правотворческой деятельности.

Помимо прочно закрепившегося в отечественном правовом сознании представления о необходимости наделения каждого депутата полномочиями по самостоятельному осуществлению законодательной инициативы, в науке конституционного права имеются и альтернативные точки зрения. Так, отдельными авторами высказываются предложения о целесообразности полного лишения депутатов права законодательной инициативы.

Как полагают И.П. Окулич и А.Ю. Заварухин, таким правом, должны обладать только Правительство РФ, законодательные органы субъектов Федерации и глава государства. Они должны обращаться в Думу с законопроектами, а Дума должна дорабатывать эти законопроекты и принципиально решать при этом единственный вопрос: утвердить предложенный соответствующим органом закон в представленном виде или же отклонить [5, с. 3].

Достоинством такой модели является сравнительно небольшое число правительственных законопроектов, большая степень их проработанности при подаче в парламент, а также возможность депутатов всецело заниматься обсуждением уже внесенного законопроекта, не отвлекаясь на собственную инициативную деятельность.

Стоит отметить, что данные предложения вовсе не беспочвенны, как показывает парламентская статистика. В ряде зарубежных стран правительство является основным источником законодательной инициативы, внося от 90 до 100% инициатив. Так, из 112 законопроектов, принятых Национальным Собранием Вьетнама в период 2009 г. по 2014 г., правительством было внесено 103 законодательные инициативы, что составляет свыше 91% от общего количества [6, с. 256-271]. В то же время доля законодательных инициатив Правительства РФ по состоянию на 2005 г. составляла около 23%, что существенно меньше [2, с. 94-95; 4, с. 21-23].

Статистика законотворческой деятельности Федерального Собрания РФ за последние годы позволяет сделать вывод о том, что за период с 2005 г. по 2016 г. на рассмотрение Государственной Думы в среднем вносилось не менее 1000 законопроектов в течение года, в 2014 г. было внесено 1770 законопроектов [7].

При этом количество вносимых Правительством РФ законопроектов в период с 2005 г. по 2010 г. стабильно возрастало и увеличилось со 150 до 200 в год. В 2014 г. число законодательных инициатив Правительства РФ превысило 300 и достигло исторического максимума, впоследствии число законодательных инициатив снизилось до 200 к 2016 г. [8]. Таким образом, доля правительственных законопроектов в РФ стабильно составляет в районе 16-20% от общего числа законодательных инициатив.

Однако на наш взгляд, с приведенной позицией о минимальной роли парламентариев вряд ли можно согласиться, так как право законодательной инициативы депутатов Государственной Думы является важной гарантией дееспособности законодательного (представительного) органа. Следует согласиться с мнением С.А. Лихачева в том, что лишение депутатов Государственной Думы права законодательной инициативы может обернуться падением его роли, установлением зависимости от Президента РФ и Правительства РФ [3, с. 91].

Вместе с тем не лишен смысла компромиссный подход, при котором право законодательной инициативы в целом сохраняется за депутатами, однако реализуется посредством системы фракционных или иных фильтров, когда до вынесения законопроекта на рассмотрение Государственной Думы таковой

должен получить одобрение соответствующей фракции или депутатской группы. Данный подход позволяет существенно снизить нагрузку на законодательный орган путем отсекаемого заведомо бесперспективных и непопулярных законопроектов, что не лишено смысла с учетом того, что одновременная реализация права законодательной инициативы всеми 450 депутатами фактически парализовала бы работу законодательного органа ввиду объективной перегрузки.

Стоит отметить, что анализ зарубежного парламентского права не дает однозначного ответа на вопрос о целесообразности наделяния правом законодательной инициативы каждого депутата. В одних странах такое право предоставляется каждому члену парламента (США, Великобритания, Мексика и многие иные), в других – только группам депутатов (в Венесуэле – 3 депутата, в Польше – 15, в ФРГ – 5% депутатов Бундестага, что составляет 31 депутат, в Королевстве Таиланд – не менее одной десятой от общего числа депутатов палаты представителей и такого же числа сенаторов).

Ввиду этого идея наделяния правом законодательной инициативы не каждого депутата в отдельности, а определенной депутатской группы не является чуждой для зарубежного парламентского законодательства стран континентальной правовой семьи и не рассматривается как существенное ограничение свободы деятельности парламентариев.

Собственно, элементы такой концепции имеют место в российском законодательстве уже сегодня: законопроекты включаются в работу Государственной Думы только после одобрения таковых Советом Государственной Думы [1]. Вместе с тем данный орган является межфракционным, в то время как внутрифракционный отбор законопроектов юридически не закреплен. В этой связи вопрос о замене в числе субъектов права законодательной инициативы отдельных депутатов на фракции и депутатские группы представляется не лишенным смысла. Это можно сказать и о необходимости согласованного осуществления права законодательной инициативы членами Совета Федерации от одного субъекта РФ.

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда в рамках научного проекта № 16-13-34025

Список литературы

1. Регламент Государственной Думы РФ, утвержденный Постановлением Государственной Думы РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 16 февраля 1998 г. № 7, ст. 801.
2. Гребенников В.В. Федеральный законодательный процесс в зеркале статистики // Государство и право, 1998. № 9. С. 91-97.
3. Лихачев С.А. Проблемы реализации депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации права законодательной инициативы // Вестник Московского университета. Серия 11, Право, 2012. № 3. С. 89-100.
4. Лихобабин В.А. Правительство как субъект права законодательной инициативы: российская модель и мировой опыт // Конституционное и муниципальное право, 2005. № 7. С. 21-24.
5. Окулич И.П., Заварухин А.Ю. Субъекты законодательной инициативы в Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Уральский регион, 2011. № 2. С. 3-10.
6. Ву Куанг Хуан Монография: Механизм законотворчества во Вьетнаме: роль центральных органов исполнительной власти. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2015. 271 с.
7. Статистика законодательного процесса за 2017 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/> (дата обращения: 24.04.2017).
8. Итоги 2015 года: законодательный процесс. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rusrand.ru/analytics/itogi-2015-goda-zakonodatelnyj-protsess/> (дата обращения: 24.04.2017).