

УДК 342.5

Маньковская Вера Ивановна

кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и международного права,
Алтайский государственный университет
mvi147@yandex.ru

Белоногов Андрей Викторович

магистрант,
Юридический институт,
Алтайский государственный университет
anblngv@gmail.com

Стаценко Дарья Алексеевна

магистрант,
Юридический институт,
Алтайский государственный университет
dariastatsenko01@gmail.com

Vera I. Mankovskaya

Candidate of Law,
Associate Professor, Department of Constitutional and International Law
Altai State University
mvi147@yandex.ru

Andrey V. Belonogov

master of the Law Institute
Altai State University
anblngv@gmail.com

Daria A. Statsenko

master of the Law Institute
Altai State University
dariastatsenko01@gmail.com

**К вопросу о некоторых проблемах организации правотворческой
деятельности законодательных (представительных) органов
государственной власти субъектов Российской Федерации**

**To the question of some problems of the legislature of the representative bodies
of the government power of the subjects of the Russian Federation**

Аннотация. Сегодня не вызывает сомнений высокая значимость законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – РФ) для демократического развития государства, федеративного устройства и реализации принципа народовластия. В статье авторы анализируют правотворческую деятельность законодательных (представительных) органов государственной

власти субъектов Российской Федерации. Дано понятие «региональный правотворческий процесс» и выделены его стадии. Проанализировано региональное законодательство по данному вопросу, сделаны выводы о том, что некоторые стадии отличаются особой сложностью. Предложены пути совершенствования законодательства.

Ключевые слова: законотворческий процесс, правотворческий процесс, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, региональный парламент.

Abstract. Today, there is no doubt the high importance of the legislative (representative) bodies of state power of the subjects of the Russian Federation (more - the Russian Federation) for the democratic development of the state, the federal system and the implementation of the principle Democracy. In the article the authors analyze the legislative activity of legislative (representative) bodies of state power of the subjects of the Russian Federation. The concept of the regional law-making process is given, its stages are highlighted. The regional legislation on this issue is analyzed, conclusions are drawn that some stages are particularly difficult. The authors propose the ways to improve legislation.

Key words: legislative process, legislative (representative) bodies of state power of the subjects of the Russian Federation, regional parliament.

Сегодня не вызывает сомнений высокая значимость законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – РФ) для демократического развития государства, федеративного устройства и реализации принципа народовластия. Правотворческая деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в системе разделения властей занимает важное место.

Правотворчество, осуществляемое законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ? исследуется многими учёными и юристами-практиками. В их числе В.А. Лебедев, В.В. Невинский, А.В. Безруков и другие [5, с.57; 8, с.38]. Авторы отмечают, что сегодня существуют проблемы в сфере правотворческой деятельности субъектов РФ. Так, В.В. Невинский полагает, что проблемы правотворчества в субъектах РФ обусловлены сложностью и противоречивостью преобразовательных процессов в обществе и государстве, сохраняющейся конфликтностью между федеральным и региональным уровнями власти, между законодательными и исполнительными органами, а также недостатком опыта правотворческой деятельности в субъектах РФ [8, с.39-40].

В юридической литературе неоднозначно трактуются понятия «правотворческий и законотворческий процесс» субъектов РФ [7]. Изучение теоретико-правовых источников позволяет заключить, что эти понятия соотносятся между собой как общее и частное. Это обуславливается тем, что региональный правотворческий процесс понимается как регламентированный

законом порядок создания правовых норм уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ. Законотворческий же процесс представляет собой регламентированную деятельность по принятию исключительно законов специально уполномоченными законодательными органами в пределах своей компетенции.

Региональный правотворческий процесс можно представить в виде следующих стадий:

1. Предпроектная (экспертно-аналитическая) работа.
2. Работа по созданию нормативного правового акта.
3. Внесение нормативного правового акта на рассмотрение законодательного органа.
4. Предварительное рассмотрение нормативного правового акта.
5. Обсуждение нормативного правового акта и его принятие.
6. Обнародование нормативного правового акта.
7. Мониторинг правоприменения нормативного правового акта.

На наш взгляд, целесообразно выделить несколько стадий правотворческой деятельности законодательных органов субъектов РФ, которые отличаются особой сложностью. В их числе: экспертно-аналитическая работа, внесение проектов нормативных правовых актов на рассмотрение законодательного органа, их обсуждение.

Одним из элементов экспертно-аналитической работы является планирование текущей правотворческой работы законодательных (представительных) органов субъектов РФ. Это осуществляется посредством принятия плана правотворческой, контрольной и организационной деятельности. Данный акт принимается один раз в шесть месяцев. Однако в настоящее время при планировании правотворческой работы существуют некоторые проблемы. В частности, нередко в планы законопроектных работ включается комплекс проектов нормативных правовых актов, несогласованных между собой. Также, не всегда соблюдаются сроки и очередность подготовки законопроектов. Мы полагаем, что необходимо проводить последовательные изменения, направленные на повышение качества планирования законопроектной работы. Например, необходимо анализировать нормативные правовые акты, прежде чем включать их в план законопроектной работы.

Важным этапом экспертно-аналитической работы при подготовке региональных актов является проведение экспертизы. Анализ регионального законодательства позволяет сделать вывод о том, что у субъектов РФ нет единства подходов к решению вопроса об экспертизе нормативных правовых актов. Так, например, Закон Кемеровской области «О законодательной деятельности в Кемеровской области» устанавливает проведение правовой, экономической, финансовой, технической, экологической экспертиз законопроекта [2]. В то же время, Закон Алтайского края «О правотворческой деятельности» закрепляет проведение научной, экологической, антикоррупционной экспертиз [4]. Думается, что в законах субъектов РФ о правотворческой деятельности целесообразно закрепить проведение иных

видов экспертиз – общественной, правовой и экономической, что обеспечит принятие более качественных нормативных правовых актов.

Мы полагаем, что сегодня недостаточное внимание уделено общественным обсуждениям региональных законопроектов. Необходимо согласиться с мнением Е. А. Хохловой о необходимости проведения всенародного обсуждения при разработке нормативных правовых актов [13, с.58]. В связи с этим, необходимо усилить значение влияния общественности при разработке законопроектов, установить порядок общественного обсуждения законопроектов, а также на законодательном уровне регламентировать перечень официальных сайтов для размещения региональных законопроектов.

Участие граждан в общественном обсуждении может быть осуществлено в различных формах, таких как непосредственное направление предложений по содержанию законопроектов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, проведение публичных слушаний, на собраниях (сходах) граждан по месту жительства, в СМИ, в сети Интернет. Так, например, в соответствии с законом Алтайского края «О бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае», Правительство Алтайского края и Алтайское краевое Законодательное собрание проводят публичные слушания по проекту закона Алтайского края «О краевом бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» [1].

В этой связи, нам представляется актуальным вопрос о расширении участия муниципальных образований в региональном правотворческом процессе, как при разработке проектов нормативно-правовых актов, так и при внесении уже разработанных законопроектов на сессиях законодательных (представительных) органов субъектов РФ.

Н.А. Савченко полагает, что право законодательной инициативы, которым обладают представительные органы местного самоуправления в законодательных (представительных) органах субъектов РФ, является важным средством правовой защиты интересов местного самоуправления, а также эффективной формой взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления [12, с.15].

Однако согласно статистике, представительные органы местного самоуправления данным правом практически не пользуются. Согласно Отчету Алтайского краевого Законодательного Собрания за 2018 год, был подан один законопроект от представительных органов местного самоуправления Алтайского края [10]. Данным правом в 2018 году воспользовалась Барнаульская городская Дума.

Право законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления закреплено в Конституциях (Уставах) субъектов РФ, процедурные аспекты закреплены в специальных законах субъектов РФ. Так, например, в Алтайском крае принят закон «О порядке реализации права законодательной инициативы в Алтайском краевом Законодательном собрании представительными органами муниципальных образований» [3].

Несмотря на то, что предоставление местному самоуправлению права законодательной инициативы является достаточно эффективным механизмом реализации интересов муниципалитетов, а также взаимодействия государственных и местных интересов, к сожалению, на практике при реализации данного права возникают существенные проблемы. Как показывает практика, представительные органы местного самоуправления часто допускают процессуальные ошибки в оформлении законопроектов, а содержание часто не способствует принятию решения об их одобрении [9, с.6].

Актуальными являются проблемы в связи с прохождением законодательных инициатив, направляемых законодательными (представительными) органами власти субъектов РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ (далее – Государственная Дума).

Доля принятых Государственной Думой законов из числа, инициированных парламентами субъектов РФ остается крайне низкой. Всего за период работы Государственной Думы законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ было внесено почти 6500 законопроектов, из них стали федеральными законами от общего числа внесенных субъектами РФ – в 4-м созыве – 7,2%; в 5-м созыве – 9,5%; в 6-ом созыве – 8,1% [11].

По мнению авторов исследования «Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: к 20-летию деятельности, как представительного и законодательного органа Российской Федерации», в числе ключевых причин низких показателей принятия проектов федеральных законов, внесенных субъектами РФ числятся отсутствие общей консолидированной позиции законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в отношении внесенных ими законопроектов, а также зачастую недостаточно четкая проработанность и отсутствие надлежаще оформленного обоснования к тексту правового акта [6].

Для улучшения взаимодействия был предложен к применению механизм консолидированных законодательных инициатив, основными целями которого являются разработка единого механизма планирования подготовки законодательных инициатив, приоритетный порядок прохождения региональных инициатив, создание единого системного информационного обмена между палатами Федерального Собрания РФ и законодательными (представительными) органами субъектов РФ, сокращение сроков рассмотрения региональных законопроектов.

Мы полагаем, что для эффективной реализации законодательных инициатив парламентов субъектов РФ и совершенствования системы взаимодействия федерального и региональных парламентов следует обеспечить проведение целого комплекса мероприятий.

Во-первых, необходимо создать условия для обеспечения системной работы Федерального Собрания и региональных законодательных органов.

Во-вторых, следует обеспечить проведение мероприятий (путем проведения семинаров, конференций, форумов), направленных на повышение

правовой подготовки депутатов и сотрудников аппаратов представительных органов субъектов РФ.

В-третьих, необходимо совершенствовать правовое регулирование института законодательных инициатив, например, законодательно закрепить сроки, порядок и гарантии рассмотрения законопроектов, внесенных парламентами субъектов РФ [5, с.57].

Думается, что необходимо продолжать работу по подготовке консолидированных законодательных инициатив, что обеспечит взаимодействие законодательных (представительных) органов субъектов РФ с Федеральным Собранием РФ.

Таким образом, в настоящее время, несмотря на качественные изменения, произошедшие в функционировании законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, институт регионального парламентаризма трудно назвать совершенным.

Литература

1. *О бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 03.09.2013 №75-ЗС (в ред. от 01.10.2019) // Справочная правовая система «Консультант плюс». 2019.*

2. *О законодательной деятельности в Кемеровской области: Закон Кемеровской области от 23.06.2003 №33-ОЗ (ред. от 18.07.2019) // Справочная правовая система «Консультант плюс». 2019.*

3. *О порядке реализации права законодательной инициативы в Алтайском краевом Законодательном Собрании представительными органами муниципальных образований: Закон Алтайского края от 06.12.2010 №107-ЗС // Справочная правовая система «Консультант плюс». 2019.*

4. *О правотворческой деятельности: Закон Алтайского края от 09.11.2006 №122-ЗС (в ред. от 06.09.2019) // Справочная правовая система «Консультант плюс». 2019.*

5. *Безруков, А. В. Оптимизация взаимодействия законодателей при реализации законодательной инициативы парламентом субъекта РФ // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 57.*

6. *Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации: прохождение законодательных инициатив в период работы Государственной Думы VI созыва. М., 2016. – 41 с.*

7. *Лупандина, О.А. Правотворческий процесс и законодательный процесс: соотношение понятий // Таврический научный обозреватель. 2016. №6 (11). С. 106-112.*

8. *Невинский, В.В. Основы конституционного строя. Обеспечение достоинства личности. Конституционные принципы публичной власти. Избранные научные труды. – М., 2012. – 145 с.*

9. *Нестеренко, И.А., Никифорова Н.В., Обердирфер Л.И. Реализация органами местного самоуправления Новосибирской области права законодательной инициативы в Законодательном Собрании Новосибирской области: Пособие. Новосибирск. 2011. – 164 с.*

10. *Итоги работы Алтайского краевого Законодательного Собрания за 2018 год* // URL: <http://www.akzs.ru/cache/6456-ItogirabotyAKZSza2018godokonchatelnyjvariant.pdf> (дата обращения 14.11.2019).

11. *НИР Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: к 20-летию деятельности, как представительного и законодательного органа Российской Федерации* // URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/10/4965>. (дата обращения 14.11.2019).

12. Савченко, Н.А. Реализация органами местного самоуправления права законодательной инициативы в законотворческом процессе субъекта РФ // *Муниципальная служба: правовые вопросы*. 2014. №3. С. 15-19.

13. Хохлова, Е.А. *Общественное обсуждение законопроектов и важных вопросов государственной и/или общественной жизни: конституционно-правовое регулирование и практика применения* // *Конституционное и муниципальное право*. – М., 2013. № 4. С.47-59.

Bibliography

1. *On the budget process and financial control in the Altai Territory: Law of the Altai Territory dated September 03, 2013 No. 75-3C (as amended on October 1, 2019)* // Reference Legal System “Consultant Plus”. 2019.

2. *On legislative activity in the Kemerovo region: Law of the Kemerovo region dated 06.23.2003 No. 33-OZ (as amended on 07/18/2019)* // Reference legal system “Consultant plus”. 2019.

3. *On the procedure for the implementation of the right of legislative initiative in the Altai Territory Legislative Assembly by the representative bodies of municipalities: Law of the Altai Territory dated 06.12.2010 No. 107-3C* // Reference Legal System “Consultant Plus”. 2019.

4. *On law-making activity: Law of the Altai Territory dated November 09, 2006 No. 122-3C (as amended on September 6, 2019)* // Reference Legal System “Consultant Plus”. 2019.

5. Bezrukov, A. V. *Optimization of the interaction of legislators in the implementation of legislative initiatives by the parliament of a constituent entity of the Russian Federation* // *Constitutional and municipal law*. 2010. No. 9. P. 57.

6. *Legislative (representative) bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation: passing legislative initiatives during the work of the State Duma of the VI convocation*. – М., 2016. – 41 p.

7. Lupandina, O.A. *The law-making process and the legislative process: the ratio of concepts* // *Tauride scientific observer*. 2016. No6 (11). P. 106-112.

8. Nevinsky, V.V. *Fundamentals of the constitutional order. Ensuring the dignity of the individual. Constitutional Principles of Public Authority: Selected Scientific Papers*. – М., 2012. – 145 p.

9. Nesterenko I.A., Nikiforova N.V., Oberderfer L.I. *Implementation by local authorities of the Novosibirsk region of the right of legislative initiative in the Legislative Assembly of the Novosibirsk region: A manual*. Novosibirsk 2011. – 164 p.

10. *The results of the Altai Territory Legislative Assembly for 2018 // URL: <http://www.akzs.ru/cache/6456-ItogirabotyAKZSza2018godokonchatelnyjvariant.pdf> (Date accessed 11/14/2019).*

11. *Research work of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation: on the 20th anniversary of activity as a representative and legislative body of the Russian Federation // URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/10/4965>. (Date accessed 11/14/2019).*

12. *Savchenko, N.A. Implementation by local governments of the right of legislative initiative in the legislative process of a constituent entity of the Russian Federation // Municipal service: legal issues. 2014. No 3. P. 15-19.*

13. *Khokhlova, E.A. Public discussion of bills and important issues of state and / or public life: constitutional regulation and practice of application // Constitutional and municipal law. – M., 2013. No. 4. P. 47-59.*