

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Ю. В. Агибалов,

*кандидат экономических наук, доцент
Руководитель Аппарата Воронежской областной Думы*

МЕХАНИЗМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ: ПРАКТИКА И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

В соответствии с ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации право законодательной инициативы наряду с другими субъектами предоставлено законодательным (представительным) органам власти субъектов Российской Федерации. Конституция Российской Федерации не определяет вопросы, по которым законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут обращаться в порядке законодательной инициативы, как это сделано для Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Поэтому законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе вносить в Государственную Думу любые законопроекты, в том числе по вопросам, относящимся к ведению Российской Федерации. По данным Совета Федерации, с 1995 по 2005 г. законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации внесено в Государственную Думу 3305 законопроектов, из них на 1 января 2006 г. рассмотрены 2892 (или 81 %), а стали федеральными законами 110 (или 3,3 %) ¹. По числу внесенных законопроектов в Государственную Думу законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации занимают второе место после депутатов Государственной Думы (29,77 %), в то же время по числу принятых — последнее место (3,36 %) ².

Как показывает анализ, 63 % законопроектов, внесенных субъектами Российской Федерации, отклоняются Советом Государственной Думы либо на этапе первичного рассмотрения, либо перед рассмотрением их в первом чтении, 29,5 % — не проходят процедуру рассмотрения в

¹ См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации». М., 2006. С. 250—251.

² См.: Там же. С. 257.

© Агибалов Ю. В., 2006

первом чтении³. Основные причины снятия проектов Государственной Думой — отсутствие заключения Правительства Российской Федерации, либо законопроекты вносят изменения в законодательные акты, утратившие силу, либо в закон уже были внесены изменения. И это не случайно, так как средняя продолжительность прохождения законопроектов, внесенных законодательными органами субъектов Российской Федерации с момента регистрации до принятия законопроекта в первом чтении, — 10 месяцев⁴.

Сегодня очевидно, что перспективы прохождения в Государственной Думе законодательных инициатив субъектов Российской Федерации предопределены заранее, еще на стадии планирования программы законопроектных работ на очередную сессию, куда многие просто не могут даже попасть, не говоря уже об их принятии.

Несмотря на это, Воронежская областная Дума с момента образования активно использует предоставленное ей право законодательной инициативы в Государственной Думе. За этот период областной Думой внесено 53 законопроекта, из них принято два (или 3,77 %), три находятся на стадии рассмотрения в Государственной Думе. Областная Дума сталкивается в этой работе с рядом проблем: во-первых, практически нет возможности добиться внесения на рассмотрение Государственной Думы законопроектов, предусмотренных ч. 3 ст. 104 Конституции Российской Федерации, т.е. таких, которые могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации. Это проблема не только для законодательных органов субъектов Российской Федерации, но и для большинства других субъектов права законодательной инициативы, за исключением самого Правительства. В ст. 36 Федерального закона «О Правительстве Российской Федерации» установлено, что Правительство Российской Федерации дает письменные заключения субъекту права законодательной инициативы и в Государственную Думу в срок до одного месяца со дня поступления законопроекта в Правительство Российской Федерации, *и только по согласованию с субъектом законодательной инициативы этот срок может быть продлен*. На практике эти сроки нарушаются, субъекты права законодательной инициативы могут вообще не получить даже ответа, не говоря о заключении. Одной из причин является то, что в настоящее время в федеральном законодательстве отсутствует ответственность Правительства Российской Федерации, должностных лиц за непредоставление такого заключения. В законодательстве нет ответа на вопрос, что должна делать Государственная Дума, если Правительство Российской Федерации дало отрицательное заключение на законопроект. На практике такой законопроект вообще не рассматривается в Государственной Думе. Верно ли это? Видимо, нет. Сегодня Правитель-

³ См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации». С. 259.

⁴ См.: Там же. С. 260.

ство Российской Федерации решает не только, какие законы нужно принимать в первоочередном порядке, но и какие вообще не нужно принимать, а если и принимать, то в каком объеме и качестве. Примеров масса. Последний из них стал широко известен благодаря вопросу Президента Российской Федерации В. В. Путина министру образования Фурсенко, касающемуся доплат за классное руководство учителям образовательных учреждений.

Во-вторых, Государственная Дума нередко возвращает законопроекты в соответствии со ст. 108 своего Регламента без обоснования причины возврата. В соответствии с изменениями, внесенными в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10 июня 2005 г., *если, по мнению профильного комитета, подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект не соответствует требованиям ст. 104 Конституции Российской Федерации и ст. 105 Регламента, Совет Государственной Думы по предложению профильного комитета принимает решение о возвращении законопроекта субъекту (субъектам) права законодательной инициативы для выполнения указанных требований*. Такой законопроект не считается внесенным в Государственную Думу в соответствии со ст. 104 (ч. 3) Конституции Российской Федерации⁵. Кроме того, в случае, если в Государственную Думу после принятия или одобрения законопроекта в первом чтении поступит законопроект по тому же вопросу, такой законопроект Государственной Думой не рассматривается и возвращается субъекту права законодательной инициативы по мотивам принятия или одобрения аналогичного законопроекта в первом чтении⁶.

Очевидно, что *регламентные нормы Государственной Думы, по существу, выходят за рамки процедурных положений и оказывают существенное влияние на реализацию права законодательной инициативы законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, закрепленного в Конституции Российской Федерации, что не может негативно не восприниматься во многих субъектах Российской Федерации. Тем более что практика внесения Государственной Думой изменений в свой Регламент стала обычным явлением*. В связи с этим неоднократно высказывалось мнение о необходимости регламентации законодательного процесса в Российской Федерации нормами федерального закона⁷.

В-третьих, органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены правом представлять отзывы на законопроект по

⁵ См.: Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Ст. 108.

⁶ См.: Там же. Ст. 110.

⁷ См.: Парламентские процедуры: Проблемы России и зарубежный опыт: Материалы научной конференции. М., 2003. 480 с.; Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации». С. 370—385.

предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В соответствии со ст. 108 Регламента Государственной Думы законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленным ст. 72 Конституции Российской Федерации, Совет Государственной Думы, как правило, не позднее чем за 45 дней до дня их рассмотрения на заседании Государственной Думы направляет в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации для подготовки предложений и замечаний и указывает срок их представления в ответственный комитет. В соответствии с ч. 5 ст. 119 Регламента Государственной Думы в случае принятия законопроекта в первом чтении Государственная Дума в постановлении о принятии законопроекта в первом чтении устанавливает срок представления поправок к законопроекту, который не может быть менее 15 дней, а для законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — менее 30 дней. *Ни Федеральный закон, ни Регламент не определяют период, от которого начинается отсчет дней.*

Анализ постановлений Государственной Думы по проектам законов, принятых в первом чтении, показал, что в большинстве из них срок представления поправок определен в течение месяца со дня принятия постановления. В ряде постановлений указываются конкретные сроки, которые нередко бывают менее месяца, что является нарушением федерального законодательства и собственного Регламента. Иначе как неуважением к субъекту права законодательной инициативы это назвать нельзя. Практика показывает, что даже если Государственная Дума устанавливает месячный срок приема поправок с момента принятия постановления Государственной Думы, то законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации практически по большинству законопроектов не имеют возможности высказать свое отношение. Поясним на конкретном примере из практики работы Воронежской областной Думы. В соответствии с ч. 7 ст. 119 Регламента Государственной Думы постановление Государственной Думы о принятии законопроекта в первом чтении и законопроект в течение пяти дней направляются субъектам права законодательной инициативы. В областную Думу они поступают в интервале от 8 до 12 дней с момента принятия. Мнение о законопроекте должно быть предоставлено в виде решения соответствующего коллегиального органа. Таким образом, на рассмотрение законопроекта областной Думой в постоянных комиссиях, Совете Думы, на пленарном заседании областной Думы и доставку поправок к законопроекту в Государственную Думу теоретически отводятся 2—3 недели. При этом необходимо учитывать, что во многих законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, в отличие от Государственной Думы, большинство депутатов не работают на профес-

сиональной постоянной основе. Заседания Воронежской областной Думы проводятся, как правило, один раз в месяц, поэтому абсолютное большинство направляемых Государственной Думой законопроектов не могут быть рассмотрены на ее заседаниях.

Более того, когда все же субъект Российской Федерации успевает подготовить и принять на своем заседании отзыв, то, как показывает практика применения этих норм, выясняется, что порядок предварительного — до первого чтения — выявления позиций субъектов Российской Федерации на деле превратился в формальный подсчет отзывов региональных органов государственной власти с заранее известным результатом. При окончательном подсчете позиций выясняется, что свои отзывы прислала лишь незначительная часть субъектов Российской Федерации. Остальные заключения субъектов Российской Федерации при подведении итогов не учитываются по различным формальным основаниям (подписаны вице-губернатором, приняты президиумом (Советом) законодательного органа, истекли сроки подачи отзывов и т.п.).

Например, по проекту Федерального закона «О недрах» по состоянию на 15 ноября 2005 г. поступило 137 отзывов от органов государственной власти 81 субъекта Российской Федерации. При этом отзывы только из 27 субъектов Российской Федерации оказались правильно оформленными и лишь 5 из правильно оформленных отзывов были представлены в установленный срок⁸.

Каков выход из сложившегося положения? По нашему мнению, подерживая выводы, сделанные в Докладе Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации», необходимо:

- принять Федеральный конституционный закон «О Федеральном Собрании — Парламенте Российской Федерации», Федеральный закон «О порядке принятия федеральных конституционных и федеральных законов», в которых должен быть законодательно закреплен механизм принятия федеральных конституционных и федеральных законов и обеспечено всем субъектам законодательной инициативы не только право, но и возможность его реализации. Сегодня при большом количестве субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, фактически единственным полномочным субъектом является Правительство Российской Федерации, так как оно не только вносит законопроекты, но и наделено правом давать заключения на законопроекты в порядке ст. 104 Конституции Российской Федерации, а также отзывы на любые законопроекты.

Субъекты Российской Федерации выступают в роли «бедных родственников», которые вынуждены обращаться со своими просьбами в Правительство Российской Федерации. А по Конституции Российской Федерации, все субъекты, обладающие правом законодательной инициативы, равноправны;

⁸ Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации». С. 267.

- законодательно определить механизм реализации права законодательной инициативы законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по законопроектам, предусмотренным ч. 3 ст. 104 Конституции Российской Федерации, которым обязать Правительство Российской Федерации в месячный (или иной согласованный с субъектом права законодательной инициативы) срок представлять заключения на представленные законопроекты, а также установить ответственность за допущенные нарушения прав субъектов законодательной инициативы;

- увеличить срок представления в Государственную Думу поправок к законопроектам по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принятых Государственной Думой в первом чтении, до двух месяцев со дня принятия постановления Государственной Думой;

- из ст. 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ должно быть исключено положение о том, что мнение субъекта Российской Федерации не засчитывается, если на законопроект получены противоположные отзывы от законодательного и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации. В законодательной практике совместного ведения не следует создавать ситуации, когда мнение субъекта Российской Федерации можно не учитывать. При противоположных позициях законодательного и исполнительного органов государственной власти субъектов Российской Федерации приоритет по законопроекту должна получить позиция законодательного органа, наделенного Конституцией Российской Федерации правом законодательной инициативы в Государственной Думе, а также наделенного полномочиями высшего должностного лица — главу исполнительной власти субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации.