

К. С. Иналкаева*

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА ПАРЛАМЕНТА ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Аннотация. В данной статье рассмотрены сущность права законодательной инициативы, формы его реализации в Парламенте Чеченской Республики. Проанализированы целесообразность и обоснованность наделения тех или иных субъектов таким правом, их статус. Сформулированы предложения, направленные на совершенствование данного института конституционного права.

Ключевые слова: глава исполнительной власти, законодательная инициатива, законодательное предложение, законодательный процесс, народовластие, орган законодательной власти, субъект права законодательной инициативы.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.70.9.043-049

Объектом нашего внимания является реализация права законодательной инициативы Парламентом Чеченской Республики. Сначала мы раскроем сам термин «законодательная инициатива». Здесь следует отметить, что законодательная инициатива учеными-конституционалистами трактуется как право (в отдельных случаях обязанность) на совершение каких-либо действий¹.

До тех пор, пока субъекты права законодательной инициативы не воспользуются своим правом, т.е. не внесут проект закона на рассмотрение органа законодательной власти, у последнего не может возникнуть вопрос о принятии какого-либо закона. Реализация права законодательной инициативы возможна в форме внесения как готового проекта закона, так и законодательного предложения. Последствием законодательной инициативы является

обязанность органа законодательной власти рассмотреть внесенный проект закона (законодательное предложение) в установленном законодательством субъекта Российской Федерации порядке и принять по нему конкретное решение.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ч. 1 ст. 6) право законодательной инициативы в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации), представительным органам местного самоуправления². Кроме «обязательных» субъектов, конституцией (уставом) субъекта

¹ Ройзман Н. В. Законодательная инициатива — стадия законодательного процесса в Российской Федерации : монография. Челябинск, 2010. С. 18—23.

² Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184 (ред. от 13.07.2015) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

© Иналкаева К. С., 2016

* Иналкаева Казбан Саматовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Чеченского государственного университета

Kazban1961@mail.ru

364068, Российская Федерация, Чеченская Республика, г. Грозный, ул. Киевская, 33, к. 2

Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, членам Совета Федерации — представителям от законодательного и исполнительного органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории этого субъекта Российской Федерации.

Как же реализуется право законодательной инициативы в Парламенте Чеченской Республики? Итак, законодательная инициатива — это официальное внесение проекта закона Чеченской Республики в Парламент в соответствии с установленной процедурой. Законодательная инициатива — первая стадия законодательного процесса, т.е. установленного Конституцией Чеченской Республики порядка принятия закона. Речь идет о юридически значимом внесении проекта закона уполномоченным субъектом законодательной инициативы. Если законодательное предложение исходит от субъекта законодательной инициативы, Парламент ЧР обязан рассмотреть его с соблюдением всех правил законодательной процедуры и в итоге рассмотрения решить вопрос о принятии предложенного проекта закона или его отклонении.

Конституция ЧР в ч. 1 ст. 87 предоставляет право законодательной инициативы главе Чеченской Республики, Правительству ЧР, администрации главы и Правительства ЧР, депутатам Парламента ЧР и представительным органам местного самоуправления, а также трем высшим судебным инстанциям: Конституционному Суду ЧР, Верховному суду ЧР, Арбитражному суду ЧР по вопросам их ведения. В том числе Конституция ЧР предоставила право законодательной инициативы Избирательной комиссии ЧР по вопросу ее ведения (ч. 1 ст. 87)³.

Любой субъект законодательной инициативы, установленный ч. 1 ст. 87 Конституции ЧР, имеет право:

- 1) вносить проект закона в Парламент ЧР в любое время (с учетом установленных ограничений для конкретных субъектов);

- 2) требовать рассмотрения внесенного проекта закона Парламентом ЧР или представления мотивированного отказа;
- 3) участвовать в заседаниях профильных комитетов Парламента ЧР как на стадии предварительного рассмотрения законодательной инициативы, так и на стадии доработки проекта закона;
- 4) входить в состав рабочих групп, создаваемых профильными комитетами Парламента ЧР для работы над внесенным им проектом закона;
- 5) изменять текст проекта закона по предложению профильного комитета Парламента ЧР до его принятия в первом чтении;
- 6) отзываться проект закона до его принятия в первом чтении;
- 7) выступать с докладом по внесенному проекту закона на пленарных заседаниях Парламента ЧР;
- 8) направлять своих уполномоченных представителей в Парламент ЧР;
- 9) вносить предложения о принятии проекта закона, принятого в первом чтении, в окончательной редакции на текущей сессии;
- 10) вносить поправки как в собственные проекты законов, так и в проекты законов, внесенные другими субъектами права законодательной инициативы;
- 11) обращаться к уполномоченным органам за защитой своих нарушенных прав⁴.

Отношения, связанные с реализацией права законодательной инициативы в Чеченской Республике, регулируются Регламентом Парламента ЧР, которым устанавливаются круг субъектов законодательной инициативы и порядок ее осуществления, а также определяются права и обязанности субъектов права законодательной инициативы (ст. 112). Однако было бы целесообразно отрегулировать эти отношения законом Чеченской Республики.

Что из себя представляет проект закона: это должен быть постатейный проект, сопровождаемый развернутым обоснованием, а при необходимости — статистическими, демогра-

³ Конституция Чеченской Республики : принята на референдуме 23 марта 2003 г. (ред. от 30.09.2014) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Регламент Парламента Чеченской Республики (в ред. от 10.10.2013) : постановление Парламента Чеченской Республики от 30 ноября 2008 г. № 2-2П // Официальный сайт Парламента Чеченской Республики. URL: www.parlamentshr.ru.

фическими и иными данными. Особые правила предусмотрены для так называемых финансовых проектов законов, которые влекут за собой увеличение расходной части государственного бюджета или сокращение его доходной части. К финансовым относятся также проекты законов о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменения финансовых обязательств Чеченской Республики и некоторые другие. В соответствии со ст. 88 Конституции ЧР финансовые проекты законов могут быть внесены только при наличии заключения главы Чеченской Республики.

Согласно Регламенту Парламента Чеченской Республики несвоевременное представление заключения главы ЧР не является препятствием для начала процедуры и предварительного рассмотрения указанных проектов законов в Парламенте ЧР (ч. 2 ст. 112).

У субъекта права законодательной инициативы есть обязанности, главная из которых — внести проект закона в строгом соответствии с установленными органом законодательной власти требованиями.

При внесении проекта закона в Парламент вместе с сопроводительным письмом на имя председателя Парламента субъектами права законодательной инициативы должны быть представлены:

- 1) текст проекта закона с указанием на титульном листе субъекта, подготовившего проект;
- 2) пояснительная записка, содержащая обоснование необходимости принятия данного проекта, краткая характеристика целей, задач, основных положений проекта, описание состояния законодательства в данной сфере, прогноз возможных последствий его принятия;
- 3) финансово-экономическое обоснование, если реализация данного проекта закона потребует финансовых и материальных затрат;
- 4) перечень законов и иных нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, изменению, приостановлению или принятию в связи с принятием данного закона;
- 5) заключение главы Чеченской Республики;

б) все субъекты права законодательной инициативы, кроме депутатов Парламента ЧР, должны также представить решение (постановление, распоряжение, протокол и т.д.) о внесении проекта закона с указанием лица, представляющего данную законодательную инициативу в Парламенте.

Вместе с тем региональным законодательством допускается неравенство субъектов права законодательной инициативы по объему существующих у них прав в региональном законодательном процессе, в частности, если проекты законов Чеченской Республики внесены главой Чеченской Республики в Парламент ЧР, то они рассматриваются в первоочередном порядке (ч. 2 ст. 87 Конституции ЧР).

Как указывают Л. Э. Гумашвили и В. Ю. Муртазалиев, «ускоренный порядок рассмотрения законопроектов, предложенных главой Чеченской Республики, подчеркивает важность для региона деятельности высшего должностного лица региона, необходимость оперативного и эффективного действия для решения острых вопросов жизнедеятельности общества»⁵.

Регламентом Парламента ЧР определено, что рассмотрение проектов законов и принятие конституционных законов Чеченской Республики, требующих внесения изменений в Конституцию ЧР, реализуется в порядке, предусмотренном федеральными законами и Конституцией ЧР (ст. 145). Однако в действующей редакции Конституции ЧР отсутствует порядок внесения изменений в Конституцию ЧР, а также не обозначены круг лиц и органов, которые вправе вносить предложения о принятии, пересмотре и поправках к Конституции ЧР.

Указанная норма присутствовала в первоначальной редакции Конституции ЧР, но при внесении изменений в Конституцию ЧР она была исключена. В зависимости от юридической силы принимаемого закона был установлен порядок принятия решений по ним: предложения о внесении поправок в Конституцию ЧР принимались большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов каждой из палат Парламента ЧР; законы Чеченской Республики принимались большинством голосов от установленного числа депута-

⁵ Гумашвили Л. Э., Муртазалиев В. Ю. Комментарий к Конституции Чеченской Республики / под общ. ред. Л. Э. Гумашвили. Махачкала : Алеф, 2013. С. 250.

тов каждой из палат Парламента ЧР (Парламент ЧР первого созыва состоял из двух палат — Совета Республики и Народного Собрания).

Конституция ЧР принята на референдуме Чеченской Республики 23 марта 2003 г., первые поправки к ней также приняты на референдуме Чеченской Республики 2 декабря 2007 г. Однако данная норма, что поправки к Конституции ЧР могут быть приняты всенародным голосованием, так же исключена из текста Конституции ЧР.

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не установлен порядок внесения изменений в конституции (уставы) субъектов Российской Федерации.

Как указывают исследователи, в одобрении основных законов субъектов Российской Федерации народным голосованием целый ряд преимуществ: придание данному акту качеств подлинно публичного закона от народа, разрешение через волю народа споров в определении модели взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей власти, легитимный способ популяризации основного закона⁶.

Широкое обсуждение проекта Конституционного закона ЧР «О внесении изменений в Конституцию Чеченской Республики» имело бы важное значение, которое позволило учесть мнение тех, кто будет прямым пользователем Основного закона Республики; кто, используя его нормы, призван обеспечить нормальное функционирование и развитие политических, социально-экономических и культурных отношений в Чеченской Республике.

Нужно указать, что круг субъектов законодательной инициативы в Чеченской Республике уже, чем во многих субъектах Российской Федерации.

Рекомендация федерального законодателя о наделении правом законодательной инициативы членов Совета Федерации — представителей от органов законодательной и исполнительной властей субъекта Российской Федерации также до сих пор не получила широкого распространения в субъектах Российской Федерации. Хотя наделение названных субъектов правом законодательной инициативы усилило бы взаимодействие региональных органов законодательной власти с Федеральным Собранием Российской Федерации по вопросам совершенствования законодательства.

Интересно отметить, что в законотворческой деятельности отдельных субъектов Российской Федерации имеют место случаи наделения правом законодательной инициативы граждан в порядке народной инициативы согласно рекомендации федерального законодателя. Таким правом, в частности, обладают жители Красноярского края (ст. 139 Устава Красноярского края)⁷, Республики Хакасия (ст. 86 Конституции Республики Хакасия)⁸, Краснодарского края (ст. 55 Устава Краснодарского края)⁹. Как указывает А. И. Абрамова, «нормативное закрепление законодательного предложения в качестве единственно возможной формы осуществления народной законодательной инициативы соответствует мировой парламентской практике»¹⁰.

Сегодня вовлечение граждан в процесс российского законотворчества реализуется в той или иной степени через их участие в референдумах, всенародных обсуждениях проектов законов и, наконец, через наказы депутатам, для которых предложения граждан служат подчас отправным моментом в проявлении собственной законодательной инициативы. Перечисленные формы располагают большим значением для нормотворческой деятельности, все же лишь право вхождения в законодательный орган с собственной законодательной инициативой дает возможность гражданам прямо ре-

⁶ Умнова (Конюхова) И. А. Конституции (уставы) в системе законодательства о статусе субъектов Российской Федерации // Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации : в 4 т. / сост. П. Н. Кириченко ; вступ. ст. д. ю. н., проф. И. А. Умновой (Конюховой). Брянск, 2009. Т. 1. С. 43.

⁷ Устав Красноярского края от 5 июня 2008 г. (ред. от 04.04.2013) // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Конституция Республики Хакасия от 25 мая 1995 г. (ред. от 08.04.2015) // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Устав Краснодарского края от 10 ноября 1993 г. (ред. от 30.12.2013) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Абрамова А. И. Законодательная идея и форма ее реализации // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 65—72.

агировать на возникающую общественную потребность в нормативном регулировании, что позволяет учитывать действительные нужды и интересы народа. При этом вырабатывается установка личности на участие в управлении делами государства, более полную реализацию гражданами собственных идей по вопросам развития российской государственности. Наравне с этим, растет авторитет представительного органа в глазах общественности.

Согласно конституциям Республики Дагестан (ст. 69)¹¹, Республики Ингушетия (ст. 81)¹², Карачаево-Черкесской Республики (ст. 87)¹³, Уполномоченный по права человека обладает правом законодательной инициативы и успешно им пользуется. Здесь также необходимо отметить, что Конституция РФ и Федеральный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» не наделили Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации правом законодательной инициативы¹⁴. Представляется, что наделение правом законодательной инициативы на федеральном уровне, а соответственно, и на уровне субъектов Российской Федерации, значительно расширит возможности Уполномоченного по правам человека в сфере реализации защиты прав и свобод человека и гражданина. Уполномоченный при реализации своих полномочий, связанных с защитой прав и свобод граждан, независим и неподотчетен каким-либо органам государственной власти и должностным лицам. Это связано и с тем, что Уполномоченный не является членом политической партии, не связан с лоббированием интересов тех или иных кругов в регионе, будет аргументировать принятие проектов законов конкретными предложениями в области защиты прав человека.

В завершение можно сделать следующие выводы:

Было бы целесообразно изложить ч. 1 ст. 7 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представитель-

ных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в следующей редакции «1. Конституция (устав) субъекта Российской Федерации, поправки к ней (к нему) принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Порядок внесения поправок к конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также круг лиц и органов, которые вправе вносить предложения о поправках к ним устанавливается законом субъекта Российской Федерации». Так как конституция (устав) субъекта Российской Федерации является основным законом субъекта Российской Федерации, изменения в данный акт оформляются законом субъекта. Соответственно, необходимо и в Конституции ЧР определить круг лиц и органов, которые вправе вносить предложения о принятии, пересмотре и поправках к Конституции ЧР, а также установить порядок внесения изменений.

В качестве формы привлечения народа Чеченской Республики к совершенствованию Конституции ЧР вполне можно бы использовать консультативный референдум. Хотя использование данной формы непосредственной демократии требует дополнительных организационных усилий и финансовых затрат, ее юридическое значение более значительно. В случае одобрения проекта о внесении поправок в Конституцию ЧР большинством граждан, принявших участие в консультативном референдуме, у Парламента ЧР возникает морально-политическое обязательство принять данный проект, а у органов власти в целом — согласиться с волей народа. Поэтому консультативный референдум может быть использован в качестве средства разрешения противоречий, возникших между законодательными и исполнительными органами власти в процессе совершенствования Конституции ЧР.

Перечень субъектов права законодательной инициативы должен быть предметом постоянного внимания депутатов Парламента ЧР,

¹¹ Конституция Республики Дагестан от 10 июля 2003 г. (ред. от 29.04.2013) // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Конституция Республики Ингушетия от 27 февраля 1994 г. (ред. от 18.06.2012) // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Конституция Карачаево-Черкесской Республики от 5 марта 1996 г. (ред. от 27.06.2012) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 23.05.2015) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

поскольку он будет способствовать углублению демократических начал в деятельности Парламента ЧР. Поскольку законодательная инициатива имеет большое значение для законодательного процесса, необходимо принятие Закона ЧР «О реализации права законодательной инициативы».

В целях преодоления отчуждения граждан от власти представляется целесообразным внести поправку в ч. 1 ст. 87 Конституции ЧР о наделении правом законодательной инициативы граждан Российской Федерации, проживающих на территории Чеченской Республики.

Наделение правом законодательной инициативы членов Совета Федерации — пред-

ставителей от органов законодательной и исполнительной властей Чеченской Республики позволило бы усилить взаимодействие Парламента ЧР с Федеральным Собранием Российской Федерации по вопросам совершенствования законодательства по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Наделение правом законодательной инициативы на федеральном уровне, а соответственно, и на уровне субъектов Российской Федерации Уполномоченного по правам человека, значительно расширит его возможности в сфере осуществления защиты прав и свобод человека и гражданина.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Абрамова А. И. Законодательная идея и форма ее реализации // Журнал российского права. — 2010. — № 12.
2. Гумашвили Л. Э., Муртазалиев В. Ю. Комментарий к Конституции Чеченской Республики / под общ. ред. Л. Э. Гумашвили. — Махачкала : Алеф, 2013.
3. Ройзман Н. В. Законодательная инициатива — стадия законодательного процесса в Российской Федерации : монография. — Челябинск, 2010.
4. Умнова (Конюхова) И. А. Конституции (уставы) в системе законодательства о статусе субъектов Российской Федерации // Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации : в 4 т. / сост. П. Н. Кириченко ; вступительная статья д. ю. н., проф. И. А. Умновой (Конюховой). — Брянск, 2009. — Т. 1.

Материал поступил в редакцию 8 октября 2015 г.

LEGISLATIVE INITIATIVE OF PARLIAMENT OF THE CHECHEN REPUBLIC

INALKAEVA Kazban Samatovna — Ph.D., Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law at the Chechen State University
Kazban1961@mail.ru
364068, Russia, Chechen Republic, ul. Kievskaya, 33, k. 2

Review. *This paper considers the essence of the right of legislative initiative, forms of its implementation in Parliament of the Chechen Republic. The author carries out the analysis of viability and reasonability of vesting different bodies with such rights and the status of such bodies. The author brings forward proposals aimed at improving the institute of constitutional law.*

Keywords: *Chief Executive, legislative initiative, a legislative proposal, legislative procedure, democracy, legislative authority, subject of the right to legislative initiative.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Abramova A. I.* Zakonodatel'naja ideja i forma ee realizacii // Zhurnal rossijskogo prava. — 2010. — № 12.
2. *Gumashvili L. Je., Murtazaliev V. Ju.* Kommentarij k Konstitucii Chechenskoj Respubliki / pod obshh. red. L. Je. Gumashvili. — Mahachkala : Alef, 2013.
3. *Rojzman N. V.* Zakonodatel'naja iniciativa — stadija zakonodatel'nogo processa v Rossijskoj Federacii : monografija. — Cheljabinsk, 2010.
4. *Umnova (Konjuhova) I. A.* Konstitucii (ustavy) v sisteme zakonodatel'stva o statuse sub#ektov Rossijskoj Federacii // Konstitucii (ustavy) sub#ektov Rossijskoj Federacii : v 4 t. / sost. P. N. Kirichenko ; vstupitel'naja stat'ja d. ju. n., prof. I. A. Umnovoj (Konjuhovoj). — Brjansk, 2009. — T. 1.