

РФ в части толкования Конституции; неэффективность механизма исполнения решений Конституционного Суда, отсутствие специальных норм об ответственности за неисполнение решений.

Для решения вышеназванных проблем предлагается: расширить перечень потенциальных инициаторов обращения с запросом о толковании Конституции РФ в Конституционный Суд РФ; расширить полномочия Конституционного Суда в части оснований для толкования Конституции и конституционного контроля; повысить эффективность механизма исполнения решений Конституционного Суда.

Различия между двумя концепциями вытекают из различий между двумя глобальными подходами к сущности конституционного акта. В основе концепции «живой» конституции лежит модель саморазвивающейся

конституции, способной к постоянному прогрессированию конституционного текста путем его гибкого толкования. Теория прямого действия, наоборот, исходит из модели «замороженной» конституции, которая должна толковаться буквально и может развиваться лишь путем внесения поправок в текст конституции.

В российской конституционной практике реализуется теория применения конституционных норм, основанная на прямом действии Конституции. Однако ни одна правоприменительная концепция, на наш взгляд, не должна абсолютизироваться. Некоторые идеи концепции «живой» конституции (например, гибкое конституционное толкование) могут быть применимы и в российских условиях и способствовать наиболее полной и эффективной реализации конституционных идей.

Региональный законопроект: понятия, особенности*

*Хабибуллина Гульнара Рушановна, доцент кафедры конституционного права и прав человека Казанского (Приволжского) федерального университета, кандидат юридических наук
Goulnara.Khabiboullina@ksu.ru*

В конституционно-правовой науке законопроект рассматривается как предложение закона в виде письменного текста. При этом мало исследованными остаются вопросы о юридических признаках проектируемых законов, их содержании, видах, а также особенностях закрепления их статуса в источниках конституционного права.

Ключевые слова: субъект федерации; законопроект; инициатор; законодательная инициатива.

In constitutional jurisprudence bill is seen as a proposal of law in the form of written text. At the same time the issues tied with the legal evidences of laws, their content, types and features of securing their status in the sources of constitutional law are little studied.

Key words: subject of federation; draft law; initiator; legislate initiative.

В специальных исследованиях по проблемам парламентского права и законодательного процесса сущность законопроекта как формы выражения законодательной инициативы раскрывается несколько схематично.

Под законопроектом, как правило, принято понимать «предложение закона в виде письменного текста», «первоначальный текст, предлагаемого к принятию закона» либо «письменный текст, представленный субъектом права законодательной инициативы в парламент для рассмотрения в качестве закона». Законопроект также характеризуется как предложение закона в виде письменного текста, предлагаемого субъектами права законодательной инициативы органу, уполномоченному принимать такие акты, или избирательному корпусу при использовании институтов непосредственной демократии (народная законодательная инициатива, петиционный референдум и т.п.).

Таким образом, законопроекту свойственны:

1) письменная форма выражения, в том числе и в «электронном» формате;

2) реальная возможность трансформироваться в закон как источник права, т.е. нормативный правовой акт «общенормативного характера, принятого в соответствии с установленной процедурой и обладающего высшей юридической силой в системе нормативных правовых актов»;

3) целевое назначение в виде изменения действующего законодательства или выработки нового;

4) непосредственная связь с институтом прямой и представительной демократии;

5) «встроенность» в законодательный или референдумный процесс.

Во-первых, представленный перечень юридических признаков, характеризующих особенности законов, не является исчерпывающим. Среди иных не менее значимых свойств законопроектов следует отметить:

а) их принадлежность к «юридическим фактам» (правомерным действиям), определяющим возникновение, изменение и прекращение законотворческих правоотношений;

б) доминирующий характер среди иных легитимных способов оформления законодательной инициативы;

в) способность представлять собой единственную официально признанную форму законодательной инициативы (к примеру, согласно ст. 24 Закона Орловской области от 15 апреля 2003 г. № 319-03 «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» законодательной инициативой в Орловской области признается официальное внесение проекта закона субъектом права законодательной инициативы, влекущее за собой обязанности рассмотреть, а также принять либо отклонить внесенный проект закона области с приложением необходимых документов).

Во-вторых, каждый из вышеуказанных признаков законопроекта как юридического явления обладает правовым смысловым содержанием.

Так, требование о письменной форме проектируемого закона, подготовленного к внесению в высшие представительное учреждения, имеет узкое и широкое значение. Если в узком смысле речь идет об оформлении самого пакета законопроекта на бумажном и ином информационном носителе, то в широком — определенная совокупность юридических документов вместе с текстом проектируемого закона.

В частности, необходимым условием внесения законопроекта в Совет народных депутатов Кемеровской области в порядке реализации права законодательной инициативы является представление:

1) текста законопроекта на бумажном и магнитном носителе;

2) пояснительная записка к законопроекту, в которой указывается:

- ♦ субъект права законодательной инициативы и разработчики законопроекта;

- ♦ правовое основание принятия законопроекта;

- ♦ основание необходимости принятия законопроекта, его цели и основные положения;

- ♦ состояние законодательства в данной сфере правового регулирования;

- ♦ перечень законов области, которые подлежат признанию утратившими силу, отмене, приостановлению, изменению или дополнению в связи с принятием данного закона;

- ♦ предложения о разработке подзаконных актов, принятие которых необходимо для реализации данного закона;

- ♦ перечень органов и организаций, с которыми законопроект согласован;

- ♦ краткое содержание разногласий и мотивированное мнение о них;

3) финансово-экономические обоснования, если реализация закона области затрагивает доходную или расходную часть областного бюджета;

4) заключение губернатора Кемеровской области на законопроект в соответствии с требованиями п. 3 ст. 12 Устава Кемеровской области;

5) заключение научной экспертизы, если ее проведение является обязательным или такая экспертиза проводилась по инициативе субъекта права законодательной инициативы;

6) прогноз социально-экономических и иных последствий принятия данного закона;

7) решение субъекта права законодательной инициативы — коллегиального органа о внесении законопроекта;

8) письмо на имя председателя Совета народных депутатов Кемеровской области с просьбой рассмотреть данный законопроект на очередной сессии Совета народных депутатов Кемеровской области.

К областному законопроекту также могут прилагаться статистические данные. Материалы обсуждения закона Кемеровской области в средствах массовой информации и иные сведения, необходимые по усмотрению субъекта права законодательной инициативы для обоснования вносимого законопроекта.

Численность и видовое разнообразие правовых документов, сопровождающих вносимый законопроект, представляются вполне логичными, если учитывать тот факт, что в российской правовой системе именно закон выступает главным регулятором общественных отношений, призванным «реально формировать устойчивый правовой порядок и способствовать решению различных социальных задач».

Кроме того, письменная форма проектируемого закона в совокупности с необходимыми сопроводительными документами является одним из главных условий инициирования законодательного процесса в законодательном (представительном) органе государственной власти либо его возобновления, а также позволяет разграничить законопроект и законодательное предложение как формы законодательной инициативы.

Совершенно иную роль в системе юридических признаков проектируемых законов субъекта Российской Федерации играет их назначение в нормативно-правовом массиве, которое помимо комплексного или частичного изменения действующего регионального законодательства имеет более узкий предметно-целевой характер, а именно:

- ♦ введение в действие закона субъекта Российской Федерации;

- ♦ приостановление действия закона субъекта Российской Федерации;

- ♦ признание действующего закона субъекта Российской Федерации утратившим юридическую силу;

- ♦ устранение дефектов, ошибок, пробелов и противоречий в законодательстве субъекта Российской Федерации;

- ♦ толкование закона субъекта Российской Федерации;

- ♦ приведение закона субъекта Российской Федерации в соответствие с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации;

- ♦ приведение закона субъекта Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством и т.д.

Законотворческая практика в субъектах Российской Федерации позволила определить и иные публичные цели разработки и внесения законопроектов, зафиксированные в региональном законодательстве:

- ♦ содействие гражданам в реализации их прав и законных интересов, нормативное регулирование различных сторон экономической и общественной жизни, реализация законов и иных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, устранение противоречий и недостатков в деятельности организаций, общественных объединений, реализация полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, не противоречащих Конституции Российс-

кой Федерации и конституции (уставу) субъекта Российской Федерации (Республики Бурятия);

- ♦ регулирование общественных отношений по предметам ведения субъекта Российской Федерации, реализация полномочий органов государственной власти Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации (Кемеровская область);

- ♦ содействие гражданам в реализации прав, свобод и законных интересов нормативного регулирования различных сторон экономической и общественной жизни, реализации законов и иных правовых актов государственной власти Российской Федерации, устранения противоречий и недостатков в деятельности организаций, общественных объединений, реализации других полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, не противоречащих Конституции Российской Федерации и конституции (уставу) субъекта Российской Федерации (Сахалинская область).

Каким бы ни было предметно-целевое назначение проекта закона (подготовленного, внесенного), его первичной задачей выступает правовое оформление законодательной инициативы, связанной с определением возможных пределов правового регулирования и необходимостью закрепления, контроля и регулирования общественных отношений, юридических фактов и составов.

Как уже отмечалось, проектируемый закон выступает юридическим фактом, определяющим возникновение, изменение и прекращение законодательных правоотношений в высшем представительном органе государственной власти. Однако соотношение законопроекта и законодательных правоотношений является более сложным и многоаспектным.

Так, в массиве законодательных правовых связей можно выделить правоотношения законодательной инициативы, непосредственным объектом которых выступает подготовленный к внесению законопроект.

Согласно существующим подходам элементами юридического содержания правоотношений законодательной инициативы, с одной стороны, является право субъекта законодательной инициативы разрабатывать и вносить законопроекты в законодательный (представительный) орган, а с другой — обязанность законодательного (представительного) органа принять законопроект и вносить его в повестку определенного заседания, рассмотреть и принять по нему решение. Однако в юридической науке имеется более полное определение правоотношения законодательной инициативы, когда оно рассматривается в виде двусторонней индивидуализированной связи между субъектом права законодательной инициативы и законодательным (представительным) органом власти, содержанием которой является деятельность соответствующих субъектов, конкретные права и обязанности которых устанавливаются нормами конституционного права. Данные правоотношения также предлагается классифицировать в виде правоустановительных, относительных и процессуальных.

Конституционные правоотношения законодательной инициативы, объектом которых выступают подготовленные к внесению законопроекты, также можно поделить на:

- 1) правоотношения конституционной инициативы, где объектом являются исключительно проекты регио-

нальных законов, внесение изменений и дополнений в действующую конституцию или устав субъекта Российской Федерации;

- 2) обеспечение правоотношения законодательной инициативы, возникновение и прекращение которых обусловлено исполнением либо неисполнением судебного решения об отмене нормативного правового акта (конституции (устава) и закона субъекта Российской Федерации, иного нормативно-правового акта), признанного соответствующим судом противоречащим федеральному закону и не действующим в течение сроков, установленных п. 4 ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В указанных законодательных правоотношениях объектом выступает проект закона субъекта Российской Федерации о признании действующего регионального закона утратившим юридическую силу.

Далее, проектируемые законы являются объектами парламентских законодательных правоотношений, которые, во-первых, «осуществляются в соответствии со строго установленными правилами» законодательного процесса, и, во-вторых, внепарламентским законоподготовительных правоотношений с участием как субъекта права законодательной инициативы, так и других заинтересованных лиц и организаций, статус которых устанавливается местным законодательством, (к примеру, согласно ч. 4 ст. 17.1 Закона Ярославской области от 7 марта 2001 г. № 16-З «О правовых актах Ярославской области» не предусмотренные Уставом Ярославской области в качестве субъектов права законодательной инициативы органы государственной власти Российской Федерации, в том числе их территориальные подразделения, действующие на территории Ярославской области, и органы государственной власти Ярославской области, органы местного самоуправления, а также государственные органы, общественные объединения, организации и граждане вправе участвовать в законодательном процессе путем представления субъектам права законодательной инициативы законопроектов (поправок к законопроектам) и предложений по проектам законов Ярославской области).

Предложенное разделение законодательных правоотношений позволяет установить значимый факт: именно законопроекты представляют собой связующее звено между законоподготовительной и собственно законодательной деятельностью, а также их внешними правовыми формами — законопроектными процедурами и законодательным процессом.

Наконец, отделение законопроекта как «активно функционирующие практические элементы правотворческой деятельности» способно определять исключительное (привилегированное) положение отдельных субъектов права законодательной инициативы, к которым относится высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Таковы лишь некоторые из юридических особенностей региональных законопроектов, однако их содержание позволяет утверждать о многоплановости проектируемых законов как правового явления.