

УДК 342.24

DOI: 10.24412/1998-5533-2024-3-102-105

Формы взаимодействия общественных объединений и органов публичной власти субъектов Российской Федерации в правотворческой сфере**Валиев Р.Н.**

Аспирант кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета

Статья посвящается анализу практики конституционного (уставного) регулирования вопросов взаимодействия региональных органов публичной власти и общественных объединений в области правотворчества. Проведенное исследование потребовало разрешения нескольких задач, в том числе установления влияния принципа разделения властей на процесс их взаимодействия, а также определение механизма реализации права законодательной и правотворческой инициативы общественными объединениями, составляющего его содержание. Целью исследования выступает общая характеристика права законодательной и правотворческой инициативы как способов согласования интересов государственных и общественных институтов. Практический аспект проведенной работы заключается в том, чтобы выявить особенности закрепления законодательной и правотворческой инициативы как средства взаимодействия органов публичной власти и общественных объединений. Новизна исследования выражается в том, что были установлены и обоснованы различия между правом законодательной инициативы и правом правотворческой инициативы общественных объединений. Ценность проведенного научного исследования обуславливается тем, что автор предложил их новое понимание.

Ключевые слова: правотворческий процесс, общественные объединения, органы публичной власти, субъекты Российской Федерации, право законодательной инициативы

Для цитирования: Валиев Р.Н. Формы взаимодействия общественных объединений и органов публичной власти субъектов Российской Федерации в правотворческой сфере // Вестник экономики, права и социологии. 2024. № 3. С. 102–105. DOI: 10.24412/1998-5533-2024-3-102-105.

В юридической литературе участие в правотворческом процессе рассматривается в качестве одной из основных форм взаимодействия государства и общественных объединений [1, с. 88]. В этих целях действующее законодательство концентрируется на необходимых организационных и правовых предпосылках для такого взаимодействия.

В контексте принципа разделения государственных ветвей власти на законодательную и исполнительную, сотрудничество общественных объединений осуществляется как с высшими представительными, так и с исполнительно-распорядительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Некоторые конституции (уставы) субъектов Российской Федерации предусматривают наделение отдельных видов общественных объединений правом законодательной инициативы, которое И.А. Шкарпова характеризует как законодательно закреплённую, юридически значимую возможность уполномоченных субъектов вносить в законодательный (представительный) орган соответствующие законопроекты, а также предложения об их издании, поправках, отмене, то есть инициировать законодательный про-

102

цесс [2]. При этом, А.Ю. Ключников полагает, что законодательную инициативу как составную часть законотворчества следует рассматривать как предложение граждан, их объединений и организаций по совершенствованию законодательства [3].

Таким образом, механизм реализации права законодательной инициативы является одновременно формой взаимодействия ее субъектов с высшим представительным органом государственной власти.

Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации используют различные подходы к установлению круга субъектов законодательной инициативы из числа общественных объединений. Как показывает их сравнительно-правовой анализ, данный круг может ограничиваться исключительно профсоюзными общественными организациями, которые могут быть представлены Федерацией профсоюзов (Республика Саха (Якутия) [4], республиканским объединением профессиональных союзов (Республика Мордовия) [5], республиканским советом профессиональных союзов (Карачаево-Черкесской Республики) [6], объединениями профсоюзов в лице республиканских профсоюзных органов (Республика Хакасия) [7] и определяться содержательно вопросами их ведения. В то же время, согласно Конституции Республики Карелия [8], объединение организаций профсоюзов, а также Ассоциация «Совет муниципальных образований Забайкальского края» располагают рассматриваемым правом по всем вопросам ведения Законодательного Собрания Забайкальского края.

В данной области некоторые конституции (уставы) субъектов Российской Федерации расширяют круг объединений граждан, уполномоченных воспользоваться правом законодательной инициативы, уточняя, при этом, ее предмет. Так, согласно Уставу Сахалинской области [9], право законодательной инициативы принадлежит представителю коренных малочисленных народов Севера при Сахалинской областной Думе по вопросам их ведения, а также территориальным объединениям (ассоциациям) организаций профсоюзов, действующим на территории Сахалинской области, по вопросам, затрагивающим трудовые и иные социально-экономические права, и интересы населения Сахалинской области.

В соответствии с Уставом Иркутской области [10], правом законодательной инициативы по всем предметам ведения Законодательного Собрания Иркутской области обладают Совет муниципальных образований Иркутской области, зарегистрированные на территории Иркутской области региональные отделения политических партий, имеющие фракции в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и (или) в Законодательном Собрании Иркутской области, а также областные объединения профессиональных союзов в лице их областных выборных коллегиальных ор-

ганов управления, но по вопросам трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, включая социальную защиту и социальное обеспечение. Такой же широкий круг субъектов права законодательной инициативы среди объединений граждан наблюдается в Уставе Магаданской области, [11]; в него входят объединение организаций профсоюзов Магаданской области по предметам их ведения, Президиум Ассоциации «Совет муниципальных образований Магаданской области», Молодежная общественная палата при Магаданской областной Думе по вопросам их ведения, а также граждане, относящиеся к проживающим на территории Магаданской области коренным малочисленным народам Севера, в лице их уполномоченного представителя в Магаданской областной Думе по вопросам организации и обеспечения защиты их исконной среды обитания и традиционного образа жизни.

Итак, право законодательной инициативы обеспечивает привлечение институтов гражданского общества в лице общественных объединений к самостоятельной разработке законопроектов, их внесению и обсуждению в высшем представительном учреждении. В то же время, наблюдается, не только отсутствие единообразия в конституционном (уставном) регулировании этих вопросов, но и общая позиция большинства субъектов Российской Федерации относительно того, что осуществление регионального законотворчества возможно и без прямого участия негосударственных некоммерческих организаций.

К примеру, в Республике Татарстан право законодательной инициативы (общее, дополнительное по вопросам ведения) принадлежит исключительно представителям публичной власти, как-то: Раису Республики Татарстан, депутатам Государственного Совета Республики Татарстан, Президиуму и комитетам Государственного Совета, Кабинету Министров Республики Татарстан, Государственному Советнику Республики Татарстан, представительным органам местного самоуправления и т.д. Отсутствие в этом перечне общественных объединений как институтов гражданского общества препятствует развитию между ними совместной деятельности в публично-правовой сфере.

Не менее значимым вопросом выступает правотворческая инициатива как возможная форма сотрудничества общественных объединений с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В юридической литературе отмечается необходимость широкого привлечения общественных объединений в муниципальное правотворчество посредством наделения их правом правотворческой инициативы [12, с. 67; 13, с. 12]. В настоящее время, нарабатывается опыт такого регулирования.

К примеру, согласно ч. 1 ст. 12 Решения Пермской городской Думы от 24 октября 2006 г. № 283 «Об утверждении Положения об участии населения в осуществлении местного самоуправления» [14] органы территориального общественного самоуправления, зарегистрированные общественные объединения вправе направлять проекты правовых актов Главе города, в Пермскую городскую Думу, главе Администрации города, в иные органы, должностным лицам местного самоуправления.

Полагаем, что право правотворческой инициативы должно быть предоставлено общественным объединениям в их взаимоотношениях с высшими и иными исполнительными органами государственной власти. Это связано с тем, что общественные формирования, как отмечает Т.Ю. Сидорина, способны стимулировать и мобилизовать исполнительную власть на участие в решении социальных вопросов, разделении с ним ответственности за удовлетворение коллективных нужд [15, с. 90].

Отдельные примеры реализации такого права содержат трехсторонние соглашения с участием профессиональных союзов. К примеру, Соглашение между Правительством Владимирской области, Советом Регионального союза «Владимирское областное объединение организаций профессиональных союзов» и Президиумом регионального объединения работодателей «Ассоциация работодателей и товаропроизводителей Владимирской области» по регулированию социально-трудовых отношений на 2021–2026 годы» [16] устанавливает, что профсоюзы вправе участвовать в публичных слушаниях по проекту областного бюджета, вносить предложения по доработке данного документа, а также совместно с главными распорядителями средств областного бюджета участвовать в разработке проектов областных нормативных правовых актов по вновь принимаемым расходным обязательствам Владимирской области.

Итак, под правом законодательной инициативы общественных объединений, установленной конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации организационно-правовой формы, можно понимать основной способ их взаимодействия с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации по созданию и совершенствованию региональных законов путем официального внесения законопроектов по предметам их ведения либо по предметам ведения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации с целью их рассмотрения, принятия и вступления в юридическую силу.

Под правом правотворческой инициативы общественных объединений, установленной конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации организационно-правовой формы, можно понимать

основной способ их взаимодействия с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в правотворческой сфере путем участия в разработке и обсуждении проектов подзаконных нормативных правовых актов.

Таким образом, право законодательной и правотворческой инициативы могут рассматриваться как самостоятельные формы взаимодействия органов публичной власти субъектов Российской Федерации и общественных объединений, в которых объединяются несколько взаимосвязанных процессов: а) форма влияния общественных объединений на законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти (подготовка и внесение законодательной или правотворческой инициативы); б) форма влияния законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти на общественные объединения (отклонение законодательной или правотворческой инициативы); в) форма их непосредственного взаимодействия при их рассмотрении в установленном порядке.

Литература:

1. Агишев Р.А. Формы и способы взаимодействия общественных объединений с органами государственной власти по защите прав человека // Вестник Российского ун-та кооперации. 2018. № 4 (34). С. 86–91.
2. Шкарпова И.А. Право законодательной инициативы в Российской Федерации // Вестник Хабаровского государственного университета экономики и права. 2016. № 1 (81). С. 129–133.
3. Ключников А.Ю. Реализация права законодательной инициативы общественными объединениями в Российской Федерации // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2015. № 1. С. 23–32.
4. Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) ст. 62 (ч. 3). URL: https://constitution.garant.ru/region/cons_saha/.

5. Конституция Республики Мордовия ст. 85 (ч. 1). URL: <https://docs.cntd.ru/document/804950314>.
6. Конституция Карачаево-Черкесской Республики ст. 87. URL: https://constitution.garant.ru/region/cons_karach/chapter/8e5d77428f75b47b52ff6d8be487bead/
7. Конституция Республики Хакасия ст. 86 (ч. 1). URL: https://constitution.garant.ru/region/cons_hakas/.
8. Конституция Республики Карелия ст. 42 (ч. 1). URL: https://constitution.garant.ru/region/cons_karel/
9. Устав Сахалинской области ст. 47 (ч. 2). URL: <https://docs.cntd.ru/document/973603630>.
10. Устав Иркутской области ст. 53 (ч.1 подп. 2.1 и 5, ч. 2 подп. 6 и 7). URL: https://constitution.garant.ru/region/ustav_irkut/.
11. Устав Магаданской области ст. 58 (ч. 1). URL: https://constitution.garant.ru/region/ustav_magadan/
12. Горнев Р.В. Правотворческая инициатива как форма участия общественных объединений в осуществлении местного самоуправления // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2016. Т. 2. № 4 (8). С. 67–73.
13. Гриб В.В. Законотворческая (правотворческая) инициатива как форма влияния институтов гражданского общества на органы государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 9–16.
14. Решение Пермской городской Думы от 24 октября 2006 г. № 283 «Об утверждении Положения об участии населения в осуществлении местного самоуправления» Приложение. Положение об участии населения в осуществлении местного самоуправления города Перми Раздел II. Формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления (ст.ст. 7–44) Глава 2. Правотворческая инициатива граждан (ст.ст. 7–12). Ст. 12. Правотворческая инициатива органов территориального общественного самоуправления и общественных объединений // СПС Гарант.
15. Сидороина Т.Ю. Институты самоорганизации граждан и развитие теории государства всеобщего благосостояния // Общественные науки и современность. 2010. № 5. С. 87–100.
16. Соглашение между Правительством Владимирской области, Советом Регионального союза «Владимирское областное объединение организаций профессиональных союзов» и Президиумом регионального объединения работодателей «Ассоциация работодателей и товаропроизводителей Владимирской области» по регулированию социально-трудовых отношений на 2021–2026 годы от 24 декабря 2020 г. № 364 Владимир (с изменениями на 9 ноября 2023 г.) (в ред. доп. соглашения от 09.11.2023 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/571053474> (дата обращения: 28 апреля 2024 г.).

Forms of Interaction Between Public Associations and Public Authorities of the Constituent Entities of the Russian Federation in the Law-Making Sphere

Valiev R.N.

Kazan (Volga Region) Federal University

The article analyzes the practice of constitutional (statutory) regulation of the issues of interaction between regional public authorities and public associations in the field of law-making. The conducted research required the resolution of several tasks, including the establishment of the influence of the principle of separation of powers in the process of their interaction, as well as the definition of the mechanism of realization of the right of legislative initiative by public associations, which constitutes its content. The purpose of the study is the general characterization of the right of legislative initiative as a way to harmonize the interests of state and public institutions. The practical aspect of the conducted work is to identify the peculiarities of fixing the legislative initiative as a means of interaction between public authorities and public associations. The novelty of the research is expressed in the fact that the differences between the right of legislative initiative and the right of law-making initiative of public associations have been established and substantiated. The value of the conducted scientific research is conditioned by the fact that the author proposed their new understanding.

Key words: law-making process, public associations, public authorities, constituent entities of the Russian Federation, the right of legislative initiative

