

УОТ 342.537.3

**НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ****С.Х. Мамедова**

Национальная Академия Авиации

*В данной статье на примере сравнительного анализа законодательства Азербайджанской Республики и государств СНГ раскрывается сущность понятия и виды законодательной инициативы, права, вытекающие из нее, а также проблемы определения круга субъектов, наделенных полномочиями по осуществлению законодательной инициативы. Конституция Азербайджанской Республики закрепляет конкретный перечень субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, в числе которых представители исполнительной, законодательной и судебной властей.*

*Предоставление таких полномочий представителям всех трех властей приводит к параллелизму, несогласованности, смешению правотворческих, правоприменительных полномочий, а это, в свою очередь, может отрицательно сказаться на нормотворческом процессе и законодательной технике.*

**Ключевые слова:** право законодательной инициативы, Конституция Азербайджанской Республики, судебные органы, законодательные полномочия, правотворческая деятельность, исполнительная власть, законодательная власть, законопроект.

В данной статье на примере сравнительного анализа законодательства Азербайджанской Республики и государств СНГ раскрывается сущность понятия и виды законодательной инициативы, права, вытекающие из нее, а также круг субъектов, наделенных полномочиями по осуществлению законодательной инициативы. Конституция Азербайджанской Республики закрепляет конкретный перечень субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, в числе которых представители исполнительной, законодательной и судебной властей. Предоставление таких полномочий представителям всех трех властей приводит к параллелизму, несогласованности, смешению правотворческих, правоприменительных полномочий, а это, в свою очередь, может отрицательно сказаться на нормотворческом процессе, законодательной технике, а также препятствует совершенствованию правотворческой деятельности, что и предопределяет актуальность данного исследования.

*Целью* исследования является научное уяснение и совершенствование правотворческой деятельности, анализ некоторых проблем предоставления и реализации права законодательной инициативы, а также определения путей их решения.

Законодательная инициатива представляет собой внесение в законодательный орган (парламент) законопроекта или предложения по принятию или изменению закона [4]. Законодательный орган обязан рассмотреть данный законопроект. Парламент может не принять данный закон или может внести в него определенные изменения. Интерес в данном случае представляют субъекты, обладающие правом законодательной инициативы, и закрепленные в конституциях государств. Законодательство европейских государств, США устанавливает следующий перечень субъектов права законодательной инициативы: парламент и правительство. Так, в США в качестве таковых указаны только члены парламенты. В других государствах можно встретить иные субъекты – органы парламента, граждане государства (народная инициатива), религиозные, общественные организации и др. [7].

Можно выделить следующие виды законодательной инициативы: правительственная (или главы государства), парламентская, народная и специальная. *Правительственная инициатива* существует в странах с парламентарной формой правления, в полупрезидентских, и даже в президентских республиках. Правительство подготавливает законопроект, согласовывая свои позиции с парламентом для обеспечения его дальнейшего

прохождения в законодательном органе. Такие законопроекты, как правило, легко проходят в законодательном органе [5]. *Парламентская* инициатива существует во всех государствах. В США, Великобритании, например, члены парламента могут вносить законопроект индивидуально, в других странах существует групповая инициатива (в ФРГ законопроект могут внести 15 депутатов, в Норвегии – 10, в Японии – 20), в третьих – со стороны постоянных комиссий парламента. В Швеции, Франции, Италии достаточно выдвинуть в парламента не законопроект, а «депутатские предложения».

*Народная* инициатива представляет собой возможность определенного числа избирателей внести на рассмотрение законодательного органа законопроект или определенные предложения. Например, в Швейцарии законопроект могут внести 50 тыс. избирателей, в Австрии – 100 тыс., в нашем государстве – 40 тыс. избирателей. Но данный вид законодательной инициативы используется достаточно редко. Кроме того, существует *специальная* инициатива – возможность вносить проект закона некоторым другим органам, например кантональным органам в Швейцарии, Национальному экономическому совету и областным советам в Италии. [5]

Что же представляет собой *судебная* законодательная инициатива?

Анализ законодательства зарубежных стран показал, что данный институт у них отсутствует. Но для отечественного законодательства право судебной законодательной инициативы не является новым. Так, в 1957 г. в Положении о Верховном Суде СССР, данное право было представлено Верховному Суду СССР (в том числе, Верховным судам союзных республик). В дальнейшем это право было закреплено за Верховным Судом СССР в Конституции СССР 1977 г. [6].

То же самое можно сказать и о полномочиях Генерального прокурора СССР. Конституция СССР 1977 года (ст. 113) перечисляет субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, в числе которых и Генеральный прокурор СССР.

Обзор действующего законодательства стран СНГ показал следующее.

Так, в Казахстане, согласно Конституции 1993 г., право законодательной инициативы помимо депутатов Верховного Совета, Президента, Кабинета Министров, также принадлежало Верховному Суду и Высшему Арбитражному Суду. Но после конституционной реформы и принятия новой Конституции (1995 г.), данные субъекты были исключены из числа субъектов права законодательной инициативы.

Отсутствует судебная законодательная инициатива также в Беларуси, Украине, Грузии, Молдавии.

В Узбекистане, Таджикистане, Туркменистане субъектами права судебной законодательной инициативы являются Конституционный суд, Верховный суд, Высший экономический суд.

Конституция Российской Федерации гласит: «Право законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду РФ и Верховному Суду РФ по вопросам их ведения» [9]. Таким образом, Конституция РФ предоставляет право законодательной инициативы судам.

Теперь обратимся к конституционному законодательству Азербайджанской Республики.

Так, пункт 1 ст. 96 Конституции Азербайджанской Республики закрепляет: «Право законодательной инициативы в Милли Меджлисе Азербайджанской Республики (право вносить на рассмотрение Милли Меджлиса Азербайджанской Республики законопроекты и другие вопросы) принадлежит депутатам Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, Президенту Азербайджанской Республики, Верховному Суду Азербайджанской Республики, 40 тысячам граждан Азербайджанской Республики, обладающих избирательным правом, Прокуратуре Азербайджанской Республики и Али Меджлису Нахчыванской Автономной Республики» [1].

В соответствии с этим, ст. 79 Закона Азербайджанской Республики «О судах и судьях» определяет полномочия Пленума Верховного Суда, который в соответствии со статьей 96 Конституции Азербайджанской Республики рассматривает вопросы об обращении в порядке законодательной инициативы в Милли Меджлис Азербайджанской Республики и принимает решения [3].

Закон «О прокуратуре» Азербайджанской Республики не содержат каких-либо положений, касающихся законодательных полномочий прокуратуры. Поэтому данный вопрос остается открытым.

Теперь вернемся к теоретической составляющей данного вопроса. Так, по мнению Четвернина В.А., если суды будут инициировать принятие того закона, который суды сами в последствии будут применять в своей деятельности, то возникает вопрос об их месте и роли в процессе правового регулирования [8].

Прежде всего, отметим, что увеличение количества субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, не является обязательным, а также не есть способ повысить эффективность законопроекта и в целом законодательства. Более важным в данном случае является совершенство самих законопроектов и отражение в них реалий и потребностей современного общества [10].

Бошно С.В. считает, что вполне возможно наделение Верховного Суда правом законодательной инициативы, что нельзя сказать о Конституционном Суде. По мнению профессора, деятельность Верховного Суда связана с выявлением и устранением пробелов, в связи с этим результаты деятельности Верховного суда должны быть признаны источником права [2].

**Выводы.** Как нам известно, из теории права, в соответствии с принципом разделения властей, существуют три ветви власти – законодательная, исполнительная и судебная. Все три ветви существуют и действуют независимо друг от друга, и каждая в рамках своих полномочий. Суть данного разделения властей на самостоятельные ветви заключается в том, чтобы ограничить злоупотребление властью какой-либо одной из ветвей от государственного произвола и беззакония. Существование независимых и самостоятельных ветвей не означает их противостояния или полную изоляцию друг от друга. Все ветви власти взаимодействуют и сдерживают друг друга, обеспечивая тем самым политическую свободу и независимость. В соответствии с принципом разделения властей происходит разделение полномочий, присущих каждой из ветвей.

Насколько оправдано расширение состава субъектов права законодательной инициативы?

С одной стороны, наделение судебных органов – представителей судебной власти – законодательными полномочиями, а конкретнее, вносить законопроекты в представительный орган, расходится с четкостью принципа разделения властей. Внося законопроект в парламент, суд фактически участвует в законодательном процессе, и затем применяет закон, который сам же принимает. Фактически, высшие суды государства, так или иначе, уже участвуют в правотворческом процессе, осуществляя толкования законов, и тем самым, создавая нормы обязательные для исполнения. Предоставление им дополнительных прав по осуществлению права законодательной инициативы, может привести к дублированию, а также смешению «правотворческих» и «правоприменительных» полномочий в рамках одной ветви власти.

С другой стороны, предоставляя судам право законодательной инициативы и вводя их в законодательный процесс, государство расширяет рамки существующей правовой системы и тем самым фактически создает предпосылки для расширения списка источников права и стирания границ между правовыми системами, способствуя их дальнейшему взаимопроникновению и взаимодействию.

**ЛИТЕРАТУРА**

1. Конституция Азербайджанской Республики 12 ноября 1995 г. <https://static2.president.az/media/W1siZiIsIjIwMTgvMDMvMDkvY3dodDN2dzFOX0tvbnN0dXRpc3lhX1JVVUy5wZGYiXV0?sha=83f38924a4086483>
2. Бошно С.В. Законодательная инициатива высших судебных органов Российской Федерации // Российский судья. 2001 <https://www.sovremennoepravo.ru/>
3. Закон АР “О судах и судьях” 10.06.1997 г. <http://www.legal-tools.org/doc/e1ab39/pdf/>
4. Иванец Г.И., Калининский И. В., Червонюк В.И. Законодательная инициатива // Конституционное право России: Энциклопедический словарь / Под общ. Ред. Проф. В.И. Червонюка. М.: Юридическая литература, 2002, 432 с.
5. Конституционное право зарубежных стран <https://studfiles.net/preview/6189590/page:33/>
6. Лазарев В.В. Право законодательной инициативы высших судов и проблемы его реализации <https://cyberleninka.ru/article/v/pravo-zakonodatelnoy-initsiativy-vysshih-sudov-i-problemy-ego-realizatsii>
7. Страшун Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Часть общая. Тома 1-2. М.: БЕК, 2000, 784 с.
8. Четвернин В.А. Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий. М.: Центр конституционного исследования МОНФ, 1997, 702 с.
9. <http://constitution.kremlin.ru/>
10. Цгоев Т.В. Правотворческая инициатива как стадия правотворческого процесса, дисс. Канд. Юр. Наук, М. 2006 <http://www.dissercat.com/content/pravotvorcheskaya-initsiativa-kak-stadiya-pravotvorcheskogo-protsesta#ixzz5Yh5CxbmS>

**SOME PROBLEMS OF GIVING THE RIGHT OF LEGISLATIVE INITIATIVE****S.Kh. Mammadova**

*On the example of a comparative analysis of the legislation of the Republic of Azerbaijan and the CIS states, there are revealed the essence of the concept and types of legislative initiative, the rights arising from it, and problems of determining the range of subjects empowered to implement the legislative initiative in this article. The Constitution of the Republic of Azerbaijan establishes a specific list of entities with the right of legislative initiative, including representatives of the executive, legislative and judicial authorities. The granting of such powers to representatives of all three authorities leads to overlap, inconsistency, confusion of law-making and law-enforcement powers, and may adversely affects the law-making process and legislative technique.*

**Keywords:** *the right of legislative initiative, the Constitution of the Republic of Azerbaijan, judicial authorities, legislative powers, the subjects of the right of legislative initiative, executive power, legislature, bill.*

**QANUNVERİCİLİK TƏŞƏBBÜSÜ HÜQUQUNUN VERİLMƏSİNİN BƏZİ PROBLEMLƏRİ****S.X. Məmmədova**

*Məqalədə Azərbaycan Respublikasının və MDB ölkələrinin qanunvericiliyinin müqayisəli əsasında qanunvericilik təşəbbüsünün anlayışı, növləri, ondan irəli gələn hüquqlar müəyyən olunur, həmçinin qanunvericilik təşəbbüsü hüququndan istifadə edən subyektlərin dairəsinin müəyyən olunmasının bəzi problemləri açıqlanır. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası qanunvericilik təşəbbüsü hüququna malik olan subyektlərin dairəsini müəyyən edir. Onlar icra, qanunvericilik və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının nümayəndələridir. Hakimiyyətin hər üç qoluna belə səlahiyyətlərin verilməsi paralelizm, anlaşılmazlıq, hüquqyaradıcılıq və hüquqtətbiquetmə səlahiyyətlərinin qarışdırılması ilə nəticələnə, bu da öz növbəsində normayaradıcılıq prosesinə və qanunvericilik texnikasına mənfi təsir göstərə bilər.*

*Açar sözlər:* qanunvericilik təşəbbüsü hüququ, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, məhkəmə orqanları, qanunvericilik səlahiyyətləri, qanunvericilik təşəbbüsü hüququnun subyektləri, icra hakimiyyəti, qanunvericilik hakimiyyəti, qanun layihəsi.

*Rəyçi:* h.e.d., prof. İ.O.Quliyev