

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.56

DOI 10.37279/2413-1733-2021-7-3(1)- 77-82

РЕАЛИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМ СОВЕТОМ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ

Адельсеитова А. Б., Мариева А. А.

Крымский федеральный университет им. В. И. Вернадского

В статье рассматривается вопрос о реализации законодательной функции как одной из основных функций представительного органа власти Республики Крым - Государственного Совета. Проанализировано законодательство, регулирующее вопросы предоставления парламенту Республики Крым законодательных полномочий в пределах своей компетенции. Авторы приходят к выводу, что наличие законодательной функции у парламента Республики Крым позволяет более динамично решать возникающие проблемы региона, что является несомненным преимуществом при осуществлении государственной власти.

Ключевые слова: Законодательная функция, законотворчество, нормотворчество, Республика Крым, Государственный Совет Республики Крым.

Осуществление законодательной функции является особой юридической деятельностью государственного органа представительной, законодательной власти, где приоритетным направлением является нормотворческая деятельность (нормотворчество), которая не сводится только к выработке отдельных норм и их выражения в законодательных актах, а предусматривает формирование целостной системы законодательных актов, в которой воплощаются законы как акты занимающие основное место в иерархии нормативно-правовых актов, а следовательно, выступает как законодательная деятельность.

Как нормотворческая юридическая деятельность, законодательная деятельность включает в себя творческий момент, что дает основания называть ее законотворческой деятельностью, или законотворчеством, что неоднократно являлось предметом исследования в научной юридической литературе. Для обозначения процесса создания законов, говорится в одной из публикаций, наряду с термином «законодательный процесс» используют термин «законотворческий процесс», по аналогии с правотворческим. Эти понятия вполне могут использоваться как тождественные. В то же время они включают в себя такие смысловые акценты, которые не совпадают. В понятии «законодательный процесс» на первый план выходит технология (процедура) выработка законов, тогда как термин «законотворческий процесс» проявляет интеллектуально творческое начало деятельности и анализ. Таким образом, в этой деятельности важны и процессуальная форма, и интеллектуальное содержание. Однако поскольку предметом правового регулирования создания законов являются лишённые индивидуальности формы этой деятельности, то в правовых актах предлагается употреблять термины «законодательная деятельность», «законодательный процесс» [1, с. 53-54].

Вместе с тем между законотворчеством и законодательной деятельностью имеется различие, которое, чаще всего, не только не проводится, но и нивелируется произвольным использованием в литературе терминов «правотворчество», «нормотворчество» и другие. Достаточно обратиться к некоторым публикациям, чтобы убедиться в этом.

Так, А.В. Мицкевич связывал правотворчество с формированием советского права, рассматривал его как организационно-правовую форму деятельности советского государства, направленную на создание правовых норм, и определял ее как форму государственного руководства обществом, которая выражается в деятельности органов государства, общественных организаций, в различных формах непосредственной демократии, направленных на установление, изменение или отмену правовых норм по уполномочию или с санкции государства. По словам автора, правотворческий процесс начинается лишь с того момента, когда дело по созданию нормативного акта становится на правовую основу, когда возникают правоотношения по поводу его подготовки и принятия. Правотворческий процесс начинается с момента принятия официального решения о подготовке проекта нормативного акта [2, с. 45-151]. Сказанное может означать, что в представлении автора правотворчество ограничивается юридическими рамками правотворческого процесса, и следовательно, абстрагируется от реальных источников формирования права, от факторов общественной жизни, которые влияют на правотворчество.

Термины «законотворчество» и «правотворчество» используются как синонимы также в публикации, посвященной исследованию методологии законотворчества [3, с. 29-37]. Р. О. Халфина, указывает, что исходным звеном механизма правового регулирования является правотворчество, по мнению автора: «в советской правовой науке под правотворчеством понимают форму государственного руководства обществом, которая завершает процесс формирования права и отражает социальные факторы этого процесса в виде свода воли классов, находящихся у власти, в общеобязательные правила поведения – правовые нормы» [4, с. 33-35]. Вместе с тем предлагается различать формирование права и правотворчество.

В литературе высказывались различные точки зрения по поводу того, что именно из предварительного формирования права следует включать в понятие правотворчества. Одной из последних позиций является включение в данное понятие только процесса издания нормативных актов. Более широкое понимание предполагает признание элементами правотворчества подготовка проекта нормативного акта, его предварительное обсуждение и той подготовительной работы, которая ведется в связи с проектом.

По мнению указанного выше автора, правотворчество должно охватить «широкий круг явлений, включить все сложные процессы, предшествующие решению о подготовке проекта нормативного акта, а именно: выявление потребности в правовом регулировании тех или иных видов общественных отношений, определения направления и характера регулирования». Поэтому правотворчество определялось автором как выражение воли народа, направленное на достижение целей развития общества, деятельность государства и общественных организаций по выявлению потребностей нормативного правового регулирования общественных отношений и созданию в соответствии с этими потребностями новых правовых норм, замена или отмена действующих [4, с. 33-35].

Таким образом, дефиниция «правотворчество» охватила действительно широкий круг явлений, однако понятие «законотворчество», «законодательная деятельность», «нормотворчество» не находят до сих пор свое единое определение. Ничего к этому не добавляет определение законодательной деятельности как одной из составляющих взаимодействия государственной власти и общества, результатом которой (деятельности органов государственной власти) являются акты, непосредственно и существенно влияют на жизнь граждан [5, с. 5].

Впрочем, даже такие родственные термины как «правотворчество», «правотворческая деятельность», «правотворческий процесс» используются в литературе неоднозначно. Одни авторы сводят правотворчество в процедуры и правила создания правовых актов [6, с. 90]. Другие рассматривают данный феномен шире, считая, что правотворчество, в отличие от толкования, связанная с созданием права [7, с. 69]. По определению третьих, правотворчество - это "процесс познания и оценки правовых потребностей общества и государства, формирование и принятие правовых актов уполномоченными субъектами в рамках соответствующих процедур" [8, с.33]. Высказывается также мнение о наличии единства в рамках правотворческих отношений создания правовых норм и правореализации [7, с. 36; 9, с. 7-8].

В соответствии со статьей 77 Конституции Российской Федерации система органов государственной власти республик устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом [10]. В ч. 1 ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации обладают полномочиями по принятию нормативно-правовых актов вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

11 апреля 2014 г. была утверждена Конституция Республики Крым [11], которая является правовой основой функционирования на территории республики однопалатного парламента – Государственного Совета Республики Крым. Основной закон закрепил осуществление государственной власти в Крыму на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Согласно ч. 1 ст. 69 Конституции Республики Крым Государственный Совет Республики Крым - Парламент Республики Крым является постоянно действующим высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти Республики Крым.

Статьей 75 Конституции Республики Крым определен достаточно широкий круг полномочий Государственного Совета, что позволяет утверждать об осуществлении им законодательной функции. Рассматривая вопросы законодательной деятельности

представительного органа Республики Крым, следует отметить, что Государственный совет Республики Крым (далее РК) в отличие от Верховной Рады Автономной Республики Крым наделен законодательными полномочиями. Проводя сравнительный анализ нельзя не принять во внимание, что в соответствии со статьей 27 Конституцией Автономной Республики Крым от 21.10.1998 г. ВР Автономной Республики Крым принимала большинством голосов депутатов от их общего состава Конституцию Автономной Республики Крым, изменения и дополнения к ней, которые вступали в силу после утверждения их Верховной Радой Украины и опубликования. Верховная Рада Автономной Республики Крым по вопросам, носящим нормативно-правовой характер, принимала постановления. По вопросам организационно-распорядительного характера Верховная Рада Автономной Республики Крым принимала решения [12].

В настоящее время в соответствие со статьями 57, 59, 69, 75, 76,77,78,79,93,94 Конституции Республики Крым от 11.04.2014 года закреплено право на принятие законов РК, а также основного закона – Конституции Республики Крым, принятие постановлений и осуществление иных законотворческих полномочий. Отнесено к ведению также и толкование Конституции и законов.

Нормы Конституции и Законов Республики Крым относительно разрешения вопросов толкования Конституции и законов Республики Крым, на наш взгляд, являются достаточно спорными, не смотря на распространённость закрепления подобных норм в конституциях иных субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне право толкования Конституции Российской Федерации принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации, который состоит из одиннадцати профессиональных судей. Требования к кандидатам на должность судьи достаточно высокие (возраст ко дню назначения не менее сорока лет, безупречная репутация, высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пятнадцати лет, необходимость обладания признанной высокой квалификацией в области права), что обеспечивает высокий уровень принимаемых актов.

При этом, согласно ст. 170 Регламента Государственного Совета Республики Крым по результатам рассмотрения обращения о толковании Конституции Республики Крым, закона Республики Крым ответственный комитет готовит соответствующий проект постановления Государственного Совета и вносит его на рассмотрение Государственного Совета. Постановление принимается большинством голосов от числа избранных депутатов [13].

Таким образом, окончательное решение о толковании принимают лица, которые могут даже не иметь юридического образования, не говоря о наличии высокой квалификации в области права. Полагаем, что для разрешения данного вопроса необходимо создание Конституционного суда Республики Крым, который позволил бы эффективно разрешать, в том числе, и вопросы толкования Конституции РК и законов на местном уровне.

Статьи 9, 10 Закона «О государственном Совете Республики Крым – Парламенте Республики Крым» четко разделили вопросы, по которым Государственным Советом принимаются законы, и вопросы, по которым Государственный Совет принимает акты в форме постановлений [14]

Деятельность Государственного Совета, преимущественно, сконцентрирована на следующих направлениях: подготовка и принятие Законов Республики Крым, под-

готовка и направление отзывов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации относительно проектов федеральных законов по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов, а также реализации права законодательной инициативы в Государственной Думе.

Качество и эффективность правотворческой деятельности Государственного Совета Республики Крым имеет важное значение для региона в целом. Основными и наиболее важными задачами правотворчества в регионе является формирование единого правового пространства регионального, муниципального законодательства и федерального законодательства.

Порядок принятия, оформления, регистрации, опубликования и вступления в силу законов и постановлений закреплен Конституцией Республики Крым, Законом Республики Крым «О Государственном Совете Республики Крым – Парламенте Республики Крым», Законом Республики Крым «О принятии, обнародовании, вступлении в силу и хранении законов Республики Крым и постановлений Государственного Совета Республики Крым», а также Регламентом Государственного Совета Республики Крым, утвержденным Постановлением Государственного Совета Республики Крым от 24 декабря 2014 г. № 376-1/14.

Таким образом, основным назначением парламента является осуществление законодательной деятельности и формирование законодательной базы. В Республике Крым законодательная деятельность Государственного Совета является единственной.

Законодательная функция заключается в деятельности по подготовке, принятию и толкованию законодательных актов, подготовка отзывов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации на проекты федеральных законов по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, реализации права законодательной инициативы при принятии проектов федеральных законов в Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

Таким образом, можно утверждать, что Государственный Совет является актуальной формой организации представительного органа на современном этапе. Так, наличие законодательной функции у парламента Республики Крым позволяет более динамично решать возникающие проблемы региона, что является несомненным преимуществом при осуществлении государственной власти.

Список литературы:

1. Кокотов А.Н. Федеральный законодательный процесс: понятие и структура // Правоведение. - 2001.- № 1.- С. 53-63.
2. Правотворчество в СССР / Под ред. проф. А.В.Мицкевича. - М.: Юрид. литература, 1974. - 319 с.
3. Ушаков А.А. Методология советского законотворчества // Советское государство и право. - 1979.- № 12.- С. 29-37.
4. Халфина Р.О. Проблемы советского правотворчества // Советское государство и право. - 1980.- № 11.- С. 33-40.
5. Савельева Е.М. Проблемы совершенствования законодательной деятельности в России на федеральном уровне // Государство и право.- 2001.- № 9.- С. 5-10.
6. Пиголкин А.С. Толкование норм права и правотворчество: проблемы соотношения / Закон: создание и толкование.- С. 65-75.
7. Дрейшев Б.В. Правотворчество и правовое регулирование // Правоведение.- 1985.- №1.- С. 30-36.
8. Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М.: Изд-во г. Тихомирова М.Ю., 1999. – 381 с.
9. Протасов В.Н. Юридическая процедура.- М.: “Юридическая литература”, 1991.- 79 с.

10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]: Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ Дата обращения: 20.03.2021 г.
11. Конституция Республики Крым. Принята Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 года. [Электронный ресурс]: URL: Крым <https://rk.gov.ru/ru/structure/39/> / Дата обращения: 30.03.2020 г.
12. Конституция Автономной Республики Крым. Закон Украины от 23 декабря 1998 года № 350-XIV Об утверждении Конституции Автономной Республики Крым (с изменениями и дополнениями по состоянию на 19.03.2009 г.) Электронный ресурс: Режим доступа: URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30810698#pos=6;-108 / Дата обращения: 20.03.2021 г.
13. Постановление Государственного Совета республики Крым от 24 декабря 2014 года N 376-1/14 О Регламенте Государственного Совета Республики Крым (с изменениями на 16 июня 2021 года) Электронный ресурс : Режим доступа: URL: <https://docs.cntd.ru/document/413904621>. Дата обращения: 16 июня 2021 г.
14. Закон Республики Крым от 15 мая 2014 года №2-ЗРК "О Государственном Совете Республики Крым - Парламенте Республики Крым". Электронный ресурс: Режим доступа: URL: <https://rg.ru/2014/06/11/krim-zakon2-reg-dok.html> . Дата обращения: 16 июня 2021 г.

Adelseitova A.B., Marieva A.A. Implementation of the legislative function by the state council of the Republic of Crimea // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2021. – Т. 7 (73). № 3. – P. 77-82.

The article considers the issue of the implementation of the legislative function as one of the main functions of the representative authority of the Republic of Crimea - the State Council. The legislation regulating the issues of granting legislative powers to the Parliament of the Republic of Crimea within its competence is analyzed. The authors come to the conclusion that the presence of a legislative function in the Parliament of the Republic of Crimea allows more dynamically solving the emerging problems of the region, which is an undoubted advantage in the exercise of state power.

Key words: Legislative function, lawmaking, rulemaking, Republic of Crimea, State Council of the Republic of Crimea.

Spisok literatury:

1. Kokotov A.N. Federal'nyj zakonodatel'nyj process: ponyatie i struktura // Pravovedenie. - 2001.- № 1.- S. 53-63.
2. Pravotvorchestvo v SSSR / Pod red. prof. A.V. Mickevicha. - M.: YUrid. literatura, 1974. - 319 s.
3. Ushakov A.A. Metodologiya sovetskogo zakonotvorchestva // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. - 1979.- № 12.- S. 29-37.
4. Halfina R.O. Problemy sovetskogo pravotvorchestva // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. - 1980.- № 11.- S. 33-40.
5. Savel'eva E.M. Problemy sovershenstvovaniya zakonodatel'noj deyatel'nosti v Rossii na federal'nom urovne // Gosudarstvo i pravo.- 2001.- № 9.- S. 5-10.
6. Pigolkin A.S. Tolkovanie norm prava i pravotvorchestvo: problemy sootnosheniya / Zakon: sozdanie i tolkovanie. - S. 65-75.
7. Drejshev B.V. Pravotvorchestvo i pravovoe regulirovanie // Pravovedenie. - 1985.- №1. - S. 30-36.
8. Pravovye akty. Uchebno-prakticheskoe i spravochnoe posobie / YU.A. Tihomirov, I.V. Kotelevskaya. – M.: Izd-vo g. Tihomirova M.YU., 1999. – 381 s.
9. Protasov V.N. YUridicheskaya procedura.- M.: "YUridicheskaya literatura", 1991. - 79 s.
10. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 s izmeneniyami, odobrennymi v hode obshcherossijskogo golosovaniya 01.07.2020) [Elektronnyj resurs]: Rezhim dostupa: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ Data obrashcheniya: 20.03.2021 g.
11. Konstituciya Respubliki Krym. Prinyata Gosudarstvennym Sovetom Respubliki Krym 11 aprelya 2014 goda. [Elektronnyj resurs]: URL: Krym <https://rk.gov.ru/ru/structure/39/> / Data obrashcheniya: 30.03.2020 g.
12. Konstituciya Avtonomnoj Respubliki Krym. Zakon Ukrainy ot 23 dekabrya 1998 goda № 350-XIV Ob utverzhdenii Konstitucii Avtonomnoj Respubliki Krym (s izmeneniyami i dopolneniyami po sostoyaniyu na 19.03.2009 g.) Elektronnyj resurs: Rezhim dostupa: URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30810698#pos=6;-108 / Data obrashcheniya: 20.03.2021 g.
13. Postanovlenie Gosudarstvennogo Soveta respubliki Krym ot 24 dekabrya 2014 goda N 376-1/14 O Reglamente Gosudarstvennogo Soveta Respubliki Krym (s izmeneniyami na 16 iyunya 2021 goda) Elektronnyj resurs : Rezhim dostupa: URL: <https://docs.cntd.ru/document/413904621>. Data obrashcheniya: 16 iyunya 2021 g.
14. Zakon Respubliki Krym ot 15 maya 2014 goda №2-ZRK "O Gosudarstvennom Sovete Respubliki Krym - Parlamente Respubliki Krym". Elektronnyj resurs: Rezhim dostupa: URL: <https://rg.ru/2014/06/11/krim-zakon2-reg-dok.html> . Data obrashcheniya: 16 iyunya 2021 g.