

КАЗАНСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

**О.А. ФОМИЧЕВА
О.В. ХУСАИНОВА**

**МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ



**КАЗАНЬ
2020**

УДК 342.5
ББК 67.400.6
Ф76

Научный редактор
доктор юридических наук, доцент **З.Ф. Хусаинов**

Рецензенты
доктор юридических наук, профессор **А.Г. Гатауллин**;
доктор юридических наук, профессор **М.М. Курманов**

Фомичева О.А.

Ф76 Механизм реализации законодательной инициативы в Российской Федерации: теоретико-правовой анализ: монография / О.А. Фомичева, О.В. Хусаинова. – Казань: Издательство Казанского университета, 2020. – 282 с.

ISBN 978-5-00130-274-2

Монография содержит системное исследование теоретико-правовых основ законотворческого процесса по реализации законодательной инициативы. Уделено особое внимание субъектам права и порядку реализации законодательной инициативы на федеральном и региональном уровнях законодательной власти. Выявлены проблемы в практике реализации законотворческих идей субъектами, не имеющими конституционного закрепления полномочий на законодательную инициативу в парламенте. Проведен анализ правового регулирования и практики применения осуществления законотворческих полномочий по реализации законодательной инициативы различными категориями субъектов государственной власти и общественных структур.

Монография предназначена для научных работников, преподавателей, студентов, магистров и аспирантов юридических вузов и факультетов; сотрудников органов государственной власти, исследователей, политиков и журналистов, проявляющих интерес к законотворчеству. Информация будет полезна для формирования профессиональных компетенций по направлению подготовки «Юриспруденция».

УДК 342.5
ББК 67.400.6

ISBN 978-5-00130-274-2

© **Фомичева О.А., Хусаинова О.В., 2020**
© **Издательство Казанского университета, 2020**

Оглавление

Введение.....	5
Глава 1. Теоретико-правовые основы института законодательной инициативы.....	9
1.1. Проблемы определения содержания концепции «законодательная инициатива» как основание к исследованию института законотворчества.....	9
1.2. Зарубежный опыт реализации института законодательной инициативы.....	20
1.3. Вопросы определения российской модели реализации законодательной инициативы	29
1.4. Исторические основы возникновения законодательной инициативы в России.....	45
Глава 2. Вопросы механизма реализации законодательной инициативы федеральными органами власти.....	56
2.1. Содержание механизма реализации законодательной инициативы Президентом Российской Федерации	56
2.2. Вопросы содержания субъектного состава федерального парламента как субъекта реализации права	68
2.3. Вопросы механизма реализации законодательной инициативы исполнительной властью	94
2.4. Способы реализации законодательной инициативы судебной властью.....	107
2.5. К вопросу о способности реализации законотворческой идеи государственными федеральными органами в федеральном парламенте..	130
Глава 3. Механизмы вовлечения общества в законодательную инициативу	155
3.1. Проблемы развития института народной законотворческой инициативы	155
3.2. Особенности участия общественных объединений в механизме реализации законодательных инициатив	169
3.3. Местное самоуправление как субъект права законотворческой инициативы.....	181
Глава 4. Проблемы реализации законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации	193

4.1. Специфика по установлению субъектов права реализации законодательной инициативы.....	193
4.2. Вопросы установления механизма и форм реализации законодательной инициативы.....	211
Заключение.....	232
Список использованных источников.....	234

Введение

Понятие «законодательная инициатива» как предмет начала законотворчества среди ученых и политиков всегда занимал особое положение. Механизм изложения законопроекта был предметом внимания еще Ш. Монтескье, который в своем исследовании «О духе законов» обращал внимание на технологию разработки законопроекта и указывал на правила логики и филологии. В советский период законодательная власть не выделялась в качестве самостоятельного органа власти. В условиях отрицания демократии исследования, посвященные изучению механизма законотворчества, были невостребованными. Вместе с тем, вопросы по изложению законопроектов, стилистика и язык техники были предметом исследований А.А. Ушакова. На необходимость использования законодательной инициативы судебным органом как эффективного механизма «обратной связи» указывал А.В. Венгеров.

Современные работы по исследованию вопросов законотворчества также затрагивают вопросы идеи законопроектов. В рамках исследования зарубежного опыта законотворчества рассматривались научные труды российских ученых: Т.А. Васильевой, И.А. Дудко, С.В. Кабышева, Д.Н. Кордика, М.А. Поповой, К.К. Худолея, Ю.В. Тороп, В.Е. Чиркина. Вопросы консолидированной инициативы рассматриваются в современных изданиях по парламентскому праву Т.Я. Хабриевой, А.И. Абрамовой.

Процедуры реализации законодательной инициативы и субъекты права такой реализации, авторство законопроектов являются предметом современных исследований проблем законотворчества в конституционном праве. Процедура принятия законов возбуждается с момента внесения законопроекта в законодательный орган. Качество законопроектов оказывает воздействие на весь цикл законодательного процесса, поэтому актуальность темы исследования проявляется в поиске условий повышения качества законотворческой деятельности. Тема повышения качества законотворческой деятельности будет всегда актуальной, поскольку законодательные органы в Российской Федерации периоди-

чески обновляемые. Современное развитие правоотношений в сфере законотворчества невозможно без теоретической проработки возникающих проблем в сфере реализации законодательной инициативы как основания к принятию закона.

В исследованиях как российского, так и международного уровня часто предлагается к дискуссии вопросы политизации законотворческого процесса при разработке законопроекта и реализации права законодательной инициативы. Вопрос законотворчества получает довольно широкое распространение, поскольку законодательство охватывает все сферы жизни общества. Расширение круга субъектов права законодательной инициативы порождает необходимость в исследовании данного вопроса не только на уровне научных публикациях в периодических изданиях, но и в монографических исследованиях. Дополнительное внимание привлекает законотворчество как источник права.

Отсутствие детализации механизма правового регулирования законотворческих идей, вовлечение населения в этот процесс вызывает необходимость научной разработки данной тематики. В мировой практике вопросы исследования законотворчества получают признание идеи по введению новой доктрины, которая предлагается к заимствованию для других социальных наук; предлагается введение новой отрасли (подотрасли) в системе права. На современном этапе развития института законодательной инициативы теоретические исследования расширяют цели и задачи института законотворчества, появляются новые проблемы.

Федеративная природа российского государства определяет дополнительный ключевой тезис по определению актуальности исследования темы законотворчества. Важными в этой связи становятся исследования о влиянии общественных структур на законотворческий процесс посредством предоставления такого права широкому кругу субъектов. Вопросы легитимности в законотворческой инициативе никогда не исчерпают свой потенциал. Все еще нерешенными остаются вопросы определения соотношения понятий «законотвор-

ческая инициатива» и «законотворческая идея» и вопросы по определению процедур техники подготовки законодательной инициативы.

Наличие юридической практики по реализации законодательной инициативы сопровождается противоречиями и пробелами в правовом регулировании. Необходимо добавить, что нормы конституционного права охватывает небольшой пласт по регулированию механизма реализации законодательной инициативы. Между тем правовая природа законотворческой идеи динамична и неоднородна.

Авторы ставят целью настоящей работы выявление и предложение решений актуальных теоретических и практических проблем, связанных с определением конституционно-правового механизма по осуществлению законотворческой инициативы. Для достижения цели выбраны задачи по изучению понятийного содержания законодательной инициативы как теоретической категории, разрабатываемой российской и зарубежной наукой; определение пределов компетенции субъектов права законодательной инициативы в федеральном и региональном законотворческом процессе; определение сущности и механизма реализации законодательной инициативы субъектами права по Конституции Российской Федерации и иными публичными участниками правоотношения; выявление проблем по осуществлению механизма реализации законодательной инициативы.

Решение авторами поставленных задач, направлено не только на теоретическое осмысление предмета исследования. Выявление проблематики будет способствовать разработке готовых практических решений по адекватному отражению изменений в законодательстве.

В своем исследовании авторы опирались на общенаучные методы исследования, которые позволили разграничить исследуемые в работе понятия «законотворческий процесс» и «законодательный процесс» и сформулировать вывод о единстве понимания факторов воздействия на предмет исследования. Юридические методы исследования обеспечили возможность оценить практику правового регулирования. В частности, использование сравнительно-правового

метода позволяет сравнить механизм реализации законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации.

Авторы выражают искреннюю благодарность коллегам Московской, Уральской, Самарской, Казанской школ конституционалистов и межрегиональной ассоциации конституционалистов в лице Председателя С.А. Авакьяна и его членов региональных отделений за оценку некоторых тезисов, положенных в основу исследований монографии; глубокую признательность за критические замечания, которые стимулируют к исследованиям. Результаты исследования, представленные в монографии, в определенной степени станут полезными ученым, преподавателям, студентам, магистрам и аспирантам юридических вузов и факультетов; должностным лицам органов федеральной и региональной государственной власти; исследователям, политикам и журналистам. Материалы могут быть использованы в системе подготовки и переподготовки юридических кадров и при преподавании курсов дисциплин «Теория государства и права», «Конституционное право», «Парламентское право», «Сравнительное правоведение».

Глава 1. Теоретико-правовые основы института законодательной инициативы

1.1. Проблемы определения содержания концепции «законодательная инициатива» как основание к исследованию института законотворчества

Законодательный процесс всегда остается объектом пристального внимания научных исследований. Ряд ученых проявляют интерес к этапу законотворчества до законодательной инициативы, указывают на необходимость отдельного исследования¹. Но есть кардинальные предложения о введении конституционно-правовой ответственности по несоблюдению законотворческой техники на стадии подготовки и реализации законодательной инициативы².

Конституционно-правовые основы по регулированию законотворческого процесса не раскрывают понятия «законодательная инициатива» и не содержат единого правового акта, закрепляющего методику работы в сфере законотворчества парламентов федерального и регионального уровня законодательной власти. Механизм реализации законодательной инициативы рекомендуется превратить в «искусство добра, равенства и справедливости»³. Для превращения в реальность данного тезиса в работах ведущих российских ученых поднимаются ключевые проблемы законодательного процесса. Вопросы теории и практики законодательной инициативы подвергаются исследованиям в работах С.А. Авакьяна, В.М. Баранова, О.Н. Булакова, М.В. Варлен, И.В. Гранкина, В.Б. Исакова, Д.А. Ковачева, И.В. Котелевской, А.А. Котенкова, Ю.К. Красно-

¹ Безруков А.В. Парламентское право и парламентские процедуры в России: учебное пособие 2-е изд., переработанное и дополненное. М., Юстицинформ, 2015 г. С. 60.

² Баев В.Г., Марченко А.Н., Мецзякова С.В. Качество нормативных правовых актов об ответственности законодательной власти за результаты своей деятельности // Современное право. 2016. № 3. С. 5–10.

³ Ефимова, Л.Г. Проблема защиты слабой стороны при соблюдении принципа баланса интересов сторон в банковских правоотношениях // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире: материалы конференции: в 4 ч. Ч. 1. М.: Проспект, 2017. С. 30

ва, В.А. Лебедева, А.С. Пиголкина, С.В. Полениной, И.Н.Рязанцева, Ю.А. Тихомирова, Г.Р. Хабибуллиной, Т.Я. Хабриевой, А.В. Хамукова, В.Е. Чиркина, Н.И. Шаклеина, И.И. Шувалова, и многих других.

Тезис о пересмотре теоретической концепции законотворческой процедуры и ее терминологии как элемента парламентской деятельности⁴ будет всегда актуальным для исследователей. Отсутствие легального определения в нормах права законодательной инициативы, ее содержания и элементов порождают интерес к научным исследованиям. Понятие законодательной инициативы раскрывается учеными в узком и широком смыслах. Главным органом законотворчества является парламент как форма реализации народовластия, именно парламент принимает решение о рассмотрении законодательной инициативы. Поэтому узкое понимание законодательной инициативы и есть фактическая возможность на ее реализацию в Государственной Думе (конституционное право по ст. 104 Конституции) и в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

К размышлениям о законодательной инициативе в широком смысле наталкивают высказывания А.С. Алексеева, законодательная инициатива есть «...распоряжение управомоченного органа о создании закона ...»⁵. В широком смысле законодательная инициатива содержит комплекс механизмов, способствующих к реализации возможности подачи законодательной инициативы в парламент. Понимание законодательной инициативы в широком смысле охватывает комплекс элементов, способствующих возбуждению законодательного процесса в парламенте. Ключевым фактором к исследованию данного правового института в широком понимании является результат, который задействует ме-

⁴ Чиркин В.Е. О точности терминологии по вопросу принятия закона // Журнал российского права. 2014. № 4. С. 29–33.

⁵ Алексеев А.С. Русское государственное право. Конспект лекций. М., 1895. С. 252.

ханизм законотворческой деятельности парламента⁶. Проблемы в сфере реализации законодательной инициативы препятствуют эффективному функционированию парламентов.

В последнее десятилетие усиливается интерес к защите диссертаций по теме законодательной инициативы не только в конституционном праве. Появляются научные исследования по истории, теории права, политологии, социологии, философии, психологии, что свидетельствует о междисциплинарном характере данного института. Доминирующими являются понятия о законодательной инициативе как конституционно-правовом институте – «совокупность норм, регулирующих отношения, связанные с реализацией субъектом законодательной инициативы своего конституционного правомочия»⁷.

На современном этапе исследования о законодательной инициативе расширяют свой предмет. Законодательная инициатива рассматривается как конституционно-правовое правоотношение, которое осуществляет функцию начального этапа на пути к законотворчеству, закону как результату законотворчества. Качественный законотворческий процесс по осуществлению разработки законодательной инициативы способствует эффективной реализации законов.

Федеративная природа российского государства обуславливает двухуровневую систему законодательства. Поэтому законодательная инициатива получает свое признание как элемент правоотношений. Как элемент федеративных отношений в законотворческом процессе в федеративном государстве порождает теоретические исследования в рамках реализации законодательной иници-

⁶ Михеева, И.В. Законодательный процесс в Российской империи: к вопросу о министерской инициативе // Традиции и новаторство русской правовой мысли: история и современность: (к 100-летию со дня смерти С.А. Муромцева): материалы IV Междунар. науч.-практ. конф. Иваново, 30 сентября – 2 октября 2010 г.: в 3 ч. Иваново: Иван. гос. ун-т, 2010, Ч. 2. С. 230–249

⁷ Бошно, С.В. Законодательная инициатива: внесение законопроектов в Государственную Думу // Право и образование. 2004. № 2. С. 152–169.

ативы в субъектах Российской Федерации⁸. Многообразие субъектов права, механизм реализации, процессуальный порядок, методика подготовки законопроекта, и многие другие вопросы охватывают проблемы законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации.

Современные зарубежные исследования расширяют круг проблем теории и практики реализации законодательной инициативы. Поставлена проблема технологической разработки законопроекта, решение которой устранит необходимость к проведению множественности экспертиз⁹. Зарубежный опыт исследования проблемы законотворческой деятельности на этапе разработки законодательной инициативы ставит своей задачей решение вопроса о детализации механизма законотворчества в правовом регулировании¹⁰.

Отсутствие детализации в праве механизма правового регулирования законотворческого процесса по разработке законодательной инициативы вызывает необходимость научной разработки данной тематики. Особый интерес обеспечен позицией по осмыслению процесса законотворчества в качестве источника права как «процесса формулирования правовых норм»¹¹.

В мировой практике вопросы исследования законотворчества получают признание идеи по введению новой доктрины, которая предлагается к введению новой отрасли (подотрасли) в системе права¹². Такое заявление по доктринальному установлению законотворческой деятельности обеспечивает расширение спектра научных исследований и в российской науке. Зарубежные исследователи отмечают необходимость вовлечения широкой общественности, кото-

⁸ Холодилова Е.А. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации (проблемы теории и практики) дис. . канд. юрид. наук: 12.00.02 / Е.А. Холодилова; УрГЮА. Екатеринбург, 2005. 206 с.

⁹ Granström, G., 2009. The Use of Experts in the Legislative Process – Using Swedish Law Reform in the Area of Domestic Violence as an Investigatory Example. *Legisprudence*, 3(3): 323–349.

¹⁰ Bar-Siman-Tov, I., 2015. Mending the legislative process – the preliminaries. *The Theory and Practice of Legislation*. 3 (3): 245–256.

¹¹ Суворов, Г.Н. Теоретико-правовой анализ понятия источника (формы) конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 16.

¹² Xanthaki, H., 2013. Legislative drafting: a new sub-discipline of law is born Helen Xanthaki *IALS Student Law Review*. IALS Student Law Review. Publisher: University of London, 1 (1).

рое обеспечивает прозрачность¹³. В России зарождение правового института общественной российской инициативы и обеспечение многообразия форм местного самоуправления вовлекают широкий круг ученых юристов, политиков, социологов в изучение института законодательной инициативы как теоретического и правового института.

Институт лоббирования, получающий правовую регламентацию, обеспечен результатами исследований вопросов политизации законотворческого процесса¹⁴. Законодательная деятельность – это не только юридическая деятельность. Законодательная инициатива обеспечивает реализацию одной из властных политических функций государственного управления. Парламент состоит из политических фракций. Поэтому механизм воздействия на процесс зарождения и развития законотворческой деятельности посредством политических партий охватывает определенный объем исследований.

В законотворческую деятельность по разработке законодательной инициативы вовлекается широкий круг участников. Уровень правосознания и культура авторов законопроектов является важным социальным и политическим фактором в механизме законотворчества. Вместе с тем заявлен тезис о необходимости социализации законодательной инициативы не только на федеральном, но и региональном уровне законотворчества¹⁵. Целесообразность вовлечения общественности как института реализации демократии, или привлечение экспертов всегда останется предметом обсуждения в научном сообществе.

Назначение законотворческой инициативы состоит в выявлении необходимости законодательного регулирования отношений, интересов определенной социальной группы. Законы Российской Федерации регулируют все сферы жизнедеятельности общества, поэтому проблемы законодательства волнуют

¹³ Voermans, W. and Napel, H.-M. and Passchier, R., 2015. Combining efficiency and transparency in legislative processes. *The Theory and Practice of Legislation*, 3 (September 2015): 279–294

¹⁴ Sally, A., 1989. Legislative-policy initiatives as a problem-solving process: The case of technology transfer. *The Journal of Technology Transfer*, 14 (1): 14–25.

¹⁵ Михайлов, И.П. Общественное участие в региональном законотворческом процессе // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2006. Т. 5. № 23. С. 63–67.

всех участников правоотношений. Именно законодательная инициатива способствует решению многих правовых коллизий. Так, авторами экономических направлений исследований ставится к решению круг проблем по обеспечению стабильности хозяйственного оборота посредством реализации института законодательной инициативы¹⁶. Многие исследования содержат весомые предложения по реализации законодательной инициативы, но не все предложения находят отражение в законотворческой деятельности парламента. Механизм превращения научной идеи в законопроект, и его реализация в закон и есть предпосылка к исследованию законодательной инициативы как главного связующего компонента.

Социальные интересы, получившие правовое закрепление, составляют категорию правовых интересов¹⁷. В целях обеспечения реализации интересов различных слоев и социальных групп населения законодательство Российской Федерации направлено на расширение круга субъектов права законотворчества. Законодательная инициатива есть реализация социальных интересов. На разработку законодательной инициативы оказывают влияние законотворческие политические установки государственной власти по реализации исходных положений государственной политики. Законотворческие инициативы генерируются в законодательные инициативы с последующей их реализацией в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации или в региональных законодательных (представительных) органах власти в установленном порядке. Право законодательной инициативы реализуется в соответствии конституционно установленными правилами.

Законодательная инициатива – это результат законодательной идеи. Идея законопроекта является «функционирующим практическим элементом

¹⁶ Сафин С.С., Тропилько В.А., Кальманов Д.С. Экономическая основа законодательной инициативы по лизингу // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. 2009. № 11. С. 32–35.

¹⁷ Евстифеев, Д.М. Потребности и интересы личности: общетеоретический и конституционно-правовой аспекты // Уральский форум конституционалистов (Екатеринбург, 5–9 октября 2015 года) Выпуск 1 / отв. ред. М.С. Саликов. Екатеринбург: Издательский дом Уральского государственного юридического университета, 2016. С. 267–277.

правотворческой деятельности... начальным юридическим фактом правотворческого процесса»¹⁸. Идея законопроекта является началом законотворческого процесса, она обеспечивает разработку законопроекта с последующей реализацией законодательной инициативы. Исключения составляют решения Конституционного Суда о принятии (изменении) соответствующего закона как идеи к законодательной инициативе. Конституционный Суд осуществляет охрану и защиту Конституции Российской Федерации, поэтому такое решение Конституционного Суда является обоснованным. Решения Конституционного Суда предлагается рассматривать в качестве идеи законопроекта, которые парламентом не должны рассматриваться на предмет целесообразности. Позиции Конституционного Суда Российской Федерации направлены на толкование положений Конституции Российской Федерации, именно поэтому доводы к рассмотрению таких решений должны восприниматься Государственной Думой как основу (или идею) к законотворчеству.

Процедура разработки законопроекта является основным компонентом содержания законодательной идеи. Без квалифицированной помощи разработать и составить законопроект практически невозможно. По общему правилу процедура составления законопроекта возлагается на автора законопроекта. Современное законодательство не содержит апробацию теоретических доводов об авторстве законотворческой деятельности по подготовке законодательной инициативы. В нормах конституционного права отсутствует механизм регламентации процесса разработки законопроектов, в том числе не устанавливаются вопросы авторства законопроектов. Предмет авторства законопроектной деятельности всегда будет предметом дискуссии до тех пор, пока не появится законодательное регулирование данного вопроса. Необходимость закрепления такого права в нормах является отдельным дискуссионным вопросом. Идея ученого, изложившего в научном исследовании целесообразность изменения законодательства, предполагают заявление о присутствии права на автор-

¹⁸ Баранов В.М. Идея законопроекта: сущность, практическая ценность, технико-юридическое оформление // Журн. рос. права. 2008. № 2. С. 9–17.

ство законодательной инициативы. Но техническая разработка законопроекта не обеспечивается ученым, такая работа может быть выполнена и другим субъектом (коллективом). Право реализации законодательной инициативы принадлежит определенному субъекту, круг которых на современном этапе законодательного регулирования расширен.

Законодательная инициатива является продуктом совокупности действий по законотворческой деятельности авторов, результатом которой является законопроект, принятый законодательным органом к рассмотрению. Актуальным и весьма дискуссионным становится вопрос о том, существует ли необходимость о правовой регламентации закрепления всего механизма реализации законодательной инициативы: процесса, круга субъектов (авторов) и других элементов этого сложного правового института.

Отмечается, что авторы законопроектов редко являются инициаторами законопроектов¹⁹. Зарождение идеи законопроекта и проработка идеи часто не совпадают по субъектному авторскому составу. Механизм изложения законопроекта требует специальных навыков, тогда как идея законопроекта может зародиться у населения (российская общественная инициатива), в решениях Конституционного Суда (где законодателю «надлежит» устранить противоречия в праве), у авторов научных исследований. Такие субъекты редко разрабатывают законопроекты в рамках требуемых правил юридической техники. Зарубежный опыт исследований по авторству законопроекта указывает, что это творческая работа, или деятельность в сфере искусства^{20,21}.

Разработка законопроектов требует страноведческих познаний и умений ориентироваться в множественности наук²². Тезис зарубежных ученых о разработке законопроекта профессиональными сообществами следует поддержать. Перспективным будет обратиться к исследованиям ученых по законотворче-

¹⁹ Трофимова Г.А. Авторство на законопроект: частный и публичный аспекты проблемы правового регулирования // Законодательство и экономика. 2015. № 2. С. 44.

²⁰ Bowman, G. 2006. The Art of Legislative Drafting // Amicus Curiae. № 64. March/April. P. 2–9.

²¹ Driedger, E.A. Legislative Drafting. 1949.

²² Noll, P. Gesetzgebungslehre. Hamburg, 1973.

скому проектированию Канады о необходимости навыков филологических познаний разработчика законопроектов²³. Текст законопроекта при делении на статьи должен отвечать требованиям «удобочитаемости»²⁴. Российские исследователи считают, что такую работу необходимо поручить только юристу²⁵. Российскими молодыми исследователями предъявляются критические требования к авторам законопроектам и экспертам, осуществляющим проверку качества законопроектов. Предъявляются требования о наличии одновременно и квалификации филолога, и квалификации юриста, и определенного опыта работы, и многих других требований²⁶. Все очень даже хорошо, но возникает вопрос о практической реализации данного предложения. Доводы к правилам и субъектному составу по разработке законопроекта являются дискуссионными. Важным остается результат.

Системный подход к исследованию концепции законодательной инициативы обеспечивает его рассмотрение как сложноорганизованный объект. Законодательная инициатива является составным элементом законотворчества, понимается как юридическая форма государственно-властной деятельности посредством выявления, формирования и утверждения воли народа в виде общеобязательных (законодательных) правил²⁷. Это означает, что законодательная инициатива является составным элементом властной деятельности государства. С этой позиции законодательная инициатива рассматривается как политический и конституционно-правовой объект по управлению государством. Внутреннее содержание законодательной инициативы следует разбить на элементы, которые можно подразделить на два вида – процессуальный и материальный компоненты. В состав процессуальной части следует включить процессуальный

²³ Кабышев, С.В. Культура законотворчества в Канаде // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 136–142.

²⁴ Driedger E.A. A manual of instructions for legislative and legal writing. Ottawa, 1982.

²⁵ Васильева Т.А. Как написать закон. М. «Юрайт», 2012. С. 7.

²⁶ Соколова, М.А. К проблемам выявления и устранения дефектов нормативно-правовых актов // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире: материалы конференции: в 4 ч. Ч. 1. М.: Проспект, 2017. С. 123–128.

²⁷ Путятина, А.Г. Законодательный процесс как сфера взаимодействия различных ветвей власти // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 17. С. 15.

порядок, сроки, механизм подготовки законодательной инициативы. В состав материальной части входят компоненты: содержание понятия законодательной инициативы как правоотношения (состав и содержание правоотношений рассмотрен в некоторых диссертациях^{28,29}). Это теоретический объект исследования. Элементы законодательной инициативы могут включать дополнительные деления или классификации, дополняться в зависимости от направления исследования. Например, лоббирование или зарождение законодательной инициативы как необходимость к реализации стратегии развития российского государства является поставленная политическая задача Президента Российской Федерации. Субъекты правоотношения законодательной инициативы подразделяются на авторов, участников и субъектов права реализации.

В целях изучения природы законодательных инициатив ученые подвергают их классификации. Выделяют следующие разновидности:

По содержанию: публичные по поводу общих норм поведения; финансовые; частные³⁰;

По субъектам реализации: государственные органы уровня управления в федеративном государстве (Мексика, Россия); государственные учреждения (Таиланд); общественные формирования (Республика Перу, Вьетнам); группы избирателей (Колумбия)³¹;

²⁸ Лукин, Д.Г. Право законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дисс...канд. юр. наук. Казань, 2005. 27 с.

²⁹ Кучерявцев, Д.А. Осуществление права законодательной инициативы в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб. 2017. 29 с.

³⁰ Ширинов Д.С., Зайниддинова В.Б. Теоретико-правовое сравнение понятий и стадий законодательного процесса Узбекистана и зарубежных стран // Вестник современной науки. 2016. № 2–1 (14). С. 113.

³¹ Шеховцов, В.А. Евсеев, Е.Д. Некоторые особенности законодательного процесса в парламентах государств азиатско-тихоокеанского региона. Социально-экономические и гуманитарно-философские проблемы современной науки: Коллективная монография. Т. 2. Ментальное пространство социума / Коллектив авторов; Под ред. Карабулатовой И.С., Галиуллиной С.Д., Коберси И.С. М. Уфа: Уфимский государственный университет экономики и сервиса, 2015. С. 126–131.

По объекту правоотношения конституционной законодательной инициативы: правоотношения конституционной инициативы (проекты федеральных конституционных актов или изменения конституцию или устав субъекта Российской Федерации); правоотношения, 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)³².

Классификация позволяет разграничить законодательные инициативы на диспозитивные идеи (которые могут быть не реализованы) и императивные установки (обязательно следует принятие закона как форма политики государства). Так, бюджетная законодательная инициатива является обязательным условием к функционированию государства, основным принципом оформления бюджета. Бюджетный законопроект следует императивным установлениям (и не только в России, но и во всех зарубежных государствах), который задеиствует законотворческую деятельность парламента³³. У законодательного органа отсутствуют полномочия по отклонению законопроекта о бюджете, законотворческий процесс более детализирован. Бюджетная инициатива есть принудительная форма законотворчества, которая реализуется во всех государствах в рамках законодательной инициативы особого рода.

Сущность концепции законодательной инициативы определяется признаками. Основными признаками законодательной инициативы являются:

- диспозитивные начала реализации;
- свобода законотворчества;
- конституционная установка субъектов права реализации;
- отсутствие установления авторства идеи;
- двухуровневая система регламентации, реализуемая в рамках территории Российской Федерации или субъекта Российской Федерации;

³² Хабибуллина, Г.Р. Региональный законопроект: понятия, особенности // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 18–20.

³³ Крылова, Н.С. Бюджетно-финансовые полномочия парламента // Труды института государства и права. 2012. № 1. С. 157–184.

- сочетание принципов научности, коллегиальности, законности;
- отсутствие детализации законотворческого процесса;
- особенности свободы в возникновении, изменении и прекращении правоотношения по поводу осуществления законотворчества на стадиях подготовки и реализации законодательной инициативы;
- процесс, состоящий из совокупности процедур (этапов, стадий);
- целесообразность;
- социальный характер целей;
- и др.

Законодательная инициатива – это юридическая форма реализации законотворческой идеи, механизм реализации которой носит процессуальный характер. Предлагается рассматривать законодательную инициативу как самостоятельное правоотношение, которое состоит из обязательных элементов – субъекта, объекта, прав и обязанностей. Раскрытие содержания элементов правоотношения есть познание сущности концепции законодательной инициативы. Процессуальное содержание концепции законодательной инициативы есть совокупность элементов механизма реализации правоотношения по поводу законотворческого процесса как стадии зарождения законопроекта и обеспечение законотворческой деятельности парламентов.

1.2. Зарубежный опыт реализации института законодательной инициативы

Проблемы законотворчества охватывают мировой уровень. Законы принимаются во всех государствах, реализация законов часто связана с их качеством. Признание проблемы техники законотворческого процесса на стадии разработки законодательной инициативы неоспоримо. Большинство исследований в сфере реализации законодательной инициативы посвящено праву реализации законодательной инициативы. Значительное число исследований посвящается субъектам права реализации законодательной инициативы. Редко рас-

сматриваются вопросы механизма процессуальной и материальной составляющей законодательной инициативы.

Дискуссия по поводу субъектов права на реализацию законодательной инициативы актуальна. Российские исследователи считают, что перечень субъектов законотворчества по внесению законопроектов в России неоправданно расширен и должен быть уменьшен³⁴. Основанием к развитию таких суждений служат доводы проф. С.А. Авакьяна о профессионализме авторов законопроектов³⁵, с которыми нельзя не согласиться при учете трудоемкости механизма реализации законодательной инициативы в России. И это только в федеральном парламенте, в региональных парламентах проявляется специфика проблем по реализации законодательной инициативы. Согласимся с утверждением, что развитие конституционного законодательного процесса сопровождается заимствованием «мировых образцов»..., которые должны быть адаптированы под отечественный менталитет³⁶. Для обобщения доводов и формулировке каких-либо выводов рекомендуется всегда обращаться к зарубежному опыту. Справедливо высказывание «не использовать иностранный опыт в нормотворчестве глупо, а использовать – опасно»³⁷.

Традиционная модель реализации законодательной инициативы, где право предоставлено трем органам власти – Парламенту (его членам), Главе государства и Правительству. Правительство называется приоритетным субъектом в системе субъектов права законодательной инициативы³⁸. Судебная власть в такой модели не наделяется правом законодательной инициативы. Субъекты

³⁴ Кудряшов, А.В. и Мартьянов, Г.А. Взаимодействие субъектов права законодательной инициативы в законотворческом процессе // Юридическая мысль. 2007. № 6 (44). С. 78–83.

³⁵ Авакьян, С.А. Федеральное Собрание России: перспективы совершенствования организации деятельности // Вестник Московского Университета. Сер. 11. Право. 2002. № 2. С. 9.

³⁶ Боброва, Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России: монография. Д- М. Юнити-ДАНА, Закон и право, 2003. С. 43.

³⁷ Ведерников, А.В. Использование социологических методов в правотворчестве и правоприменении // Актуальные вопросы развития социально-трудовой сферы материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Н.М. Токарской и проходившей в рамках VIII Байкальского кадрового форума. 2016. С. 147.

³⁸ Nzerem, Richard C., 2010. Prioritising legislative proposals in the legislative process. Commonwealth Law BulletinPublished online: 67–77.

права реализации определены в конституциях государств Польши (Конституция 1997 г.), Египта (Конституция 2014 г.). В Республике Казахстан по Конституции 1993 года перечень таких субъектов был расширенным. Право принадлежало депутатам Верховного Совета, Президенту, Кабинету Министров, Верховному суду и Высшему арбитражному суду³⁹. Но в 1995 году Конституцией установлена традиционная модель субъектами законодательной инициативы в Казахстане. Право реализации законодательной инициативы предоставлено Президенту Республики, депутатам Парламента и Правительству⁴⁰. Исключение судебной власти из числа инициаторов законопроектной деятельности в Республике Казахстан оценивается как негативный фактор законотворчества⁴¹.

Усеченная модель устанавливает субъектов по реализации права законодательной инициативы парламенту и исполнительной власти (в Австрии, во Франции, Греции, Румынии, Словакия). Из числа субъектов права реализации законодательной инициативы исключается глава государства. В Болгарии правом законодательной инициативы обладают только депутаты Народного собрания и Совет Министров⁴², во Франции право предоставлено премьер-министру и членам Национального собрания.

Жесткая модель представлена в государствах, где представлено право одному субъекту: либо парламенту, либо исполнительной власти, либо главе государства. В Японии субъектом реализации законодательной инициативы учреждается глава исполнительной власти (ст. 72 Конституции Японии). Считается, что такой законопроект в достаточной степени «проработан и согласован со

³⁹ Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 года // Конституции стран СНГ / сост. Ю. Булуктаев. Алматы: Жети Жаргы. 1999.

⁴⁰ Конституция Республики Казахстан, принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 4. Ст. 217.

⁴¹ Исламбеков А.Ж. Законодательная инициатива как институт казахстанского права // Право и современные государства. 2014. № 4. С. 23–33.

⁴² Конституции государств Европы: в 3 томах. Т. 1 / под общ. ред. Л.А. Окунькова. 2001. С. 408.

всеми участниками законодательного процесса в такой степени, что процент отклоненных в ходе рассмотрения проектов сведен к минимуму»⁴³.

Прямым противопоставлением Японской практике является опыт США, где правом законодательной инициативы обладают только члены Конгресса. Исключение Президента и исполнительной власти из числа субъектов законотворчества можно рассматривать как механизм сдержек и противовесов. Законотворческий процесс в полном объеме предоставлен законодательному органу. Вместе с тем, обращаться в Конгресс с идеей законопроекта не запрещено. Следовательно, законодательный орган определяет целесообразность по внесению и рассмотрению законопроекта. Исключение Президента из числа субъектов права поддерживается в науке конституционного права. Считается нецелесообразно наделять главу государства (Президента) законодательной инициативой. Парламентского главы государства быть не должно⁴⁴.

В Чехии только Правительство может представлять проекты законов. Инициатива как элемент предложения в Конституции Чехии 1992 г. не устанавливается. Жесткая модель предполагает многоступенчатую законодательную инициативу, в которой субъект права реализации по внесению законопроекта может рассматривать идеи и предложения по законопроектам от других инициаторов. От Правительства как субъекта права зависит решение о необходимости (целесообразности) внесения законопроекта к рассмотрению. Возможно, такой формат модели является более упорядоченным, но недемократичным.

В государствах зарубежных стран, как и в Российской Федерации, устанавливается модель по предоставлению широкого круга субъектов реализации законодательной инициативы. В Бразилии круг субъектов права реализации законодательной инициативы наряду с парламентом и исполнительной власти дополнен федеральным судом и генеральной прокуратурой. По конституции

⁴³ Кудряшов, А.В. и Мартъянов, Г.А. Взаимодействие субъектов права законодательной инициативы в законотворческом процессе // Юридическая мысль. 2007. № 6. С. 78–83.

⁴⁴ Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. С. 199.

Мексики 1917 г. помимо Президента Республики и палат парламента представлено право законодательной инициативы законодательным органам штатов.

В Тайланде по Конституции 2007 года законопроект вносится исполнительным органом и Палатой представителей. Дополнительно устанавливается возможность реализации законодательной инициативы судом или независимой конституционной организацией в порядке обеспечения надзорных и контрольных функций. Следует отметить положительный опыт Таиланда по установлению численности группы не менее 20 депутатов. Российская Конституция не устанавливает определенный численный состав депутатов. В ст. 104 Конституции право реализации законодательной инициативы представлено «депутатам Государственной Думы», что вызывает необходимость к дополнительному толкованию. Конституционный Суд Российской Федерации устанавливает возможность к реализации депутатом Государственной Думы (единолично) право законодательной инициативы, которое осуществляется в форме внесения в Государственную Думу законопроектов и поправок к ним⁴⁵⁴⁶. Следовательно, депутат в России может единолично обладать правом законодательной инициативы, тогда как в Тайланде обеспечивается коллегиальность реализации такого права.

В Италии право законодательной инициативы предоставлено по Конституции 1947 г. не только членам парламента, Правительству. Установлен расширительный перечень на уровне конституционного закона. В настоящее время

⁴⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2011 г. № 1462-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Обухова Сергея Павловича, Рашкина Валерия Федоровича и Сердюкова Кирилла Геннадьевича на нарушение их конституционных прав частью первой статьи 11 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2012. № 2.

⁴⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

субъектом такого права в Италии обладает Национальный совет экономики и труда⁴⁷.

Сложно определить круг субъектов реализации законодательной инициативы, когда конституционно такой перечень не ограничен и не имеет четкой регламентации. Так, по Конституции Бельгии 1994 г. право законодательной инициативы принадлежит каждой из ветвей федеральной законодательной власти. Законодательной властью в Бельгийском королевстве наделяется Король и Палата представителей. Сложно из формы государства Бельгийского королевства определить вопрос реализации законодательной инициативы: совместно реализуется законодательным органом, или отдельно каждым из представителей законодательной власти. Сложности возникают и с пониманием права реализации по Конституции Австралии 1900 г., где парламент составляют Королева, Сенат, Палата представителей. Следовательно, парламент из трех компонентов и является законодательной властью в данном государстве. Механизм реализации законодательной инициативы в Конституции Австралии не определен. Но устанавливаются запреты для Сената по внесению законопроектов по налогообложению, что показывает о разграниченном праве каждого участника по реализации права на законодательную инициативу.

Механизм реализации законодательной инициативы в зарубежных государствах редко регламентирован нормами конституции. Традиционно внесение законопроектов сопровождается рядом документов, обоснований. Сложно обратиться к определенно сложившейся модели как к образцу. В Греции разграничиваются права по законодательной инициативе на предложение и законопроект. По Конституции (1975 г.) концепция законодательной инициативы может рассматриваться как предложение⁴⁸. Но по финансовым вопросам, вопросам налогов и сборов должен быть представлен законопроект. Предложение

⁴⁷ Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М.: Проспект, 2015. Т. 2. 528 с.

⁴⁸ Перевод на русский с Сайта «Конституции государств (стран) мира. Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова [Электронный ресурс] <http://worldconstitutions.ru/?p=153&page=4>.

может быть предварительно внесено на юридическую и техническую разработку в научную службу. Появляется факультативная стадия механизма реализации законодательной инициативы.

Опыт Канады также может быть рекомендован к заимствованию в механизме законотворчества. Министерство юстиции с 1985 года обладает исключительной компетенцией по разработке законопроекта. Ученые высказывают вероятности преемства в России опыта Канады о предварительном нормоконтроле министерства юстиции⁴⁹.

В некоторых странах разграничен предмет законодательной инициативы между субъектами права реализации, вводится подход исходя из пределов компетенции органа власти. В Греции, например, законопроекты о пенсиях должны быть согласованы с Контрольным Советом или компетентным министерством по финансам. В Бразилии для Президента определен исключительный перечень предмета законодательной инициативы. В Конституции Республики Бразилии 1988 г. (ст. 61) указывается детализация предмета ведения законопроектной деятельности Президента:

- по численному составу вооруженных сил;
- административной и судебной организации, налоговых и бюджетных вопросов;
- правового статуса гражданских служащих органов публичной власти Союза и территорий;
- организации прокуратуры и публичной защиты Союза;
- организации и полномочий министерств и органов публичной администрации.

Опыт Германии (Конституция 1949 г.) предусматривает дополнительные этапы прохождения законодательной инициативы. Требуется предварительное рассмотрение законодательных инициатив: проекты Правительства направля-

⁴⁹ Кабышев, С.В. Конституционная политика Канады как гарантия обеспечения прав человека // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире: материалы конференции: в 4 ч. Ч. 1. М.: Проспект, 2017. С. 281.

ются для заключения в верхнюю палату, а проекты верхней палаты – в Правительство. В механизме реализации законодательной инициативы Германии, в отличие от Российской модели, появляется еще одна дополнительная стадия.

Усложненный механизм реализации законодательной инициативы, предшествующий внесению законопроекта в законодательный орган установлен в Марокко. Отмечается демократичный характер новой Конституции Марокко 2011 г. по обеспечению баланса между властями⁵⁰, который в том числе проявлен в механизме реализации законодательной инициативы. Руководитель правительства и члены парламента перед внесением к рассмотрению должны апробировать законодательную инициативу в бюро палаты представителей или в бюро палаты советников (если предмет законопроекта затрагивает вопросы территориальных единиц, регионального и социального развития). При возникновении несогласия между Правительством и бюро в восьмидневный срок осуществляется проверка законопроекта в Конституционном суде.

Исследование опыта зарубежных государств по реализации круга субъектов инициативы не позволяет оценить в полном объеме эффективность реализации традиционных моделей. Для осмысления рациональности и эффективности механизма законодательной инициативы подвергается исследованию сравнительный анализ показателей законодательной инициативы. Отмечается доминирование правительственных законодательных инициатив (высшего исполнительного органа власти) в странах Германии, Австрии, Швейцарии⁵¹. Это вполне оправданно, учитывая характеристику и роль исполнительной ветви власти в системе управления. Исполнительный орган имеет соответствующие научные организации, обеспечивающие разработку законопроектов, поскольку данный труд является уделом профессионалов.

⁵⁰ Сапронова, М. Становление новой государственности на арабском востоке // Международные процессы. 2015. Т. 13. № 3 (42). С. 26–39.

⁵¹ Кордик, Д.Н. Реализация права законодательной инициативы правительствами федеративных государств (российский и зарубежный опыт) // Журнал российского права. 2007. № 1 (121). С. 128–134.

В законодательстве зарубежных государств часто учреждается право гражданской инициативы. Определяется механизм реализации и перечень вопросов, которые не могут быть предметом народной законодательной инициативы. Так, в Аргентине исключены вопросы, связанные с пересмотром Конституции, международными договорами, налогами, бюджетом и вопросами уголовного права (ст. 39 Конституции Аргентинской Республики 1853 г.).

Исследования народа как субъекта реализации гражданской законодательной инициативы обеспечили зарождение в России института российской общественной инициативы. Продолжительный и положительный опыт можно отразить в странах Австрии, Испании, Италии, Швейцарии, на Филиппинах, Швейцарии⁵².

Реализация законодательной инициативы осуществляется в Российской Федерации в трех стадиях (предложение и разработка идеи, подготовка законопроекта, подготовка пакета документов и внесение субъектом права). Но не во всех странах используется данный механизм. Так, в Аргентине законодательная инициатива реализуется в форме послания президента Республики. В Российской Федерации послание Президента можно рассматривать как идею законопроекта, которая предположительно может быть реализована или нет. Сторонники аргентинской модели реализации законодательной инициативы по исключению Президента из числа круга субъектов права законодательной инициативы считают целесообразным для России⁵³. Но для реализации такой модели следует дополнительно исследовать все элементы концепции послания и ее последствия. Необходимо определить роль послания Президента Российской Фе-

⁵² Фомина, М.Г. Институт законодательной инициативы в зарубежных странах: современное состояние и проблемы реализации // Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики. Материалы XII Международной научно-практической конференции: в 4-х томах. Волжский университет имени В.Н. Татищева. 2015. С. 118–122.

⁵³ Шеховцов, В.А. и Евсеенко, Е.Д. Некоторые особенности законодательного процесса в парламентах государств азиатско-тихоокеанского региона // Социально-экономические и гуманитарно-философские проблемы современной науки: Коллективная монография. Т. 2. Ментальное пространство социума / Коллектив авторов; Под ред. Карабулатовой И.С., Галиуллиной С.Д., Коберси И.С. М. Уфа: Уфимский государственный университет экономики и сервиса, 2015. С. 127.

дерации Федеральному Собранию в системе российского права и в Конституции Российской Федерации.

1.3. Вопросы определения российской модели реализации законодательной инициативы

Актуальным вопросом на современном этапе развития законотворчества является определение механизма реализации законодательной инициативы. В Российской Конституции указывается возможность законодательной инициативы ограниченного круга субъектов. Зарубежный опыт позволяет сравнить право субъектов и механизм по реализации инициативы. Традиционно механизм реализации законодательной инициативы рассматривается в пределах определения стадий. Предлагается определить концепцию стадийности содержания законодательной инициативы как систему взаимосвязанных элементов, реализуемых в определенном порядке.

Процессуальный характер содержания концепции законодательной инициативы в прошлом десятилетии обеспечил постановку проблемы этапов, механизмов ее реализации. Сформулирована проблема фиксации срока начала и окончания реализации законодательной инициативы⁵⁴. Постановка проблемы процессуального осуществления права законодательной инициативы остается актуальной и в настоящее время. Приведенный зарубежный опыт показывает, что в Российской Федерации сложилась определенная конституционная модель по процедуре механизма реализации законодательной инициативы.

Зарубежный опыт механизма реализации законодательной инициативы показывает, что Конституции ряда государств исключают понятие законодательной инициативы и употребляют термин «законопроект» (Чехия, Словакия, Тайланд, и др.), устанавливают предложения вместо законодательной инициативы (Греция). Вероятно, что это результат лингвистических подходов по пере-

⁵⁴ Цонпоева, А.Т. К вопросу о законодательной инициативе правительства Российской Федерации // Юрист Правоведь. 2007. № 6. С. 77–79.

воду на русский язык. Но такие предположения порождают перспективные исследования законодательной инициативы как процессуальную концепцию, включающую особый механизм подготовки и реализации законодательной инициативы. Понятия «законодательное предложение (идея)» и «законопроект» не тождественны.

Законотворческий процесс по разработке законодательной инициативы можно отождествить с технологией производства. В словаре технология определяется как «совокупность производственных процессов в определенной отрасли производства, а также научное описание способов производства»⁵⁵. Законодательная инициатива включает несколько самостоятельных процессуальных стадий. Процесс подготовки законодательной инициативы может быть циклическим, где одна стадия подготовки законодательной инициативы переходит в другую. В тоже время законодательная инициатива как элемент деятельности субъектов может прерываться на любой из стадий. Каждая из стадий самостоятельна, может осуществляться разными субъектами, но законодательная инициатива как комплексный технологичный процесс может быть реализован только в результате прохождения каждой из процессуальных стадий.

Процессуальная работа есть результат деятельности субъектов законотворческой деятельности. Круг субъектов по авторству законотворческой деятельности в рамках законодательной инициативы не определен, на каждом этапе работы (законотворческом процессе) по реализации законодательной инициативы может изменяться состав участников-субъектов. Для детализации концепции законодательной инициативы необходимо исследовать характеристики этапов разработки законодательной инициативы.

Первым этапом законотворческого процесса по разработке законопроекта является первопричина, или выявление условий возникновения предпосылок к необходимости ее реализации. Вторым этапом является разработка законопроекта и принятие решения по обоснованию необходимости его реализации

⁵⁵ Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов / под ред. Н.Ю. Шведовой [и др.]. М., 1982. С. 75.

в качестве законопроекта. Завершением процедуры законодательной инициативы служит оформление документов по сопровождению законодательной инициативы в законодательный орган. То есть законодательная инициатива – это совместная коллегиальная деятельность авторов законопроекта и субъектов права по реализации конституционного права в качестве субъекта-участника законотворческого процесса по реализации законодательной инициативы.

Начальная стадия законотворческого процесса по зарождению идеи приравнивается к законотворческой технике (технологии) как самостоятельному приему⁵⁶. Предполагается, что данное определение требует уточнения в части многогранности механизмов и составных компонентов законотворческой техники. Термин техника охватывает широкий спектр средств, ведущий к выражению воли через закон. Действительно, юридическую технику связывают с возникновением парламентаризма, законотворчества⁵⁷ как одного из фактора к началу обсуждения данного понятия. Под техникой понимают механизм, или правила разработки законопроекта⁵⁸. Многогранность данного понятия обсуждается разными специалистами. Психологи утверждают, что личные качества авторов законопроекта является важным фактором к содержанию юридической техники. Политологи в основу законотворческой техники берут властные отношения, обеспечивающие реализацию законодательной инициативы. Юристы разделяются по направлениям отраслей: теоретики исследуют вопросы права, конституционалисты рассматривают субъекты и основания. Даже экономисты обоснуют доводы к учету фактора ресурсов и стимулов к возникновению законодательной инициативы. Задача автора-составителя объединить результаты всех исследований для эффективности реализации законодательной инициативы.

⁵⁶ Кибак, И.А. Инновационная психотехнологическая модель законотворчества // Общество и право. 2011. № 5. С. 19.

⁵⁷ Певцова, Н.С. Эволюция научных взглядов на юридическую технику: вопросы теории и практики // Актуальные вопросы научной и научно-педагогической деятельности молодых учёных сборник научных трудов III Всероссийской заочной научно-практической конференции. под общ. ред. Е.А. Певцовой. 2016. С. 77–81.

⁵⁸ Законодательная техника: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2000. С. 11.

Воздействующие на процесс разработки законопроекта факторы являются составным компонентом юридической техники. Следует обратить внимание на юридические основания к возникновению правоотношения как составного элемента законодательной техники в законодательной идее. Юридическая техника как механизм преодоления законотворческой работы сопровождает весь процесс законодательной инициативы, все этапы законодательной инициативы. В каждом из этапов технологии законотворческой деятельности отличаются спецификой. Нерешенным остается вопрос о составных элементах юридической техники по обеспечению реализации каждого из этапов законодательной инициативы.

Одним из ведущих факторов к возникновению законодательной инициативы являются условия необходимости законодательного регулирования соответствующего правоотношения по предполагаемому законопроекту. Идея – это вариант решения проблемы, научная проработка. Идея законопроекта называют элементом доктрины⁵⁹. Идея законопроекта может быть ошибочной. Необходимо обратить внимание на целесообразность идеи, где важным условием является ее обсуждение и научная разработка. В целях качественной проработки идеи высказывается справедливое мнение о необходимости прохождения качественной правовой экспертизы в ведущих научных учреждениях страны⁶⁰. Идее законопроекта следует определить логико-гносеологический статус⁶¹.

Целеполагание может стать условием к возникновению законотворческой инициативы. По своему содержанию целеполагание означает указание на характер целей, которые призваны обеспечить тот или иной закон, а также направление и порядок достижения поставленных целей⁶². Под целью понима-

⁵⁹ Баранов, В.М. Идея и концепция законопроекта: понятие, значение, диалектика функционирования // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2012. № 1. С. 22.

⁶⁰ Ефимова, Л.Г. Проблема защиты слабой стороны при соблюдении принципа баланса интересов сторон в банковских правоотношениях // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире: материалы конференции: в 4 ч. Ч. 1. М.: Проспект, 2017. С. 30.

⁶¹ Баранов В.М. Идея законопроекта: сущность, практическая ценность, технико-юридическое оформление // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 9–17.

⁶² Селюков А.Д. Принцип системности в бюджетном праве // Финансовое право. 2012. № 6. С. 22.

ется желаемое и необходимое состояние общественной системы, которое должно быть достигнуто⁶³. При таком подходе первоначально обосновываются цели, достигаемые в результате принятия закона.

Задачей законодательной идеи является предупреждение возникновения разногласий, отрицательно влияющих на результаты законопроектной деятельности⁶⁴. Составным компонентом понятия «идея законопроекта» является не только проработанные суждения о потребности изменения законодательства, но и «ожидаемый результат»⁶⁵.

Судебная практика провозглашается и «основным инструментарием влияния на законодательство»⁶⁶. Для выработки идеи предлагается особый компонент документирования законотворческой процедуры с приложением анализа судебной практики по предмету законотворчества⁶⁷.

Важной составляющей для реализации идеи законопроекта является четкое формулирование целей законотворческой инициативы, то есть, какие нормы человеческого поведения будут впоследствии урегулированы. В законотворческой идее сопоставимость целей должно совпадать с результатами предполагаемого законопроекта. Цель должна характеризоваться степенью достижимости. На данном этапе законотворческой инициативы прорабатывается вариантное условие достижения результата. Основой идеи законопроекта должно стать обоснование универсальности способа решения возникшей проблемы только через принятие закона, и иные способы достижения целей невозможны. Перспективной идеей можно назвать законотворческую инициативу, цель которой совпадает со стратегической политикой Российского государства. При таких условиях законотворческая инициатива способна преодолеть весь комплекс

⁶³ Гулягин А.Ю. Государственное управление: понятие и основные элементы. А.Ю. Гулягин // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7. С. 12.

⁶⁴ Артамонов А.Н. Концепция законопроекта как залог качества принимаемого закона // Российская юстиция. 2013. № 6. С. 13.

⁶⁵ Баранов В.В. Юридическая техника: курс лекций / под ред. В.М. Баранова, В.А. Толстика. М.: ДГСК МВД России, 2012. С. 84.

⁶⁶ Шуберт Т.Э. Влияние судебной практики на законотворческий процесс // Журнал Российского права. 2016. № 4. С. 160–169.

⁶⁷ Там же. С. 168.

законотворческих процедур и переродиться в действующий качественный эффективный закон.

Плановые разработки государственных органов власти, стратегии развития государства, ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию являются императивной идеей. Принятие нормативно-правовых актов по основам государственного развития на перспективу обязывают субъектов права к разработке законопроекта. Президент Российской Федерации и Правительство разрабатывают планы действий по реализации принятых программ. Послания Президента Российской Федерации определяют направления развития российского законодательства, то есть принимается идея к законотворчеству. Правительство Российской Федерации и органы исполнительной разрабатывают стратегии. Так, например, принятие основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года⁶⁸ являются законотворческой идеей. Такой вид комплексной законотворческой инициативы детально прорабатывается специалистами, выявляются основные проблемы и предлагаются перспективы их преодоления в виде разработанных законопроектов. Стратегии развития обеспечивают национальную безопасность и называются ведущими идеями к законотворческой инициативе⁶⁹. По аргентинской модели такие разработки-стратегии приобретают статус законодательной инициативы (предложения), которое уже на данном этапе вносится в парламент к рассмотрению.

К числу необходимых предпосылок качественных законотворческих инициатив относят задачи закона⁷⁰. Задачи следуют целям и должны соответствовать критериям необходимости, степени достижимости, результатами. Задачи

⁶⁸ Распоряжение Правительства РФ от 18.12.2012 года № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»// Собрание законодательства РФ. 2012. № 52. Ст. 7561.

⁶⁹ Жаворонкова, Н.Г. и Шпаковский, Ю.Г. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // Lex Russia. 2016. № 6(115). 170–184.

⁷⁰ См.: Иванюк О.А. Качество закона и проблемы юридической техники. Обзор научно-практической конференции / О.А. Иванюк // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 150–162.

законотворческой инициативы не являются важным критерием к появлению законопроекта. Вместе с тем, следует согласиться, что «неверная постановка задач приводит к неверному решению»⁷¹. Поэтому при постановке вопроса о необходимости и целесообразности разработки законопроекта следует проработать и задачи.

Свобода законотворческих инициатив многогранна, одной из предпосылок возникновения идеи лежит в основе условий необходимости. Условия возникновения законотворческой инициативы на стадии первичного зарождения идеи могут находиться как в исследованиях ученых, так и в практике нормативного регулирования. В субъектах Российской Федерации имеется практика правового регулирования, где плановые предпосылки к законотворчеству включаются в регламент работы законодательных (представительных) органах государственной власти субъекта Российской Федерации как поручения к разработке идей планов и прогнозов регионального развития. Например, в исследованиях отмечается воздействие плановых разработок глав исполнительной власти в соответствии с программами развития на законотворческий процесс⁷².

Комплекс мероприятий по исследованию и апробации законотворческой идеи на этапе перехода к стадии разработки инициативы предлагают завершить концепцией законопроекта⁷³⁷⁴. Многогранность подходов к содержанию категории концепции требует уточнения понимания при ее использования в механизме законотворческой деятельности. Концепция рассматривается как документ, совокупность идей, способ понимания, система целей, политическая воля, система взглядов⁷⁵.

⁷¹ *Васильева Т.А.* Как написать закон. М. «Юрайт», 2012. С. 143.

⁷² *Ерыгина, В.И.* Политические партии как участники правотворческого процесса // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7. С. 35.

⁷³ *Власенко, Н.А.* Законодательная технология. Иркутск, 2001. С. 26–27.

⁷⁴ *Баранов, В.М.* Идея и концепция законопроекта: понятие, значение, диалектика функционирования // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2012. № 1. С. 24.

⁷⁵ *Кудрина, К.Ю.* Концепция как элемент региональной законотворческой деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3.

Концепция законопроекта позволяет определить «жизнеспособность» законопроекта на практике, определяется структура и содержание будущего законопроекта, экономическое и социальное обоснование. Для концепции идеи законопроекта подходит определение как «самостоятельный прием юридической техники, включающий в себя набор научно обоснованных элементов, на основании которых можно сделать вывод о необходимости разработки и принятия нормативного правового акта»⁷⁶. Данный этап (конкретизация идеи законодательной инициативы в концепции) – это многоплановая работа, требующая высокого профессионализма⁷⁷.

Закрепление концепции законопроекта целесообразно для установления и подтверждения идеи законопроекта. Практика показывает⁷⁸, что недостаточная проработка идеи законопроекта, определение нечеткой концепции влечет ее изменение на стадиях рассмотрения законопроекта до неузнаваемости.

Идея и предложение о законодательном изменении правоотношений через принятие закон органов власти является первоначальным этапом. Субъекты и формы реализации, результат, ресурсы не имеют отражения в нормах права. Проект закона является результатом законотворческой деятельности над идеей законопроекта, внесение и форма которого детализированы. Невыполнение требований по законотворческой деятельности влечет санкцию по отклонению законопроекта. Диспозитивной санкцией плохо разработанной идеи законопроекта является полное изменение концепции законопроекта в процессе рассмотрения парламентом.

⁷⁶ Максимова, Е.В. К вопросу о приемах юридической техники, применяемых при изложении нормативно-правовых предписаний федеральными органами исполнительной власти // Юридический мир. 2009. № 5. С. 61.

⁷⁷ Исаков, Н.В. Концепция законопроекта и ее конкретизация // Тотальные аспекты инновационных технологий Материалы международной научно-практической конференции. АНО СКАИТОН. 2014. С. 224–231.

⁷⁸ Заикин, С.С. Роль надлежащего обоснования принятия законодательных актов и обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // К проблемам выявления и устранения дефектов нормативно-правовых актов // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире: материалы конференции: в 4 ч. Ч. 1. М.: Проспект, 2017. С. 345–351.

Второй стадией механизма реализации законодательной инициативы является законотворческий процесс по разработке законопроекта. Для эффективного результата по внесению законопроекта предполагается учитывать правила нормотворческой техники. Нормотворческая техника понимается как «сбор правовой информации, ее концептуальное осмысление, разработка корректирующего законопроекта, подготовка сопроводительных документов для его рассмотрения и принятия парламентом»⁷⁹. Данное определение широкое, включает стадии процесса законотворческой деятельности по изготовлению законодательной инициативы. На второй стадии законопроекта следует уделить внимание методологии построения законопроекта и его изложения в текстуальной форме.

Еще Ш. Монтескье в своем исследовании «О духе законов» обращал внимание на технологию разработки законопроекта и указывал на правила логики и филологии⁸⁰. Нормотворческая техника на современном этапе не имеет единообразных правил. Положения норм права в субъектах Российской Федерации по юридической технике содержат недоработки, недостатки, переизбыток правового регулирования. Отсутствие единообразия в правилах по изложению законопроекта порождают санкции парламента в непринятии законопроекта или изменения идеи (концепции).

В федеральном парламенте длительное время применяются методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (далее Методические рекомендации 2003 года)⁸¹, но они не имеют достаточной степени изложения всего спектра необходимых законотворческих технологий по изго-

⁷⁹ Волкова Н.С., Хабриева Т.Я. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент. М., 2005. С. 21.

⁸⁰ Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955. С. 651–654.

⁸¹ Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов: протокол заседания Совета Государственной Думы от 20 ноября 2003 года № 187 (подготовлены Главным государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации, Правовым управлением Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правовым управлением Аппарата Правительства Российской Федерации, Правовым управлением Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Министерством юстиции Российской Федерации). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 15.08.2017).

товлению законопроекта. Рекомендации содержат общие правила структурирования законопроекта, порядок употребления ссылок, условия внесения изменений в законодательные акты и перечень утративших силу законодательных актов. Пробелы частично устранены в научных исследованиях, где устанавливается множество рекомендаций по методике и технике подготовке законопроекта.

Поскольку на федеральном уровне использовать методические рекомендации как императивную установку для органов власти нецелесообразно (для Президента Российской Федерации, высших судов, и др.), то актуальны научные разработки по вопросам подготовки законопроектов по рассматриваемому вопросу законотворчества. Следует отметить замечательные методические рекомендации, подготовленные Т.Н. Васильевой, которые выдержали не одно издание и могут быть использованы в качестве азбуки в законотворческой деятельности⁸². Обогащают научные разработки по изучению практики использования отдельных компонентов законотворческой техники. Например, дополнены исследования отдельными разработками проблемы по структурированию законопроектов⁸³.

Ведущим тезисом при подготовке текста законопроекта должны стать позиции Конституционного Суда Российской Федерации. Например, Суд указывает, что в процессе прохождения циклов рассмотрения законопроектов должен осуществляться поиск наиболее адекватных нормативных решений и проверка соответствия их текстуально оформленного содержания подлинному волеизъявлению законодателя⁸⁴. То есть следует подготовить такой текст законопроекта, который не будет подвержен изменению в процессе его принятия до «неузнаваемости».

⁸² Васильева, Т.А. Как написать закон / Т.А. Васильева. М.: «Юрайт», 2012. 144 с.

⁸³ Винокуров, А.Ю. Знание нормотворческой техники как элемент компетенции прокурорского работника // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 1 (51). С. 54–65.

⁸⁴ пост. Конституционного Суда РФ от 14 фев. 2013 года № 4-П «По делу о проверке конституционности Федер. закона «О внесении изменений в КоАП РФ и Федер. закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

Сложные в понимании и не соответствующие лингвистике тексты законопроектов вызывают запутанность в последующем практическом применении законодательства. Вопросы лингвистики всегда устанавливаются в качестве ключевой проблемы в исследованиях различных периодов законотворчества. В советский период исследования законотворчества важными критериями были простота и доступность изложения закона⁸⁵. Вопросам организации законотворческих процедур в ходе разработки законопроекта посвящено много зарубежных исследований. Законодательные тексты, которые содержат примеры расплывчатости и неоднозначности могут вызвать различные неопределенности в толковании со стороны читателя⁸⁶. Следует внимательно относиться к данным формулировкам при формировании правовой базы к процедуре разработке методики изготовления законопроекта. На региональном уровне механизм законотворчества подготовки законопроекта находит свое отражение в правилах, принимаемых законодательным (представительным) органом власти. В качестве образца можно применять правила в республике Татарстан по детализации подготовки законопроекта⁸⁷. Но нерешенным является вопрос о степени распространения нормативно-правового акта подзаконного характера на лиц, осуществляющих разработку и подготовку законопроекта. Предполагается, что несоблюдение техники изложения будет являться санкцией в виде основания отказа принятия законодательной инициативы к рассмотрению. Одновременно

⁸⁵ Ушаков А.А. Очерки советской законодательной стилистики / А.А. Ушаков, А.А. Федосеев. Пермь, 1967. С. 158–159.

⁸⁶ Gotti, M., 2014. Linguistic Insights into Legislative Drafting. *The Theory and Practice of Legislation*, 2 (2): 123–143.

⁸⁷ Постановление Президиума ГС РТ от 23.06.2005 года № 1383-III ГС «Об утверждении Правил подготовки проектов законов Республики Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана, 2005. № 6. Ст. 701.

органы исполнительной власти в субъектах разрабатывают свои правила по изложению законопроектов^{88,89,90}.

Третья стадия модели российской законодательной инициативы осуществляется в форме подготовки пакета документов по внесению в парламент законодательной инициативы. Устанавливаются императивные факторы для субъекта права реализации. Во-первых, установлен круг субъектов реализации права законодательной инициативы. Во-вторых, установлен жесткий контроль по соответствию приложений к законопроекту и необходимость заключения исполнительного органа власти по определенному кругу законопроектов. В процессе законотворческой деятельности законодательной инициативы субъекты по законотворческой идее, субъекты – разработчики законопроекта и субъекты права реализации законодательной инициативы могут не совпадать. Поэтому, преодоление первого барьера должно быть обеспечено совпадением интересов автора законопроекта с желанием реализации субъекта права законодательной инициативы. Преодоление второго барьера – техническое условие. Однако соблюдение таких условий тоже вызывает сложности. Получение заключения Правительства Российской Федерации (по законопроектам ст. 104 Конституции РФ) и органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации не всегда является простым вопросом. В субъектах Российской Федерации имеются дополнительные труднопреодолимые обстоятельства. Так, в Рес-

⁸⁸ Постановление КМ РТ от 05.12.2005 года № 563 «Об утверждении Регламента Кабинета Министров Республики Татарстан – Правительства Республики Татарстан и Положения об Аппарате Кабинета Министров Республики Татарстан – Правительства Республики Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2005. № 47–48. Ст. 0985.

⁸⁹ Указ Президента РТ от 02.06.2004 года № УП-431 «О Порядке подготовки, опубликования и вступления в силу актов Президента Республики Татарстан, представления Президенту Республики Татарстан проектов законов Республики Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2004. № 6. Ст. 404.

⁹⁰ Указ Мэра Москвы от 13.02.2006 года № 11-УМ (ред. от 17.07.2013 года) // «О методических правилах подготовки проектов законов города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы от 22 февраля 2006 года.

публике Адыгея сопровождение законодательной инициативы должно быть обеспечено документами в количестве 68 экземпляров⁹¹.

На третьем этапе подготовки законопроекта задействован широкий круг субъектов. Поддерживается в основание достижения результата законотворческой деятельности «концепция» законопроекта⁹² и на данном этапе. Концепция являться эффективным средством законотворческой техники, поскольку разработанная идея не должна быть утеряна при составлении законопроекта и на последнем этапе подготовки к внесению.

Выдвигаются предложения на третьем этапе достигнуть обсуждения широкого круга общественных и экспертных структур⁹³. Предложение соответствует институту демократии, но необходимо структурировать механизм обсуждения и субъектов-участников. Процедура и способ обсуждения имеет значение. Публичные слушания, Интернет-опрос, опубликование законопроекта – необходимо выбрать и упорядочить механизм. Современные технологии законотворчества предусматривают размещение законопроекта на сайте законодательного органа. Возможность по обсуждению законопроекта появляется только уже на этапе регистрации в законодательном органе власти. До этого этапа отсутствует механизм размещения законопроекта публично.

В развитие демократической основы взаимодействия государственной власти и общества получает популярность тезис ученых к обсуждению законопроектов. Некоторые ученые указывают на социализацию законотворческого

⁹¹ Постановление ГС – Хасэ Республики Адыгея от 05.12.2012 года № 479-ГС «О Регламенте Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» // Ведомости ГС – Хасэ Республики Адыгея. 2012. № 21.

⁹² *Исаков В.Б.* Стадия подготовки проектов законов // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: сборник статей: в 2 т. / под ред. В.М. Баранова. Т. 1. Н. Новгород, 2001. С. 73.

⁹³ *Корякина, И.Ю.* Научное и экспертно-консультативное обеспечение разработки законопроектов – залог эффективно функционирующего конституционно-правового законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2007. № 2. С. 59–64.

процесса, но ограниченную⁹⁴ (например, запрет обсуждения с народом законопроектов о вопросах эвтаназии, смертной казни, введении налогов, санкций, законов о бюджете, и др.).

Вопрос о реализации законодательной инициативы в России стоит подвергнуть обсуждению. Круг участников, вовлекаемых в обсуждение законопроектов, разнороден. Следует согласиться с условием обсуждения законопроекта профессионалами в определенной сфере правоотношений, в рамках которой заявлен законопроект. Можно такое обсуждение квалифицировать как экспертное заключение или исследование. Но если в обсуждение вовлекаются некомпетентные лица – то такое обсуждение усложняет процесс дополнительным разъяснением положений законопроекта.

Любое комментирование законопроекта является субъективной формой изложения текста, и некомпетентному лицу докладывают результат понятного для личности содержания законопроекта. Для исключения субъективного подхода необходимо оппонирование. В Российской Федерации следует учитывать низкий уровень политической и правовой грамотности большинства населения (на уровне обыденного знания). Наряду с ростом численности юристов⁹⁵, незнание права (закона) остается ключевой проблемой к передаче многих вопросов народовластия населению. Разработаны методологии, признающие малоэффективным механизм общественного контроля и надзора ввиду незнания права (закона)⁹⁶ человеком. Поэтому, вопрос обсуждения законопроекта населением становится сомнительным институтом по эффективности его применения на практике и должен быть подвержен оценочной дискуссии в науке.

Характеристика субъекта права «народ» также требует уточнения при установлении круга участников при обсуждении законопроекта. Целесообразно

⁹⁴ Ведерников, А.В. Использование социологических методов в правотворчестве и правоприменении // Актуальные вопросы развития социально-трудовой сферы материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Н.М. Токарской и проходившей в рамках VIII Байкальского кадрового форума. 2016. С. 147–152.

⁹⁵ Свистунов, А.А. и Щепанский, И.С. Проблемные вопросы занятости юристов и ее структура // Юридический мир. 2016. № 4 (232). С. 55–62.

⁹⁶ Либанова, С.Э. Демокурия: монография. Курган: Изд-во Курганский гос. ун-т, 2014. 318 с.

при осуществлении предложения на практике по обсуждению законопроекта вовлекать только граждан Российской Федерации, поскольку конституционными правами по участию в политической жизни и управлении государством наделено лицо, имеющее устойчивую правовую связь с государством. Обсуждение в сети Интернет законопроектов в современном демократическом государстве усложняется процедурой регистрации участников обсуждения. При регистрации не указываются персональные данные, позволяющие идентифицировать гражданина – участника.

Выдвигаемые проблемы преодолимы. Так, например, можно при содействии органов государственной власти создать открытый доступ к официальному сайту в сети Интернет, где будут размещаться подготовленные законопроекты до момента их внесения законодательной инициативы в государственный законодательный орган власти для рассмотрения. Механизм участия в обсуждении законопроекта субъектов права можно также урегулировать. Так, в Российской Федерации на современном этапе обеспечения реализации государственных услуг создан соответствующий сайт, где происходит идентификация личности. Этот сайт можно использовать для целей законотворческого обсуждения. Сложным вопросом в сфере обсуждения законопроекта будет условие обеспечения учета мнения населения. Преодоление двух предыдущих проблем создает предпосылку к зарождению нового института Интернет-демократии – аналогии Референдума. Вместе с тем, законодательство определяет механизм референдумного права⁹⁷. Таким образом, предложения по обсуждению законопроекта населением могут иметь только рекомендательный характер, что уже отражено в институте Российской общественной инициативы⁹⁸. Как следствие, целесообразность проведения обсуждения требует дополнительного исследования и детальной проработки, иметь достаточную необходи-

⁹⁷ Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

⁹⁸ Указ Президента РФ от 04 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

мость к внедрению данного института в практику. Следует поддержать мнение ученых по обсуждению народом идеи законопроекта⁹⁹, а не самого законопроекта. Такие проекты функционируют среди студенческих конкурсов юридических ВУЗов («Моя законотворческая инициатива», «Моя страна Россия», и др.).

Особенность российской модели реализации законодательной инициативы позволяет определить три стадии. Первая стадия завершается проработкой идеи реализации законодательной инициативы и закреплении в концепции законопроекта. Вторая стадия законотворчества на этапе реализации законодательной инициативы включает совокупность теоретических приемов, способов, методологии по разработке законопроекта. Третья стадия обеспечивает техническую возможность к реализации законопроекта, то есть осуществляется процедура подготовки документов и обоснований по сопровождению законопроекта; переход законопроекта от автора разработчика к субъекту конституционного права. Каждая из стадий является отдельным правоотношением, в котором субъекты наделяются правами, обязанностями (например, экспертная деятельность). Современная модель реализации всех трех стадий отмечена недостатком детализации механизма правового регулирования. Дискуссионным остается вопрос о необходимости частичного правового регулирования, или полной детализации данного процесса. Разграничение стадий в механизме реализации законодательной инициативы позволяет определить содержание правоотношений по поводу их реализации, оказывающих воздействие на результат качества законодательной инициативы.

⁹⁹ Баранов, В.М. Идея и концепция законопроекта: понятие, значение, диалектика функционирования // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2012. № 1. С. 15–29.

1.4. Исторические основы возникновения законодательной инициативы в России

Исторический опыт реализации законодательной инициативы позволяет определить структуру и содержание правоотношений процесса реализации, властных правоотношений (субъектов реализации права) и техники законотворческой деятельности. Такой опыт будет ценным для изучения механизма реализации законодательной инициативы в современных условиях. Процедура разработки законопроекта возлагается на автора законопроекта. Поэтому исследования часто направлены на профессиональные качества субъекта-разработчика проекта закона. Начало профессионального законотворческого проектирования положено в основу опыта Канады, где в 1949 году заявлен тезис о необходимости обращения к работе по составлению законопроекта как к творчеству¹⁰⁰. Современные российские исследования обращаются к опыту Канады. Указывают, что заимствованию подлежит опыт проектирования закона с учетом наличия навыков филологических знаний у разработчика законопроекта¹⁰¹.

В прошлом веке немецкий исследователь заявил о необходимости становления и развития новой науки «законотворчества» как отдельной межотраслевой¹⁰². Современные английские исследователи настаивают на введении законотворчества в обязательный комплекс учебных дисциплин¹⁰³. Следует поддерживать опыт зарубежных ученых к развитию и становлению науки законотворчества в России. С провозглашением в 2013 г. законотворческого процесса по подготовке и реализации законодательной инициативы в качестве института

¹⁰⁰ *Driedger E. Legislative Drafting. 1949.*

¹⁰¹ *Кабышев С.В. Культура законотворчества в Канаде // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 136–142.*

¹⁰² *Noll. P. Gesetzgebunglehre. Hamburg, 1973.*

¹⁰³ *Xanthaki, “Legislative drafting: a new sub-discipline of law is born Helen Xanthaki“, University of London, vol. 1, pp. 57–70, 2013.*

народной демократии¹⁰⁴ обязывает к повышению уровня знаний у российского населения. Следует также рассмотреть условия и необходимость соблюдения преемственности российского опыта законотворческой деятельности по реализации законодательной инициативы.

История развития института законотворческих инициатив в российской сословно-представительной монархии показывает, что техника законотворчества в законодательной инициативе развивалась медленно. Принятие правовых норм было приоритетом Правителя (князя, царя, императора). В Московской Руси действовали царские указы и государевы законы. Коллегиальные думские органы были сословно-представительными законосовещательными органами. Механизм принятия законов исходил от государя. Но даже в такой действительности соблюдение технологии законотворчества было необходимым условием для принятия качественного источника права.

В княжеской Руси законодательная власть принадлежала князю. Функция Думы была законосовещательной. Царь Иван Грозный осуществлял законотворческую деятельность совместно с боярами. Указывается формула писания законопроектов «уложил (царь) со всеми бояры»¹⁰⁵. Исторические исследования указывают двойственность природы законотворчества, допускается возможность ограничения царской власти боярами при осуществлении совещания по поводу законотворческой деятельности¹⁰⁶.

Появление парламентаризма, включающего элемент коллегиального законотворчества (совместно с Государем), принято отождествлять с периодом созыва Иваном Грозным Земского Собора. Исторические источники показывают, что «...издания и уничтожения законов принадлежат царю и состоящей под

¹⁰⁴ Указ Президента РФ от 04 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

¹⁰⁵ *Владимирский-Буданов, М.Ф.* Обзор истории русского права: Территория будущего. М., 2005. С. 129.

¹⁰⁶ *Владимирский-Буданов, М.Ф.* Обзор истории русского права: Территория будущего. М., 2005. С. 125–130.

ним Думе»..., «...новый закон или постановление, касающиеся до государства, определяются всегда прежде, нежели созывается по этому случаю какое-либо общее собрание или совет»¹⁰⁷. Собор осуществлял функцию консультативную, нежели законодательную. Современные исследования показывают, что Земский Собор не имел законотворческих полномочий («создавал видимость всеобщего совещания»¹⁰⁸). Существующие историко-юридические факты по установлению субъектов законодательной инициативы и механизма ее реализации не имели четкой регламентации.

Любые начинания на Руси ассоциируются с Петром I, его европейской преемственности правил жизни. В сфере формирования основ юридической техники при подготовке закона Петр I впервые ввел литературный язык и обеспечивает становлению языковой грамотности, в том числе оформление письменного стиля (абзацы, выделения, и пр...) ¹⁰⁹. Но механизму законотворчества по реализации законодательной инициативы уделяется не достаточно внимание в данный исторический период.

Именно с Екатериной Великой связывают разработки элементов законотворческой техники в «Наказе»¹¹⁰. В главе XIX «Наказа» устанавливались три формы законов: законы (постоянные), учреждения временные и указы (случайные)¹¹¹. Техника законопроекта содержала «вразумительность» языка. Прописывалась необходимость четкости изложения, подробности, если такое было необходимо: «...исключения, ограничения и умерения не надобны, то гораздо лучше их и не полагать; ибо такие подробности приводят ко другим еще подробностям...». Законы должны быть добродетельными, исключаящие высокомерие, гордость, остроумие. Прописывался запрет на употребление нечетких

¹⁰⁷ Флетчер Д. О государстве русском / Пер. М.А. Оболенского. М.: Захаров, 2002. С. 41.

¹⁰⁸ Чупилкина, А.Ф. Земские соборы – предыстория российского парламентаризма? // Российский юридический журнал. 2017. № 1 (С.112) . С. 197–202.

¹⁰⁹ Юртаева, Е.А. Язык закона и техника законотворчества в дореволюционной России // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 106–120.

¹¹⁰ Мазуренко А.П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М.: Юрист, 2010. С. 204.

¹¹¹ Наказ Екатерины II Комиссии о составлении проекта нового Уложения. 1767 г. [Электронный ресурс]: <http://dslov.ru/na/na30.htm>

формулировок к наказаниям «...неопределенного и неизвестного: беспокойство и тревожение, причиняемое человеку, зависит вовсе не от того, какую кто степень чувствительности имеет...».

При всем многообразии техники законотворческого процесса при составлении законопроекта в данный исторический период не отводилось грамотности особое внимание ввиду всеобщей неграмотности на Руси. Главной целью ставилась доступность изложения закона. Понятность законов была необходимостью для соблюдения народом законов. «...Преступления не столь часты будут, чем большее число людей уложение читать и разуметь станут...»¹¹². Особое внимание заслуживает механизм реализации законодательной инициативы в части правоотношения по осуществлению субъектом права реализации внесения законопроекта. «Наказ» не содержал положения об авторе или субъекте права реализации законодательной инициативы. Полномочиями по разработке законопроекта и права внесения инициативы Сенат «Наказом» не наделялся. Коллегиальное законосовещательное учреждение Сенат был назван в качестве хранилища законов.

Первым официальным Государевым законосовещательным органом стал Государственный Совет, учрежденный в 1810 году¹¹³. До 1906 г. Государственный Совет не обладал ни правом принятия законов, ни правом законодательной инициативы. Законосовещательная функция сводилась к регистрации поступившего «предложения» от департамента, обсуждения и выражения мнения каждого члена, фиксации в журнале в форме заключения¹¹⁴.

Основой парламентаризма и началом законотворческой деятельности в парламенте называют создание двухпалатного законосовещательного учре-

¹¹² Сочинения Императрицы Екатерины II // Антология мировой правовой мысли. В 5 т. М., 1999. Т. 4. С. 332–333.

¹¹³ Манифест от 1 янв. 1810 г. «Образование Государственного совета» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. I. Т. XXXI. № 24064 // URL: http://www.nlr.ru/res/law_r/search.php.

¹¹⁴ Крайнюкова А.Ю. Образование и механизм функционирования первого российского парламента в начале XX века // История государства и права. 2013. № 19. С. 20–24.

ждения по реформе 1904 года¹¹⁵. Государственная Дума учреждена Манифестом от 17 октября 1905 года как законосовещательный орган. Государственная Дума оставалась законосовещательным органом, поскольку по Манифесту в функции Думы входили предварительное рассмотрение и обсуждение законопроектов по ограниченному кругу вопросов рекомендательного характера¹¹⁶.

Для обеспечения законодательной функции Государственная Дума первоначально не обладала полномочиями законодательной власти. Законодательная власть содержит три составляющие – власть, закон и его «даяние»¹¹⁷. Созданная Государственная Дума не обладала функцией «дачи» закона. Только в 1906 г. Государственная Дума превращена в законодательное учреждение с предоставлением полномочий принятия законов¹¹⁸. Государственная Дума провозглашалась учреждением при Государе, а не органом власти. Но без рассмотрения Государственной Думы и одобрения Государственным Советом закон в данный исторически период уже не может быть принят Государем.

Сложность осуществления парламентом законотворчества в дореволюционной России была в понимании роли созданного законосовещательного органа – Государственной Думы. Первый созыв Государственной Думы осуществлял «борьбу за парламентаризм» как «организационный центр революции», отвергавший «всякую законодательную работу»¹¹⁹. На политическую основу Государственной Думы первого созыва указывается много источников. «Сила Думы – не в согласованности с теми или другими законными путями, которые указаны для ее деятельности, – сила Думы заключается в сочувствии стра-

¹¹⁵ *Кравец, И.А.* Правовой статус «народных представителей» в думский период российской истории (1906 – февраль 1917 г.) // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2001. № 1 (234). С. 196–209.

¹¹⁶ *Мазуренко А.П.* Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М.: Юрист, 2010. 392 с.

¹¹⁷ *Безруков, А.В.* Роль законодательной власти в системе разделения властей и механизме обеспечения правопорядка в России // Современное право. 2015. № 6. С. 25–29.

¹¹⁸ Манифест «Об изменении учреждения Государственного Совета о пересмотре учреждения Государственной Думы», Указ «О переустройстве учреждения Государственного Совета» // Собрание узак. 1906. № 38. Ст. 196–198.

¹¹⁹ *Ерыгина, В.И.* Теоретические проблемы парламентаризма в истории политико-правовой мысли России конца XIX – начала XX в. // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 24–30.

ны»¹²⁰. Только к третьему созыву Государственная Дума обратилась к своему функциональному назначению в законотворчестве¹²¹.

В этот исторический этап развития институт законодательной инициативы получает свое нормативное закрепление. Субъектом права внесения законопроекта обладали управляющие отдельными частями, комиссии, образованные из членов Думы. Формируется подход, согласно которому составление законопроекта становится профессиональным трудом и происходит разграничение законотворческой деятельности на составление законопроекта и права реализации законодательной инициативы (субъекты разграничиваются)¹²².

Механизм реализации законодательной инициативы приобретает более детализированный характер, но нормы были «рассыпаны»¹²³ по действующему законодательству российской империи. Поэтому вопрос принятия или отказа законодательной инициативы в дореволюционной России оставался вопросом политической ответственности, отсутствия поддержки парламента¹²⁴.

Главным субъектом права реализации законодательной инициативы в дореволюционный период был император¹²⁵. Помимо монарха в дореволюционной России правом законодательной инициативы наделялись и другие учреждения. Законодательная инициатива имела иной термин – почин. При этом учеными также проводилось деление на формы реализации почина. Непосредственное внесение почина в орган законотворчества (А.С. Алексеев, И.А. Иль-

¹²⁰ Гессен В.М. Тактика партий в первой Государственной Думе // Первая Государственная Дума. Изд. А.А. Муханова и В.Д. Набокова. Вып. 1. Политическое значение первой Думы. Сб. статей Н.А. Бородин, И.И. Петрункевича, В.М. Гессена, А.Р. Ледницкого, В.Д. Набокова, С.А. Муромцева, М.М. Винавера. СПб.: Типография т-ва «Общественная польза», 1907. С. 142.

¹²¹ Исаев М.А. История Российского государства и права: учебник / МГИМО (Университет) МИД России. М.: Статут, 2012. 240 с.

¹²² Михеева, И.В. Составление законопроекта в российской империи в XIX веке: роль министерств // Юридическая техника. 2012. № 6. С. 339–346.

¹²³ Михеева, И.В. Составление законопроекта в российской империи в XIX веке: роль министерств // Юридическая техника. 2012. № 6. С. 341.

¹²⁴ Ерыгина, В.И. Либеральная модель парламентаризма в отечественной политико-правовой мысли начала XX века и возможность ее реализации в современной России // Современное право. 2011. № 3. С. 143.

¹²⁵ Сокольский В.В. Русское государственное право. Одесса, 1890. С. 67–72.

ин, С.А. Котляревский, В. Романович-Славатинский, Г.Ф. Шершеневич) и определение идеи законопроекта (А.Д. Градовский, Е.Н. Трубецкой)¹²⁶. Право реализации почина принадлежало широкому кругу лиц, четкость в правовом закреплении субъектов права почина отсутствовало. К почину как законотворческой идее в дореволюционной России относили мнение печати¹²⁷. П.И. Люблинский установил свое видение субъектов почина: монарх, Государственная Дума и Государственный Совет¹²⁸.

Право почина было ограниченным. Так, Государственный Совет должен был получить согласие министерства юстиции, либо поручить разработку законопроекта Комитету министров или министрам. Таким образом, в дореволюционной России появляется институт реализации законодательной инициативы посредством законотворческой идеи.

Послереволюционный советский период отмечается «принижением роли закона»¹²⁹. Происходит доминирование партийных установок в качестве источников права. Установленное доминирование законотворческих функций к третьему созыву дореволюционной Государственной Думы было сломлено, полномочия переданы Советской власти и политической партии. С октября 1917 по июль 1918 г. (до принятия первой Конституции) законотворческая деятельность заменена «декретным» правом Совета Народных Комиссаров. Законотворческая деятельность в данный исторический период была хаотичной, названа современниками «законодательной импровизацией»¹³⁰.

Законодательной властью по Конституции 1918 года наделяется Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов. Проблема реализации законодательной инициативы состояла в замене понятия «закон» на «де-

¹²⁶ Михеева, И.В. Частная законодательная инициатива в истории российского правотворчества // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 2 (26). С. 46.

¹²⁷ Корф С.А. Инициатива закона в русском праве // Право. 1902. № 12.

¹²⁸ Люблинский П.И. К вопросу об инициативе законов по русскому праву // Право. 1913. № 22. Ст. 1375.

¹²⁹ Краснов, Ю.К. Государственное право России. История и современность. М., 2002. С. 93–94.

¹³⁰ Троцкий, Л.Д. Моя жизнь. Опыт автобиографии. В 2 т. Т. 2. М., 1990, С. 65–67.

крет». Проекты декретов и предложения уполномочены вносить Совет Народных Комиссаров или отдельные ведомства. Основная функция законоотворчества заменялась инструкциями. Так, например, порядок проведения выборов устанавливался инструкцией Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов.

В советский период в качестве задачи законоотворчества перед советской властью поставлено обязательство кардинального преобразования законодательства. Предстояло «разрушить все от века существующие основы буржуазного общества и на их развалинах создать новое право пролетарское, коммунистическое»¹³¹. Сложность реализации автором законопроекта советского периода состояла в революционном правосознании¹³². Такую сложную задачу способен осуществить был научный коллектив авторов, на который и возложили авторскую разработку «нужных» законопроектов. Для разработки законопроектов была создана Государственная комиссия по просвещению¹³³, в состав которой входили ведущие ученые. Государственная комиссия действовала самостоятельно в пределах ориентира Наркомпрос¹³⁴. Наркомпрос ориентировал ученых на формы «организованного коллективного исследования»¹³⁵ как законодательной инициативы советской власти.

По Конституции РСФСР 1925 г. право утверждения «кодексов законов» принадлежало Всероссийскому Съезду Советов и Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету Советов и Совету Народных Комиссаров. Эти же органы установлены в числе субъектов права законодательной инициативы. Устанавливалось преимущественное положение Всероссийского цен-

¹³¹ Курский, Д.И. Избранные речи и статьи. М., 1958. С. 83.

¹³² Исаев, И.А. Революционная психология и революционная законность (Российский опыт 1917 г.) // Государство и право. 1995. № 11. С. 145.

¹³³ Декрет ВЦИК и СНК РСФСР об учреждении Государственной комиссии по просвещению от 9 (22) ноября 1917 г. // СУ РСФСР. 1917. № 3. Ст.32.

¹³⁴ Положение к проекту мобилизации науки для нужд государственного строительства. 26 января (8 февраля) 1918 г. // Организация науки в первые годы Советской власти (1917–1925): сб. док-тов / сост. М.С. Баestraкова, Л.В. Жигалова, В.Н. Макеева и др. – Л., 1968. – С. 104.

¹³⁵ Берлявский, Л.Г. Правовая политика советского государства в сфере регулирования научной деятельности (1917–1920) // История государства и права. 2016. № 1. С. 20–24.

трального исполнительного комитета советов (далее ВЦИКС), который уполномочен был издавать любые нормативные акты в порядке собственной инициативы и инициативы Президиума Всероссийского центрального исполнительного комитета советов и Совета народных комиссаров Российской социалистической федеративной советской республики (ст. 25 Конституции 1925 г.). Без утверждения ВЦИКС не подлежали рассмотрению и утверждению бюджетные законы и нормативные акты, в сфере политической и экономической жизни Российской Социалистической Федеративной Советской Республики.

В Конституции 1937 г. впервые Верховный Совет Р.С.Ф.С.Р. провозглашен верховным органом власти и единственным законодательным органом. Название «законодательный» орган не обеспечено исключительной компетенцией в сфере законотворчества. В силу конституционных норм данный орган назвать даже законосовещательным не приходится, поскольку собирался данный орган два раза в год. Столь редкое «собрание» народных представителей не способно к осуществлению функции законотворчества. Данный законодательный орган формулирует порядок утверждения законов, и превращен в «законоутвердительный» орган.

В Конституции РСФСР 1978 г. были провозглашены демократические элементы основ общественного строя. Источником власти провозглашен народ (ст. 2), провозглашена выборность органов (ст. 3), всенародное обсуждение и референдум (ст. 5), принцип социалистической демократии (ст. 9), и др. Исключительное право на принятие закона наряду с Верховным Советом приобретает народ на референдуме. Неизменным остается порядок «законоутвердительной» деятельности верховного совета. Впервые на конституционном уровне вводится перечень субъектов права законодательной инициативы (ст. 108). Круг субъектов расширен и принадлежит Президиуму Верховного Совета РСФСР, Совету Министров РСФСР, автономным республикам в лице их высших органов государственной власти, постоянным и иным комиссиям Верховного Совета РСФСР, депутатам Верховного Совета РСФСР, Верховному

Суду РСФСР, Прокурору РСФСР, общественные организации в лице их общесоюзных и республиканских органов.

Законодательные инициативы советского периода дублировались, не имели достаточно четкого учета¹³⁶. Первой причиной дублирования законотворческой инициативы в различных уровнях нормативных документах советского периода было повторяемость текстов законодательных актов. Это было связано с отсутствием нормы об официальном опубликовании законов. На современном этапе правотворчества такие элементы также проявлены в связи с отсутствием законодательного урегулирования видов нормативных актов (необходимо принятие закона о нормативно-правовых актах). Второй причиной является фактор признания «законодательных предложений» тождественных законодательной инициативе¹³⁷. Такой опыт может быть адаптирован на современном этапе развития законотворчества в России.

Наука в данный период развития социализма приобретает фундаментальный характер. В конституции прослеживается провозглашение науки как ведущего фактора в государственном управлении: научной организации труда (ст. 21), научной системы охраны земли и недр (ст. 18), научные исследования как основа организации жизни общества (ст. 26), и др. В этот период вводятся определяющие правила к законотворчеству именно наукой. Чёткая юридическая регламентация; активное участие общественных организаций трудящихся; научная обоснованность законопроектов, обеспечивающая отражение ими объективных потребностей общественного развития; создание в итоге законов, выражающих коренные интересы и подлинную волю народных масс¹³⁸.

Функция реализации законодательной инициативы удалена из конституционного регулирования в советский период до принятия Конституции 1978 г.

¹³⁶ Ант, Л.Ф. Нетипичные предписания в федеральном законодательстве // Ленинградский юридический журнал. 2008. № 3. С. 25–43.

¹³⁷ Иванюк, О.А. Качество закона и проблемы юридической техники // Журнал российского права. 2008. №2. С. 158.

¹³⁸ Приводится цитирование по: Ширинов, Д.С. и Зайниддинов, В.Б.: Теоретико-правовое сравнение понятий и стадий законодательного процесса Узбекистана и зарубежных стран // Вестник современной науки. 2016. № 2–1 (14). С. 113.

Данную функцию осуществляют «наемные» научные учреждения. Закрепление происходит на подзаконном уровне. Так, в 1957 г. появляется право законодательной инициативы за Верховным Судом СССР, которое вводится в ст. 1 Положения о Верховном Суде СССР.

Опыт реализации законотворческой деятельности в России не богат, поэтому изучение истории формирования и развития законодательной инициативы является полезным для изучения данного института и формирования перспективы развития на современном этапе. Следует согласиться с утверждением ученого, что исследование механизма реализации законодательной инициативы в исторической ретроспективе обеспечивает становление российской государственности¹³⁹. Отдельно следует отметить роль науки в механизме подготовки законопроекта. Еще в царский период были задействованы ученые для подготовки исследований в рамках законотворческой деятельности¹⁴⁰ и реализации законодательной инициативы. Справедливо утверждение ученого, что учет исторического опыта следует активно внедрять в институты парламентаризма¹⁴¹. Стоит обратить внимание на некоторые исторические этапы становления и развития законодательной инициативы для преемственности опыта.

¹³⁹ *Михеева, И.В.* Законодательный процесс в Российской империи: к вопросу о министерской инициативе // Традиции и новаторство русской правовой мысли: история и современность: (к 100-летию со дня смерти С.А. Муромцева): материалы IV Междунар. науч.-практ. конф. Иваново, 30 сентября – 2 октября 2010 г.: в 3 ч.. Иваново: Иван. гос. ун-т, 2010, Ч. 2. С. 234.

¹⁴⁰ *Гришина, Н.В.* Отечественная наука и власть в 1910–1920-е гг.: к вопросу о модели взаимоотношений // Вестник Омского Университета. Сери: Исторические науки. 2014. № 1. С. 70–76.

¹⁴¹ *Кравец, И.А.* Парламентаризм и бикамерализм в теории и российской истории // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 46.

Глава 2. Вопросы механизма реализации законодательной инициативы федеральными органами власти

2.1. Содержание механизма реализации законодательной инициативы Президентом Российской Федерации

Законодательная инициатива Президента традиционно рассматривается как стадия законодательного процесса¹⁴², отдельный институт в отрасли конституционного права¹⁴³. Глава государства является особым субъектом законотворчества. Конституционные полномочия по осуществлению законодательной власти Президентом РФ устанавливаются в двух формах – законодательная инициатива и промульгация законов. Современный порядок принятия закона предусматривает не только одобрение Президентом РФ законопроекта, но и возможность применения «вето». В механизме реализации законодательной инициативы Президент Российской Федерации наделяется исключительным правом по внесению законопроектов о ратификации и денонсации международных договоров, об изменении статуса субъекта Российской Федерации¹⁴⁴.

Предоставленный объем полномочий значительно расширяется участием Президента РФ через полномочного представителя в законотворческом процессе парламента. Президентские полномочия по Регламенту Государственной Думы дополнены правом выступления в Государственной Думе в рамках первого чтения (ст. 118); работой в депутатской группе по преодолению разногласий по поправкам к федеральному бюджету (ст. 122); предоставлением слова для выступления продолжительностью до трех минут в рамках второго чтения законопроекта (ст. 123).

¹⁴² Кокотов, А.Н. Законодательная инициатива в федеральном парламентском законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 62–63.

¹⁴³ Минх, Г.В. Законодательная инициатива президента Российской Федерации как конституционно-правовой институт // Журнал российского права. 2016. № 1 (229). С. 89–99.

¹⁴⁴ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 52 (часть I). Ст. 4916.

Глава государства традиционно во многих государствах провозглашается субъектом права реализации законодательной инициативы. Но в некоторых государствах (например, США) конституционное право законодательной инициативы Президента не предусмотрено. Вместе с тем, Президент США беспрепятственно использует право на законотворческую идею. Право реализации законодательной инициативы Главой государства не следует рассматривать однозначно как институт правомочий, учрежденных по конституции. Предлагается рассматривать право реализации законодательной инициативы как многоэтапный процессуальный институт. С этой точки зрения следует отметить наличие множественности форм по реализации законодательной инициативы главой государства в механизме законотворческой деятельности по подготовке законопроекта, об исследовании которых было заявлено еще в конце прошлого века¹⁴⁵.

Расширительному пониманию законодательной инициативы как многогранного законотворческого процесса соответствует тезис, что влияние главы государства на законотворческий процесс происходит через продвижение политических проектов и программ¹⁴⁶. Законодательная инициатива рассматривается как значимое явление политико-правового характера¹⁴⁷. Значимость проявляется и в Регламенте Государственной Думы, определяющим документом о приоритетности в рассмотрении президентской законодательной инициативы.

Одним из существенных компонентов механизма реализации законодательной инициативы называют форму реализации права законодательной инициативы¹⁴⁸. Отсутствие закрепления у главы Государства права по реализации законодательной инициативы непосредственно в Конституции не означает не-

¹⁴⁵ Бошно, С.В. Законодательная инициатива в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М. 1997. 197 с.

¹⁴⁶ Золотухина, Т.А. О некоторых проблемах правового статуса федеральных субъектов и участников законотворческой деятельности // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. № 7 (74). С. 57–62.

¹⁴⁷ Колдаева Н.П. Законодательная инициатива как правовой институт: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973. С. 5.

¹⁴⁸ Орлова А.Г. Реализация права законодательной инициативы в законодательной деятельности субъектов Российской Федерации // Конституция и законодательство: Матер. Международной науч.-практ. конф. 29 октября 2003. М., 2003. С. 304.

возможность вовлечения в законотворческую инициативу посредством оказания на нее влияния. В Российской Федерации реализация законодательной инициативы Президентом прямо усматривается из ст. 104 Конституции Российской Федерации. Такая форма реализации законодательной инициативы обеспечивается посредством внесения законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (п. «г». ст. 84). Внесение законопроекта не является единственной формой реализации законодательной инициативы Президентом Российской Федерации.

Исторический опыт царства русского и российской империи позволяет указать на идею (предложение) Государя как преемственность современного механизма реализации Президентом Российской Федерации законодательной инициативы через ежегодное послание. Опыт зарубежных государств указывает на использование послание главы государства в качестве законодательной инициативы в широком ее понимании (Аргентина). В Бразилии послание Президента определяет работу законодательной сессии парламента.

Место ежегодного послания Федеральному Собранию в системе русского права не определено. Послание Президента получает признание как комплексное понятие в качестве источника права, института права¹⁴⁹. Конституция Российской Федерации определяют императивную установку по ежегодному обращению к Федеральному Собранию. Механизм такого обращения законодательно не определен, поэтому Президенты (каждый из избранных в России) используют конституционное указание п. «е» ст. 84 по индивидуальному усмотрению. На современном этапе развития Послание Президента Российской Федерации может быть трансформировано в идею законодательной инициативы, даже императивное целеполагание в законотворческой деятельности парламента.

Послание Президента в законодательстве Российской Федерации можно рассматривать как в качестве источника права при реализации законотворче-

¹⁴⁹ Зорькин, В.Е. Ежегодные Послания Федеральному Собранию Российской Федерации как средство формирования и реализации правовой политики Президента Российской Федерации: автореф....канд. юрид. наук, СПб. 2011. 29 с.

ской инициативы. Упрощенной формой законотворчества при подготовке законопроекта становится применение Послания Президента в качестве императивной целевой установки¹⁵⁰ в политико-правовом развитии государства.

Послание Президента Российской Федерации не имеет определенного предмета ведения и территориального ограничения, является политико-правовым ориентиром при выявлении идеи законотворчества. На региональном уровне законотворческой деятельности институт Послания Президента используется в качестве источника идеи, определяющие перспективы и пределы законотворческой инициативы.

Традиционно, практически во всех субъектах Российской Федерации Послание Президента России становится ориентиром для законотворчества в определении пределов к бюджетному планированию. Традиционно во многих субъектах Российской Федерации принимаются идеи к разработке законодательной инициативы в рамках определенных пределов законотворческих полномочий, например: «...составление проекта бюджета основывается на положениях Послания Президента Российской Федерации...»¹⁵¹.

Идеи Послания Президента определенного периода положены в основу развития законотворческих идей на перспективы принятия законов в субъекте Российской Федерации. В г. Москве Послание Президента России¹⁵² послужило основанием к идеи законотворческой инициативы по разработке и принятия закона о создании комфортных и безопасных условий проживания в многоквартирных домах и повышения их энергоэффективности путем организации капитального ремонта¹⁵³. В г. Санкт-Петербурге Послание Президента Российской

¹⁵⁰ Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗРФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

¹⁵¹ Закон Оренбургской области от 26.12.2013 года № 2093/592-V-ОЗ (ред. от 02.03.2017) «О бюджетном процессе в Оренбургской области»: принят постановлением Законодательного Собрания Оренбургской области от 25.12.2013 г. № 2093 // Оренбуржье. 2013, 26 дек.

¹⁵² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.04.2007 г. «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Росс. газ. 2007, 27 апр.

¹⁵³ Закон г. Москвы от 19.12.2007 г. № 52 «О Городской целевой программе по капитальному ремонту многоквартирных домов на 2008-2014 годы» // Ведомости Московской городской Думы. 2008. № 2. Ст. 294.

Федерации от 26 апреля 2007 г. обеспечило развитие идеи законотворчества по разработке и принятию закона о развитии библиотечного дела, конкурентоспособного уровня библиотечного обслуживания жителей¹⁵⁴. В Краснодарском крае Послание Президента Российской Федерации способствовало развитию законотворческой инициативы по разработке закона о создании потенциала опережающего развития сферы реализации политических и геостратегических приоритетов на Юге России¹⁵⁵.

Институт Послания Президента Российской Федерации как идея к законотворчеству получило свое развитие в некоторых субъектах Российской Федерации. Учрежден институт послания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в Приморском крае¹⁵⁶, Калининградской области¹⁵⁷, Республике Тыва¹⁵⁸, Республике Башкортостан¹⁵⁹, Омской области¹⁶⁰. Такие региональные послания направлены на развитие законотворческих идей в законодательном (представительном) органе власти субъектов Российской Федерации.

В современной законотворческой деятельности парламент применяет институт Послания Президента Российской Федерации в качестве императивной установки к разработке соответствующего законопроекта. Приведем примеры

¹⁵⁴ Закон Приморского края от 19.12.2008 г. 363-КЗ «О краевой целевой программе «Развитие библиотечно-информационного обслуживания в Приморском крае» на 2009–2012 годы» // Приморская газета, 2008, 23 дек.

¹⁵⁵ Закон Краснодарского края от 29.04.2008 г. № 1465-КЗ «О Стратегии социально-экономического развития Краснодарского края до 2020 года»: принят ЗС КК 16.04.2008 г. // Кубанские новости. 2008, 15 мая.

¹⁵⁶ Устав Приморского края от 06.10.1995 г. 14-КЗ: принят Думой Приморского края 12.09.1995 г. // Устав Приморского края. 1995, 16 окт.

¹⁵⁷ Уставный закон Калининградской области от 29.09.2005 г. № 651 «О Губернаторе Калининградской области»: принят Калининградской областной Думой 29.09.2005 г. // Российская газета («Запад России»). 2005, 30 сент.

¹⁵⁸ Конституционный закон Республики Тыва от 04.01.2003 г. 97 ВХ-1 (ред. от 11.06.2013 г.) «О статусе Главы – Председателя Правительства Республики Тыва»: принят ЗП ВХ РТ 18.11.2002 г. // Тувинская правда. 2003, 16 янв.

¹⁵⁹ Закон Республики Башкортостан от 19.05.2011 г. № 395-з «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан»: принят Государственным Собранием – Курултаем РБ 19.05.2011 г. // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2011. № 15(357). Ст. 1036.

¹⁶⁰ Устав (Основной Закон) Омской области: принят Постановлением Законодательного Собрания Омской области 26.12.1995 г. № 193 // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 1995. № 6. Ст. 155.

из позиций Конституционного Суда Российской Федерации, в которых указывается на Послание Президента Российской Федерации как идеи к законодательной инициативе. «...Стенограмма от 7 апреля 2010 года: «Проект направлен на реализацию Послания Президента Российской Федерации...»¹⁶¹; «...отмена смертной казни была названа в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 30 марта 1999 года «серьезным обязательством» России...»¹⁶². Примеры указывают на факт обращения автора-разработчика законодательной инициативы к Посланию Президента как на императивную идею.

Институт Послания Президента приобретает форму особой императивной модели реализации идеи к законотворчеству. Послание Президента как идея законодательной инициативы становится перспективной к последующему принятию и промульгацией закона. Очевидно, что законодательная инициатива во исполнение Послания Президента в перспективе станет законом, подписанным Президентом Российской Федерации («вето» применено не будет).

Послание Президента Российской Федерации как особая модель реализации законотворческой идеи в механизме реализации законодательной инициативы становится императивной для парламента. Определение субъекта реализации законодательной инициативы остается нерешенным вопросом. Послание как идея законодательной инициативы по Конституции Российской Федерации направляется Федеральному Собранию. Значит, субъектом по составлению и реализации законодательной инициативы на стадии разработки и стадии под-

¹⁶¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.04.2014 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // СЗРФ.2014. №16. Ст. 1922.

¹⁶² Определение Конституционного Суда РФ от 19.11.2009 г. № 1344-О-Р «О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года № 3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судоустройстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ.2009. № 48. Ст. 5867.

готовки к внесению законопроекта становится обязанностью парламента. Предполагается, что исполнителем Послания Президента как законотворческой идеи по смыслу пределов компетенции ст. 104 Конституции может стать либо Совет Федерации, либо члены Совета Федерации, либо депутаты Государственной Думы (субъекты права законодательной инициативы в составе федерального органа законодательной власти). Приведем пример Послания Президента Российской Федерации как императивной модели законотворческой идеи. Законопроект 1107451-6¹⁶³ разработан в результате исполнения идеи Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 3 декабря 2015 г. В Послании содержалась императивная идея о разработке механизма снижения уровня тарифов на электрическую энергию в отдельных регионах Дальнего Востока¹⁶⁴. Законопроект 23 июня 2016 года внесен в Государственную Думу, субъектом права законодательной инициативы обозначен депутат Государственной Думы Б.К. Балашов. Результат по рассмотрению законопроекта – его скорейшее принятие в трех чтениях, одобрение Советом Федерации, промульгация 28 декабря 2016 г. Таких примеров можно привести за историю существования Послания Президента Российской Федерации немало.

Право на внесение законодательной инициативы в Государственную Думу обеспечивает реализацию дополнительных полномочий в законотворческом процессе субъекта права. Например, субъекту права законодательной инициативы предоставляется право отзыва законопроекта, право изменения текста, выступления с докладом (по Регламенту Государственной Думы). Особая модель реализации законотворческой идеи как Послания Президента фактически исключают такие права. Субъектом идеи законодательной инициативы такой модели является Президент Российской Федерации (первый этап процесса реализации законодательной инициативы), а субъектом по внесению законопроек-

¹⁶³ Проект Федерального закона № 1107451-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» [Электронный ресурс]: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=1107451-6&02>

¹⁶⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015 г. «Послание Президента Российской Федерации» // Росс. газета. 2015, 4 дек.

та (третий этап процесса реализации законодательной инициативы) становится любой участник по ст. 104 Конституции Российской Федерации. Следовательно, это могут быть разные субъекты. На нашем примере по законопроекту 1107451-6 субъект идеи законодательной инициативы Президент Российской Федерации, субъект реализации идеи депутат. Вопрос отзыва законопроекта депутатом (субъектом права по внесению), идея которого принадлежит Президенту РФ, является сомнительным полномочием. Для урегулирования такого вопроса Регламент Государственной Думы с 10 марта 2017 г. допускает изменение состава субъектов права законодательной инициативы (п. 1. прим. 1 ст. 107)¹⁶⁵. Предполагается, при реализации модели Послания Президента Российской Федерации как законодательной идеи следует применять данную норму Регламента для вступления представителя Президента Российской Федерации Государственной Думы в законотворческий процесс.

Использование Послания Президента как тип императивной модели в законотворчестве при реализации законодательной инициативы становится актуальной. В поддержку данной модели перспективным становится тезис исследователей об упразднении Президента Российской Федерации из числа субъектов права реализации законодательной инициативы¹⁶⁶. Но этот вопрос нужно поставить на научное обсуждение.

Законодательная инициатива Президента Российской Федерации названа идеальной моделью, обеспеченной комплексом профессиональных экспертных оценок, социальными исследованиями, общественными обсуждениями¹⁶⁷, и др. необходимыми технологиями по изготовлению законопроекта. Модель «идеальности» законодательной инициативы Президента РФ должна сочетаться с важностью места Президента Российской Федерации в системе организации власти в России по Конституции России.

¹⁶⁵ Регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ: постановление ГД ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П-ГД (по сост. на 19 мая 2017 года) // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

¹⁶⁶ *Соболева А.К.* Принцип разделения властей // Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / под ред. А.Н. Медушевского. М., 2013. С. 122.

¹⁶⁷ *Минх, Г.В.* Юридическая конструкция права законодательной инициативы Президента Российской Федерации // Юридическая техника. 2013. № 7–2. С. 495–499.

Идеальность модели реализации законодательной инициативы должна сопровождаться упорядоченным механизмом правового регулирования. Одним из важных структурных компонентов механизма правового регулирования по поводу реализации законодательной инициативы являются нормативно-правовые акты по обеспечению реализации права Президентом Российской Федерации.

Первичный этап по зарождению идеи законодательной инициативы Президента Российской Федерации учреждается на подзаконном уровне правового регулирования. В Указе «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального собрания Российской Федерации в законотворческом процессе» (далее Указ № 549)¹⁶⁸ устанавливаются правовые основы законотворчества Президента Российской Федерации через полномочного Представителя. Идея законопроекта получает форму «поручения» Президента Российской Федерации или Руководителя Администрации Президента Российской Федерации. Личное участие Президента Российской Федерации подменяется совместными действиями с Руководителем Администрации, или от лица Руководителя. В научных суждениях имеются доводы о том, что законодательная инициатива исходит не от Президента России, а от его Администрации¹⁶⁹. Широкое понимание законодательной инициативы позволяет разграничить понятия «субъект права идеи» и «субъект права реализации», что позволяет установить истину суждений.

В Указе Президента № 549 обеспечивается возможность к реализации широкого круга субъектов по идеи законодательной инициативы. Так, реализовать свои предложения могут в порядке идеи законодательной инициативы

¹⁶⁸ Указ Президента РФ от 13.04.1996 г. (ред. от 12.02.2015 г.) № 549 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального собрания Российской Федерации в законотворческом процессе» // СЗ РФ.1996. № 16, ст. 1842.

¹⁶⁹ Мовчан А.О., Николаев А.М. Специфика и проблемы правового регулирования статуса главы государства в Российской Федерации и зарубежных странах // Современное право. 2016. № 8. С. 26–30.

Президента Российской Федерации в адрес Руководителя Администрации Президента Российской Федерации:

- подразделения Администрации Президента Российской Федерации;
- федеральные органы исполнительной власти;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления;
- общественные объединения;
- граждане Российской Федерации.

Предложение субъектов права проходит многоуровневую экспертизу в подразделениях Администрации Президента Российской Федерации. Субъектом по определению концепции идеи законодательной инициативы устанавливается Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации. Именно на этот структурный орган Администрации Президента Российской Федерации возлагается право о принятии решения о разработке законопроекта.

Механизм реализации законодательной инициативы на этапе подготовки законопроекта обеспечивается Администрацией Президента Российской Федерации¹⁷⁰. На Руководителя Администрации возлагается организационный механизм по подготовке законопроекта. Реализация законодательной инициативы по разработке законопроекта поручается согласно решению Руководителя Администрации подразделениям Администрации Президента Российской Федерации, федеральным органам исполнительной власти. Данный этап также не имеет детализации в законодательстве, регулируется на подзаконном уровне. Так, по Указу Президента Российской Федерации¹⁷¹ устанавливается обязанность Следственного Комитета по разработке и представлению Президенту Российской Федерации законопроектов по вопросам, относящимся к установленной

¹⁷⁰ Указ Президента РФ от 06.04.2004 г. № 490 (ред. от 25.08.2016 г.) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.

¹⁷¹ Указ Президента РФ от 14.01.2011 г. № 38 (ред. от 22.12.2016 г.) «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 4. Ст. 572.

сфере деятельности. Руководитель Администрации Президента Российской Федерации вправе возложить осуществление данного этапа на научные организации (например, институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации).

Обеспечение реализации третьего этапа реализации законодательной инициативы по подготовке законопроекта к внесению в Государственную Думу возлагается на Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации¹⁷². В рамках данной стадии реализации законодательной инициативы осуществляется проверка и редактирование окончательного текста законопроекта с учетом правовых положений и правил, подготовка необходимых документов.

Механизм реализации законодательной инициативы Президентом Российской Федерации устанавливается на подзаконном уровне. Организации работы по реализации законодательной инициативы возлагается на Администрацию Президента Российской Федерации. Целесообразность такой нагрузки негативно характеризуется учеными^{173,174}. Конституционный Суд уже указывал о необходимости конкретизации конституционного права законодательной инициативы по определению условий и порядка реализации на уровне федерального закона¹⁷⁵.

Весь механизм по реализации законодательной инициативы Президента Российской Федерации не имеет достаточной детализации в правовых нормах, а обеспечение функции подготовки к реализации законопроекта рассредоточен между различными органами не только Администрации Президента, но испол-

¹⁷² Указ Президента РФ от 28.05.2004 г. № 699 (ред. от 25.07.2014 г.) «Об утверждении Положения о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2147.

¹⁷³ *Шахрай, С.М.* Неизвестная Конституция. М., 2013. С. 244.

¹⁷⁴ *Зуйков, А.В. и Валуева О.М.* О законодательном закреплении правового статуса Администрации Президента Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 37–41.

¹⁷⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5371.

нительной власти. Функциональное обеспечение реализации законодательной инициативы не упорядочено. По вопросу обоснования нецелесообразности наделения Президента Российской Федерации (в равной степени и других субъектов права законодательной инициативы) законотворческими полномочиями по осуществлению законодательной инициативы подзаконным актом немало исследований. Правовой основой к осуществлению законотворческой деятельности остаются подзаконные акты. Но, вместе с тем, достаточно сложно определить механизм осуществления законодательного процесса в рамках одного закона для всех участников. Идеи о создании закона о законотворческом процессе подвергается активному обсуждению среди ученых конституционного права с момента учреждения законодательного органа в России. Важно учесть аргументы в пользу того, что оставлять Регламент Государственной Думы в качестве основного источника по обеспечению законодательного процесса нецелесообразно¹⁷⁶.

Проведенное исследование по реализации Президентом России законодательной инициативы позволяет сформулировать выводы о действующих двух императивной и идеальных моделей. Обе модели реализации законодательной инициативы Президентом Российской Федерации обеспечены ускоренным порядком рассмотрения законопроекта в Государственной Думе и соответствуют теории разделения власти. В процедуру реализации законодательной инициативы вовлечен широкий круг участников, в том числе граждане на стадии предложения идеи законопроекта. Исследования в статистике по реализации законодательных инициатив Президента Российской Федерации указывают на показатель в 47 % из общего числа инициатив Государственной Думе¹⁷⁷. И это только показатель по процессу реализации законодательной инициативы Президента Российской Федерации, включая стадию внесения законопроекта

¹⁷⁶ Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России: монография. М.: Юстицинформ, 2015. 188 с.

¹⁷⁷ Вишняков В.Г. Проблемы реорганизации федеральных органов государственной власти в условиях демократизации политической системы государства // Законодательство и экономика. 2012. № 1. С. 5–17.

в Государственную Думу. Непрезидентские законопроекты, где законотворческой идеей является императивная модель Послания Президента, в данную статистику не включены. Но их множество, в том числе ключевых. Число таких законодательных инициатив существенно увеличит статистику президентских инициатив. Следовательно, Президент Российской Федерации осуществляет ведущую роль в реализации законодательной инициативы и механизме воздействия на законотворчество. Дополнительно следует положительно охарактеризовать возможность вовлечения широкого круга субъектов права по реализации идеи законодательной инициативы в рамках осуществления Президентом России права на внесения законопроекта в Государственную Думу.

2.2. Вопросы содержания субъектного состава федерального парламента как субъекта реализации права

Классическая модель по наделению субъектов права реализации законодательной инициативы представлена наделением парламента и парламентских структур правом законодательной инициативы. Конституция Российской Федерации наделяет законодательной инициативой не только отдельного депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации, но и верхнюю палату парламента Совет Федерации. Целесообразность такого перекося в пользу Совета Федерации длительное время обсуждается в научной литературе. Высказывается мнение, что необходимо исключить парламент и парламентариев из числа субъектов права законодательной инициативы ввиду наличия исключительной компетенции по рассмотрению законопроекта¹⁷⁸. Одновременно существуют и оппозиции, основанные на статистике и механизме сдержек за счет фракционной составляющей Государственной Думы¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Окулич И.П., Заварухин А.Ю. Субъекты законодательной инициативы в Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Уральский регион, 2011. № 2. С. 3–10

¹⁷⁹ Сторожева, Е.С. О целесообразности права индивидуальной законодательной инициативы депутатов Государственной Думы Российской Федерации // Отечественная юриспруденция. 2017. Т. 2. № 5 (19). С. 5–7.

Для раскрытия содержания научной дискуссии о предмете необходимости и способности реализации законодательной инициативы депутата Государственной Думы, члена Совета Федерации, или Советом Федерации следует определить правовой статус парламентария федерального парламента. Федеральное Собрание представлено двумя палатами, но право законодательной инициативы может быть реализовано только одной. Поэтому статус Совета Федерации будет подвергнут отдельному исследованию.

Совет Федерации является постоянно действующим органом. Являясь палатой парламента, Совет Федерации осуществляет деятельность в интересах всего российского народа посредством представительства субъектов Российской Федерации и с 2014 года представительства Президента Российской Федерации¹⁸⁰.

Правовой статус Совета Федерации Российской Федерации определяется местом и ролью в системе государственной власти. Сложность в определении правового статуса Совета Федерации состоит в наделении статусом органа власти только Федеральное Собрание (ст. 94 Конституции). Совет Федерации не является самостоятельным органом, а частью (палатой) органа законодательной и представительной власти. Ученые соотносят такой правовой статус с фикцией¹⁸¹, поскольку каждую из палат парламента наделяет Конституция Российской Федерации собственными полномочиями (ст.ст. 102, 103). Как одна из палат парламента Совет Федерации в соответствии со статьей 11 Конституции Российской Федерации взаимодействует с органами государственной власти субъектов Российской Федерации с органами государственной власти Российской Федерации. Законодательные органы в Российской Федерации входят в единую систему государственной власти, поэтому прочно связаны друг с другом. Формой обеспечения такого взаимодействия по обеспечению выработки

¹⁸⁰ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014 г. № 30 (часть I). Ст. 4202.

¹⁸¹ *Колюшин Е.И.* Пути реформирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 4. С. 7–14.

законотворческой идеи субъектов Российской Федерации является Совет законодателей. Цели взаимодействия федеральных и региональных органов законодательной власти посредством Совета законодателей состоит в том, что региональные органы участвуют в решении федеральных вопросов, а федеральная палата, в свою очередь, получает возможность обеспечить интересы субъектов Российской Федерации. Это позволяет учесть мнение регионов и максимально оптимизировать совместные усилия по выработке идей законотворчества с учетом региональных интересов.

Совет Федерации обеспечивает функцию баланса отношений не только вертикали власти, но и горизонтали. Созданный институт «парламентского часа»¹⁸² обеспечивает обязанность членов Правительства Российской Федерации по приглашению палаты Федерального Собрания присутствовать на заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации. Взаимодействие Совета Федерации с Правительством Российской Федерации осуществляется посредством полномочного представителя Правительства в Совете Федерации Федерального Собрания.

Взаимодействие с судебной властью осуществляется посредством полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде, который назначается Председателем Совета Федерации. Участие Полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации обеспечивается Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству. На аппарат Комитета возлагается участие Полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации в заседаниях Конституционного Суда при рассмотрении конкретных дел, подборка и систематизация правовых актов к участию в заседаниях Конституционного Суда Российской Федерации.

¹⁸² Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 года № 33-СФ. // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

Сформированный механизм взаимодействия с органами государственной власти обеспечивает возможность реализовать Совету Федерации получение широкого спектра информационных ресурсов для осуществления законодательной инициативы.

Реализации законодательной инициативы палатой предшествует решение всех членов. Решение о выдвигаемой инициативе принимается на заседании палаты посредством поддержки большинства членов палаты, чем повышается ответственность палаты за принимаемое решение. Статистика использования Советом Федерации своего конституционного права внесения законодательных инициатив показывает о снижении работы в данном направлении. Так, Советом Федерации в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы внесено: в 2016 году – 3 законопроекта; в 2015 году – 0; в 2014 г. – 1 законопроект; в 2013 – 1 законопроект; в 2011 году – 19 законопроектов; в 2010 году – 45 законопроектов¹⁸³. Предполагается, что одной из проблем по реализации законодательной инициативы является коллегиальность.

Активное использование в практике Совета Федерации права законодательных инициатив способствовало бы воплощению своих политических и правовых идей в жизнь, тем самым, содействуя реализации интересов субъектов Российской Федерации. Индивидуальный порядок членом Совета Федерации или группой членов Совета Федерации не ставит в зависимость результат голосования палатой по законопроекту, но и не упрощает процедуру и механизм реализации законодательной инициативы.

Предлагается установить особый статус для законодательных инициатив, исходящих от Совета Федерации¹⁸⁴. Одним из оснований в поддержку таких предложений служит особая форма представительства от субъектов Российской Федерации в Совете Федерации. Но тогда следует определить приоритетность

¹⁸³ См.: «Законодательная деятельность: законодательные инициативы» // [Электронный ресурс]: Официальный сайт. /<http://www.council.gov.ru/>; <http://www.duma.gov.ru/>

¹⁸⁴ Иванов, К.К. Особенности использования права законодательной инициативы советом федерации федерального собрания РФ и его членами // Наука и бизнес: пути развития. 2014. № 4 (34). С. 169–174.

законодательных инициатив только по предмету ведению, обеспечивающих интересы регионов.

По Конституции Российской Федерации правом реализации законодательной инициативы наделяется и Совет Федерации, и члены Совета Федерации. Установление права на реализацию индивидуально членом Совета Федерации или группой предполагает рассмотрение вопроса структурной организации палаты. Первичным коллегиальным структурным элементом палаты является комитет и комиссия. Система комитетов и комиссий Совета Федерации характеризуют специфику организационно-структурного построения палаты российского парламента (равно как и Государственной Думы). Комитеты и комиссии палаты – это основные органы, посредством которых осуществляется работа членов Совета Федерации. Одни из них имеют отраслевую направленность, другие – функциональную, т. е. создаются для рассмотрения специальных вопросов. Работа комитетов проводится в форме заседаний, которые проводятся не реже двух раз в месяц в соответствии с графиком, утверждаемым комитетом.

Принадлежность каждого члена Совета Федерации к определенной комиссии предполагает его специализацию в определенной области законодательной деятельности¹⁸⁵. Основные принципы формирования модели организации палаты следует назвать ключевыми при реализации законодательной инициативы. В обоснование закрепления модели организации парламентских структурных компонентов уже отражалось автором с целью выявления отдельных элементов по определению методологии парламентской ответственности¹⁸⁶. Не менее важным является закрепления принципа соблюдения определенной системы при организации палаты и для реализации законодательной инициативы.

Поскольку Совет Федерации как самостоятельная палата подвержена принципу самоорганизации, то правила по структурированию (вхождению

¹⁸⁵ Керимов, А.Д. Парламентское право Франции. М., 1998. С. 37.

¹⁸⁶ Фомичева, О.А. Классификация субъектов парламентской ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 4. С. 49–54

каждого из членов палаты в конкретный комитет или комиссию) не определены. Предполагается, что принадлежность члена Совета Федерации к комитету определяется его поведением, отличающимся большей организованностью и предсказуемостью в какой-либо сфере правоотношений. Реализация законодательной инициативы именно комитетом Совета Федерации на стадии ее зарождения является наиболее оптимальным, поскольку в комитетах обсуждаются отраслевые проблемы законотворчества.

Безусловно, создание правил по установлению организационно-правовых основ комитетов и комиссий подрывает принцип самоорганизации палат высшего законодательного органа. Но целесообразность закрепления определенной модели организации и деятельности постоянных комитетов и комиссий палат, вопросов ведения постоянных комитетов и комиссий, их права и обязанности, порядок работы¹⁸⁷ остается актуальным вопросом и для реализации законотворческого процесса в механизме законодательной инициативы.

Субъектом права реализации законодательной инициативы как отдельный структурный элемент палаты является Совет палаты. Образуется на постоянной основе с целью решения организационных вопросов в деятельности Совета Федерации. В состав Совета палаты Совета Федерации входят наряду с Председателем палаты и его заместителями еще и председатели комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации. В силу организационной специфики Совет палаты как структурная единица не реализует право законодательной инициативы, а выступает утвердительной формой к реализации палатой как субъектом права.

Конституция Российской Федерации обеспечила право реализации законодательной инициативы индивидуально члену Совета Федерации. Для обеспечения ясности, чьи интересы может выражать член Совета Федерации при осуществлении права законодательной инициативы следует детально рассмотреть правовой статус индивидуального субъекта права.

¹⁸⁷ *Молокова М.А.* Взаимодействие российских федеральных органов законодательной власти с оппозиционными партиями: политологический аспект // Юридический мир. 2010. № 7. С. 33.

Член Совета Федерации является представителем субъекта Российской Федерации из числа депутатов законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации, от высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, от Президента Российской Федерации¹⁸⁸.

Конституция Российской Федерации устанавливает представительство в Совете Федерации не от субъектов Российской Федерации, а от органов государственной власти субъектов Российской Федерации и от органа федеральной власти (Президента РФ). Неравенство требований, предъявляемых к кандидатам для наделения полномочиями члена Совета Федерации, обусловлено статусом органа. Как следствие, кандидаты – представители от законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации и представители от исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации обладают неравными правами в доступе по участию в реализации права представительства в Совете Федерации.

К кандидату для наделения полномочий члена Совета Федерации действующим законодательством устанавливаются требования основные (распространены на всех) и дополнительные (определяются в зависимости от представляемого органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Число требований обуславливает сложность характеристики члена Совета Федерации как двухуровневого должностного лица¹⁸⁹.

Во-первых, требования к кандидатуре для наделения полномочиями члена Совета Федерации устанавливаются Конституцией Российской Федерации. Согласно Конституции Российской Федерации член Совета Федерации – это представитель от действующих органов законодательной и исполнительной власти и представитель Президента Российской Федерации (ст. 95), которому

¹⁸⁸ Федеральный закон от 3 дек. 2012 года № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50 (часть 4). Ст. 6952.

¹⁸⁹ Бошно, С.В. Порядок формирования Совета Федерации: предлагаемые подходы к наделению полномочиями // Право и современные государства. 2016. № 6. С. 20–26.

устанавливается запрет на совмещение должности депутата Государственной Думы (ст. 97, ст. 100).

Во-вторых, требования к кандидатам для наделения полномочиями члена Совета Федерации определены специализированным законом от 3 декабря 2012 года:

- гражданство Российской Федерации;
- возраст 30 лет;
- безупречная репутация;
- условие постоянного проживания на территории соответствующего субъекта Российской Федерации в течение пяти лет, предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации;
- отсутствие гражданства иностранного государства либо вида на жительство;
- отсутствие признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- отсутствие судимости за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и наличие неснятой, непогашенной судимости;
- отсутствие судимости за совершение преступления экстремистской направленности;
- отсутствие административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.3 или 20.29 КоАП.

В-третьих, вводятся ограничения для государственных должностей: запрет на владение ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций)¹⁹⁰.

В-четвертых: по законодательству о формировании законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации. Требования к депутату регионального парламента проецируются на члена Совета Федерации.

¹⁹⁰ Федеральный закон от 25 дек. 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

Такие требования вводятся федеральным законодательством. Например, запрет на вхождение в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений (по закону № 184–ФЗ); обязательное вхождение в политическую партию во фракции и запрет на выход из нее¹⁹¹.

Требования дополнены законодательством субъекта Российской Федерации. В Вологодской области недопустимо наличие непогашенной судимости вне зависимости вида преступления¹⁹². В Архангельской (как и во многих других) введен запрет фактов открытия или наличия счетов (вкладов) в иностранных банках не только на депутатов, но и на его (ее) супруге (супругу) и несовершеннолетних детей¹⁹³. В городе Санкт-Петербург к депутатам применен запрет занятия должностей, например по Уполномоченным по правам человека¹⁹⁴. В Томской области не допускается управлять коммерческой организацией¹⁹⁵. Вводятся социальные запреты для депутатов в Ставропольском крае на предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам¹⁹⁶.

Предполагается, что такие различия в квалификации, предъявляемые к представителям от органов власти субъектов Российской Федерации в Совете Федерации, не сочетаются с положением ст. 95 Конституции Российской Феде-

¹⁹¹ Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

¹⁹² Закон Вологодской области от 3 февраля 2005 года № 1224-ОЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Вологодской области» // Законодательство Вологодской области. 2005. № 1. С. 52.

¹⁹³ Закон Архангельской области от 29 ноября 1995 года № 22-18-ОЗ «О статусе депутата Архангельского областного Собрания депутатов» // Волна. 1995. № 46. Ст. 22.

¹⁹⁴ Закон Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 14 янв. 1998 года «Устав Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1998. № 2. Ст. 32.

¹⁹⁵ Закон Томской области от 7 марта 2002 года № 10-ОЗ «О статусе депутата Законодательной Думы Томской области» // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области (сборник нормативных правовых актов). 2002. № 4. Ст. 65.

¹⁹⁶ Закон Ставропольского края от 29 дек. 2006 года № 98-кз «О статусе лиц, замещающих государственные должности Ставропольского края» // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 2007. № 16. Ст. 6177.

рации. Отсутствие значительное время механизма делегирования представителя от Президента Российской Федерации в Совет Федерации вызывает необходимость адекватного обновления законодательства. Процедура наделения полномочиями члена Совета Федерации от исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации требует детальной проработки и устранения противоречий¹⁹⁷. Проблемой в установлении правового статуса члена Совета Федерации является неоднозначное регламентирование двойного статуса у данного должностного лица. Эти доводы находятся в постоянном внимании со стороны ученых^{198,199}.

Выдвигаемая кандидатура на должность члена Совета Федерации должна соответствовать требованиям, предъявляемым не только на уровне федерального законодательства (возраст, ограничения по закону, и пр.) но и отвечать условиям рядом требований, заявленных в рамках обеспечения деятельности Совета Федерации. Согласно положениям Регламента палаты федерального парламента член Совета Федерации обязан участвовать в заседаниях палаты, проводимых не реже двух раз в месяц (Ст. 41). Исходя из практики проводимых заседаний (два, редко три раза в месяц), член Совета Федерации основное время своей деятельности проводит вне совместной работы палаты парламента. Основные критерии требований должны соотноситься со всеми направлениями деятельности палаты.

Член Совета Федерации должен обладать навыками работы на международном уровне, поскольку Совет Федерации активно принимает участие в международных организациях: в Азиатско-Тихоокеанском парламентском форуме, в Ассоциации европейских сенатов, в заседаниях Совета Межпарламентской

¹⁹⁷ *Фомичева, О.А.* Проблемы правового регулирования конституционно-правового статуса члена Совета Федерации // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики, Тамбов: Грамота, 2014. № 4, ч. 2. С. 190–193.

¹⁹⁸ *Роцин, В.А.* За рамками правового поля. Что показал анализ Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Журнал российского права. 2000. № 4. С. 13–23.

¹⁹⁹ *Смоленская, А.А.* Формирование Совета Федерации: эволюция и современное состояние // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 34–38.

Ассамблеи СНГ, в Межпарламентской Ассамблее ЕврАзЭС и Парламентской Ассамблее ОДКБ, в ежегодном Невском международном экологическом конгрессе, и многих других.

Изменение Конституции Российской Федерации по установлению президентского представительства отражает характеристику члена Совета Федерации в рамках международного сотрудничества. Такой парламентарий приобретает статус не участника законотворческого процесса, а статус представителя от народа российского государства в рамках развития международных отношений.

На члена Совета Федерации по Регламенту возлагаются представительские полномочия. Так, члены Совета Федерации осуществляют прием граждан в Приемной Совета Федерации согласно графику приема граждан членами комитетов Совета Федерации, утвержденному Председателем Совета Федерации.

Профессиональные навыки по выполнению деятельности на должности члена Совета Федерации должны обеспечивать совокупность требований, предъявляемых органу власти. При реализации функции субъекта права законодательной инициативы на последней стадии законотворческой деятельности член Совета Федерации осуществляет ее в рамках полномочий, определенных должностью в палате парламента как член палаты парламента: комитета, комиссии, Председателя, заместителя. Член Совета Федерации должен обладать навыками такой работы в структурах палаты.

Возрастной ценз члена Совета Федерации установлен федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (далее закон от 3 декабря 2012 года). Минимальный возраст для должности определен 30 лет, максимальный возраст не ограничен. Критерии требований к возрасту члену Совета Федерации как лицу, замещающему государственную должность должны соотноситься с Законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее закон от 8 мая 1994 г.).

Законодательство закрепляет социальные гарантии члена Совета Федерации (равно как и депутата Государственной Думы), которые предусматривают

зачисление времени по осуществлению полномочий парламентария Федерального Собрания Российской Федерации, в стаж государственной службы. Положения закона от 8 мая 1994 г. указывают, что время осуществления полномочий по должности члена Совета Федерации засчитывается стаж федеральной государственной службы. Это означает, что на определение стажа по замещению государственной должности члена Совета Федерации (равно как и на должность депутата Государственной Думы) частично распространяются нормы закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» во взаимосвязи с законом «О системе государственной службы Российской Федерации». Для отождествления стажа по занимаемым должностям члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы с федеральной государственной должностью в государственной службе следует соотносить положения по предельному возрасту.

Максимальный предельный возраст на должности гражданского служащего обусловлен предельным возрастом 65 лет (при определенных условиях может быть увеличен до 70 лет). При определении тождественности стажа парламентария с должностью гражданского служащего следует учитывать положения о максимальном предельном возрасте. Нахождение на государственной службе по достижении возраста 70 лет не допускается. Следовательно, засчитать стаж парламентария в возрасте свыше 70 лет не возможно. Как следствие, осуществление полномочий на должности парламентария ограничивается возрастом 70 лет. Предполагается, что следует либо исключить ч. «в» п. 3 ст. 2 закона от 8 мая 1994 г., либо установить максимальный возраст для должностей члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы согласно законодательству о государственной службе.

В составе Совета Федерации, равно как и в седьмом созыве Государственной Думы категории возрастной группы «старше 65 лет» много. Даже при учете предельной нормы 70 лет, членами Совета Федерации категории «старше 70 лет» являются 8 % всего состава (на период 2012 года было 6 %). Не первый год находятся на должности члена Совета Федерации Алексеев Е.Г. 1947 г.р.,

Бочков В.М. 1946 г.р., Воробьев Ю.Л. 1948 г.р., Горячева С.П. 1947 г.р., Дементьева С.Л. 1945 г.р., Долгих В.И. 1924 г.р.; Лисицын А.И. 1947 г.р., Лукин В.П. 1937 г.р., Рогоцкий В.В. 1941 г.р.; Россель Э.Э. 1937 г.р.; Рыжков Н.И. 1929 г.р.; Тягачев Л.В. 1946 г.р., Чернышенко И.К. 1945 г.р.; Чекалин А.А. 1947 г.р.

Численность депутатов Государственной Думы категории «старше 70 лет» составляет 6 % (в шестом созыве было 10 %) от всего состава. Во фракции «Единая Россия» Антошкин Н.Т. 1942 г.р., Балыхин Г.А. 1946 г.р., Борцов Н.И. 1945 г.р., Говорухин С.С. 1936 г.р., Гончар Н.Н. 1946 г.р., Ефимов Е.Б. 1940 г.р., Кобзон И.Д. 1937 г.р., Кулик Г.В. 1935 г.р., Максимов А.А. 1946 г.р., Максимова Н.С. 1942 г.р., Мищеряков Ю.Н. 1945 г.р., Петров Ю.А. г.р., Пивненко Е.Н. 1947 г.р., Ресин В.И. 1936 г.р., Тарасенко М.В. 1947 г.р., Терешкова В.В. 1937 г.р., Чилингаров А.Н. 1939 г.р. Во фракции «КПРФ» Зюганов Г.А. 1944 г.р., Шурчанов В.С. 1947 г.р., Алферов Ж.И. 1930 г.р., Бортко В.В. 1946 г.р., Плетнева Т.В. 1947 г.р., Поздняков В.А. 1946 г.р., Пономарев А.А. 1942 г.р., Синельщиков Ю.П. 1947 г.р. По фракции ЛДПР Жириновский В.В. 1946 г.р. Во фракции «Справедливая Россия» Рыжак Н.И. 1945 г.р.

Если учесть пятилетний период созыва, то необходимо рассматривать еще возраст по категории 65 лет, и заблаговременно учитывать этот возраст при формировании. Опыт данной возрастной категории является безусловным положительным фактором по осуществлению полномочий в данной государственной должности. Но тогда следует привести в соответствие данные критерии возраста с требованиями действующего законодательства.

Предполагается, что в содержание правового статуса должностного лица государственной власти как элемента категории «государственная должность» должны входить критерии по уровню квалификационных навыков. К числу квалификационных навыков относятся требования к уровню профессионального образования, профессиональным знаниям и способностям, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Парламентарий Федерального Собрания наделен широким спектром полномочий, наделяется законотворческой функцией.

Требования по должностям депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации не тождественны. Такое неравенство характеризуется различием компетенции палат парламента, первично закрепленные в ст. 102, 103 Конституции Российской Федерации. В сфере реализации законодательной инициативы разница состоит в том, что член Совета Федерации может использовать право через палату. Возрастные критерии для депутата Государственной Думы установлены в Конституции Российской Федерации (21 год), для члена Совета Федерации в федеральном законодательстве. Федеральный закон подвержен легкому изменению в отличие от Конституции Российской Федерации. Для членов Совета Федерации устанавливаются различные требования в зависимости от представляемого органа.

Проблемой по регламентации правового статуса члена Совета Федерации остается недостаточная четкость в порядке закрепления квалификационных требований к данной государственной должности. В полной мере правовой статус члена Совета Федерации раскрывается через подзаконный акт – Регламент и процедуры межпарламентского сотрудничества. Статус члена Совета Федерации остается не завершенным институтом в праве. Установленные правила избрания представителя в Совет Федерации от исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации требуют дополнения и пояснения. Действующий правовой механизм по регламентации статуса члена Совета Федерации не отражает полной характеристики деятельности по отношению к занимаемой должности, как представителя высшего государственного органа законодательной власти в стране.

Равно как и член Совета Федерации, депутат Государственной Думы является индивидуальным субъектом права реализации законодательной инициативы. Установление критериев возрастного ценза, уровня квалификации и профессионализма, предъявляемых к государственной должности должны быть законодательно закреплены. Проблемы адаптации законодательства под понимание «предельного возраста» депутата тождественны проблеме члену Совета Федерации.

Правовая природа статуса депутата Государственной Думы многогранна и окончательно в законе не проявлена. В связи с чем, в научной сфере активно обсуждается место депутата Государственной Думы Федерального Собрания в системе должностных лиц органов государственной власти. К исследованию власти нужно подходить в рамках «системного подхода»²⁰⁰. Решению вопроса о закреплении статуса парламентария в системе российского права посвящены работы М.В. Варлен²⁰¹, Е.А. Григорьевой²⁰², А.А. Смоленской²⁰³, и ряда ведущих ученых страны. Справедливо отмечала Е.И. Козлова, что понимание сущности парламентаризма чуждо для российского общества и было альтернативой советских концепций народного представительства²⁰⁴.

Наряду с имеющимися фундаментальными исследованиями статус депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации как субъекта права реализации законодательной инициативы недостаточно изучен. Механизм реализации законодательной инициативы на последней стадии требует детального рассмотрения всех элементов правового статуса. Многие вопросы по установлению правового статуса депутата пересекаются с членом Совета Федерации. В отличие от члена Совета Федерации статус депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее депутата ГД) необходимо подвергнуть пристальному вниманию, поскольку данная должность структурирована не только в ГД, но и во фракцию. Критерии уровня квалификации, профессионализма, политическое влияние на депутата позволяют реализовывать

²⁰⁰ Чиркин, В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7. С. 24–29.

²⁰¹ Варлен, М.В. Статус парламентария: теоретические проблемы: монография. М.: Проспект, 2011. 124 с.

²⁰² Григорьева, Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Н.И. Воробьева // СПС КонсультантПлюс. 2010.

²⁰³ Смоленская, А.А. Сравнительный анализ статуса депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 47–51.

²⁰⁴ Коврякова, Е.В. Представительные системы в либерально-демократических и социалистических странах (по материалам работ Е.И. Козловой) // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире: материалы конференции: в 4 ч. Ч. 1. М.: Проспект, 2017. С. 296–300.

лоббирование законопроекта посредством использования субъекта права реализации законодательной инициативы на последней ее стадии.

Статус депутата ГД обеспечивается политической властью через представительство от политических партий. Законодательная инициативы, реализуемая депутатом ГД обеспечивает волю политической партии посредством продвижения ее идеологических интересов.

Законотворческий этап на стадии внесения законопроекта депутатом Государственной Думы является определенной формой проявления властных полномочий. Власть является многогранной категорией. Выделяют власть народную (социальную), политическую и государственную²⁰⁵. Депутат ГД является средством реализации этой многогранной власти в механизме реализации законодательной инициативы.

Социальная власть депутата ГД проявлена представительством народа Российской Федерации, реализуемая в рамках работы с избирателями. Посредством такой работы выявляются идеи законотворчества. Депутат ГД поддерживает связь с избирателями своего округа; рассматривает обращения избирателей, ведет прием граждан, вносит предложения в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления и общественные объединения; информирует избирателей о своей деятельности во время встреч с ними.

Депутат ГД является представителем населения всей страны, поэтому предполагается отсутствие ценза по наличию особого специального образования, пределов возрастных критериев, наличие специальных навыков осуществления государственного управления (стаж в определенной государственной должности). В составе депутатского корпуса ГД седьмого созыва находятся депутаты с различным уровнем профессионального образования, депутаты различной возрастной категории.

Исследование демографической характеристики депутатов ГД седьмого созыва позволило сформулировать относительные показатели по возрасту как показатель социальной власти определенной возрастной категории. Возрастной

²⁰⁵ Григорьева, И.В. Теория государства и права: учебное пособие / И.В. Григорьева. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2009. С. 15

состав при исследовании был разделен на три группы во всех фракциях. Показатели были приближены к группам, используемым в науке демографии. Первая группа: молодежь (21–29 лет), вторая группа: средний возраст (30–45 лет), третья группа: старшее поколение (46 и 79 лет), четвертая группа: пожилые (80 лет). Сведения показаны на табл. 1.

Таблица 1

Демографическая структура депутатов ГД седьмого созыва по возрасту²⁰⁶
в процентах, %

Возрастные группы, лет	Фракция Единая Россия		Фракция КПрФ		Фракция ЛДПР		Справедливая Россия		Не входящие во фракции	
	В составе фракции	В составе ГД	В составе фракции	В составе ГД	В составе фракции	В составе ГД	В составе фракции	В составе ГД	В составе группы	В составе ГД
21–29	0	0	0	0	2	0,4	0	0	0	0
30–45	25	19	17	2	49	4	9	0,4	0	0
46–79	73,5	56,8	83	8	49	4	91	4	100	0,4
80...	1,5	1	0	0	0	0	0	0	0	0
всего	100	76,8	100	10	100	8,4	100	4,4	100	0,4

Показатели таблицы указывают не существенное превышение доли старшего поколения наряду с отсутствием достаточного заполнения палаты молодежью. В составе первой немногочисленной группы оказалось 0,4 % состава (2 депутата фракции ЛДПР). Ко второй группе 25,4 % от всего состава депутатов ГД. К третьей группе относится 73,2 % депутатов. К четвертой группе относится 1 % состава (фракции Единая Россия). Преимущественно самой «молодой» фракцией является ЛДПР, самой «старшей» Справедливая Россия.

Сложность и многогранность законотворческой деятельности должна быть обеспечена наличием профессиональных навыков у депутата ГД. Необходимость в специализации субъектов законотворчества в сфере познания право-

²⁰⁶ Сведения представлены согласно данных официального сайта ГД.

вых дисциплин и знакомства с общими принципами могут быть приобретены путем обучения и практики²⁰⁷. Вместе с тем, отсутствие молодежной категории сказывается положительно, поскольку ни опыта, ни навыков у молодых депутатов ГД не может быть проявлено при реализации законодательной инициативы. Функцию молодежных векторов развития в законотворческой деятельности можно заимствовать в молодежном парламенте при Государственной Думе²⁰⁸. Молодежный парламент обладает некоторыми полномочиями в сфере реализации законодательной инициативы на первом этапе ее реализации.

В законодательстве Российской Федерации не отражены требования о наличии профессиональных навыков у депутатов ГД. Вместе с тем, справедливо утверждение, что «депутат на протяжении всего срока своей легислатуры обязан доказывать свои профессиональные и личностные качества»²⁰⁹.

Российское государство в сфере государственного управления делает акцент на борьбе с коррупцией. Данной проблеме относится широкий пласт российского законодательства, в том числе и в установлении статуса депутата ГД. Для депутата ГД вводятся ограничения в сфере коррупции: совмещения депутатом Государственной Думы по нахождению на государственной или муниципальной службе; запрет на занятие предпринимательской деятельностью; запрет на получение в связи с осуществлением соответствующих полномочий не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения от физических и юридических лиц (закон от 8 мая 1994 г.).

Депутат ГД является представителем от народа без указания на определенные навыки, знания и умения в сфере законотворчества. Исходя из норм права, регламентирующих требования к кандидату на должность депутата ГД,

²⁰⁷ *Norismizan, H.I.*, 2013. Legislative drafters: lawyers or not? *Commonwealth Law Bulletin* Volume, 39 (3): 455–461.

²⁰⁸ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10 июня 2005 года № 1979-IV ГД «Об утверждении Положения об Общественной молодежной палате при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 25. Ст. 2481.

²⁰⁹ *Алимов, Э.В.* Некоторые проблемы конституционно-правового регулирования мандата депутата // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4 С. 50.

он является представителем от определенной группы лиц граждан. Седьмой состав ГД изобилует спортсменами, и это очень неплохо для функции представительства. Но для приобретения навыков в сфере законотворческой деятельности и техники по подготовке законодательной инициативы необходимо время. Для «стажировки» у вновь избранных депутатов нет возможности, поскольку необходимо обеспечить деятельность парламента сразу, а не после обучения депутатов. Безусловно, что представительство от народа определенного круга граждан России вполне очевидно. При осуществлении депутатских полномочий они будут представлять интересы определенной категории населения (спортсменов представляет депутат Карелин, актеров – Говорухин, и пр.). Но остается нерешенным вопрос о том, как обеспечить условия подготовленности избираемого депутата к сложной технике законотворческой деятельности.

В рамках избирательной кампании депутат «обещает» народу о выполнении определенных программ. Предполагается, что такие обещания будут реализованы в форме изменения законодательства посредством законодательных инициатив депутата ГД. Но такие обещания должны быть обеспечены возможностями в рамках осуществления полученной должности. Профессионализм избираемого депутата позволит избежать «пустых» обещаний, что будет способствовать преодолению барьера недоверия населения к депутатам ГД.

Недостаточная определенность в закреплении правового статуса депутата порождает неоднозначный подход к деятельности депутата Государственной Думы: как государственному должностному лицу, как члену политического образования и как социальному управленцу.

Понимание концепции государственной власти депутата ГД реализуется через должность, которая тождественна концепции должности члена Совета Федерации. В совокупность элементов статуса депутата Государственной Думы входит компонент социальных гарантий, которые способствуют независимости депутата ГД в законотворческом процессе. По закону от 8 мая 1994 года статус депутата (равно как и члена Совета Федерации) приравнивается по объему социальных гарантий к должности федерального министра. Должность депутата

ГД приравнивается к числу должностей в системе Правительства Российской Федерации. Законодательство определяет равенство по данному критерию депутата ГД к федеральному министру; Председателя палаты, заместителей Председателя палаты – к Председателю Правительства Российской Федерации, Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации, соответственно.

Вопросы социального обеспечения как элемент статуса должности парламентариев подвержен постоянному обсуждению в зарубежных дискуссиях, поскольку депутат является концепцией международного уровня^{210,211,212}. Возникают дискуссии по определению пределов социального обеспечения, в частности материального обеспечения депутата ГД. Вопросы недостаточности объема денежного вознаграждения депутатам являются активной и актуальной темой к обсуждению в историческом развитии, и не только российского государства²¹³.

Социальный статус депутата ГД обуславливается объемом предоставляемых социальных гарантий, являющихся средством обеспечения эффективности его деятельности²¹⁴. Вопрос о необходимости улучшения условий обеспеченности депутатов иногда встает в качестве ключевого в сфере государственного управления. Наряду с увеличением материального уровня депутатов ГД для обеспечения независимости предлагается сократить объем социального обеспе-

²¹⁰ Lane, D. and Shevchenko, I., 2006. Social structure and the left – right divide: The socio-economic background of voting in the first Russian parliament. *Perspectives on European Politics and Society*, 7 (3): 237–252.

²¹¹ Cook, L.J., 2000. The Russian Welfare State: Obstacles to Restructuring. *Post-Soviet Affairs*, 16 (4): 355–378

²¹² Stephen, J. Blank, 2005. Is Russia a democracy and does it matter? *World Affairs*, 167 (3): 125–136.

²¹³ Hatchett, A., and White, G., 1984. Public sector pay: An impending crisis. *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. Public Money*, 4 (1): 15–20.

²¹⁴ Стремоухов, А.В. и Преснов. И.Н. Социальные гарантии депутата Государственной Думы (индемнитет) // Социальное и пенсионное право. 2006. № 3. С. 2–7

чения парламентария. Приводятся доводы о целесообразности определить зависимость от средней или минимальной зарплаты, благосостояния общества²¹⁵.

Периодически проявляющиеся недовольства по вопросам социального или материального содержания парламентариев, которые усилены несвоевременностью обеспечения данного положения²¹⁶. Поэтому предлагается определить правовую природу регламентации положений о материальном статусе, устанавливаемым в статье 2 закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Перспективным является вопрос к исследованию материального статуса парламентариев (депутата ГД и члена Совета Федерации), поставленный в соответствие с пределами социального обеспечения органов исполнительной власти в России.

Для определения правовой природы рассматриваемого положения закона от 8 мая 1994 г. необходимо провести анализ правовых установок по должностям рассматриваемых государственных органов. Должности федерального министра, Председателя Правительства Российской Федерации, Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации учреждены в числе государственных должностей Российской Федерации согласно Указу Президента²¹⁷. Этим же актом Президента Российской Федерации парламентариям присваиваются наименования государственных должностей:

- Председатель Совета Федерации Федерального Собрания;
- Первый заместитель, заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания;
- Председатель, заместитель председателя комитета (комиссии) Совета Федерации Федерального Собрания;
- Член комитета (комиссии) Совета Федерации Федерального Собрания;

²¹⁵ Лютых, А.А. Проблемы взаимодействия власти и общества в современной России // Юрист. 2006. № 5. С. 11.

²¹⁶ Кузьменкова, О., 2014. Депутатам не хватает 150 тысяч в месяц. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.democracy.ru/article.php?id=3611>.

²¹⁷ Указ Президента РФ от 11 янв. 1995 года № 32 (в ред. 26 янв. 2017 г.) «О государственных должностях Российской Федерации» // Росс. газ. 1995, 17 янв., С. 11–12.

- Председатель Государственной Думы Федерального Собрания;
- Первый заместитель, заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания;
- Председатель, заместитель председателя комитета (комиссии) Государственной Думы Федерального Собрания;
- Председатель подкомитета комитета Государственной Думы Федерального Собрания;
- Член комитета (комиссии) Государственной Думы Федерального Собрания.

Конституция Российской Федерации предусматривает обязательное структурирование палат Федерального Собрания: избрание Председателей, Заместителей Председателей Совет Федерации и Государственной Думы и образование комитетов и комиссий (ст. 101 Конституции Российской Федерации). Каждый парламентарий должен состоять в одной из структурной составляющей палаты. Устанавливаемый Президентом Российской Федерации статус государственных должностей для парламентариев обеспечен конституционными нормами. Члены Совета Федерации и депутаты ГД Федерального Собрания являются должностными лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации. В сводном перечне отсутствует закрепление должностей: член Совета Федерации и депутат Государственной Думы. Т. е. депутат ГД замещает государственную должность, члена комитета Государственной Думы, Председателя ГД, и т. п. ...

Таким образом, член Совета Федерации и депутат ГД Федерального Собрания Российской Федерации являются федеральными служащими, замещающие государственную должность в соответствии с реестром по Указу Президента Российской Федерации. Законотворческие полномочия в федеральном парламенте осуществляются не представителями от народа, а государственными служащими в рамках определенной государственной должности. Депутат ГД является федеральным государственным служащим, замещающим государственную должность по категориям: Председатель, Первый заместитель, заме-

ститель, Председатель или заместитель председателя комитета (комиссии), Председатель подкомитета или комитета, Член комитета (комиссии) в законодательном органе власти. Иной вид должности для депутатов ГД не предусмотрен. Государственные гарантии должны предусматриваться депутату не как представителю, а как должностному лицу, занимающему государственную должность. Для устранения теоретических противоречий видится необходимым уточнить положение закона и изложить формулирование должностей парламентариев. В таблице 2 приводятся изменения.

Таблица 2

**Изменения в Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ
«О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной
Думы Федерального Собрания Российской Федерации»**

Действующая редакция	Предлагаемая редакция
Статья 2. Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы в системе государственных должностей Российской Федерации	
П. 2 По объему социальных гарантий члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы приравниваются к федеральному министру; Председатель палаты, заместители Председателя палаты – к Председателю Правительства Российской Федерации, Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации соответственно.	П. 2. По объему социальных гарантий член комитета (комиссии) Совета Федерации, член комитета (комиссии) Государственной Думы приравниваются к федеральному министру; Председатель палаты, заместители Председателя палаты – к Председателю Правительства Российской Федерации, Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации соответственно

Исходя из корректируемой нормы, становится целесообразным постановка проблемы соотнесения государственных должностей исполнительной и законодательной власти, а именно, приравнивание по социальным гарантиям в рамках исследуемого положения закона. Приравнивание означает декларативное законодательное отождествление. Это означает, что все перечисленные

государственные должности подвергаются единообразному изложению требований, предъявляемых к данной категории должностей.

Конституционно-правовые источники Российской Федерации не содержат единообразные квалификационные требования, предъявляемые к высшим должностям исполнительной власти. В отличие от должностей парламентариев, которые избираются, законодательство Российской Федерации не содержит четкий механизм регламентации процедуры по назначению на высшие должности исполнительной власти. Высшие государственные должности Российской Федерации исполнительной власти формируются Президентом Российской Федерации в порядке, установленном ст.ст. 111, 112 Конституции Российской Федерации. Нормы права не определяют критерии, предъявляемые к высшему должностному составу исполнительной власти (квалификация, стаж работы, опыт государственной службы, профессиональные навыки в сфере государственного управления и пр.).

Практика назначения на государственные должности Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров показывает, что на эти должности назначаются лица, не в полном объеме отвечающие единообразным критериям по уровню квалификации. Согласно данным официального сайта Правительства Российской Федерации все члены Правительства имеют высшее образование и опыт работы в государственных органах власти. Тем не менее, имеются примеры по назначению на должность по отсутствию профильного образования. Например, вопрос о соотношении должностных полномочий Трутнева Ю.П. заместителя Председателя Правительства и полномочного представителя Президента в Дальневосточном федеральном округе и наличие квалификации по специальности (горный инженер)²¹⁸. Предполагается, что сфера познаний и квалификация должны быть ориентированы на квалификацию 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление».

²¹⁸ Структура Правительства Российской Федерации: персональный состав (биография) [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/gov/persons/>

Квалификационные требования, предъявляемые к государственным должностям исполнительной власти, определены на подзаконном уровне. Действующие федеральные министры являются в большинстве своем бывшими государственными служащими, которые должны отвечать соответствующим требованиям, устанавливаемыми должностными регламентами. Так, например, для замещения должности первого заместителя Министра в Министерстве Юстиции устанавливаются требования о наличии высшего профессионального образования (именно профессионального, т. е. по специальности); наличие не менее шести лет стажа государственной гражданской или иного вида службы; наличие профессиональных навыков²¹⁹. Логичным становится утверждение, что должностное лицо, которое в порядке субординации является вышестоящим (т. е. министром) должно отвечать квалификационным требованиям не ниже по указанию к подчиненным. Предполагается, федеральный министр должен владеть навыками и квалификационными требованиями не ниже, чем предусмотрено положениями, установленными к должностям государственной гражданской службы (находящейся в его подчинении).

К парламентариям, которые по содержанию гарантий по действующему законодательству приравниваются к высшим государственным должностям исполнительной власти, квалификационные требования в законодательстве Российской Федерации не устанавливаются. В отличие от депутата ГД, членом Совета Федерации становится уже опытный специалист – действующий государственный представитель законодательного (представительного) или исполнительного органа субъекта Российской Федерации. Уровень квалификации, объем опыта и профессионализма должностного лица законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации не вызывает сомнения. Депутат ГД Федерального Собрания Российской Федерации является именно народным представителем политической элиты.

²¹⁹ О примерных должностных регламентах федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Минюста России: приказ Минюста Российской Федерации от 31 августа 2009 года № 268 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № . Ст. 14.

Уравнение социального положения парламентариев обеих палат федерального парламента не совсем оправдано содержанием их уровня квалификации. Законотворческая деятельность сосредоточена в Государственной Думе, именно на этот государственный орган возложен главный потенциал определения правил жизни всей страны. На депутатов ГД возлагается огромная ответственность по качеству принимаемых законов. Соответственно, к депутату ГД как к лицу, замещающего должность в Государственной Думе, должны быть установлены особые квалификационные требования к уровню знаний, опыту, социально-нравственному восприятию действительности, и др.

Равнозначное правовое обеспечение достойного социального, в том числе материального положения парламентариев, сопровождается отсутствием достаточных оснований к уровню квалификации. Законотворческая деятельность, технология к подготовке и реализации законопроекта требуют особой квалификации. Депутат должен не только предвидеть необходимость урегулирования какого-либо отношения, но и владеть навыками определения шкалы приоритетов государственного управления в сфере законотворчества. Такую деятельность могут осуществлять лица, имеющие особую подготовку, то есть обладающие определенным уровнем квалификации и опытом работы в соответствующих государственных структурах. Дополнительным критерием к осуществлению законотворческой деятельности является определенный навык, опыт государственного управления.

Депутат ГД на современном этапе правового регулирования правового статуса может в полной мере осуществлять функцию представительства. По этому показателю единых критериев к уровню квалификации депутатов ГД предъявить нецелесообразно, тем более, эти требования не должны быть ориентированы на сферу государственного управления. Но для осуществления законотворческой функции парламентарий должен в момент вступления в должность уже владеть навыками по разработке законопроекта, обладать способностями к реализации законодательной инициативы лично. На эту функцию депутата ориентирует Конституция Российской Федерации.

Законодательство уже устанавливает равенство социального положения государственной должности федерального министра и парламентария. Для тождественности необходимо привести в соответствие эти должности во всех приближенных показателях. Регламентируемый уровень квалификации и профессионализма министров отличается от уровня квалификации депутата ГД. Действующие государственные должности: федеральный министр, Заместитель Председателя Правительства, Председатель Правительства обладают соответствующими квалификационными навыками, опытом государственного управления и профессиональным стажем в соответствующей сфере государственной деятельности. Требуется внести определенность в действующее законодательство, следует определить соответствие дополнительных критерий к должностям парламентариев в соответствии с функцией законотворчества. Эффективным можно назвать только такой механизм законодательной инициативы депутата ГД или члена Совета Федерации, который он будет реализовывать самостоятельно, как и определено в Конституции Российской Федерации.

2.3. Исполнительная власть в механизме реализации законодательной инициативы

Законодательная власть в России осуществляется парламентом, Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть. По смыслу ст. 10 Конституции Правительство Российской Федерации разделение власти не означает разделение функций. Данное положение исходит из Определения Конституционного Суда РФ от 20.03.2007 № 216-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Токманцевой Ирины Владимировны на нарушение ее конституционных прав абзацем шестым части первой статьи 13 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации». Правительство осуществляет законотворческую функцию, а не законодательную власть. Наделение Правительства Российской Федерации по ст. 104 Конституции правом реализации законодательной инициативы мож-

но рассматривать как вовлечение в механизм властных отношений по поводу законотворчества.

Правительство Российской Федерации является основным инициатором законопроектов в парламенте России. Активность реализации законодательной инициативы Правительства в шестом созыве Государственной Думы составляет 50,31 % законопроектов²²⁰. Увеличению доли субъекта права законодательной инициативы Правительством Российской Федерации обусловлено не только обладанием информацией о процессах страны²²¹, но и возможность обеспечения соответствующими технологиями в сфере законотворчества. Преимущество законотворческих инициатив Правительства Российской Федерации обеспечено высокой квалификацией, но необходимостью исполнений федеральными будущими законами органами исполнительной власти²²².

Законотворческая деятельность Правительства Российской Федерации по реализации законодательной инициативы детально упорядочена^{223,224, 225}. Вместе с тем, отмечается недостаточная систематичность²²⁶ в сфере законопроектной деятельности. Правительство Российской Федерации реализует собственные законодательные инициативы в рамках выявляемых идей законотворчества органами исполнительной власти в процессе административно-управленческой

²²⁰ Безруков А.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации: дисс... докт.юрид. наук. Екатеринбург. 2017. С. 236.

²²¹ Кордик, Д.Н. Реализация права законодательной инициативы правительствами федеративных государств (российский и зарубежный опыт) //Журнал российского права. 2007. № 1 (121). С. 128–134.

²²² Крашенинников П.В. Закон и законотворческий процесс. М., Статут. 2017 С. 64.

²²³ Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 г. № 260. (ред. от 22.03.2017 г.) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗРФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

²²⁴ Постановление Правительства РФ от 02.06.2004 г. № 264 (ред. от 19.04.2017 г.) «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности» // СЗРФ. 2004. № 23. Ст. 2317.

²²⁵ Постановление Правительства РФ от 30.04.2009 г. № 389 (ред. от 28.01.2017 г.) «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2346.

²²⁶ Смушкин, А.Б. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2014.

деятельности. Но на Правительство Российской Федерации возлагаются обязанности по разработке законотворческих идей Конституционного Суда (ст. 80 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации») и российских законотворческих инициатив населения²²⁷. На Правительство Российской Федерации возлагается обязанность по разработке концепции законотворческой идеи. Ввиду необходимости исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации в рамках изменения законодательства такие идеи носят срочный характер. Этим частично объясняется причина недостаточной упорядоченности в системе законопроектной деятельности Правительства России. Но имеются и другие причины: во внутреннем механизме организации законотворческой деятельности.

Правительство Российской Федерации в своих ведомственных актах (Постановление № 389 от 30 апр. 2009 г. и Регламент, утв. Постановлением от 1 июня 2004 г.) использует понятие «законопроектная работа». Такое понятие охватывает деятельность уполномоченных лиц на двух этапах законотворческой деятельности по поводу реализации законодательной инициативы: законотворческую идею и разработку законопроекта. Проблемой видится отсутствие разграничения Правительством Российской Федерации этих двух этапов, смешивание участников в рамках реализации этапов, отсутствие детализации процедур.

Законопроектная работа на уровне правового регулирования поделена на дробные части:

1. Разработка концепций законопроектов;
2. Подготовка текстов законопроектов;
3. Согласование текстов законопроектов с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти;

²²⁷ Указ Президента РФ от 04 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

4. Получение правового заключения Министерства юстиции Российской Федерации о соответствии законопроекта Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, правилам юридической техники;

5. Доработка (при необходимости) законопроектов и сопроводительных документов;

6. Подготовка пояснительных записок, финансово-экономических (социально-экономических) обоснований законопроектов;

7. Представление законопроектов в Правительство Российской Федерации;

8. Организационное и информационное сопровождение законопроектов при их рассмотрении в палатах Федерального Собрания Российской Федерации;

9. Подготовка и представление в Правительство Российской Федерации проектов заключений, официальных отзывов и поправок Правительства Российской Федерации по рассматриваемым в палатах Федерального Собрания Российской Федерации законопроектам;

10. Сбор, учет, систематизация информационных и аналитических материалов, относящихся к законопроектной работе²²⁸.

Содержание этапов законопроектной работы условно делится на три стадии. В первую стадию (законотворческая идея) входит первый пункт законопроектной работы. Во вторую стадию (разработка законопроекта) включается второй этап, остальные восемь относятся к третьему этапу механизма реализации законодательной инициативы Правительством Российской Федерации. Таким образом, больше внимание в законопроектной работе уделяется организационным основам. Предполагается, что первые два этапа являются наиболее сложными к осуществлению.

²²⁸ Приказ Минюста РФ № 3, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ № 51 от 10.01.2001 г. «Об утверждении Методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти»// Бюллетень Минюста Российской Федерации. 2001. № 2.

Правительство Российской Федерации устанавливает две формы реализации законотворческой идеи: концепция или техническое задание. Под Концепцией Правительство Российской Федерации понимает как совокупность основной идеи, целей, значение будущего законопроекта; оценка состояния правового регулирования общественных отношений (в том числе международных отношений); учет последствий реализации будущего закона.

Под техническим заданием понимается государственный заказ на разработку законопроекта, содержащий основания к разработке законопроекта. В содержание технического задания входят характеристики, указывающие на выполнение контракта. Например: заказчик и разработчики законопроекта; виды, этапы и сроки работы; порядок финансирования и смета расходов, и пр. Техническое задание не содержит основные критерии к содержанию законопроекта. Указываются только предложение о принятии законопроекта и перечень документов, содержащие пояснительную записку и финансово-экономическое обоснование с расчетами социально-экономических последствий принятия федерального закона²²⁹.

Концепция законопроекта – это завершение первого этапа по разработке законотворческой идеи. Механизм реализации законодательной инициативы Правительством Российской Федерации содержит правовые основы по императивному содержанию концепции законопроекта. Устанавливаются правила по подготовке содержания концепции. Устанавливается, что концепция является ключевым фактором к реализации законодательной инициативы.

Согласно методическим рекомендациям Правительства Российской Федерации в рамках подготовки концепции законопроекта предполагается изучить, обобщить и проанализировать экономическую, социологическую, статистическую информацию, провести необходимые расчеты, учесть зарубежный опыт (п. 13 Методических правил по организации законопроектной работы фе-

²²⁹ Постановление Правительства РФ от 02.08.2001 г. № 576 (ред. от 13.03.2015 г.) «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» // СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3335.

деральных органов исполнительной власти). Указывается на изложение аргументов, свидетельствующих о необходимости принятия закона (п. 14 Методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти). Практика соответствующего структурного органа исполнительной власти служит обоснованием идеи законотворческой инициативы.

Примером концепции законодательной идеи может послужить проект «О нормативных правовых актах Российской Федерации» (инициативный законопроект) ИЗиСП²³⁰. Структура концепции содержит 17 глав, стиль изложения научный. Обсуждение концепции состоялось в мае 2012 года в составе ведущих профессоров Института. Авторы-разработчики концепции в составе рабочей группы Ю.А. Тихомирова, Н.А. Власенко, А.Н. Морозова, Л.К. Терещенко, А.Е. Постникова, А.В. Павлушкина, А.В. Габова, А.И. Абрамовой, Н.И. Хлуденевой. В концепции излагаются доводы к содержанию перспективного законопроекта. В концепции предлагается разместить в тексте преамбулу. В первых статьях законопроекта указывается на необходимость разместить в проекте закона понятий: «правовой акт», «локальный нормативный правовой акт», «правоприменительный (индивидуальный) правовой акт», «акт толкования права», «правоприменение», «международный акт», «система нормативных правовых актов», «правовая система». Определена иерархия системы нормативно-правовых актов. Следует отметить предложение об определении места и роли федерального закона специального и общего профиля, соотношения федеральных законов между собой. Концепция получила высокую оценку среди ученых²³¹. Вместе с тем, сама концепция не получила одобрения даже на обсуждении в ИЗиСП, поддержано предложение о доработке концепции.

Правительство Российской Федерации устанавливает этапы и механизм осуществления законопроектной деятельности органов исполнительной власти в рамках реализации законодательной инициативы. Но следует отметить недо-

²³⁰ О проекте Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2013. № 3. С. 84–99.

²³¹ Залоило М.В. Пределы и техника конкретизации юридических норм в правотворчестве // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 34–41.

статочность урегулирования содержательных элементов механизма по юридической технике. Недостатком правового обеспечения является отсутствие правил по изложению понятийно-терминологического аппарата в текстах законопроектов.

В процессе реализации механизма реализации законодательной инициативы Правительством Российской Федерации проявлена широта субъектов-участников. Правила и методические рекомендации Правительства Российской Федерации содержат условия по соблюдению процессуального порядка, по оформлению и сопровождению законопроектной деятельности между органами исполнительной власти и иными вовлекаемыми профессиональными (экспертами) и непрофессиональными (народом посредством сети Интернет) участниками. Поэтому следует установить правила по употреблению просторечий, бытовизмов, этнографизмов²³².

Дополнительно рекомендуется указать на единообразие по содержанию дефиниций²³³. Употребление понятийного аппарата как прием юридической техники рекомендуется сочетать с принципом целесообразности, на который указывает профессор Ю.А. Тихомиров²³⁴. И многие другие приемы юридической техники должны найти отражение в методических рекомендациях и инструкциях Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности.

Механизм реализации законодательной инициативы должен содержать комплекс не только процедур, но и правил реализации законодательной инициативы. Такие правила отражены не в достаточной мере, а имеющиеся условно «рассредоточены» по нормативным актам Правительства Российской Федерации и ведомствам. Отсутствие цельного нормативно-правового акта не создает благоприятные условия к реализации качественной законодательной инициати-

²³² Анищенко, Е.П. Лексические несовершенства современного российского законодательства // Современное право. 2008. № 7.

²³³ Максимова, Е.В. К вопросу о приемах юридической техники, применяемых при изложении нормативно-правовых предписаний федеральными органами исполнительной власти // Юридический мир. 2009. № 5. С. 60–63.

²³⁴ Тихомиров, Ю.А. О правилах законодательной техники // Журнал российского права. 1999. № 11. С. 110–116.

вы. При изготовлении законопроекта следует применять множество приемов юридической техники. Такие указания в нормативно-правовых актах Правительства Российской Федерации не проявлены.

Одним из структурных компонентов при реализации механизма законодательной инициативы является метод. При реализации законодательной инициативы Правительством Российской Федерации используется специфический метод координации. Термин «координация» означает «согласование»²³⁵, «гармонизация»²³⁶. Указание на координацию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации с Федеральным Собранием и органами государственной власти субъектов Российской Федерации является целесообразным, но весьма сложным к реализации. Достигнуть гармонизации на стадии разработки законопроекта является сложным механизмом.

Вместе с тем, использование метода координации способствует увеличению доли законодательных инициатив Правительства Российской Федерации в статистике Государственной Думы. Предмет законодательной инициативы Правительства Российской Федерации не ограничен. Положительным свойством является отражение в Регламенте Правительства Российской Федерации методологии по применению метода координации законопроектной деятельности при осуществлении стадии подготовки концепции законопроекта.

Фактором к обеспечению принятия законов, внесенных в Государственную Думу в рамках законодательной инициативы Правительства Российской Федерации, является координация с заинтересованным субъектом правоотношений. Так, Правительство Российской Федерации обеспечивает координацию законопроектов по предметам совместного ведения с органами государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 82 Регламента). Такое предварительное согласование законопроекта с субъектами Российской Федерации

²³⁵ Большой толковый словарь русского языка / Гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб., 1998. С. 455.

²³⁶ Юмашев Ю.М., Постникова Е.В. Экономическое право Европейского союза: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2014. С. 37.

обеспечивает ознакомление заинтересованных участников с законопроектом на стадии подготовки законодательной инициативы.

Правительственная законодательная инициатива подвергается утверждению специальным коллегиальным органом – комиссией по законопроектной деятельности. Предусмотренный порядок рассмотрения концепции законопроекта правительственной комиссией на первой и второй стадиях законотворческого процесса по реализации законодательной инициативы Правительством Российской Федерации усложняет механизм ее реализации, но обеспечивает качество. Состав правительственной комиссии по законопроектной деятельности делится на постоянных членов и членов по согласованию. Учет мнения каждого члена обязателен. К примеру, невозможно исключить учета мнения общественных структур: Общероссийской общественной организации «Российский союз промышленников и предпринимателей», Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Общероссийской общественной организации «Деловая Россия». Или возможно ли не учитывать мнение председателя Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации или председателя правления Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России, или директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Комиссия принимает решение коллегиально, но мнение каждого члена комиссии заслуживает внимания.

Комиссия может принять решение об общественном обсуждении законопроекта. На официальном сайте Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности ежедневно обновляется информация о принятых решениях и краткое изложение каждого законопроекта. Размещение информации осуществляется Министерством экономического развития Российской Федерации. Обсуждению не подлежат законопроекты о бюджетах; об установлении правового режима государственной границы Российской Фе-

дерации; изменения числа мировых судей и количества судебных участков в субъектах Российской Федерации²³⁷.

Изготовлению законопроекта предшествует этап законотворческой деятельности по обоснованию идеи законопроекта. Предложения о разработке идеи поступают в Министерство Юстиции и в Институт законодательства и сравнительного правоведения. Для обеспечения научно-практической оценки законодательной инициативы задействован Институт законодательства и сравнительного правоведения (далее ИЗиСП). ИЗиСП проводит экспертизу законопроектов и участвует в их подготовке²³⁸. Экспертная работа ИЗиСП осуществляется по всем законодательным инициативам Правительства Российской Федерации.

Все органы исполнительной власти обладает правом реализации законотворческой идеи. У каждого органа исполнительной власти имеются положения о механизме реализации законотворческой инициативы. Так, например Регламент ФССП содержит положения возможности внесения предложений о законотворческой идее. Механизм реализации законотворческой инициативы содержится в главе VII «Законопроектная деятельность и порядок участия в деятельности палат Федерального Собрания»²³⁹. Предложения ФССП России представляются в Департамент нормативно-правового регулирования, анализа и контроля в сфере исполнения уголовных наказаний и судебных актов Минюста России в форме концепции и проекта технического задания на его разработку.

Законотворческие идеи реализуют не только федеральные органы исполнительной власти. Любой орган публичной власти или общественное объеди-

²³⁷ Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4902.

²³⁸ Распоряжение Правительства РФ от 13.10.1997 г. № 1471-р «О разработке эффективного механизма подготовки проектов законов, научно-практического обеспечения нормотворческой деятельности Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4880.

²³⁹ Приказ ФССП России от 29.05.2012 г. № 256 (ред. от 29.06.2016 г.) «Об утверждении Регламента Федеральной службы судебных приставов»: Зарегистрировано в Минюсте России 25.06.2012 г. № 24684 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 38.

нение вправе обратиться с предложением по реализации законодательного предложения. Таким правом обладают и органы власти субъектов Российской Федерации. Так, Уполномоченный по правам человека Удмуртской Республики обратился в Федеральную службу по труду и занятости с просьбой рассмотреть в порядке совершенствования законодательства предложение о внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации». Предлагалось устранить различие в порядке расчета размера пособия по безработице, в основу которого положен исключительно юридический статус работодателя²⁴⁰. Законодательная инициатива реализована Правительством Российской Федерации, внесены изменения в закон²⁴¹.

Законодательная инициатива на стадии разработки законопроекта осуществляется рабочей группой. В рабочую группу включается орган исполнительной власти по профилю законопроекта. На орган исполнительной власти возлагается обязанность по подготовке заключения по законопроекту и осуществления представительства при рассмотрении законопроекта палатами Федерального Собрания. Так, при реализации законодательной инициативы в рамках законопроекта № 223923-7 «О внесении изменений в статьи 5 и 17 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» согласно Распоряжению Правительства Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 1459-р назначено Министерство Образования и науки Российской Федерации.

В состав рабочей группы подготовке законопроекта включаются не только органы исполнительной власти. Привлекается широкий круг участников. В случае необходимости приглашаются представители палат Федерального Собрания и их аппаратов, сотрудники Аппарата Правительства, органов исполни-

²⁴⁰ Доклад Уполномоченного по правам человека в Удмуртской Республике о своей деятельности в 2009 году // Удмуртская правда. 2010, 31 марта.

²⁴¹ Проект закона №269753-5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» (о гарантиях безработным гражданам, работавшим у индивидуальных предпринимателей). Официальный сайт ГД ФС РФ. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. [Электронный ресурс]: <http://asozd2.duma.gov.ru/>

тельной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов, а также представители научно-исследовательских, общественных и иных организаций (п. 15 Постановления Правительства № 389 от 30 апреля 2009 г.). Расширение круга вовлекаемых участников могут повлиять на законотворческую идею Правительства Российской Федерации.

Прежде, чем законопроектная деятельность перейдет к третьему этапу законодательной инициативы, содержащей восемь положений законопроектной деятельности, законопроект подвергается антикоррупционной и правовой экспертизе. Организацию по осуществлению экспертизы осуществляет Министерство Юстиции Российской Федерации. Субъектами-экспертами могут быть юридические и физические лица, аккредитованные Министерством юстиции Российской Федерации в качестве экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы. Механизм проведения антикоррупционной экспертизы обеспечен правовой основой в рамках закона²⁴², методических рекомендаций²⁴³, и др.

Окончательное решение о внесении законодательной инициативы в Государственную Думу принимается решением на заседании Правительства.

Помимо законотворческих идей Правительство Российской Федерации реализует императивные законодательные инициативы. Так, особым статусом обладает законопроект о бюджете, законодательная инициатива которого является ежегодной обязанностью Правительства Российской Федерации. Правовые основы по реализации императивной законодательной инициативы по бюджетному законопроекту устанавливаются каждым задействованным министерством. Так, например, в Регламенте Минэкономразвития устанавливаются об-

²⁴² Федеральный закон от 17.07.2009 г. 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013 г.) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

²⁴³ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 (ред. от 18.07.2015 г.) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

щие положения по организации подготовки материалов по разработке проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период²⁴⁴.

Правительство Российской Федерации вносит международные договоры на ратификацию. Например, заключение соглашения между правительствами России и Австралии²⁴⁵ было ратифицировано Государственной Думой²⁴⁶.

Вопросам по внесению законопроектов о ратификации международных соглашений всегда уделяется особое внимание на заседаниях Правительства. Чтобы избежать коллизий с действующим законодательством, приглашаются органы исполнительной власти для обсуждения законопроекта. Так, при обсуждении законопроекта «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Куба об избежании двойного налогообложения» были заслушаны доклады Росфиннадзора, налоговой службы, таможенной службы, органов валютного контроля²⁴⁷.

Правительство Российской Федерации обладает достаточной основой к осуществлению законодательной инициативы. Правовой и институциональный материал обеспечивает преимущественное положение Правительства Российской Федерации среди субъектов права законодательной инициативы. Имеющиеся недостатки правового регулирования являются несущественным, но барьером к осуществлению качественной законопроектной деятельности Правительства. Предполагается, что законотворческая деятельность, упорядоченная Правительством Российской Федерации, чрезмерно перегружена процессу-

²⁴⁴ Приказ Минэкономразвития России от 04.05.2016 г. № 282 «Об утверждении Регламента Министерства экономического развития Российской Федерации»: Зарегистрировано в Минюсте России 31.05.2016 г. № 42354 // [Электронный ресурс]: <http://www.pravo.gov.ru>.

²⁴⁵ Постановление Правительства РФ от 11 апреля 2001 г. № 283 «О подписании соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Австралии о сотрудничестве в области исследования и использования космического пространства в мирных целях»: [Электронный ресурс] <https://www.lawrussia.ru/texts/>

²⁴⁶ Федеральный закон от 22.05.2004 г. № 41-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Австралии о сотрудничестве в области исследования и использования космического пространства в мирных целях» // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 1974.

²⁴⁷ *Голдин, М.* Обзор заседаний правительства российской федерации в апреле 2010 г. // Экономико-политическая ситуация в России. 2010. № 4. С. 56–58.

альными нормами об организации перемещения законопроекта между субъектами-участниками законотворческого процесса. Нормы рассредоточены, недостаточность единого акта по регулированию процедур и правил юридической техники усложняют механизм реализации законодательной инициативы.

2.4. Способы реализации законодательной инициативы судебной властью

Наряду с обоснованием доводов об уменьшении числа субъектов права законодательной инициативы, определенных в ст. 104 Конституции Российской Федерации²⁴⁸, не менее актуальным является и вопрос о повышении степени влияния и вовлечения реализации законодательной инициативы судебной власти. Правом законодательной инициативы судебная власть была наделена еще в советский период²⁴⁹. Еще А.В. Венгеров указывал на необходимость использования законодательной инициативы судебным органом как эффективного механизма «обратной связи»²⁵⁰. Вопрос о необходимости предоставления права законодательной инициативы органу, основной функцией которого является правосудие, является дискуссионным.

Отмечается низкая активность судебной власти в законотворческой деятельности парламента (за весь период российского законотворчества 1 % от всех субъектов права²⁵¹). Учеными разработаны и предлагаются механизмы для активизации законодательной инициативы со стороны судебной власти (в том числе создание в аппаратах суда соответствующих подразделений по разработ-

²⁴⁸ Рамазанова, Э.Т. Некоторые вопросы субъектного состава права законодательной инициативы // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 2: общественные науки. 2011. № 2. С. 100–103.

²⁴⁹ Закон РСФСР от 27 окт. 1960 года «О судостроительстве РСФСР» [Электронный ресурс] URL: <http://lawru.info/dok/1960/10/27/n1192400.ht> (дата обращения 12.01.2017)

²⁵⁰ Венгеров, А.В. О законодательной инициативе судебных органов // Правоведение. 1965. № 4. С. 130–134.

²⁵¹ Хидзев, А.Т. Законопроектная деятельность субъектов законодательной инициативы РФ: статистико-правовой анализ // Вестник экономической безопасности. 2016. № 3. С. 208.

ке законодательной инициативы²⁵²). Обосновывается необходимость вовлечения судебной власти в законотворческий процесс как условия повышения эффективности результатов судебной практики для формулирования апробированного нового правила²⁵³.

Традиционными субъектами права реализации законодательной инициативы в зарубежных государствах установлены парламент и правительство^{254,255}. В Республике Казахстан по Конституции 1995 года судебную власть исключили из числа субъектов права законодательной инициативы²⁵⁶, которая обладала таким правом по Конституции 1993 года²⁵⁷.

Одним из составных компонентов, оказывающих влияние на организацию законотворчества, признается судебная практика²⁵⁸. Судебная власть обладает широкими возможностями по выявлению необходимости к изменению законодательства. Но, вместе с тем, основная функция судебной власти сосредоточена на осуществлении правосудия, а не законотворчества. Практика зарубежного опыта по исключению судебной власти из числа субъектов законотворчества корреспондирует реальной практике законотворческих инициатив в России наряду с юридической возможностью реализации законодательной инициативы. Это обосновано отсутствием технологий и средств к реализации законодательной инициативы у судебной власти, в отличие, например, от исполнительной власти.

²⁵² Шуберт, Т.Э. Влияние судебной практики на законотворческий процесс // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 160–170.

²⁵³ Залоило, М.В. и Ибрагиова, Ю.Э. Современные проблемы толкования права // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 78–95.

²⁵⁴ Окулич, И.П. и Заварухин, А.Ю. Субъекты законодательной инициативы в Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2011. № 2. С. 3–10.

²⁵⁵ Евсеенко Е.Д. Некоторые особенности реализации права законодательной инициативы в Российской Федерации и государствах азиатско-тихоокеанского региона // Азиатско-тихоокеанский регион: Экономика, политика, право. 2014. № 3–4 (32). С. 117–122.

²⁵⁶ Конституция Республики Казахстан, принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 4. Ст. 217

²⁵⁷ Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 года // Конституции стран СНГ / сост. Ю. Булуктаев. – Алматы: Жети Жаргы. 1999.

²⁵⁸ Лазарев В.В., Фурсов Д.А. Обоснование идеи имплементации судебных решений в законодательные акты // Журн. росс.права. 2014. № 11. С. 18.

Основания возникновения законодательного процесса через реализацию права законодательной инициативы высшими судами устанавливает Конституция Российской Федерации. Одной из проблем низкой активности инициативы законотворчества высших судов со стороны научного круга называют ограничения по предмету ведения^{259,260}. Но идея законотворческой инициативы высшими судами может использоваться в полной мере и без ограничений в рамках предметов собственного ведения. Четкое определение таких пределов отсутствует и является предметом научной дискуссии – указывается на узкое и широкое понимание объекта законодательной инициативы²⁶¹.

Пассивность в реализации права законодательной инициативы Конституционным судом Российской Федерации обосновывается этическими соображениями. Следует поддержать позицию, что такие законопроекты «подрывают возможность рассмотрения запросов о конституционности акта, принятого по инициативе Конституционного Суда Российской Федерации»²⁶². На практике Конституционный Суд Российской Федерации использует право «негативного законодателя»²⁶³ при осуществлении права по вынесению решения об отмене положений законов. Конституционный Суд Российской Федерации становится не «творцом правовых пробелов»²⁶⁴, а указывает законодателю на необходимость их устранения путем принятия нового закона.

²⁵⁹ Ганичева, Е.С. Пределы осуществления права законодательной инициативы высшими органами судебной власти // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 131–139.

²⁶⁰ См., например: Ашхотов З.А. Конституционный Суд Российской Федерации как субъект права законодательной инициативы / З.А. Ашхотов // Журнал российского права. 2011. № 8. С. 40–48.

²⁶¹ Кучерявцев Д.А. Роль судов в осуществлении права законодательной инициативы в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 55–61.

²⁶² Лазарев В.В. Учет решений Конституционного Суда Российской Федерации в законодательной деятельности // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ решений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов РФ: Мат-лы Всерос. совещания / под ред. М.А. Митюкова, С.В. Кабышева, В.К. Бобровой и др. М., 2001. С. 98–100.

²⁶³ Несмеянова, С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации. Дис. ... докт. юрид. наук, Екатеринбург, 2004. 476 с.

²⁶⁴ Пресняков, М.В. Наравне с Конституцией источники права, обладающие высшей юридической силой в Российской Федерации // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 102.

Порядок реализации права законодательной инициативы Конституционным Судом Российской Федерации устанавливается на уровне конституционного закона²⁶⁵ и Регламента. Механизм разработки и реализации законодательной инициативы Верховным Судом определен Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации²⁶⁶. Законотворческая деятельность судебными органами определяется в качестве процедуры подготовки проектов нормативных правовых актов для представления в органы государственной власти.

Конституционный Суд Российской Федерации является одним из органов судебной системы, оказывающим определенную долю воздействия на законотворческий процесс. В силу статьи 10 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации не вправе подменять законодателя²⁶⁷. Но именно Конституционный Суд Российской Федерации определяет пределы законодательной деятельности, поскольку он представляет собой своеобразную научно-исследовательскую лабораторию... Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации направлены с одной стороны, на конкретизацию сконцентрированного в конституционных нормах и институтах содержания, а с другой – на выявление конституционно-правового смысла норм текущего законодательства и, следовательно, на раскрытие воплощенных в соответствующих нормативных положениях конституционных ценностей и целей развития российского государства и общества...²⁶⁸

²⁶⁵ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

²⁶⁶ Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 19.11.1999 года № 144 «Об утверждении Инструкции по оформлению проектов нормативных правовых актов, подготавливаемых в Судебном департаменте для представления в органы государственной власти». [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/>

²⁶⁷ Пост. Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса РФ в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа» // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3200.

²⁶⁸ Бондарь Н.С. Стратегия российского конституционализма: от политических иллюзий к правовому реализму // Журн. рос. права. 2015. № 11. С. 15, 16.

Конституционный Суд как орган конституционного контроля приобретает роль вектора развития законотворческой деятельности, определяя следующие формы воздействия на процесс законотворчества:

- рекомендует законодателю предусмотреть гарантии и компенсации, в том числе гарантии предоставления жилья для граждан²⁶⁹;
- указание на соблюдение принципов равенства при установлении общих и особенных условий приобретения права на пенсию²⁷⁰;
- определение пределов прав законотворчества законодателя²⁷¹;
- предоставление свободы усмотрения²⁷²;
- определение сроков законотворческой деятельности²⁷³;
- и др.

Выявляя конституционно-правовой смысл норм права, Конституционный Суд Российской Федерации формирует источник права. Указывается, что Кон-

²⁶⁹ Пост. Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 1 и ст. 2 Федер. закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А.С. Стах и Г.И. Хваловой» // СЗ РФ. 2001. № 22. Ст. 2276.

²⁷⁰ Пост. Конституционного Суда РФ от 3 июня 2004 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положений подпунктов 10, 11 и 12 п. 1 ст. 28, пп. 1, 2 ст. 31 Федер. закона «О трудовых пенсиях в РФ» в связи с запросами Государственной Думы Астраханской обл., Верховного Суда Удмуртской Респ., Биробиджанского город. суда Еврейской автономной обл., Елецкого город. суда Липецкой обл., Левобережного, Октябрьского и Советского районных судов города Липецка, а также жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2476.

²⁷¹ Пост. Конституционного Суда РФ от 5 апр. 2007 года № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пп. 2 и 14 ст. 15 Федер. закона «О статусе военнослужащих» и п. 8 Правил выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» на 2004–2010 годы, входящей в состав федер. целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы, в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2007. № 15. Ст. 1820.

²⁷² Пост. Конституционного Суда РФ от 10 нояб. 2009 года № 17-П «По делу о проверке конституционности п. 2 ч. 1 ст. 14 и п. 1 ч. 1 ст. 15 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в связи с запросом Курчатковского городского суда Курской обл. и жалобами граждан А.В. Жестикова и П.У. Мягчил» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5866.

²⁷³ Пост. Конституционного Суда РФ от 11 дек. 2014 г. № 32-П «5. По делу о проверке конституционности положений статьи 159.4 УК РФ в связи с запросом Салехардского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа» // СЗ РФ. 2014. № 52. Ст. 7784.

ституционный Суд творит право²⁷⁴. До настоящего времени место решений Конституционного суда Российской Федерации в системе источников права не определено. Поэтому механизм влияния решений Конституционного Суда на законотворческую деятельность является слабо изученным.

В России судебный прецедент официально не признается источником права. Вопрос о правовых позициях Конституционного Суда в России, да и во многих других странах²⁷⁵, не имеет четкого законодательного закрепления. Считается, что «правовые аргументы, доводы в пользу принятого решения Конституционного Суда Российской Федерации – это еще не правовая позиция, но она рождается из них, они ее основание»²⁷⁶. Но именно на эти аргументы полагается правоприменитель, поэтому намечается устойчивая тенденция к установлению решений Конституционного Суда Российской Федерации в качестве источника права²⁷⁷.

Юридическая сила решений Конституционного Суда Российской Федерации имеет неоднозначные характеристики. Следует согласиться, что сила итоговых решений имеет превышающее закон юридическое значение²⁷⁸. Правовое предписание об обязательном исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации порождает суждение, что органы законодательной, исполнительной и судебной власти должны признать определения Конституционного Суда Российской Федерации в качестве источника права²⁷⁹.

²⁷⁴ Ливеровский, А.А. Конституционный суд творит право// Российское право. 2016. № 6. С. 56–59

²⁷⁵ Страшун Б.А. Конституционная юстиция: причины возникновения и некоторые ее современные нормы / отв. ред.: В.И. Фадеев. М.: ИЦ Ун-та им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. С. 374.

²⁷⁶ Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. 2-е изд., доп. М.: Формула права, 2008. С. 66–89.

²⁷⁷ Поляков С.Б. Судебный прецедент в России: форма права или произвола? // Lex russica. 2015. № 3. С. 28–42.

²⁷⁸ Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда РФ // Журн. рос. права. 2004. № 12. С. 3–9/

²⁷⁹ Тарибо Е.В. О влиянии актов конституционного правосудия на российскую правовую систему (на примере налогообложения) // Журн. конституционного правосудия. 2012. № 4. С. 27.

Постепенное правовое закрепление решения Конституционного Суда Российской Федерации в системе права в качестве источника права не решает поднимаемой учеными²⁸⁰ проблемы по осуществлению действенного механизма обязательного исполнения конституционных актов. Современный подход к иерархии российской правовой системы нормативным правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации устанавливает новое «подконституционное» место, поскольку они производны от конституционного текста; эти решения следуют за Конституцией Российской Федерации и законами о поправках к ней, но находятся выше федеральных конституционных законов²⁸¹. «Прецедентная» деятельность Конституционного Суда Российской Федерации устанавливается на одном уровне по юридической силе с законодательством. Конституционный Суд Российской Федерации устанавливается в «одном ряду» с другими конституционными органами государства²⁸². Но такое положение Конституционного Суда Российской Федерации еще не означает наделение компетенцией законодательной власти. Цель прецедента не может расходиться с целями закона²⁸³. Это означает, что оба органа принимают взаимодополняемые нормы по урегулированию правоотношений.

В своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет толкование Конституции Российской Федерации, посредством которого появляются существенные условия для определения результата в рациональном и контролируемом процессе, утверждения этого результата и, таким образом, для создания определенности и предсказуемости²⁸⁴. Такое толкование

²⁸⁰ Саликов М.С. О конституционно-исполнительном производстве // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ решений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ. М.: Формула права, 2001. С. 120–124.

²⁸¹ Аширова, М.С. и др. Взаимосвязь конституционного и уголовного судопроизводства. СПб., Северо-Западный фил. ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия», 2013. С. 18.

²⁸² Эбзеев Б.С. Конституционный суд России: правовая природа и функция / под общ. ред.: В.И. Фадеев. М: ИЦ Ун-та имени Е.О. Кутафина (МГЮА). 2015. С. 24.

²⁸³ Лазарев В.В. Нормативная природа судебного прецедента // Журн. росс. права. 2012. № 4. С. 95.

²⁸⁴ Марсия Х. Порту де Карвальу. Проблемы тезиса о единственно правильном толковании в области конституционного права (часть 2) // Журн. росс. права. 2015. № 10 (226). С. 46.

рассматривается как судебно-контрольная деятельность²⁸⁵, как правовые позиции²⁸⁶, и даже как законотворчество²⁸⁷.

Законотворчество исключается из компетенции Конституционного Суда, суд не принимает законов. Указывается даже на «ограничительное» толкование Конституции Российской Федерации в рамках коррекции конституционных норм²⁸⁸. Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет конституционно-правовое регулирование через прецедент, которое находит своеобразное место в системе источников российского права наряду с законодательством. Решения Конституционного Суда Российской Федерации в современный период не только получают признание как источник права, но и приобретают доминирующее положение по отношению к законодательству. Справедливо отмечается, что «акты высшего органа конституционного судопроизводства стоят подчас выше актов парламента и Президента Российской Федерации»²⁸⁹. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях устанавливает цель законотворческой идеи.

Наиболее интересной формой воздействия Конституционного Суда Российской Федерации на законотворческий процесс является его решения как целеполагание к законотворческой деятельности парламента. Данный феномен требует взвешенного подхода к более глубокому исследованию.

Под целеполаганием понимают исходный пункт, своего рода старт правового регулирования²⁹⁰. Исходным пунктом начала законотворческой деятельности следует считать идею к разработке законопроекта, изложенной в решении Конституционного Суда Российской Федерации. Законотворческая идея тожде-

²⁸⁵ *Худoley К.М.* Природа решений конституционных судов о толковании конституционных положений // Вестник Пермского Университета. 2012. № 2. С. 82.

²⁸⁶ *Полянский В.В.* Гармонизирующая функция Конституционного Суда РФ (конституционное содержание и перспективы реализации) // Юрид. мир. 2013. № 12. С. 26.

²⁸⁷ *Нарутто С.В.* Место Конституционного Суда РФ в системе органов государственной власти // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6. С. 1104.

²⁸⁸ *Хабриева Т.Я.* Толкование Конституции РФ: теория и практика. М., 1998. С. 220.

²⁸⁹ *Несмеянова С.Э.* О возможном влиянии Конституционного Суда РФ на законодателя // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3. С. 10.

²⁹⁰ *Тихомиров Ю.А.* Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2008. С. 27.

ственно законодательному предложению, которое определяется как форма ее реализации²⁹¹. Решения Конституционного Суда Российской Федерации о необходимости изменения действующего законодательства становятся идеями законотворческих инициатив через институт целеполагания.

Термин целеполагание применяется в государственном управлении в административном праве²⁹². В правовых источниках целеполагание указывает на определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации²⁹³. Термин «целеполагание» адаптирован под нормативно-правовые установления властных отношений в сфере исполнительной власти. Таким образом, разработка законотворческих инициатив в рамках решений Конституционного Суда Российской Федерации для Государственной Думы приобретает форму императивного целеполагания к законотворческой деятельности. Конституционный Суд Российской Федерации применяет теорию административного государственного управления в механизме осуществления законодательной инициативы. Объектом такого воздействия становится публичный орган, обязанный исполнить решение Конституционного Суда Российской Федерации. В соответствии с п. 1 ст. 80 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» императивным исполнителем законотворческой идеи Конституционного Суда Российской Федерации устанавливается Правительство Российской Федерации.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации для реализации законодательной инициативы не достаточно. Необходимо задействовать механизм законодательной инициативы в порядке ст. 104 Конституции Российской Федерации. Действующая модель механизма реализации законотворческой идеи обусловлена правилами, устанавливаемыми Регламентом ГД. Законотворческая идея, выраженная в форме решения Конституционного Суда Российской

²⁹¹ *Абрамова А.И.* Законодательная идея и форма ее реализации // Журн. росс. права. 2010. № 12. С. 69.

²⁹² *Писаревский Е.Л.* Качество государственного управления: проблемы целеполагания // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 8.

²⁹³ Федер. закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

Федерации как целеполагание, может реализоваться (исполниться) только при внесении законопроекта в Государственную Думу. Конституционный Суд Российской Федерации, равно как и другие субъекты, вправе использовать законодательную инициативу в порядке ст. 104 Конституции Российской Федерации, то есть самостоятельно обеспечить начало законодательного процесса. На практике Конституционный Суд Российской Федерации практически не использует этот механизм законотворчества, но активно использует императивный способ воздействия на начало законодательного процесса в Государственной Думе через свои решения. Такие решения носят императивный характер, поэтому должны восприниматься парламентом.

Законодательной инициативе предшествует идея законопроекта: как начало законотворческого процесса, побуждающее разработку законопроекта с последующей реализацией законодательной инициативы через Государственную Думу субъектами такого права. Идея законопроекта должна быть апробирована и обоснована необходимостью ее реализации не иначе как через закон. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как целеполагание и законотворческая идея к разработке законопроекта являются обоснованным элементом в механизме обеспечения их исполнения.

В соответствии с ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации о целеполагании к законодательной инициативе возложено на Правительство Российской Федерации. Но Конституционный Суд Российской Федерации нередко самостоятельно определяет в качестве исполнителя своих решений по поводу начала законотворческой инициативы законодателя, обращаясь к фразе «законодателю надлежит...». Проблема видится в сложности определения понимания «законодатель» как в теории конституционного права, так и в практике позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

Большое число научных исследований и практических работ юристов содержат слово «законодатель». Тем не менее, понятие «законодатель» не находит своего закрепление в качестве органа власти (или совокупности органов

государственной власти) под которым следует понимать употребляемое Конституционным Судом Российской Федерации понятие. Конституция Российской Федерации определяет законодательный орган, но не содержит понятие «законодатель». В правовой науке под законодателями понимаются «законотворческие органы»²⁹⁴; федеральный парламент и органы законодательной (представительной) государственной власти субъектов Российской Федерации²⁹⁵; Конституционный Суд Российской Федерации как «негативный законодатель»²⁹⁶. Главным законодателем провозглашается также народ Российской Федерации, как источник власти и субъект реализации института референдума. Характеристика законодателя в понимании Государственной Думы следует из некоторых решений Конституционного Суда Российской Федерации²⁹⁷.

Если следовать характеристике законодателя как «творца»²⁹⁸, то под этим термином следует понимать именно законодательный орган, рассматривающий и принимающий закон. Так, по смыслу положений Конституционного Суда Российской Федерации о целеполагании к законотворческой идеи под законодателем понимается федеральный орган законодательной власти: Федеральное Собрание РФ. Но на решения Конституционного Суда Российской Федерации о целеполагании к законотворчеству Федеральное Собрание не может надлежащим образом отреагировать, поскольку для реализации такой идеи необходимо обеспечить соблюдение механизма по осуществлению законодательной

²⁹⁴ Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 9.

²⁹⁵ Безруков А.В. Оптимизация взаимодействия законодателей при реализации законодательной инициативы парламентом субъекта РФ // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 56.

²⁹⁶ Несмеянова С.Э. О возможном влиянии Конституционного Суда РФ на законодателя // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3. С. 8.

²⁹⁷ См., напр.: пост. Конституционного Суда РФ от 5 июля 2001 года № 11-П «По делу о проверке конституционности Пост. Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в Пост. Государственной Думы Федерального Собрания РФ «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3059.

²⁹⁸ Добров А.С. Формирование права без законодателя (Очерки по теории источников права). Часть первая. Обычное право // Вестн. гражданского права. 2010. № 2. С. 208.

инициативы. В соответствии со ст. 104 Конституции Российской Федерации ни Федеральное Собрание, ни Государственная Дума самостоятельно не наделены правом законодательной инициативы.

Прописывая в своих решениях исполнителем законотворческой идеи «законодателя», Конституционный Суд нечетко формирует субъекта-исполнителя своих решений. Такая нечеткость порождает сложности в определении субъекта конституционно-правовой ответственности в случае неисполнения решения суда «законодателем». Предполагается, что соисполнителем законотворческой идеи по смыслу ст. 104 Конституции Российской Федерации может стать либо Совет Федерации, либо члены Совета Федерации, либо депутаты Государственной Думы (субъекты права законодательной инициативы в составе федерального органа законодательной власти). Положения ч. 2 п. 1 ст. 80 закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» во взаимосвязи со статьей 104 Конституции Российской Федерации о праве субъекта законодательной инициативы, приобретают функцию «обязанности» субъекта законодательной идеи. Такая обязанность наступает, если Правительство Российской Федерации не внесет соответствующий законопроект.

Эффективная реализация механизма целеполагания Конституционного Суда Российской Федерации к законотворческой идее обеспечит решение проблемы исполнения его решений. Эффективность рассматривается в понимании «результата воздействия на определенные правоотношения»²⁹⁹. Формулой оценки эффективности является соотношение между целью и достигнутым результатом его реализации³⁰⁰. Решение Конституционного Суда Российской Федерации о законотворческой идее как целеполагание является формой реализации идеи законодательной инициативы. Конечным результатом является ис-

²⁹⁹ Смородина О.С. Проблемы эффективности конституционных идей. Проблемы конституционного развития РФ / отв. ред.: В.И. Фадеев. М.: ИЦ Ун-та имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. С. 450.

³⁰⁰ Андрющенко М.Н. Понятие эффективности и его философский смысл // Ученые зап. каф. обществ. наук вузов г. Ленинграда. Л. 1971. Вып. 12. С. 45.

полнение решения Конституционного Суда Российской Федерации как эффективный механизм воздействия на законотворческие правоотношения.

Оценку эффективности предлагаем рассмотреть на примере законотворческой идеи Конституционного Суда Российской Федерации, где соисполнителем в решении о законотворческой идее определен законодатель.

Так, Конституционный Суд Российской Федерации вынес предписание «законодателю» по внесению изменений в гражданское процессуальное законодательство. Указывалось на необходимость рассмотрения пределов действия имущественного (исполнительского) иммунитета применительно к жилому помещению (его частям) в целях обеспечения возможности удовлетворения имущественных интересов кредитора (взыскателя)³⁰¹.

Такой подход к трактовке законодательства позволяет рассматривать жилое помещение не как необходимое условие обеспечения жизнедеятельности, а как инвестиционное вложение³⁰². Административным исполнителем решения Конституционного Суда Российской Федерации определен законодатель.

В решении Конституционного Суда Российской Федерации содержится указание на реализацию законотворческой идеи как этап исполнения судебного акта. Решение Конституционного Суда Российской Федерации в форме целеполагания приняли к исполнению депутаты Государственной Думы и 21 ноября 2012 года внесли законопроект № 175340-6³⁰³ на рассмотрение. Депутаты Государственной Думы вступили в правоотношение по поводу законодательной инициативы в качестве соинициаторов законодательной идеи Конституционного Суда Российской Федерации.

Для эффективной реализации механизма целеполагания необходимо обеспечить реализацию позиции суда. Законотворческой идеи и целеполагания

³⁰¹ Пост. Конституционного Суда РФ от 14 мая 2012 года № 11-П «По делу о проверке конституционности положения абз. 2 ч. 1 ст. 446 ГПК РФ в связи с жалобами граждан Ф.Х. Гумеров и Ю.А. Шикунова» // СЗ РФ. 2012. № 21. Ст. 2697.

³⁰² Олейникова О. Обращение взыскания на единственное пригодное для проживания жилое помещение: баланс интересов должника и кредитора // Жилищное право. 2015. № 5. С. 50.

³⁰³ Проект Федер. закона № 175340-6 «О внесении изменений в статью 446 ГПК РФ» // URL.: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/>

Конституционного Суда Российской Федерации не достаточно в обеспечении ее практической реализации. Проект закона № 175340-6 был внесен депутатами Государственной Думы и принят в первом чтении. Принятие закона в первом чтении означает, что его концепция получила поддержку Государственной Думы и не может быть произвольно изменена³⁰⁴.

В первом чтении подвергаются обсуждению вопросы о необходимости принятия, концепция законопроекта, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации (Ст. 118 Регламента Государственной Думы). Принятый в первом чтении законопроект не может подвергаться концептуальным изменениям на последующих стадиях законодательного процесса, поскольку иное приводило бы к искажению и самого порядка принятия федерального закона, и его предназначения³⁰⁵. Решение Конституционного Суда Российской Федерации для Государственной Думы является позитивной законотворческой идеей. На основе интегративного подхода Конституционный Суд Российской Федерации успешно осуществляет охрану и защиту Конституции Российской Федерации, обеспечивая баланс конституционных ценностей³⁰⁶. Таким образом, решение Конституционного Суда Российской Федерации о принятии (изменении) соответствующего закона является обоснованным. Поэтому рассмотрение парламентом вопроса о целесообразности предлагаемой идеи в рамках первого чтения должен исключаться.

Следовательно, такая форма законодательной инициативы должна ускорить процесс рассмотрения и принятия законопроекта, но с 10 октября 2013 го-

³⁰⁴ Пост. Конституционного Суда РФ от 5 июля 2001 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности Пост. Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в Пост. Государственной Думы Федерального Собрания РФ «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3059.

³⁰⁵ Пост. Конституционного Суда РФ от 14 фев. 2013 года № 4-П «По делу о проверке конституционности Федер. закона «О внесении изменений в КоАП РФ и Федер. закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // СЗРФ. 2013. № 8. Ст. 868.

³⁰⁶ *Корнев В.Н. и Алешкова И.А.* Толкование и применение конституционных предписаний судами в РФ: интегративный подход// Государство и право. 2015. № 10. С. 10.

да приводимый законопроект № 175340-6 находится на этапе «отложенного» рассмотрения в ответственном комитете. Исходя из того, что концепция законопроекта содержалась первоначально в решении Конституционного Суда Российской Федерации, то первое чтение в Государственной Думе состоялось формально.

Если идея Конституционного Суда является обоснованной, то причиной неэффективности реализации механизма целеполагания Конституционного Суда к законотворческой идее может являться недостаточное осмысление самой идеи законопроекта. Практика законотворческой идеи Конституционного Суда Российской Федерации должна соответствовать идеалу компромиссного варианта: законодатель делает позицию суда своей³⁰⁷. После первого чтения над законопроектом № 175340-6 потребовалась серьезная доработка прилегающих к регулируемому правоотношению изменений, в том числе изложению механизма принудительного исполнения решения суда в рамках действующих норм законодательства³⁰⁸. Законопроект не вписывается в практику применения. Государственной Думой целеполагание к законотворческой инициативе должным образом не воспринято.

Для повышения эффективности в реализации такого рода решений Конституционного Суда Российской Федерации следует обратиться к положениям о содержании понятия «внесение законопроекта». Конституционный Суд Российской Федерации дает разъяснения, что по смыслу Конституции РФ и с учетом презюмируемых ею добросовестности субъектов права законодательной инициативы и рациональности самого законодательного процесса не может сводиться к представлению в Государственную Думу текста законопроекта...указывается на необходимость по должному обоснованию предлагаемого к принятию проекта федерального закона, необходимого для его адекватного

³⁰⁷ Лазарев В.В., Фурсов Д.А. Обоснование идеи имплементации судебных решений в законодательные акты // Журн. рос. права. 2014. № 11. С. 7.

³⁰⁸ Протокол заседания Совета Государственной Думы с приложением заключения комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству от 10 октября 2013 года № 120, С. 23. СПС «Консультант Плюс».

восприятия и оценки в процессе формирования воли федерального законодателя³⁰⁹. То есть, изложение идеи Конституционным Судом Российской Федерации в законопроекте не достаточно. Чтобы законопроект стал законом, необходимо саму идею проработать на этапе законотворческой инициативы с соблюдением всех правил юридической техники. При определении правоотношения законодательной инициативы Конституционный Суд Российской Федерации определяет не только права, но и обязанности субъекта, вносящего законодательную инициативу. Наряду с обязанностью внесения законотворческой идеи как целеполагания Конституционного Суда Российской Федерации, на депутатов Государственной Думы возлагается обязанность по разработке законопроекта.

Идея законопроекта является сложным понятием. Идея содержит множество компонентов. В числе составного компонента идея содержит «систему теоретически обоснованных, практически апробированных либо выработанных на основе здравого смысла суждений о настоятельной потребности в документе, предмете и методах правовой регламентации, ближайших и отдаленных целях акта, ожидаемом результате»³¹⁰. Следовательно, важным фактором к переходу от законотворческой идеи к законопроекту является соблюдение нормотворческой техники. Таким образом, чтобы реализовать законотворческую идею Конституционного Суда Российской Федерации, необходимо не только формально возбудить законодательный процесс внесением законодательной инициативы, но и детально проработать законопроект в соответствии с требованиями законодательной техники. Правила законодательной техники не устанавливаются законодателем, но имеют достаточную теоретическую проработку³¹¹.

Но на данном этапе исполнения решения Конституционного Суда Российской Федерации о целеполагании к законотворчеству появляется новая про-

³⁰⁹ Пост. Конституционного Суда РФ от 29.11.2006 года № 9-П «По делу о проверке конституционности п. 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5371.

³¹⁰ Баранов В.В. Юридическая техника: курс лекций / под ред. В.М. Баранова, В.А. Толстика. М.: ДГСК МВД России, 2012. С. 84.

³¹¹ Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И. Юридическая техника: учебник. М.: Юстицинформ, 2014. 536 с.

блема. Необходимо разрешить вопрос по поводу определения субъекта, который должен технически проработать законотворческую идею: депутаты Государственной Думы при разработке законопроекта, Государственная Дума при рассмотрении законопроекта, или Конституционный Суд Российской Федерации при вынесении решения.

По общему правилу подготовка законопроекта осуществляется субъектом, которому принадлежит инициатива издания соответствующего законодательного акта³¹². В Российской Федерации отсутствуют нормы по регулированию не только механизма разработки законопроектов, но и порядок реализации данного механизма автором. Авторы законопроектов не тождественны субъекту права реализации законодательной инициативы. Конституционный Суд Российской Федерации определил саму законотворческую идею. Депутаты Государственной Думы в приводимом примере как соинициаторы законотворческой идеи только формально осуществляют исполнение решения Конституционного Суда Российской Федерации в рамках реализации выраженной в решении суда идеи и целеполагания к законотворческой деятельности. При вынесении решения Конституционный Суд Российской Федерации возложил обязанность по исполнению решения на законодателя. Как предполагается, соавторами законопроекта являются все участники по разработке законопроекта.

Главным субъектом исполнения решения Конституционного Суда Российской Федерации становится Государственная Дума, которая в процессе рассмотрения законодательной инициативы должна проработать законопроект в полном объеме и завершить этот этап принятием закона. Именно такой позиции придерживается Конституционный Суд Российской Федерации: в процессе прохождения циклов рассмотрения законопроектов осуществляется поиск

³¹² *Абрамова А.И.* Законодательная идея и форма ее реализации // Журн. росс. права. 2010. № 12. С. 70.

наиболее адекватных нормативных решений и проверка соответствия их текстуально оформленного содержания подлинному волеизъявлению законодателя³¹³.

К сожалению, до приведения в исполнение законодателем решения Конституционного Суда Российской Федерации в виде целеполагания к законотворческой инициативе, положение может быть реализовано только в заявительном порядке в судах общей юрисдикции в рамках института преюдиции. Преюдициальность устанавливается Конституционным Судом Российской Федерации в качестве принципа правовой определенности, которая направлена на обеспечение стабильности и общеобязательности судебного решения. Исключение возможного конфликта судебных актов предполагает, что факты, установленные судом при рассмотрении одного дела, впредь до их опровержения принимаются другим судом по другому делу в этом же или ином виде судопроизводства, если они имеют значение для разрешения данного дела³¹⁴. Такого рода решения не носят модельный характер регулирования правоотношений, отражают индивидуальные характеристики споров. Подобная практика исполнения решений суда подтверждает тезис, что решение Конституционного Суда Российской Федерации «в правовой системе России формально (официально) не признается, в доктрине интерпретируется противоречиво, но реально существует и через высшие судебные инстанции влияет на развитие права...»³¹⁵.

Исходя из приведенного примера, решения Конституционного Суда Российской Федерации приобретают характер прецедентного права не для законотворческой деятельности, а для правоприменительной деятельности судебных органов с учетом конкретной практики. Конституционный Суд Российской Федерации постепенно приобретает статус законодателя. Актуальным будет

³¹³ Пост. Конституционного Суда РФ от 14 фев. 2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федер. закона «О внесении изменений в КоАП РФ и Федер. закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

³¹⁴ Пост. Конституционного Суда РФ от 21 дек. 2011 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 90 УПК РФ в связи с жалобой граждан В.Д. Власенко и Е.А. Власенко» // СЗ РФ. 2012. № 2. Ст. 398.

³¹⁵ Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда РФ // Журн. рос. права. 2004. № 12. С. 3–4.

высказывание, что все акты судебных органов, которым зачастую придается правотворческое значение, остаются в рамках правоприменительной (и правотолковательной) деятельности³¹⁶.

Считается, что выявление потребности принятия закона и законодательная идея, как начальный этап законотворческого процесса, не ограничены по времени и по кругу лиц³¹⁷. Действительно, ни законодательство, ни Регламент Государственной Думы такие ограничения не устанавливает. Вместе с тем, решения Конституционного Суда Российской Федерации о законотворческой идее и целеполагания к изменению законодательства являются обязательными для исполнения, а Конституционный Суд Российской Федерации наделен правом по установлению сроков и особенностей порядка исполнения решения суда (п. 12 ч. 1 ст. 75 закона о «Конституционном Суде Российской Федерации»).

Следовательно, Конституционный Суд Российской Федерации вправе установить срок законодателю по осуществлению полного процесса принятия закона, определить пределы законотворческого процесса во времени с указанием на необходимость завершения законодательного процесса. То есть, в своих решениях о целеполагании к законотворческой идее Конституционный Суд Российской Федерации применяет термин «законодатель» в более широком его понимании. Следует согласиться, что разработка законов, устраняющих пробелы правового регулирования, требует согласованных действий множества субъектов³¹⁸. Целесообразно, что Конституционный Суд Российской Федерации под законодателем может подразумевать не только Государственную Думу (где осуществляется процесс рассмотрения и принятия закона), но и другие органы публичной власти, вовлекаемые в процесс принятия закона в окончательной форме.

³¹⁶ *Нерсесянц В.С.* Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право (о правоприменительной природе судебных актов) // Судебная практика как источник права / под ред. Б.Н. Топорнина. М., 1997. С. 38.

³¹⁷ *Безруков А.В.* Парламентское право и парламентские процедуры в России: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2015. С. 40.

³¹⁸ *Кокотов А.Н.* Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журн. рос. права. 2013. № 5. С. 95.

Так, на примере целеполагания Конституционного Суд Российской Федерации к осуществлению законотворческого процесса (по внесению изменений в статью 159.4 Уголовного кодекса Российской Федерации шестимесячный срок со дня провозглашения Постановления)³¹⁹, показывается императивное регулирование сроков законодательного процесса на уровне решения Конституционного Суда Российской Федерации. В процесс исполнения решения суда вовлекается законодатель не только в понятии «Государственная Дума и Совет Федерации как законодательный орган власти», но и в понятии «другие органы публичной власти». Внесение изменений в действующий закон предполагает прохождение этапов разработки законотворческой инициативы, циклов ее рассмотрения, процедуру принятия, и промульгацию. Таким образом, указание Конституционного Суда Российской Федерации о внесении изменений в действующий закон распространяется не только на исполнение компетенции законодательным органом, но и императивное указание на осуществление компетенции Президентом РФ. Срок, установленный решением Конституционного Суда Российской Федерации законодателю «до шести месяцев», становится ограничением ко всему процессу законотворчества. Соисполнителями рассматриваемого примера законотворческой идеи стали депутаты Государственной Думы, которые в шестимесячный срок успели только разработать законопроект и 15 мая 2015 года внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации³²⁰. По окончании 2015 года законопроект находился на стадии рассмотрения во втором чтении. Как видится, формально решение Конституционного Суда Российской Федерации уже не исполнено: закон не принят в установленный срок. Президент РФ функцию «законодатель» не смог осуществить, поскольку закон не принят законодательным органом власти.

³¹⁹ Пост. Конституционного Суда РФ от 11 дек. 2014 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 159.4 УК РФ в связи с запросом Салехардского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа» // СЗ РФ.2014. № 52. Ст. 7784.

³²⁰ Проект Федер. закона № 793245-6 «О внесении изменений в УК РФ» (ред., принятая в I чтении 22.05.2015 г.) // URL.:<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/>

Эффективность исполнения решения Конституционного Суда Российской Федерации как целеполагания и законотворческой идеи в приводимом примере сведена к нулю. Проблемой следует назвать «срочность» реализации. Конституционный Суд Российской Федерации в рассматриваемом примере указал: «если по истечении шестимесячного срока со дня провозглашения настоящего Постановления федеральный законодатель не внесет в Уголовный кодекс РФ надлежащие изменения, статья 159.4 данного Кодекса утрачивает силу». Это означает, что Конституционный Суд Российской Федерации берет на себя функцию законодателя в понимании «негативного законодателя», и в период рассмотрения законопроекта Государственной Думой исключается применение нормы 159.4 Уголовного Кодекса РФ на практике. Следовательно, в период законотворческой деятельности по устранению законодательным органом противоречий, суды РФ (да и не только суды, но и следственные органы, правоохранительные органы в рамках расследования преступлений) не вправе применять на практике норму о мошенничестве в порядке 159.4 УК РФ. Вводится неясность в деятельность правоприменителя в рамках дел, находящихся на стадии расследования или на стадии рассмотрения до момента реализации данного законотворческого пробела.

Интересным вопросом в сфере реализации Конституционным Судом Российской Федерации целеполагания к законотворчеству является установление особого состава правоотношения по поводу законотворческой инициативы. Законотворческая идея, выдвигаемая Конституционным Судом Российской Федерации в рамках целеполагания, и реализация законодательной инициативы законодателем являются составным элементом правоотношения (объектом) по поводу реализации законодательной инициативы. Субъектом правоотношения определен законодатель в нетрадиционном понимании. Субъектами – инициаторами законодательной инициативы – является оба публичных органа одновременно (соинициаторы). Во-первых: Конституционный Суд Российской Федерации, который вынес решение, приравненное к целеполаганию и идее законопроекта. Во-вторых: депутаты Государственной Думы, которые разработали

законопроект и внесли его в рамках законодательной инициативы в целях исполнения решения суда. Конституция РФ не предусматривает совместное участие субъектов законодательной инициативы при ее реализации, поэтому фактически субъектом законодательной инициативы становятся депутаты Государственной Думы.

В содержании правоотношения сочетается комплекс прав и обязанностей субъектов. Статья 104 Конституции РФ содержит право на законодательную инициативу. Субъект, вносящий законодательную инициативу, является правомочной стороной, а субъект, принимающий законопроект к рассмотрению, обязанной стороной. В правоотношении законодательной инициативы инициатор законопроекта устанавливается управомоченной стороной, а парламент – стороной обязанной³²¹. В законодательной инициативе, где Конституционный Суд Российской Федерации определяет целеполагание к законодательной инициативе, субъект права законодательной инициативы становится обязанной стороной.

Равенство прав в отношениях по законодательной инициативе корреспондирует обязанностям парламента³²². Права субъекта правоотношения по законодательной инициативе сопровождаются рядом гарантий. Это вытекает из определения права законодательной инициативы как гарантированной государством равной для всех субъектов права возможности в установленном порядке беспрепятственно вносить в законодательный орган проекты законов³²³.

Одним из видов гарантий является возможность прекращения законодательного процесса в результате отзыва законодательной инициативы (ч. б. п. 6 ст. 112 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации). Реализация этого права не может ставиться в зависимость от усмотрения иных органов и лиц, в том числе других участников законодатель-

³²¹ Кучерявцев Д.А. Роль судов в осуществлении права законодательной инициативы в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 59.

³²² Родионова Н.В. Осуществление законодательной инициативы законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ в ГД ФС РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. С. 14.

³²³ Абрамова А.И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты. // Журн. росс. права. 2006. № 3. С. 19.

ного процесса³²⁴. Установление Конституционным Судом Российской Федерации целеполагания к законодательной инициативе указывает на исключение возможности по осуществлению права на отзыв инициатором (законодателем), поскольку его решение носит обязательную форму исполнения.

Право субъекта законодательной инициативы на отзыв законодательной инициативы не может быть удовлетворено парламентом в случае наличия решения Конституционного Суда Российской Федерации о возложении на законодателя обязанности по принятию законопроекта. Установление Конституционным Судом Российской Федерации целеполагания к законодательной инициативе указывает на невозможность осуществления такого права ни инициатором законодательной инициативы, ни законодателем (парламентом).

Неутихающие споры ученых о предмете ведения, в рамках которых должны или не должны высшие судебные органы реализовывать законодательную инициативу^{325,326} не беспочвенны. Но пока ученые осуществляют поиск оптимального решения, судебная власть на практике реализует законотворческую инициативу посредством рассмотренной модели целеполагания. Для имплементации судебных решений в законотворческие идеи в институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации создан научный отдел³²⁷. Эти и многие другие предложенные и фактически существенные решения способствуют реализации законодательной инициативы от судебной власти.

Характеристика таких законотворческих идей еще подлежит в перспективе научной оценке, в том числе и по исключению судебной власти из числа субъектов права реализации законодательной инициативы по ст. 104 Конститу-

³²⁴ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд. М.: Норма, Инфра-М, 2011. С. 597.

³²⁵ *Бошно С.В.* Законодательная инициатива высших судебных органов Российской Федерации // Российский судья. 2001. № 12.

³²⁶ *Кучерявцев, Д.А.* Совершенствование конституционного регулирования осуществления права законодательной инициативы в Российской Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. 2014. № 2. С. 212–218.

³²⁷ *Лазарев, В.В. и Фурсов, Д.А.* Обоснование идеи имплементации судебных решений в законодательные акты // Журнал российского права. 2014. № 11 (215). С. 5–21.

ции Российской Федерации подобно практики Республике Казахстан. Перед судебной властью стоят несколько иные задачи, не совместимые с законотворческой деятельностью. Процесс перерождения законодательной идеи в законодательную инициативу достаточно сложный³²⁸, трудозатратный. Судебная власть не располагает возможностями по осуществлению разработки качественного законопроекта. В этом и нет необходимости, достаточно обеспечить деятельность по мониторингу судебных решений и их исполнения в принудительном порядке.

Сложности возникают в технической проработке самой идеи Конституционного Суда Российской Федерации. Неразрешенной остается проблема реализации механизма по исполнению решений Конституционного Суда Российской Федерации о целеполагании к изменению законодательства; определение субъекта, ответственного за исполнение решений; реализация усложненного по составу и содержанию правоотношения.

Проблема по оценке эффективности реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации как формы реализации законотворческой идеи остается ключевой задачей в современной законотворческой практике. Важным шагом к преодолению ряда изложенных проблем следует назвать усиление доли контроля Конституционного Суда Российской Федерации по осуществлению парламентом законотворческой деятельности в рамках решений, обеспечение гарантий субъекта права законодательной инициативы и разработка техники законотворческого процесса в теории конституционного права в рамках предложенной модели о форме реализации идеи законопроекта.

³²⁸ *Абрамова А.И.* Законодательная идея и форма ее реализации // Журн. росс. права. 2010. № 12. С. 65–72.

2.5. К вопросу о способности реализации законотворческой идеи государственными федеральными органами в федеральном парламенте

По Конституции Российской Федерации федеральные государственные органы лишены права законодательной инициативы. Полномочиями по реализации законодательной инициативы наделены органы власти. Вместе с тем, права законотворческой идеи могут быть реализованы, в том числе и государственным органом. В отличие от органа власти, государственный орган осуществляет организующую функцию³²⁹.

Свобода выбора государственного органа по обращению к субъекту права обеспечивает многообразие. Обращение с законотворческой идеей к субъекту права влечет обязанность по рассмотрению. Кроме того, если не удалось найти поддержки законотворческой идеи у депутатов, остальные субъекты права по ст. 104 Конституции Российской Федерации могут рассмотреть идеи к разработке законопроекта. Так, Правительство Российской Федерации не устанавливает жесткий перечень субъектов права законотворческой идеи. Любой орган государства вправе обратиться для осуществления реализации законотворческой идеи к исполнительной власти. Для Правительства Российской Федерации ключевым является организационный вопрос по включению законотворческой идеи в план законопроектной деятельности. Реализация через Президента Российской Федерации обеспечена правом на обращение с законотворческой идеей в Администрацию.

Центральные Банки в некоторых государствах наделены правом реализации законодательной инициативы (в Грузии, Армении, Белоруссии, Германии, Испании, на Кипре³³⁰). Правом делегированной законодательной инициативы

³²⁹ *Сабаева С.В.* Правовые основы реализации принципа коллегиальности в деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 51–56.

³³⁰ *Игнатьева, С.В.* Право законодательной инициативы и Банк России // Законодательство и экономика. 2008. № 9.

наделен Центральный Банк в Болгарии³³¹. И у нас в России высказываются мнения о наделении правом законодательной инициативы *Центральный Банк Российской Федерации*^{332,333}.

В РСФСР Банк обладал функцией законодательной инициативы. В законотворческий процесс механизма реализации законодательной инициативы Центральный Банк вовлечен и в настоящий период в порядке межведомственного взаимодействия с органами исполнительной власти. Федеральные органы исполнительной власти в соответствии со ст. 7 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»³³⁴ обязаны получить заключение на законопроекты сферы ведения Банка России. Таким образом, без согласования законопроекта Правительство Российской Федерации не может реализовать право законодательной инициативы в определенной сфере отношений. Перечень сфер законопроектов определяется Правительством Российской Федерации, Регламент Государственной Думы такой обязанности к Правительственным законодательным инициативам не закрепляет. Правительство Российской Федерации самостоятельно определяет, какие проекты законов будут подвергнуты согласованию с Банком России.

На практике депутаты Государственной Думы Российской Федерации активно используют заключение Банка России как экономическое обоснование к принятию законопроекта на этапах реализации законодательной инициативы. Так, депутатами Государственной Думы ФС РФ А.Г. Аксаковым, О.Л. Михеевым при использовании законодательной инициативы № 495103-5 «О признании утратившими силу абзацев второго и четвертого части 2 статьи 7 Федерального закона «Об ипотечных ценных бумагах» был использован институт

³³¹ Сравнительное правоведение: национальные правовые системы / И.С. Власов, В.И. Лафитский, О.А. Макаренко и др.; под ред. В.И. Лафитского. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2012. Т. 1: Правовые системы Восточной Европы. С. 449.

³³² Ерофеев С.С. Место и роль Банка России в системе органов государственной власти Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 44–46.

³³³ Гейвандов Я.А. Социальные и правовые основы банковской системы Российской Федерации. М.: Аванта+, 2003. С. 321–340.

³³⁴ Федеральный закон от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 28.03.2017 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

положительного отзыва Центрального Банка России. Таким образом, Банк России вовлекается в законотворческий процесс по подготовке законодательной инициативы к реализации.

В Российской Федерации Центральный Банк на практике уже давно реализует законодательную инициативу совместно с Правительством Российской Федерации. Так, в 1998 г. была реализована совместная законодательная инициатива Банка России и Правительства Российской Федерации по ужесточению контроля по оттоку валютных средств за рубеж³³⁵. Правительство Российской Федерации использовало свои права субъекта реализации по ст. 104 Конституции Российской Федерации только на последнем (третьем) этапе законотворчества в рамках реализации законодательной инициативы. Первые два этапа законодательной инициативы (зарождение идеи и подготовка законопроекта) было обеспечено и реализовано Правительством Российской Федерации совместно с Банком России.

Одной из форм механизма реализации законодательной инициативы Банком России является поддержка законотворческой идеи. Так, прежде чем внести в Государственную Думу законопроект, депутаты Государственной Думы ФС РФ В.М. Резник, П.А. Медведев, А.Г. Аксаков, Л.В. Пирожникова, член Совета Федерации ФС РФ С.А. Васильев обратились за поддержкой законотворческой идеи. Проект Федерального закона № 342290-4 «О внесении изменений в статьи 50.36 и 50.39 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» и статью 72 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» содержал порядок и условия включения субординированных кредитов в состав источников собственных средств кредитной организации. Законодательная инициатива получила поддержку Банка России в письмах от 3 октября 2006 года № 013-15/3508, письмо от 25 октября 2006 года № 013-15/3819.

³³⁵ Заявление Правительства РФ, Банка России от 17.08.1998 г. «Об изменении курсовой политики» // Росс. газ. 1998, 18 авг.

Законотворческие инициативы Банка России реализуются в форме предусмотренного правила о принятии или непринятии Государственной Думой основных направлений единой государственной денежно – кредитной политики, направляемых Банком России при рассмотрении бюджета на предстоящий финансовый год. Данный документ Банка России содержит идеи законодательной инициативы в форме поддержки уже существующих законотворческих идей, или в форме изложения законотворческих предложений. Так, в 2003 году Банк поддержал законодательные инициативы по упрощению процедуры выпуска и регистрации краткосрочных облигаций, отмене налога на выпуск указанных ценных бумаг и снятию ограничений на выпуск кредитными организациями облигаций в пределах уставного капитала или предоставленного обеспечения³³⁶. Государственная Дума утвердила основные направления единой государственной денежно – кредитной политики Банка России³³⁷. Следовательно, Государственная Дума приняла к исполнению законотворческую идею Банка России.

Центральный Банк реализует функцию законотворчества через Ассоциацию российских банков (далее АРБ). АРБ согласно п. 1 ст. 123.8 Гражданского кодекса Российской Федерации создана на некоммерческой основе для представления профессиональных интересов. Целью АРБ является защита и представления интересов своих членов, координации их деятельности, развития межрегиональных и международных связей, удовлетворения научных, информационных и профессиональных интересов, выработки рекомендаций по осуществлению банковской деятельности и решению иных совместных задач кредитных организаций (ст. 3 Закона о банковской деятельности³³⁸). Банком России определено, что АРБ обладает возможностью к реализации законотворче-

³³⁶ «Основные направления единой государственной денежно – кредитной политики на 2003 год» // Вестник Банка России. 2003, 18 дек.

³³⁷ Постановление ГД ФС РФ от 11.12.2002 г. № 3364-III ГД» Об основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2003 год» // СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 5018.

³³⁸ Федеральный закон от 02.12.1990 г. № 395-1 (ред. от 03.07.2016 г.) «О банках и банковской деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

ской идеи через депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации³³⁹.

В структуре АРБ функционируют научные организации (кафедру возглавляет профессор Милюков Анатолий Илларионович), издания журналов, национальный банковский клуб, 15 комитетов, два экспертных совета. АРБ проводит форумы и конференции. Формы деятельности АРБ, ее состав, структура позволяют обеспечить не только выдвижению законотворческих предложений, но обеспечить разработку законопроекта.

Проблемой реализации законотворческой идеи АРБ является несвоевременность вовлечения в законотворческий процесс по поводу реализации законодательной инициативы. АРБ вовлекается на практике в уже начатый процесс. Так, например, по законопроекту № 999547-6 «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» АРБ обеспечила подготовку замечаний и предложений. Обсуждение законодательной инициативы АРБ проведено на съезде 7 апреля 2016 г., на котором также присутствовали Председатель Банка России Э. Набиуллина и Министр финансов А. Силуанов³⁴⁰.

Законодательная инициатива № 999547-6 была внесена в Государственную Думу 17 февраля 2016 г. Письмо с предложениями АРБ в адрес Председателя Комитета ГД ФС РФ по финансовому рынку Гончару Н.Н. направлено 15 апреля 2016 г. (№ А-01/5-203), то есть после принятия законопроекта Государственной Думой в первом чтении (12 апреля 2016 г.). Перспективным видится возможность вовлечения в законотворческий процесс механизма реализации законодательной инициативы АРБ на стадии зарождения или на стадии разработки законопроекта.

³³⁹ Письмо Банка России от 23.11.2010 г. № 02-29-1/5422 «О внесении изменений в нормативный акт Банка России» // Вестник Ассоциации российских банков. 2010, 23 дек.

³⁴⁰ Информация использована с официального сайта АРБ [Электронный ресурс]: <https://arb.ru/arb/>.

Важным участником законотворческого процесса в рамках реализации законодательной инициативы называют *Уполномоченного по правам человека* (далее УПЧ)³⁴¹. По мнению ученых, отсутствие закрепления в Конституции Российской Федерации права УПЧ на законодательную инициативу затрудняет правозащитную функцию³⁴². Институт законодательной инициативы УПЧ обеспечивает эффективность его деятельности³⁴³. Предлагается ввести специального эксперта-юриста для реализации законодательной инициативы УПЧ³⁴⁴.

Специализированный федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»³⁴⁵ (далее ФКЗ от 26 фев. 1997 г.) предоставляет УПЧ право реализации законодательной инициативы. Законодательная инициатива может быть реализована только в рамках предложения законотворческой идеи к субъекту права по ст. 104 Конституции Российской Федерации.

Предмет ведения законотворческого предложения ограничивается вопросами сферы деятельности УПЧ в рамках защиты прав граждан. Статья 31 ФКЗ от 26 фев. 1997 г. указывает на условия к осуществлению законотворческой идеи УПЧ. Обращению к субъекту права должно предшествовать изучение результатов, проведение анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб. Предполагается, что если жалоба от гражданина не поступила, то УПЧ реализовать законодательную инициативу

³⁴¹ Хабибуллина, Г.Р. Уполномоченный по правам человека и законодательный процесс в Российской Федерации // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2010. Т. 152. № 4. С. 53–59.

³⁴² Прокопович, Г.А. О необходимости построения модели правозащитной деятельности в Российской Федерации // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 2. С. 24–26.

³⁴³ Институт Уполномоченного по правам человека: в поисках критериев эффективности: учеб. пособие / под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2010. 96 с.

³⁴⁴ Борисова, Ю.А. Законодательная инициатива уполномоченного по правам человека как способ защиты прав граждан // Органы государственной власти в системе правозащитной деятельности на современном этапе Сборник научных трудов Международной научно-практической конференции. 2015. С. 34–46.

³⁴⁵ Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

не может. Даже если имеются соответствующие предпосылки к законотворческой идее.

Форма, структура, содержание, порядок обращений УПЧ о законодательной инициативе не регламентирован. В Регламенте Государственной Думы и ФКЗ от 26 фев. 1997 г. разграничиваются виды взаимодействий УПЧ. Законотворческие идеи в порядке законодательной инициативы рассматриваются в порядке обращений УПЧ в Государственную Думу (п. «г» ст. 158¹ Регламента и ст. 31 ФКЗ от 26 фев. 1997 г.). Дата и процедура рассмотрения палатой ежегодного доклада УПЧ устанавливаются Советом Государственной Думы по предложению Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству (Статья 158³ и ст. 33 ФКЗ от 26 фев. 1997 г.).

На практике ежегодный отчет совмещен с предложениями рассмотрении законотворческих идей в порядке механизма реализации законодательной инициативы. Доклад УПЧ становится единственной формой реализации законотворческой идеи в механизме реализации законодательной инициативы. На практике в ежегодном докладе законотворческие идеи размещаются в отдельной главе. В докладе УПЧ за 2016 год³⁴⁶ законотворческие идеи по реализации законодательной инициативы содержатся в главе Восьмой.

В одном документе (гл.8 доклада УПЧ) сформулированы адресные предложения каждому субъекту права реализации законодательной инициативы. Такое изложение законотворческих идей нецелесообразно, следует направлять каждое из предложений в адрес субъекта права. Так, в докладе за 2016 г. УПЧ Совету Федерации предлагается рассмотреть вопрос о подготовке и внесении в Государственную Думу проекта федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации». Законодательная инициатива направлена на организацию деятельности УПЧ, что исключается из предмета его ведения по закону ФКЗ от 26 фев. 1997 г.

³⁴⁶ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год от 17 мая 2017 г. // Росс. газ, 2017, 18 мая.

Вместе с тем, доклад содержит ряд интересных законотворческих идей, адресованных Правительству Российской Федерации. В докладе УПЧ сформулированы предложения не только в адрес субъекта права реализации законодательной инициативы. Так, содержатся предложения-указания, сформулированные в адрес совместного межведомственного осуществления законодательной инициативы. Например, УПЧ направляет законотворческую идею в адрес Правительства Российской Федерации, совместно с Верховным Судом Российской Федерации и Генеральной Прокуратурой Российской Федерации. Отдельным органам государственной исполнительной власти (МВД, Минюст, Минфин, Минобрнауки и др.) предлагается разработать нормативно-правовые акты, способствующие реализации прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, предложения о законотворческой идеи сформулированы в одном документе УПЧ – в ежегодном докладе. Перспективным будет рассредоточить идеи по субъектам права в различных документах. В каждом из документов требуется изложить предпосылки – обоснование таких законотворческих идей. Именно такая форма будет перспективной к изложению законотворческой идеи, которая впоследствии может быть реализована в порядке законодательной инициативы субъектом права.

Не всякое обращение УПЧ на практике являются формой реализации законотворческих идей. На практике УПЧ выходит за пределы предоставленного 1-ФКЗ от 26 фев. 1997 г. предмета ведения. Так, УПЧ обратился к Президенту Российской Федерации с законотворческой идеей о принятии унифицированного закона о правовом статусе УПЧ в субъектах Российской Федерации³⁴⁷. Сфера организации деятельности УПЧ, правовой статус не входят в предмет правового регулирования его законотворческой деятельности. Предметом законотворческой идеи УПЧ должен являться результатом жалоб по нарушению прав гражданина.

³⁴⁷ Зражевская Т.Д. Правовые проблемы развития института омбудсмана как органа государственной защиты прав человека в Российской Федерации // Омбудсмен. 2012. № 1. С. 13–16.

УПЧ размещает обращения о законотворческой инициативе на официальном сайте. Так, 27 мая 2017 г. размещено обращение о проблеме по освобождению тяжелобольных заключенных из колоний³⁴⁸. Обращение УПЧ не содержит доводов, фактов к обращению (обоснование идеи законотворчества). ФКЗ от 26 фев. 1997 г. указывает на императивные условия к реализации обращения с законотворческой идеей к субъектам права законодательной инициативы, но такая инициатива должна содержать анализ фактических данных о нарушении прав гражданина на основе жалобы. УПЧ указывает на случай Мамаева – инвалида 1 группы, который не может находиться по медицинским показаниям в местах лишения свободы. Вместе с тем, законодательная инициатива предполагает обобщение фактов, а не единичных случаев. Механизм учета индивидуальных случаев установлен в порядке УПК, УИК, и подлежит установлению в судебном порядке. Предполагается, что такое «обращение» невозможно учесть в качестве идеи законодательной инициативы. Обращение должно содержать научно обоснованную и фактически подтвержденную идею о необходимости урегулирования правоотношений именно посредством закона.

На официальном сайте УПЧ 25 мая 2015 года размещено Заключение Уполномоченного на Федеральный закон от 23.05.2015 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ». Заключение УПЧ можно рассматривать как форму участия в механизме реализации законодательной инициативы УПЧ. Но данное заключение вынесено на уже принятый закон³⁴⁹. Заключение не содержит ссылки на законопроект, на орган власти – субъект права реализации (в адрес которого направлено обращение). В выводах заключения не содержатся ссылки на идеи, поддерживаемые УПЧ. Указывается на «серьезную озабоченность» УПЧ предлагаемого закона на соответствие Конституции Российской Федерации. Такой пример обращения также невозможно рассматривать в качестве формы законотворческой идеи. Предполагает-

³⁴⁸ Официальный сайт УПП. Москалькова просит законодателей облегчить освобождение больных заключенных. [Электронный ресурс]: – <http://ombudsmanrf.org/ombudsman/news/>

³⁴⁹ Федеральный закон от 23.05.2015 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 21. Ст. 2981.

ся, что заключение УПЧ можно было учесть в качестве формы участия законотворческой идеи, если оно было бы изготовлено ранее 27 ноября 2014 г. (дата внесения законопроекта № 662902-6 в Государственную Думу)

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (далее ЦИК России) не входит в число субъектов права реализации законодательной инициативы по Конституции Российской Федерации. О целесообразности наделения такими полномочиями в науке ведутся дискуссии. Причиной возможности рассмотрения вопроса форм реализации ЦИК России законодательной инициативы в федеральном парламенте является применение практики субъектов Российской Федерации о наделении правом законодательной инициативы регионального избирательного органа (62 субъекта на 2015 г.³⁵⁰).

Субъекты Российской Федерации определяют возможность реализации права законодательной инициативы в рамках предмета ее ведения (например, г. Москва³⁵¹) или по любым вопросам (например, Оренбургская область³⁵²). Предполагается, что механизм реализации ЦИК России законотворческих полномочий в законодательной инициативе должен быть обусловлен предметом ведения.

Как форму реализации института законодательной инициативы можно рассматривать экспертную деятельность ЦИК России по проверке законопроектов на соответствие норм избирательного права. Основная нагрузка по оценке законопроектов возлагается на правовое управление Аппарата ЦИК России и на научно-методический совет ЦИК России. Распространена и детально проработана практика экспертной деятельности по оценке законопроектов, разрабаты-

³⁵⁰ Макаров А.В., Нестерова Т.Ю. Избирательная комиссия как субъект законодательной инициативы по законодательству субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 5. С. 7–11.

³⁵¹ Закон г. Москвы от 28.06.1995 г. «Устав города Москвы»: Постановление Московской городской Думы от 07.07.1995 г. № 44 // Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 8. Ст. 130.

³⁵² Закон Оренбургской области от 06.07.2006 г. № 364/72-IV-ОЗ (ред. от 13.05.2016 г) «Об избирательных комиссиях, комиссиях референдума Оренбургской области»: принят постановлением Законодательного Собрания Оренбургской области от 21.06.2006 № 364 // Южный Урал. 2003, 22 июля.

ваемых региональными избирательными комиссиями. Такая форма деятельности отмечена своими проблемами и особенностями³⁵³.

ЦИК России способен обеспечить функцию разработки законопроекта. Так, впервые созданному государственному органу ЦИК России было одновременно делегировано полномочие по разработке ряда законопроектов по обеспечению избирательного процесса³⁵⁴. Первоначально работа ЦИК претендовала на «проект закона о всевластии Центризбиркома»³⁵⁵. Рабочая группа в тот период находила поддержку в Президенте Российской Федерации. Современная законотворческая работа по разработке законопроектов также обеспечена межведомственным сотрудничеством под руководством Президента Российской Федерации.

Законотворческая деятельность ЦИК России как одна из стадий механизма реализации законодательной инициативы определяется в рамках плановой работы. Это означает, что ЦИК России разрабатывает собственные законотворческие инициативы. Так, экспертами ЦИК России А.Е. Постниковым и В.И. Васильевым предлагались идеи законодательной инициативы о выборах в ГД³⁵⁶.

ЦИК России является коллегиальным государственным органом, поэтому полномочия реализуются в рамках совещательной деятельности. Исключительная компетенция по рассмотрению комиссии вопросов о внесении субъектами права законодательной инициативы предложений по проектам федеральных конституционных законов, федеральных законов осуществляется в форме засе-

³⁵³ Чернова Е.С. Проблемы определения и совершенствования форм экспертной деятельности ЦИК РФ // Общество и право. 2010. № 2. С. 36–41.

³⁵⁴ Указ Президента Российской Федерации от 20 декабря 1993 г. № 2227 «О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5060.

³⁵⁵ Гельман, В.Я. Создавая правила игры: российское избирательное законодательство переходного периода // Полис. 1997. № 4. С. 133.

³⁵⁶ Вискулова В.В. Голосование «против всех»: исключить нельзя оставить (в свете решений Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 5.

даний комиссий (ст. 32 Регламента ЦИК России³⁵⁷). Заседания ЦИК России осуществляются в рамках представленных планов.

ЦИК России обеспечивает разработку законопроектов в рамках законодательной инициативы по предметам ведения избирательных отношений. Для обеспечения такой работы создается рабочая группа, которая может быть внутренней и внешней. Примером внутренней рабочей группы является утвержденная плановая работа работы заседания ЦИК России. Так, например, на первое полугодие 2013 г. была включена законотворческая работа по подготовке и обсуждению законотворческой идеи. Исполнителями определены члены ЦИК России, Правовое управление, управления и отделы Аппарата ЦИК России, Научно-методический совет при ЦИК России, ФЦИ при ЦИК России. Определена плановая работа по подготовке проекта федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации», назначены исполнители Кулясова Н.А., Лысенко В.И.³⁵⁸

В рамках осуществления внешней рабочей группы представители ЦИК России приглашаются для законотворческой деятельности по реализации законодательной инициативы. Так, в НИИ Генеральной прокуратуры России была создана межведомственная рабочая группа ученых и специалистов по разработке законопроекта о защите от вредной информации детей, их здоровья и развития. ЦИК России в составе рабочей группы представлен заместителем начальника аналитического отдела аппарата³⁵⁹.

Одной из форм внешней рабочей группы является образование межведомственных групп по реализации законодательной инициативы в рамках по-

³⁵⁷ Постановление ЦИК России от 28.06.1995 г. № 7/46-II (ред. от 13.04.2016 г.) «О Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации». [Электронный ресурс] http://www.cikrf.ru/law/decreed_of_cec/reglament.html

³⁵⁸ Постановление ЦИК РФ от 25 декабря 2002 года № 167/1421-3 «О Плане работы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на январь – июнь 2003 года». [Электронный ресурс] <http://zoom.cikrf.ru/zoom/EdFields.asp?nqr=-1&ndoc=17&npg=-1>

³⁵⁹ *Лопатин В.Н., Пристанская О.В.* О проекте Федерального закона «О защите детей от информационной продукции, причиняющей вред их здоровью, нравственному и духовному развитию» // Информационное право. 2007. № 4.

слания Президента Российской Федерации как формы законотворческой идеи. Так, в состав межведомственной рабочей группы по подготовки законопроекта № 333279-5 о внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» входил представитель ЦИК России³⁶⁰.

Ключевым свойством законотворческой деятельности является эффективность, то есть результат работы группы по реализации законодательной инициативы. Идеальным видится не только факт реализации на этапе внесения законодательной инициативы, но и принятие законопроекта парламентом. Члены ЦИК России обеспечивают эффективность законотворческого процесса в рамках реализации законодательной инициативы в сфере избирательных отношений. Примером эффективной работы ЦИК России является экспертная деятельность по заключению на законопроект как форма законотворчества в рамках механизма реализации законодательной инициативы. Так, авторский законопроект Федерального закона № 50945-3 «О политических партиях в Российской Федерации», внесенный в Государственную Думу депутатом Шишловым А.В., был негативно охарактеризован ЦИК России. Членами Рабочей группы ЦИК России концепция законопроекта была отклонена. В результате законопроект 7 февраля 2001 г. был отклонен Государственной Думой. В основу заключения профильного комитета ГД положена экспертная законотворческая деятельность ЦИК России с законопроектом в рамках осуществления одного из этапов этапа реализации законодательной инициативы³⁶¹. Таким образом, ЦИК России обеспечивает научно-практическую разработку концепции законопро-

³⁶⁰ Особое мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации Ю.М. Данилова относительно постановления Конституционного суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 года по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом законодательного собрания Владимирской области» // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст.1922.

³⁶¹ Официальный сайт ГД ФС РФ. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. [Электронный ресурс]: <http://asozd2.duma.gov.ru/>

екта, служащей основанием для дальнейшей деятельности Государственной Думы в рамках законодательного процесса палаты.

Работа ЦИК России в рамках межведомственной законотворческой деятельности оказывает бесценный результат на механизм реализации законодательной инициативы. Так, действующий закон «О политических партиях»³⁶² был разработан в составе межведомственной группы. Законотворческий процесс по разработке законопроекта № 43556-3 возглавляла член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Дубровина Е.П., в состав рабочей группы вошли представители Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Последний (третий этап) реализации законодательной инициативы осуществлен Президентом Российской Федерации, законопроект № 43556-3 внесен в Государственную Думу ФС РФ письмом № Пр-2572.

Таким образом, сложилась практика эффективного взаимодействия Президента Российской Федерации и ЦИК России о совместной законотворческой работе в рамках реализации законодательной инициативы в сфере избирательных отношений. Примером может послужить также создание рабочей группы Президентом Российской Федерации, в состав которой входил Председатель ЦИК России³⁶³. Базовым структурным элементом заявлена ЦИК России, на которую возлагалось организационно-техническое обеспечение.

Прокуратура России как субъект права реализации законодательной инициативы давно является предметом научных исследований. Ученые и практики объединяются во мнении, что необходимо предоставить (а вернее, вернуть) право прокуратуре на осуществление законодательной инициативы по Конституции Российской Федерации. Данные доводы обоснованы функцией

³⁶² Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 19.12.2016 г.) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

³⁶³ Распоряжение Президента Российской Федерации от 26 августа 2000 г. № 372-рп О рабочей группе для подготовки предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации о выборах (утратило силу на основании Указа Президента РФ от 28.05.2004 № 701). [Электронный ресурс]: Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации: <http://docs.cntd.ru/document/>

прокуратуры по надзору за соблюдением законодательства³⁶⁴. В обоснование возврата права законодательной инициативы приводятся доводы о месте прокуратуры в системе сдержек и противоречий³⁶⁵. Приводятся спорные доводы о преемственности опыта советского периода³⁶⁶, который является сомнительным ввиду подведомственности прокуратуры Верховному Совету СССР. Взамен прав на реализацию законодательной инициативы прокуратура получила права «по осуществлению не только общего надзора, но и надзора за исполнением законов при расследовании преступлений»³⁶⁷, что считается соотносимым по оценке круга полномочий.

Правовой статус прокуратуры в истории России неоднократно изменялся. Переход к рыночным отношениям рассматривался как возможность по обеспечению «внутренних естественных стимулов к соблюдению законов»³⁶⁸. Надзорная функция прокуратуры предполагалась к исключению ввиду признания российского государства правовым, предполагалось вернуться к модели уголовно-ориентированной прокуратуры³⁶⁹. Поэтому прокуратура была исключена из числа субъектов права реализации законодательной инициативы.

Внимания заслуживают аргументы об устранении с помощью законодательной инициативы противоречий в действующем законодательстве, которые выявлены прокуратурой³⁷⁰. Но у прокурора любого уровня государственного

³⁶⁴ Шалумов М.С., Шалумова Н.Э. Участие в правотворческой деятельности как функция современной российской прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5. С. 126–132.

³⁶⁵ Иванюшко, Д.В. К вопросу о праве законодательной инициативы прокурора // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 2. С. 157–160.

³⁶⁶ Евдокимов К.Н., Таскаев Н.Н. К вопросу о совершенствовании конституции РФ в контексте развития современного российского общества и деятельности органов прокуратуры // В сборнике: 20 лет Конституции России: актуальные проблемы развития правового государства Иркутск, 2014. С. 85–90.

³⁶⁷ Сидюк В.Н. История становления и развития конституционных основ организации и деятельности прокуратуры СССР и Беларуси // История государства и права. 2012. № 6. С. 42–45.

³⁶⁸ Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М., 1992. С. 59.

³⁶⁹ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 12

³⁷⁰ Шобухин, В.Ю. К вопросу о праве законодательной инициативы прокурора // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2009. № 4. С. 230–232.

управления и структурного подразделения имеются специфические средства воздействия. Не нужно для этих целей изменять Конституцию Российской Федерации. Прокурор применяет свои методы реагирования. Посредством вынесения императивных предписаний (протест, постановление, представление) осуществляются способы воздействия на органы законодательной власти, обеспечивается изменение законов.

Указывается, что законодательная инициатива прокурора является альтернативой представлению об устранении нарушений закона³⁷¹. Такой подход на практике нецелесообразно применять. Действительно, законодательная инициатива может быть направлена на изменение закона. Но законодательная инициатива является длительным процессом. Поэтому в качестве альтернативы к устранению нарушений закона лучше на практике не применять, а использовать эффективный механизм принудительного реагирования прокуратуры (представление). Конституционный суд определил, что само по себе представление прокурора не имеет абсолютный характер и силой принудительного исполнения не обладает, но требование о безусловном исполнении представления прокурора реализуется путем специальных процедур – вынесения прокурором постановления о возбуждении производства об административном правонарушении либо путем обращения в суд³⁷².

Совет Федерации еще в 1998 году рассматривал вопрос о внесении изменений в ст. 104 Конституции Российской Федерации. Поводом к такому решению послужил доклад и.о. Министра внутренних дел Российской Федерации С.В. Степашина и директора Федеральной службы безопасности Российской Федерации В.В. Путина о криминогенной обстановке в Российской Федера-

³⁷¹ *Крючкова Н.В.* Прокурорский надзор за исполнением законов о государственной и муниципальной собственности: пособие. М., 2011. С. 112.

³⁷² Определение Конституционного Суда РФ от 24.02.2005 г. № 84-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Моторичевой Ирины Ивановны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Судебная система Российской Федерации. Электронная библиотека. <http://sudbiblioteka.ru/ks/>.

ции³⁷³. Комитету Совета Федерации по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам поручено подготовить предложения о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации о наделении Генерального прокурора Российской Федерации правом законодательной инициативы. Но такие изменения не были разработаны.

Отсутствие прокуратуры Российской Федерации в числе субъектов права реализации законодательной инициативы по Конституции Российской Федерации не препятствует к участию в законотворческом процессе. Ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»³⁷⁴ устанавливает возможность обращению к субъекту права реализации законодательной инициативы. Примером может послужить законопроект Федерального закона № 665779-6 «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (об уточнении перечня документов, необходимых для выдачи средств материнского капитала на улучшение жилищных условий). Законопроект был внесен в ГД 27 ноября 2014 г. Государственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан. Закон 28 декабря 2016 г. подписан Президентом и вступил в законную силу³⁷⁵. Законотворческая идея принадлежала прокуратуре Республики Башкортостан, разработку законопроекта осуществлена прокуратурой субъекта Российской Федерации³⁷⁶. Таким образом, прокуратура реализует собственные законотворческие идеи посредством субъектов права ко Конституции Российской Федерации.

³⁷³ Постановление Совета Федерации ФС РФ от 04.09.1998 г. № 392-СФ «Об информации и.о. Министра внутренних дел Российской Федерации и директора Федеральной службы безопасности Российской Федерации о криминогенной обстановке в Российской Федерации, принимаемых мерах по укреплению законности, пресечению фактов коррупции и проникновения криминальных элементов в органы государственной власти» // СЗРФ. 1998 . № 37. Ст. 4553.

³⁷⁴ Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 07.03.2017 г.) «О прокуратуре Российской Федерации»// СЗРФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

³⁷⁵ Федеральный закон от 28.12.2016 г. № 470-ФЗ «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СЗРФ. 2017. № 1 (Часть I). Ст. 11.

³⁷⁶ Михайлова Е.Д., Калмыкова Е.А. Органы прокуратуры осуществляют мониторинг федерального законодательства для совершенствования нормативных правовых актов // Прокурор. 2015. № 3. С. 67–70.

Прокуратура осуществляет разработку законотворческих инициатив, реализацию законодательной инициативы осуществляют субъекты права по собственному усмотрению. Но при реализации законодательной инициативы, где субъект автор и субъект реализации права не совпадают, существует риск несоблюдения общей концепции автора законопроекта, или части законотворческих предложений. Так, прокуратура в рамках реализации законодательной инициативы разработала законопроект № 321865-6 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (в части совершенствования особого порядка судебного разбирательства). Законопроект был направлен практически всем субъектам права реализации, но право на реализацию законодательной инициативой по внесению в ГД осуществлено Правительством Российской Федерации. Полномочный представитель Генерального прокурора РФ в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации указывает на неполное соблюдение и учета положений законопроекта при его внесении³⁷⁷.

Действительно, при реализации законодательной инициативы субъект права по ст. 104 Конституции Российской Федерации может изменить некоторые положения законотворческой инициативы в рамках предлагаемого законопроекта. Вместе с тем, этот риск может наступить на любом этапе законопроектной деятельности (в широком понимании – весь процесс по принятию закона, включая вето Президента России). Законотворческий процесс по принятию закона есть деятельность множественности субъектов, каждый из которых обладает субъективным мнением, воздействующим на концепцию идеи законопроекта.

Субъекты Российской Федерации учреждают прокуратуру Российской Федерации субъектом по реализации права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. Закон «О прокуратуре Российской Федерации» не

³⁷⁷ Оксюк Т.Л. Актуальные проблемы возобновления производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств // Законность. 2014. № 1. С. 14–19.

ограничивает функциональную деятельность прокуроров. Указывается на диспозитивную возможность установления иных функций (ст. 1). Поэтому функция законотворчества прочно приживается в прокурорской практике и порождает суждение прокуроров-практиков о появлении «самостоятельной»³⁷⁸ функции. Уже в 82 субъектах Российской Федерации прокурорам предоставлено право по реализации законодательной инициативы³⁷⁹. В субъектах Российской Федерации в структуре прокуратуры вводится отдельная должность по взаимодействию с представительными (законодательными) органами власти для осуществления реализации законодательных идей и их сопровождения в законотворческом процессе регионального парламента.

Наделение законами субъектов Российской Федерации законотворческими полномочиями прокуратуры должно сочетаться с положением ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которой на прокуратуру Российской Федерации не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами. Вместе с тем, приводится статистика о законодательных инициативах прокуроров в субъектах Российской Федерации. Так, Ерпылев В.Н., замещающий должность старшего помощника прокурора Оренбургской области по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления, предоставляет статистику в своей статье (размещена в СПС Консультант Плюс). Указывается, что прокуратурой Оренбургской области за период 2008–2013 гг. внесено 76 законодательных инициатив, из них Законодательным Собранием Оренбургской области принято 73, три законопроекта находятся в стадии рассмотрения³⁸⁰.

³⁷⁸ Тверскова И.В. Участие прокуроров в правотворческой деятельности на территории Забайкальского края // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 1. С. 48–50.

³⁷⁹ Поневежский, В.А. Взаимодействие прокуратуры и законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации в процессе формирования их законодательной базы // Законность. 2016. № 1. С. 8–13.

³⁸⁰ Ерпылев В.Н. Использование органами прокуратуры права законодательной инициативы // Законность. 2014. № 1. С. 53–54.

Прокуратура обладает институциональными и организационными средствами к осуществлению законотворческой инициативы. Законотворческая техника по осуществлению реализации законодательной инициативы детально регламентирована. Для соблюдения техники законотворческой деятельности в рамках реализации законодательной инициативы в федеральном парламенте и региональных парламентах Генпрокуратурой разработано практическое пособие, в котором представлены образцы³⁸¹.

Приказом Генпрокуратуры определены формы реализации законодательной инициативы:

1. Инициативная разработка проектов законов в рамках предмета ведения;
2. Участие в подготовке законопроектов, разрабатываемых другими органами государственной власти;
3. Подготовка правовых заключений на законопроекты³⁸².

Основная функция по законотворческой деятельности возложена на правовое управление Генпрокуратуры³⁸³. Правовое управление обязано планировать законопроектную деятельность.

Для подготовки законопроектов предусмотрено создание рабочих групп. В состав рабочих групп могут входить любые работники структурных подразделений Генпрокуратуры Российской Федерации.

Обеспечению подготовки концепции законотворческой идеи способствует встроенные в структуру Генеральной прокуратуры Академия и научно-

³⁸¹ Винокуров, А.Ю. Образцы документов прокурорской практики: практич. пособие / Е.А. Архипова, А.Ю. Винокуров, Т.Г. Воеводина и др.; под общ. ред. А.Э. Буксмана, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2014. 661 с.

³⁸² Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2007 г. № 144 (ред. от 06.02.2013 г.) «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» (вместе с «Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации») // Официальный сайт Генеральной Прокуратуры. [Электронный ресурс]: <https://genproc.gov.ru/search/>

³⁸³ Приказ Генпрокуратуры России от 24.11.2008 г. № 243 «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления» // Официальный сайт Генеральной Прокуратуры. [Электронный ресурс]: <https://genproc.gov.ru/search/>

образовательные организации. Научные и образовательные организации Генпрокуратуры учреждены по федеральным округам. Так, например в уральском округе функционирует Уральский государственный юридический Университет в г. Екатеринбурге, который осуществляет научную и учебную и внеучебную деятельность.

В составе прокуратуры и прокурорских структурных образованиях работают ученые, которые обеспечивают плодотворную деятельность по законодательному процессу в рамках реализации законодательной инициативы. Генпрокуратура является учредителем трех научных изданий. Издания обеспечивают информационную базу к осуществлению законодательских инициатив прокуратуры. Редакционные советы возглавляют заместители прокурора. Ежемесячный правовой научно-практический журнал «Законность» освещает материалы, дискуссионные статьи по актуальным правовым проблемам. В журнале «Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации» публикуются материалы научных исследований в области совершенствования законодательства. Журнал входит в перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, определенных Минобрнауки России, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук. Издание научно-практического журнала «Прокурор» обеспечено сотрудничеством с высококвалифицированной издательской группой «Юрист».

В законодательную деятельность Генеральной прокуратуры Российской Федерации могут быть вовлечены работники иных федеральных органов государственной власти и организаций. По результатам прокурорской проверки выявляются коллизии пробелы правового регулирования. В этой связи прокуратура может дать поручение федеральному органу власти по разработке законопроекта. Так, в результате прокурорской проверки вынесено указание на необ-

ходимость в разработке Минсельхозом России законопроекта. Результаты таких проверок опубликованы в одном из научных изданий Генпрокуратуры³⁸⁴.

Прокуратура активно реализует законотворческую деятельность в рамках реализации законодательной инициативы. Установление права реализации прокуратурой в субъектах Российской Федерации сопровождается рядом противоречий.

Во-первых, не урегулирован вопрос по учреждению права законотворческой деятельности по реализации законодательной инициативы как одной из ключевых функций прокуратуры в рамках Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Предполагается либо установить такое право, либо поставить вопрос о рассмотрении в Конституционном Суде вопроса предела компетенции прокуратуры по наделению законотворческими полномочиями в рамках конституционного принципа разделения власти и единства системы органов прокуратуры. Следует решить о целесообразности введения несвойственной данному органу функции законодательной инициативы наряду с имеющимися иными средствами воздействия.

Во-вторых, при реализации территориальным федеральным органом прокуратуры в субъекте Российской законодательной инициативы задействован механизм федеративных отношений. Орган государственной власти федерального уровня управления вовлекается в уровень региональный (региональное законотворчество). Следует детализировать данный механизм федеративных отношений детализацией сферы разграничения предметов ведения. Этот сложный вопрос требует многоаспектной дискуссии. С одной стороны региональная прокуратура в порядке субординации должна следовать указаниям Генпрокуратуры, с другой стороны этот уровень прокуратуры наделяется «самостоятельно» законотворческой функцией в региональном парламенте.

³⁸⁴ Михайлова Е.Д., Калмыкова Е.А. Органы прокуратуры осуществляют мониторинг федерального законодательства для совершенствования нормативных правовых актов // Прокурор. 2015. № 3. С. 67–70.

В-третьих, для реализации законодательной инициативы требуются дополнительные трудозатраты, самостоятельная разработка идеи законодательной инициативы трудоемкий процесс. В органах прокуратуры вводятся специфические должности по осуществлению законотворческой деятельности. Необходимость расширения штата посредством несвойственных для прокуратуры функций можно поставить под сомнение. Особенно при наличии научных организаций в структуре Генпрокуратуры.

Итак, деятельность федеральных государственных органов по осуществлению законотворческой идеи в рамках механизма реализации законодательной инициативы осуществляется с трудностями. Рассмотренные проблемы по участию в реализации законотворческих идей можно преодолеть. Некоторые предложения, сформулированные в данном параграфе, позволят расширить участие в механизме реализации законотворческих идей. Банк России обладает достаточными возможностями по реализации законотворческих идей, АРБ обеспечивает основание такой реализации. Предлагается детализировать механизм взаимодействия органов власти с Банком России посредством вовлечения АРБ. Упорядочение деятельности УПЧ на уровне нормативного методического регулирования по порядку регулирования и модели изложения законотворческих предложений позволит обеспечить реализацию законодательных инициатив. Деятельность ЦИК России обеспечивает эффективную работу законотворческой деятельности на этапе реализации законодательной инициативы. Вовлечение ЦИК России в механизм реализации законодательной инициативы по предмету их ведения обеспечивает эффективность законодательного процесса. Функционирование в структуре ЦИК России Правового отдела Аппарата ЦИК России, Научно-методического совета при ЦИК России обеспечивает реализации законотворческой функции. ЦИК России является действенным эффективным механизмом при реализации законодательной инициативы. Повышению доли эффективности будет способствовать реализация законотворческих инициатив, разработанных совместно с Научно-методическим советом при ЦИК России. Осмысление конституционно-правовой концепции прокуратуры про-

должается. Прокуратура России обеспечена всеми средствами для осуществления законотворческого процесса по реализации законодательной инициативы. Наделение правом реализации законодательной инициативы, в том числе в региональных парламентах, противоречит и принципу осуществления власти в Российской Федерации и законодательству.

Основная функциональная деятельность рассмотренных органов не должна быть ущемлена в угоду законотворческой деятельности по реализации законодательной инициативы, предлагаемой учеными. Следует обеспечить механизм реализации законодательной инициативы, в котором государственные органы реализуют только законотворческую идею (первый этап), а разработка законопроекта (второй этап) будет обеспечен отдельным звеном (например, научными организациями, аппаратами государственного управления, и др.). Статьей 104 Конституции Российской Федерации установлен идеальный состав субъектов права реализации законодательной инициативы.

Механизм реализации законодательной инициативы в рамках межведомственной рабочей группы обеспечивает эффективность в работе парламента по дальнейшему рассмотрению законопроекта. Вовлечение государственных органов (и не только рассмотренные в настоящем параграфе) в законотворческий процесс на этапах реализации законодательной инициативы обеспечивает эффективный результат законопроектной деятельности парламента.

Глава 3. Механизмы вовлечения общества в законодательную инициативу

3.1. Проблемы развития института народной законотворческой инициативы

По Конституции России народ является источником власти. Властные отношения проявляются посредством возможности участия народа в законотворческом процессе посредством права законодательной инициативы. Реализация народом такой формы власти не предусмотрено Конституцией Российской Федерации. Конституция Российской Федерации наделяет правом реализации законодательной инициативы только органы государственной власти, исключается даже участие местного самоуправления. Справедливо отмечено профессором С.А. Авакьяном, что «в своем большинстве наиболее квалифицированные, с точки зрения обеспечения качества законопроекта, люди зачастую как раз остаются за бортом полномочных органов, к тому же многие и не стремятся туда»³⁸⁵. Вовлечение квалифицированных людей в процесс реализации законодательной инициативы обеспечило бы развитие непосредственного института демократии.

Обоснование народной законотворческой инициативы проводится уже давно и плодотворно³⁸⁶. Российская общественная инициатива (далее РОИ)³⁸⁷ как развивающийся институт Интернет-демократии способствует становлению идеи народных законотворческих инициатив. Данный институт способен вовлечь широкий спектр квалифицированных специалистов для реализации законодательных инициатив. Учреждение данного института обязывает к исследо-

³⁸⁵ Авакьян, С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3.

³⁸⁶ Абрамова А.И. Законодательная идея и форма ее реализации // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 65–72.

³⁸⁷ Указ Президента РФ от 04 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

ванию вопроса механизма реализации РОИ и возможности его отождествления с законотворческой деятельностью народа.

Для раскрытия содержания о возможности реализации власти народом посредством законотворческой функции необходимо определить понятие народа. Кто именно из общества (народа) может реализовать такую власть. Содержание концепции «народ» как субъект права изменилось после введения института РОИ. В конце прошлого столетия категории «общество» и «народ» отождествлялись³⁸⁸. Конституция Российской Федерации устанавливает понимание общества как объединение граждан (ст. 13). При реализации РОИ люди не объединяются, действуют индивидуально посредством сети Интернет. Но инициатива может быть реализована только после общественного признания. Введение института РОИ обогатило исследования концепций «народ» и «общество» как субъекта реализации непосредственной демократии. Название института РОИ содержит понятие «общественный», хотя не все члены общества обладают правом реализации РОИ.

Народ как субъект в конституционном праве не обладает правовым статусом, в отношении народа применяется термин «правосубъектность»³⁸⁹. Правосубъектность не равнозначна для всех людей. Близким к понятию народа как источника власти является определение лиц с конституционной правосубъектностью. К таковым относят лиц, обладающих активным избирательным правом³⁹⁰.

Характеристика субъектов РОИ приближена к конституционной правосубъектности. Субъектом РОИ учреждается гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет. Полная дееспособность не устанавливается. Статус субъекта права РОИ включает императивные признаки гражданства Российской

³⁸⁸ Мамут, Л.С. Народ в правовом государстве. М., 1999. С. 31.

³⁸⁹ Аверьянова Н.Н. Конституционная правосубъектность народа как обладателя права на землю // Журнал российского права. 2017. № 4. С. 38–44.

³⁹⁰ Велиева, Д.С. Конституционная правосубъектность народов Российской Федерации в контексте демократического государства // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 17–20.

Федерации, наступления определенного возраста, доступ использования Интернет.

Изменение концепции «народ» как субъект права РОИ порождает трансформацию концепции «нация». Получает развитие концепция «гражданской российской нации»³⁹¹, в структуре которой признаются этнические группы.

В дореволюционной России категории нация и народ отождествлялись³⁹². В советский период указывалось, что права народа реализуются через социальные образования³⁹³. Осуществлялось деление народа на нации, национальные группы, народности³⁹⁴. Марксистское понимание нации исходило из ее возможности по реализации своей правосубъектности. «Нациями считались те народы, которые имели свою государственность»³⁹⁵.

Единообразного понимания в соотношении понятий «народ» и «нация» российскими учеными не установлено. Считается, что в многонациональном российском государстве эти понятия должны быть разграничены³⁹⁶. Одновременно указывается, что нация не имеет этнического содержания, это государствообразующая субстанция³⁹⁷. Под характеристику нации как этнического сообщества «подгонялись этнические общности, находящиеся на самом разном уровне экономического, культурного и политического развития»³⁹⁸.

Чтобы стать нацией народ должен обладать определенной численностью. Правоспособность нации обеспечивается численностью не менее 100 тысяч³⁹⁹.

³⁹¹ *Согрин, В.В.* Что есть российская нация и российский народ (обобщающая работа В.А. Тишкова) // *Общественные науки и современность*. 2011. № 1. С. 117–125.

³⁹² *Эсмен, А.* Общее основание конституционного права / пер. с франц. Н.О. Бер. 2 изд. СПб., 1909. С. 18.

³⁹³ *Кабышев, В.Т. и Миронов, О.О.* Категория народ в советском конституционном законодательстве // *Правоведение*. 1969. № 4. С. 40–41.

³⁹⁴ *Сталин, И.В.* О проекте Конституции Союза ССР: Доклад на Чрезвычайном VIII съезде Советов Союза ССР // *Вопросы ленинизма*. II-е изд. М.: Госполитиздат, 1952. С. 551.

³⁹⁵ *Арутюнян, Ю.В., Дробижева, Л.М., Сусколов А.А.* Этносоциология, М. 1998. С. 27.

³⁹⁶ *Нудненко, Л.А.* Некоторые проблемы определения понятия «демократия» // *Известия Алтайского государственного университета*. 2001. № 2. С. 58–61.

³⁹⁷ *Ливеровский, А.А.* Конституционный суд творит право // *Российское право*. 2016. № 6. С. 56–59.

³⁹⁸ *Пастухова, Н.Б.* Государственный суверенитет: вчера и сегодня. М.: Аспект Пресс, 2010. С. 111.

³⁹⁹ *Левин, И.Д.* Суверенитет. М., Юрид. изд-во МЮ СССР. 1948. 375 с.

Ровно такое число установлено для определения признания статуса РОИ. Этот числовой показатель способен отразить национальное желание нации в понимании «народная воля» через общественное признание. Проявление численности РОИ тождественно заявленному императивному признаку концепции «нация».

Таким образом, в институте РОИ объединены понятия «народ» – «нация» – «общество». Право на реализацию РОИ осуществляется только гражданами Российской Федерации как составной концепции *народа* – источника власти. Реализации концепции может быть осуществлено только гражданской российской *нацией*, то есть в пределах российского национального интереса. Получить признание РОИ может не единолично гражданин, а только *общество*, набрав определенное число голосов по предложению, то есть совокупность именно общественных (общих) интересов.

Для исследования вопросов отождествления РОИ с законотворческой идеей народа следует обратиться к исследованию механизма реализации законодательной инициативы населением посредством данного института.

Народная законодательная инициатива поддерживается во всех демократических государствах. Традиционно зарубежный опыт народной власти в законотворческой деятельности позволяет выявить две формы – петиции и законотворческие предложения. Так, петиция как форма реализации законотворческих предложений устанавливаются в ст. 50 Конституции Италии. Субъектом права реализации устанавливаются «все». Предметом петиции является требования о законодательных мероприятиях. Одновременно в ст. 71 Конституции Италии предусматривает вторую форму народной законотворческой инициативы. Для субъекта права реализации законодательной инициативы устанавливается требования конституционной правосубъектности: 50 тысяч избирателей. Законодательная инициатива реализуется в форме готового разработанного законопроекта.

В определении понятия РОИ российские ученые не определились. Поскольку РОИ является новым институтом, то предполагается рассматривать как

собирающее понятие⁴⁰⁰. Предлагаемые определения сводятся к двум формам. Общественная инициатива рассматривается как «обращение отдельного гражданина по совершенствованию механизма правового регулирования»... и ...»приравнивается к петициям, нежели к началу законотворческой деятельности»⁴⁰¹. Одновременно утверждается, что РОИ является законотворческой идеей. Предлагается даже признать 100 тыс. граждан субъектом права законодательной инициативы и изменить положения ст. 104 Конституции Российской Федерации⁴⁰².

На современном этапе развития РОИ гражданин обращается к неизвестному субъекту через Интернет-сайт с любым вопросом. Часто предложение не является предметом законотворчества, а представлено в виде выражения желания. Например, на Интернет-сайте размещено обращение 2Ф36883 с инициативой «обязать врачей скорой помощи и участковых одевать бахилы при входе в квартиру»⁴⁰³. Предполагается, что рассмотреть такое «предложения» в качестве предмета законотворческой идеи невозможно. «Грязь в квартире» (именно такая причина озвучена для принятия закона) и спасение жизни человека врачом не целесообразно ставить на один уровень по обсуждению, даже в законотворческой деятельности. Предполагается, что вопрос перспективы уборки помещения, вопросов гигиены, и др., после посещения врачей скорой медицинской помощи не будет предметом рассмотрения даже на уровне подзаконного правового регулирования. Это вопросы культуры, воспитания, управления

⁴⁰⁰ *Сергеева, А.А.* Российская общественная инициатива: некоторые итоги реализации указа президента РФ «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «российская общественная инициатива» // Институт общественной инициативы в Российской Федерации как одно из средств реализации конституционного принципа народовластия сборник статей. Барнаул, 2015. С. 190–199.

⁴⁰¹ *Казьмина, Е.А.* К вопросу о понятии общественной инициативы: конституционно-правовой аспект. // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 24–26.

⁴⁰² *Дзидзоев Р.М., Тамаев А.М.* Российская общественная инициатива как институт непосредственной демократии // Институт общественной инициативы в Российской Федерации как одно из средств реализации конституционного принципа народовластия сборник статей. Барнаул, 2015. С. 50–59.

⁴⁰³ Российская общественная инициатива. Официальный сайт. [Электронный ресурс]: <https://www.roi.ru/36883/>

в сфере ЖКХ (уборка дворовых территорий и подъездов) и др. вопросы внеправового характера.

Иногда предложения РОИ заслуживаются своего внимания и должны получить развитие в качестве законотворческой идеи. Так, например, инициатива 77Ф759 предполагает внесение изменений в законодательные акты Российской Федерации:

– Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»,

– Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Опыт функционирования РОИ отмечен неразвитостью, сопровождается проблемами, которые обсуждаются на научных площадках⁴⁰⁴. Отдельного внимания заслуживает императивное указание правил по реализации механизма РОИ на обоснование предложения гражданина⁴⁰⁵. Предполагается, что гражданин должен обладать определенными навыками по обоснованию предлагаемой законотворческой идеи. Таким образом, не всякий гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, может реализовать РОИ.

На современном этапе развития народной инициативы становится актуальным тезис о необходимости вовлечения в круг субъектов народной инициативы квалифицированных специалистов как активных субъектов права РОИ. Не всякий представитель народа способен выдвинуть законотворческую идею и обосновать ее. Обратиться с предложением может каждый субъект права, но

⁴⁰⁴ Казьмина, Е.А. Правовые последствия поддержки гражданами российской федерации общественных инициатив, направленных с использованием Интернет-ресурса «российская общественная инициатива» // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2015. № 3 (41). С. 74–76.

⁴⁰⁵ Указ Президента РФ от 04.03.2013 г. № 183 (ред. от 23.06.2014 г.) «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (вместе с «Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива») // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

не каждое обращение становится достойным к своему развитию в законотворческой идее.

Народ – это люди, проживающие на определенной территории. Территория государства имеет четырехуровневое разделение публичной власти: федеральный, окружной, региональный, муниципальный уровни публичной власти. Народ реализует свою власть на всех уровнях. Законодательная власть реализуется только на двух уровнях государственной власти. Фактор проживания гражданина на определенной территории связан с концепцией «население». Юридические концепции народ и население как возможного субъекта права реализации законодательной инициативы в парламентах России не совпадают. Структуру населения составляют граждане Российской Федерации, иностранные граждане (постоянно или временно находящиеся на территории Российской Федерации), а также лица без гражданства⁴⁰⁶.

Территориальная принадлежность населения обуславливает реализацию законодательной инициативы народом по месту жительства. Регистрация в РОИ осуществляется посредством сети Интернет, значит условия территории проживания не учитываются. Гражданин Российской Федерации может проживать за пределами Российской Федерации и быть субъектом РОИ. Только если реализация РОИ осуществляется по предложениям в отношении отдельного региона или муниципального образования, то ставится условие фактического проживания гражданина на данной территории. Предполагается, что «голосование» отражает заинтересованность гражданина в улучшении условий его проживания.

Фактор проживания гражданина в конституционном праве понимается его учет по месту жительства как избирателя. Вместе с тем, применяемые термины к субъектам реализации права народной законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации отличаются спецификой. Принцип-гарантия по реализации законодательной инициативы народом как элемент демократии

⁴⁰⁶ Авдеев Д.А. Избиратели как источник власти, или Юридическое измерение категории «народ» // Современное право. 2015. № 11. С. 25–30.

законодательно не закреплён. Субъекты Российской Федерации устанавливают уникальные характеристики правового статуса субъекта конституционной правоспособности в сфере реализации законодательной инициативы.

Указывается на необходимость унификации терминологии и системности в отношении субъектов права реализации народной законодательной инициативы⁴⁰⁷. С этим мнением не сразу следует соглашаться. Особенность федеративного государства характеризуется проявлением определенной доли самостоятельности регионов. Сущность проявления федерализма состоит в возможности установления индивидуальных особенностей федеративных единиц. Поэтому, предлагается обобщить опыт субъектов Российской Федерации по определению круга субъектов права по реализации народной законотворческой инициативы, который в перспективе может стать полезным для преемственности.

Во многих субъектах Российской Федерации приняты специализированные законы о гражданских инициативах, в которых применена схожая характеристика субъекта права реализации законодательной инициативы. В городе Москве субъектами реализации законодательной инициативы являются жители. Под жителями понимаются граждане Российской Федерации, имеющие место жительства в городе Москве независимо от сроков проживания, места рождения и национальности и обладающим избирательным правом⁴⁰⁸. Приводится традиционный перечень составных компонентов конституционной правоспособности на региональном уровне законотворчества. Тожественная формулировка устанавливается в Тюменской области. Аналогичная формулировка с исключением слова «жители» приводится в Архангельской области, Калининградской области, и других регионах.

В некоторых субъектах Российской Федерации вводятся специфические условия правоспособности субъекта права реализации народной законодатель-

⁴⁰⁷ *Япрынец И.М.* Правовые требования как гарантия реализации правотворческой инициативы граждан в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4. С. 41–46.

⁴⁰⁸ Закон г. Москвы от 11.12.2002 г. № 64 «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2003. № 2. Ст. 340.

ной инициативы. В Алтайском крае применена формулировка не только жителей (как в городе Москва). Дополнительно устанавливается возможность к реализации права законодательной инициативы категорией «военнослужащие, проходящие военную службу по призыву по месту дислокации воинской части»⁴⁰⁹.

В Республике Башкортостан исключено слово «жители» и отсутствует «избирательного права». Право на реализацию гражданской законодательной инициативы принадлежит гражданам Российской Федерации, достигшим возраста 18 лет, постоянно проживающим в Республике⁴¹⁰. Фактор постоянного проживания не может отражать характеристику активного избирательного права, дееспособности. Но субъект Российской Федерации принял решение о том, что на территории Башкирии учитывается мнение «постоянного жителя». Возможно, для данного субъекта Российской Федерации условия фактического проживания (длительного, постоянного) является более важным фактором для осуществления функции законотворчества. И менее важным становится фактор конституционной правосубъектности гражданина, не проживающего на территории региона, но обладающего правом на властную деятельность в сфере законотворчества. Такова особенность данного региона и это право на самостоятельное определение субъектом Российской Федерации правоспособности субъекта права по реализации гражданской законодательной инициативы.

При определении требований к субъекту права реализации народной законодательной инициативы, как правило, не ставится условие активного избирательного права именно в пределах территории субъекта Российской Федера-

⁴⁰⁹ Закон Алтайского края от 11.02.2002 г. № 3-ЗС «О народной законодательной инициативе в Алтайском крае» // Сборник законодательства Алтайского края. 2002. № 70. С. 14.

⁴¹⁰ Закон Республики Башкортостан от 29.12.2014 г. № 176-з «О гражданской законодательной инициативе в Республике Башкортостан» (вместе с «Протоколом собрания инициативной группы по поддержке гражданской законодательной инициативы», «Обращением о гражданской законодательной инициативе», «Списком членов инициативной группы по поддержке гражданской законодательной инициативы», «Регистрационным свидетельством», «Подписным листом»): принят Государственным Собранием – Курултаем РБ 25.12.2014 г. // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2015. № 3(477). Ст. 110.

ции. Наличие условий проживания и факта обладания активного избирательного права у гражданина могут не совпадать по территории субъектов Российской Федерации. В Томской области употребляется неоднозначная формулировка правового статуса субъекта права на реализацию народной законодательной инициативы. Право на реализацию гражданской законодательной инициативы принадлежит жителям Томской области – гражданам Российской Федерации, имеющим место жительства в Томской области независимо от сроков проживания, места рождения и национальности и обладающим избирательным правом⁴¹¹. Возможность иметь место жительства, проживать, быть зарегистрированным на территории Томской области являются различными юридическими категориями. Предполагается, недостает дополнения в части «...обладающими избирательным правом на территории Томской области». Либо в Томской области по аналогии с Республикой Башкортостан устанавливается своя специфика правосубъектности по реализации права законодательной инициативы.

Институт народной законотворческой идеи распространен почти во всех субъектах Российской Федерации. Права по реализации законодательной инициативы народом в субъектах Российской Федерации установлено значительно раньше, чем на федеральном уровне. Высказанное предположение, что признание всеми субъектами Российской Федерации права за населением субъектов Российской Федерации реализовать законотворческую идею подтолкнет федеральные органы государственной власти на подобный шаг⁴¹², частично реализовано в институте РОИ.

Реализация народной инициативы в субъектах Российской Федерации может быть осуществлена при двух условиях: только в законодательном (представительном) органе государственной власти и только в рамках предмета (ст. 72 и ст. 73 Конституции Российской Федерации).

⁴¹¹ Закон Томской области от 12.02.2007 г. № 69-ОЗ «О гражданской законодательной инициативе в Томской области»// Собрание законодательства Томской области. 2007. №№ 2(19).

⁴¹² *Комарова, В.В.* Институт народной правотворческой инициативы (понятие, виды, правовые основы) // *Lex Russica*. 2006. Т. LXV. № 3. С. 459–473.

Субъекты самостоятельно определяют формы реализации народом законодательной инициативы. Так, в Нижегородской области в рамках законодательной инициативы может быть внесен не только законопроект, но и поправки к уже находящимся на рассмотрении Законодательного Собрания законопроектам⁴¹³.

Гражданским законодательным инициативам придают особый статус. Так, в Тамбовской области устанавливается первоочередность в рассмотрении инициативы граждан⁴¹⁴.

Наряду с широким спектром урегулированных вопросов к реализации института народной законодательной инициативы (расширяется практика по установлению данного института на уровне специализированного закона), механизм реализации сопровождается проблемами. Субъекты Российской Федерации устанавливают очень сложный механизм к реализации народной (гражданской) инициативы. Народ сталкивается со сложностями, порой непреодолимыми для их уровня правосознания и подготовленности.

Из числа многих мелких можно выделить ключевые проблемы, имеющие широкое распространение в законах субъектах Российской Федерации.

Первая проблема. Устанавливается барьер по сбору определенного числа подписей в поддержку инициативы. Процедура сбора подписей в поддержку законодательной инициативы сопряжена с убеждением определенной группы населения в доводах к ее реализации. Функция по убеждению народа в необходимости принятия законопроекта является непростой задачей. Необходимы определенные профессиональные навыки, лидерские качества, организаторские способности и пр.

Вторая проблема. Для реализации законотворческой идеи народ должен разработать проект закона и подготовить пакет документов. Составление законопроекта является труднопреодолимой преградой не только для народа, но для

⁴¹³ «Закон Нижегородской области от 08.05.2013 г. № 62-З «О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Нижегородской области»: принят постановлением ЗС НО от 25.04.2013 № 886-V // Правовая среда. 2013, 23 мая.

⁴¹⁴ Закон Тамбовской области от 04.07.2007 г. № 224-З «О законодательной инициативе граждан в Тамбовской областной Думе»: принят Постановлением Тамбовской областной Думы от 28.06.2007 г. № 651 // Тамбовская жизнь. 2007, 13 июля.

специалистов. Для обоснования идеи и концепции законодательной инициативы необходимо владеть определенной информацией, в том числе правовой. Составление законопроекта требует профессионального подхода. Оформление необходимых документов (сопроводительных писем, протоколов, и пр.) сопряжено со знанием правил документооборота, инструкций по оформлению.

Дополнительно в некоторых субъектах Российской Федерации даже после преодоления первых двух проблем законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливают дополнительные препятствия в виде санкций по отказу в рассмотрении законодательной инициативы. Устанавливаются причины отказа в удовлетворении рассмотрения народной законодательной инициативы:

- 1) нарушения условий подачи ходатайства о возбуждении процедуры народной законодательной инициативы;
- 2) несоответствия проекта нормативного правового акта установленной форме;
- 3) противоречия проекта нормативного правового акта Конституции Российской Федерации законодательству Российской Федерации⁴¹⁵.

Основанием к отказу региональный законодательный орган ставит условия по несоблюдению сроков. Так, Тюменская областная Дума устанавливает 30-дневный срок к оформлению всех необходимых документов (в том числе законопроекта) после проведения собрания населением⁴¹⁶.

Установление сложного механизма процедуры подачи законодательной инициативы препятствует населению к ее реализации. Предполагается, что законодательная инициатива реализуется обычным народом, а не учеными и профессионалами. Упрощение процедуры будет способствовать развитию института народной законодательной инициативы. Создание определенной по-

⁴¹⁵ Закон Алтайского края от 11.02.2002 г. № 3-ЗС «О народной законодательной инициативе в Алтайском крае»: принят Постановлением АКСНД от 05.02.2002 г. № 6 // Сборник законодательства Алтайского края. 2002. № 70. С. 14.

⁴¹⁶ Закон Тюменской области от 02.06.2014 г. № 38 «О гражданской законодательной инициативе в Тюменской области»: принят Тюменской областной Думой 22.05.2014 г. // Тюменская область сегодня. 2014, 6 июня.

мощи и поддержки обеспечит возможность реализации института законодательной инициативы народом, а идеи будут восприняты. Обеспечить поддержку в сопровождении народной законодательной инициативы можно поручить депутатам профильного комитета на этапе его подготовки народом. Можно найти другие решения по оказанию помощи населению. Целесообразно заменить отказ в рассмотрении народной инициативы на возможность доработки законодательной инициативы профильным комитетом. Для осуществления подготовки населением необходимых документов по сопровождению законодательной инициативы рекомендуется обеспечить помощь аппарата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Диспозитивное начало ст. 6 Федерального закона № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. позволяет субъектам Российской Федерации самостоятельно определять вопрос о наделении правосубъектностью народ в целях реализации законодательной инициативы в региональном парламенте. В Белгородской области народу право на реализации законотворческой идеи в форме внесения законопроекта в Белгородскую областную Думу не установлено. Устанавливается традиционное право Белгородского народа на реализацию референдума⁴¹⁷. В Белгородской области всю работу по осуществлению гражданских законотворческих идей взяла на себя общественная палата⁴¹⁸. Инициативы граждан, имеющие региональное значение, общественная палата обобщает и проводит гражданские форумы или слушания по актуальным вопросам общественной жизни. Законотворческая деятельность по подготовке законопроекта является сложным процессом, с которым народ (тем более индивидуальный гражданин) не способен справиться в одиночку. Вероятно, поэтому в Белгородской области избран такой механизм по реализации народной законодательной инициативы.

⁴¹⁷ «Избирательный кодекс Белгородской области» от 01.04.2005 г. № 182: принят Белгородской областной Думой 24.03.2005 г. // Белгородские известия. 2005, 16 апр.

⁴¹⁸ Закон Белгородской области от 21.07.2008 г. № 226 «Об Общественной палате Белгородской области» // Белгородские известия. 2008, 25 июля.

Итак, реализация законодательной инициативы народом есть способ выражения власти. Сформированные институты по вовлечению народа в законотворческую деятельность по реализации законодательной инициативы сопровождаются рядом проблем, преодоление которых еще предстоит. Действующий конституционно-правовой механизм отвечает сформулированным в прошлом десятилетии факторам к развитию народной законодательной инициативы: «рост культуры и образования в обществе, рост правовой культуры населения, становление стабильной многопартийной системы в России, повышение общей информированности населения, отдельных социальных групп о специфических проблемах, существующих в той или иной отрасли и требующих законодательного регулирования»⁴¹⁹.

К сожалению, установленный механизм к реализации народом законодательной инициативы либо предъявляет завышенные требования к современному пониманию уровня граждан, либо «не активирован». Народные законотворческие идеи требуют достойного внимания со стороны государственной власти, требуют понимания и осмысления народных законотворческих идей. Многие проблемы поднимаются учеными⁴²⁰, решение которых требует постоянной модернизации и реализации их на практике.

На современном этапе развитию института РОИ как формы законотворческой идеи народа требует активизации по вовлечению квалифицированных субъектов права. Путь развития РОИ не должен приводить к интерактивной игре⁴²¹. Законотворческие идеи должны быть направлены на улучшение качества жизни общества. Для формулирования законотворческой идеи необходимо

⁴¹⁹ *Худненко Л.А., Попова М.А.* Концепция Федерального закона «О народной законодательной инициативе в Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 9. С. 7.

⁴²⁰ *Едкова Т.А., Чертков А.Н., Зырянов С.М.* Государственные и общественные институты. Гражданские инициативы // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 111–122.

⁴²¹ *Волошинская А.А.* «Электронное участие» в России: новый инструмент взаимодействия государства и общества или электронная потемкинская деревня? // Информационное общество. 2016. № 1. С. 40–47.

условие обоснованности и необходимости ее реализации в качестве законодательной инициативы.

Механизм участия народа в региональном законотворческом процессе в рамках реализации законодательной инициативы обусловлен территорией и ее спецификой. Свобода проявления конституционной правосубъектности в реализации законодательной инициативы гражданами зависит от воли субъекта Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации расширяют круг участников гражданской законодательной инициативы. Устанавливаемый субъектами Российской Федерации процессуальный порядок по реализации гражданской (народной) законодательной инициативы обременен условиями по объединению определенной группы граждан, сложностями по оформлению законодательных инициатив, дополнительными ограничениями. Такой механизм усложняет процедуру для обычного населения и порождает снижение его активности, как следствие легитимации. Содействие в подготовке и осуществлении реализации законотворческих идей населения активизации будет способствовать вовлечению граждан в институт законодательной инициативы. Идея о принятии закона о механизме регулирования народных законодательных инициатив⁴²² становится актуальной.

3.2. Особенности участия общественных объединений в механизме реализации законодательных инициатив

Демократический принцип развития общества обеспечивается вовлечением общественных объединений в осуществлении круга государственных вопросов. Конституционное право граждан на объединение обеспечивает функцию по реализации власти посредством общественных объединений. Общественные

⁴²² *Нудненко, Л.А. и Попова, М.А.* Концепция Федерального закона «О народной законодательной инициативе в Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 9.

объединения создаются по инициативе граждан для реализации определенных интересов.

Осуществление объединений общества устанавливается федеральным законом в виде общественной организации, общественного движения, общественного фонда, общественно учреждения, органа общественной самостоятельности и политической партии (ст. 7)⁴²³. Список общественных объединений дополняется любыми формами негосударственных объединений граждан, в основе которых лежит публично-общественный интерес, среди которых: религиозные объединения, хозяйственные товарищества, территориальное общественное самоуправление⁴²⁴.

Из числа общественных объединений исключают общественную палату и общественные советы. Указывается, что общественная палата не относится к гражданскому обществу, их члены формируются управлением по кадрам Президента Российской Федерации⁴²⁵. Общественные объединения есть объединения самих граждан. В основу общественного объединения положены представительские начала: народные, рабоче-крестьянские, женские, творческие⁴²⁶ и др. Санкционирование предлагаемых кандидатов органами власти является наймом в рамках возникновения трудовых отношений.

Содержание правовых основ формирования общественной палаты не отражает характеристики прямого представительства народа. Общественная палата обеспечивает согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной

⁴²³ Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 02.06.2016 г.) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

⁴²⁴ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. М., 2007. Т. 1. С. 450.

⁴²⁵ Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / Т.А. Едкова, О.А. Иванюк, А.В. Сороко и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ПОЛИГРАФ-ПЛИУС, 2013. 160 с.

⁴²⁶ Авакьян, С.А. Гражданское общество, публичная власть и проблемы представительства // Роль и значение институтов гражданского общества в становлении государственности: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Государственный Совет Республики Татарстан, Академия наук Республики Татарстан, Республиканское общественное движение «Татарстан – новый век» – «Татарстан – яна гасыр». Казань, 30 июня 2014 г. / Ответственные редакторы: Д.Ш. Сулейманов, А.А. Тарханова, Казань: Заман., 2014. С. 16–27.

власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития⁴²⁷. Кроме того, в качестве одной из задач общественной палаты является проведение общественной экспертизы законопроектов. Такая форма деятельности обусловлена работой специалистов. Таким образом, справедливо название общественных палат «палатой при власти»⁴²⁸ для создания координационных механизмов взаимодействия государственной власти и общества.

Цели создания общественных объединений носят разнообразный характер. В процессе осуществления деятельности общественные объединения сталкиваются с необходимостью реализации законотворческой идеи, даже если таких задач не ставилось при создании. Выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти является одной из задач общественных объединений⁴²⁹. Справедливо утверждение, что стабильное длительное функционирование общественных объединений обеспечивает углубленное изучение проблемы в сфере своей деятельности, что порождает их активность в предложениях об изменении законодательства⁴³⁰.

Предлагается наделить общественные объединения правом законодательной инициативы в Конституции Российской Федерации⁴³¹. Возможно, это справедливо возродить советские конституционные основы по реализации законодательной инициативы общественными структурами. Некоторые виды общественных объединений обладают соответствующими ресурсами для реализации законодательной инициативы. Установление общественных объединений субъ-

⁴²⁷ Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

⁴²⁸ Ключников, А.Ю. Реализация права законодательной инициативы общественными объединениями в Российской Федерации// Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 1 (20). С. 24–33.

⁴²⁹ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп.: в 2-х томах. Т. 1. М.: Юристъ, 2007. С. 468.

⁴³⁰ Важнов С.С. Институт правотворческой инициативы граждан в системе народовластия в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 130.

⁴³¹ Карлина Т.Д. Правовой статус общественных объединений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Мытищи, 2009. С. 9.

ектом права реализации законодательной инициативы рассматривается как одна из форм общественного контроля⁴³². Была попытка реализовать такие предложения в Государственной Думе Федерального Собрания, но установлена нецелесообразность доводов⁴³³.

Наделение общественных организаций правом законодательной инициативы называют «конструктивной формой, способной обеспечивать влияние граждан на процесс законотворчества»⁴³⁴. Поскольку конституционного права на реализацию права законодательной инициативы у общественных объединений не установлено, предлагаются другие способы реализации законотворческих идей и предложений. В научных исследованиях предлагается обеспечить механизм реализации законодательной инициативы общественных объединений посредством принятия специализированного закона. Предполагается, что Федеральный закон «О законодательной инициативе общественных организаций» в перспективе позволит «эффективно реализовывать власть народа»⁴³⁵.

Принятие закона «О законодательной инициативе общественных организаций» не может обеспечить эффективность и активность реализации законодательной инициативы. На региональном уровне законотворчества некоторые субъекты Российской Федерации признали общественные объединения субъектами права законодательной инициативы. При принятии такого решения депутаты опасались активизации общественных объединений. Но на практике оказалось, что общественные объединения не проявили свою активность (выступления депутата Самарской губернской Думы Бобровой Натальи Алексеевны 26 мая 2017 г. на XV Международной научно-практической конференции по конституционному праву на тему «Конституционно-правовые аспекты форми-

⁴³² Гриб В.В. Система избирательных комиссий РФ как объект общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 42–46.

⁴³³ Гриб В.В. Законотворческая (правотворческая) инициатива как форма влияния институтов гражданского общества на органы государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 9–15.

⁴³⁴ Абрамова А.И. Лоббизм в законотворческой деятельности // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 15–25.

⁴³⁵ Струсь К.А. Государство и гражданское общество (Проблемы правового взаимодействия в России): дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 146.

рования концепции регулирования общественных отношений», г. Санкт-Петербург).

Основными способами реализации законодательной инициативы общественными объединениями остаются активность в осуществлении законотворческих идей и предложений посредством конституционных субъектов права. Федеральное законодательство устанавливает возможность к реализации некоторым видам общественных объединений права по реализации законодательной инициативы. Профсоюзы учреждены субъектами права реализации законодательной инициативы в сфере социально-трудовых отношений⁴³⁶. Предполагается, что профсоюзы могут реализовать законотворческую идею посредством обращения к конституционному субъекту права. Право на реализацию законотворческой идеи общественным объединениям предоставлено в рамках обращения к Президенту Российской Федерации⁴³⁷.

Субъектами права реализации законодательной инициативы федеральное законодательство наделяет молодежные и детские объединения, как одного из видов⁴³⁸. Формой такой реализации предполагаются законотворческие идеи и предложения.

Одной из форм реализации законодательной инициативы общественными объединениями является вовлечение в законотворческий процесс на стадии разработки законопроектов. Такая форма обеспечивается общественными палатами в рамках обеспечения общественной экспертизы и общественными советами. Следует обратить внимание на вопрос расширения площадок к обсуждению законопроектов, отмеченный Президентом Российской Федерации⁴³⁹.

⁴³⁶ Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 10-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

⁴³⁷ Указ Президента РФ от 13.04.1996 г. (ред. от 12.02.2015 г.) № 549 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального собрания Российской Федерации в законотворческом процессе» // СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1842.

⁴³⁸ Федеральный закон от 28.06.1995 г. № 98-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2503.

⁴³⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 // Росс. газ. 2014, 5 дек.

Общественные советы созданы не только на федеральном уровне, но и на региональных уровнях государственной власти. На федеральном уровне исполнительной власти создан общественный совет при МВД Президентом Российской Федерации⁴⁴⁰. Одной из задач Общественного совета является обеспечение проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов в вопросах деятельности органов внутренних дел. Но и в этой сфере усматриваются проблемы, одна из которых обеспечение доступа общественных объединений к информации. Решением проблемы предлагается введение должности социального полицейского, обеспечивающего «работу по разъяснению прав и обязанностей граждан, выявлению актуальных проблем в обществе, содействию в их разрешении»⁴⁴¹. Кстати, предполагается, что такая должность уже имеется в структуре полиции – участковый уполномоченный полиции. Но ввиду объемов работы у полицейского проблема остается.

Предлагаются иные формы участия общественных объединений в законотворческом процессе по реализации законодательной инициативы. Так, одной из форм реализации законодательной инициативы признается вовлечение представителей общественных объединений в работу временных рабочих органов по разработке проектов законодательных актов⁴⁴². Процессуальный порядок реализации этой формы участия общественных объединений в законотворческом процессе не устанавливается. Это является ключевой проблемой. Обеспечить обсуждение законопроекта общественным объединением достаточно сложно. Предполагается, что обсуждение законопроекта должно рассматриваться как экспертная деятельность общественного объединения. При этом появ-

⁴⁴⁰ Указ Президента РФ от 28.07.2011 г. № 1027 (ред. от 24.07.2015 г.) «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4712.

⁴⁴¹ *Васильев С.А.* Основные формы взаимодействия полиции с общественностью: проблемы и перспективы развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. С. 20–22.

⁴⁴² *Шерязова А.С.* Взаимоотношения государственных органов и общественных объединений: конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 16.

ляется вопрос учета мнения общественного объединения, который носит факкультативный характер.

Формы участия всякого вида общественного объединения в механизме реализации законодательной инициативы имеют равную политико-правовую природу. В научных исследованиях институты гражданского общества общественное объединение и политическая партия разграничивают, выделяют⁴⁴³. На такое разграничение понятий указывается и в позициях Конституционного Суда («...политическим партиям, другим общественным объединениям и религиозным объединениям...»⁴⁴⁴). По Федеральному закону «О политических партиях» политическая партия является видом общественного объединения. Политические партия являются единственным видом общественного объединения, наделенным правом выдвижения кандидатов (списка кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности⁴⁴⁵. Политическая партия выделяется из совокупности видов общественных объединений политического направления деятельности, у которой ключевой задачей ставится вовлечение в государственную власть, в том числе в законотворческую деятельность. Поэтому политические партии как вид общественных объединений осуществляют роль профессионального участника в законотворческой деятельности по реализации законодательной инициативы.

Федеральное законодательство не наделяет политические партии субъектом права реализации законодательной инициативы. Политические партии не обладают равным положением в сфере реализации законотворческих инициа-

⁴⁴³ Алферов В.В. Совершенствование конституционно-правового механизма реализации права человека и гражданина на предпринимательскую деятельность // Современное право. 2016. № 7. С. 36–41.

⁴⁴⁴ Решение Конституционного Суда РФ от 28.05.2013 г. «Об утверждении обзора практики Конституционного Суда Российской Федерации за первый квартал 2013 года» // Официальные документы в образовании. 2013. № 21 (извлечение).

⁴⁴⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 13.04.2017 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128 и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой граждан И.Л. Трунова и М.В. Юревича» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2655.

тив. Преимуществом парламентской политической партии в числе других общественных объединений является возможность реализовать законодательные инициативы через своих депутатов во фракциях Государственной Думы Федерального Собрания. Остальные политические партии реализуют право на законодательную инициативу на общих основаниях, определенных для иных общественных объединений. Хотя в субъектах Российской Федерации оппозиционным партиям представляется дополнительная гарантия по реализации законодательной инициативы⁴⁴⁶.

Попытка уравнивания статуса политических партий в сфере реализации законотворческих инициатив была предпринята. Так, в Государственной Думе шестого созыва депутат С. Иванов выдвигал предложение о внесении изменений в регламент палаты, обеспечивающий возможность вносить законодательные инициативы политическим партиям⁴⁴⁷. Предлагалось политическим партиям, не прошедшим в Государственную Думу, предоставить право вносить законодательные идеи Председателю Государственной Думы и профильному комитету. Но инициатива не была поддержана ввиду переизбытка инициатив от субъектов права законодательной инициативы.

Основным идеологическим документом по реализации законотворческих инициатив является программа политической партии. Политические партии предлагают основные идеи законопроекта еще на стадии избирательных кампаний. На официальных сайтах политических партий размещены законодательные инициативы, предлагаемые партией. Так, на сайте партии «Справедливая Россия» размещается график совершенствования законодательства в виде таблицы с указанием сроков подготовки законопроектов, сборник законодательных инициатив.

⁴⁴⁶ Постановление Магаданской областной Думы от 13.02.2004 г. № 772 (ред. от 24.04.2015 г.) «О Регламенте Магаданской областной Думы»// Магаданская правда (приложение). 2004, 3 марта.

⁴⁴⁷ Субботина, С. Непарламентским партиям дадут законодательную инициативу // Известия. 2014, 23 янв.

Одной из форм осуществления общественных объединений признаны религиозные объединения, обеспечивающие «общественно полезные функции»⁴⁴⁸. Религиозные объединения по ст. 14 Конституции отделены от государства. О необходимости взаимодействия государства и религиозных объединений говорится во многих научных трудах. Справедливо указывается, что необходим «правовой фундамент таких взаимоотношений»⁴⁴⁹.

Религиозные объединения являются добровольным объединением граждан Российской Федерации с целью совместного вероисповедания и распространения религии⁴⁵⁰. Своей целью этот вид объединений не ставят участие в политической жизни, но такие формы гарантированы. Одной из проявленных форм участия религиозных организаций в политической жизни отмечается возможность на организацию проведения и участие в публичных мероприятиях в рамках Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»⁴⁵¹.

Законодательная инициатива как форма реализации публичной политической власти религиозными организациями может быть реализована через комитет Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений. Государство должно поддерживать религиозные инициативы, поскольку они служат социальным целям⁴⁵². В рамках выявления перспективных законодательных идей и предложений комитет

⁴⁴⁸ Авакьян, С.А. Собственность религиозной организации: некоторые актуальные вопросы. Конституционное право России: избранные статьи 2010–2016. Махачкала: Издательство ДГУ, М.: Изд-во Проспект, 2016. С. 327.

⁴⁴⁹ Авакьян, С.А. Религиозные организации и гражданское общество: конституционно-правовые аспекты // Государства, Церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы: материалы VII междунар. Науч. конф., посвященной 500-летию со дня представления Преподобного Иосифа Волоцкого / кол. авторов; под ред. С.Н. Бабурина и А.М. Осавелюка. М.: Книжный мир, Московский университет имени С.Ю. Витте, 2015. С. 33–40.

⁴⁵⁰ Федеральный закон от 26.09.1997 г. № 125-ФЗ (ред. от 06.07.2016 г.) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

⁴⁵¹ Уваров А.А. Вопросы конституционно-правового статуса общественных некоммерческих организаций // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 39–42.

⁴⁵² Волосникова Л.М., Тарасевич И.А. Нравственно-мировоззренческая функция образования: конституционно-правовые аспекты // Журнал российского права. 2006. № 8.

Государственной Думы организует и проводит встречи с религиозными объединениями. Так, 26 января 2017 г. проведены V Рождественские Парламентские встречи, в рамках которых Комитет совместно с Синодальным отделом Московского Патриархата по взаимодействию Церкви с обществом и СМИ провел заседание «круглого стола» на тему: «Религия. Общество. Государство». В рамках «круглого стола» были обсуждены законотворческие предложения по внесению ряда изменений в ряд федеральных законов, направленных на усиление сотрудничества Церкви и государства, сохранение и укрепление общественного согласия и единства граждан России, межконфессионального мира, духовно-нравственных начал в общественной жизни, реализацию конституционных прав граждан на свободу вероисповедования. Среди ключевых законотворческих предложений, которые приняты к разработке Комитетом по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений:

- внесение изменений в статью 24 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях», статью 133.1 Трудового кодекса Российской Федерации и статью 7 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», предусматривающие возможность гибкого подхода к решению вопроса о размере оплаты труда работников религиозных организаций;

- внесение изменений в Федеральный закон «О свободе совести и религиозных объединениях» в части регламентации статуса домовых храмов, функционирующих при больницах, организациях социального обслуживания населения, а также в воинских частях;

- внесение изменений в статью 8 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», допускающих включение сведений о вероисповедании исключительно в наименования религиозных организаций и иных юридических лиц, созданных ими либо с их участием. Остальные юри-

дические лица будут лишены права включать в свои наименования сведения о вероисповедании⁴⁵³.

Религиозные объединения активно реализуют свои законотворческие идеи, формируемые на научных конференциях. Такие конференции проходят во всех городах России. Так, в городе Уфе 24 мая 2017 г. при поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации состоялась Межрегиональная научно-практическая конференция «Противодействие распространению идеологии экстремизма и терроризма среди молодежи». В число организаторов вошли Центральное Духовное управление мусульман России, Духовное управление мусульман Республики Башкортостан, Национальный антитеррористический комитет Российской Федерации, руководство Республики Башкортостан, в том числе Совет по государственно-конфессиональным отношениям при Главе Республики Башкортостан, Межведомственный совет общественной безопасности Республики Башкортостан, Министерство молодежной политики и спорта Республики Башкортостан. По итогам конференции были сформулированы законотворческие предложения в резолюции, направленной Федеральному Собранию России, Правительству России, а также правоохранительным службам и ведомствам. Ключевые идеи законотворческих инициатив:

1. Ввести процедуру обязательного тестирования молодых людей – учащихся старших классов средней школы, студентов колледжей и вузов на предмет принадлежности к последователям радикального ислама, восприимчивости идей экстремистского толка и наличия суицидальных наклонностей;

2. Ужесточить контроль за выезжающими за рубеж для получения религиозного образования российскими гражданами⁴⁵⁴.

⁴⁵³ Официальный сайт Комитета Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений. Доклад председателя Комитета С.А. Гаврилова. [Электронный ресурс]: <http://www.komitet2-22.km.duma.gov.ru/Novosti/item/5763533> и сайт Международные рождественские образовательные чтения [Электронный ресурс]: <https://mroc.pravobraz.ru/kruglyj-stol-na-temu-religiya-obshhestvo-gosudarstvo-sovershenstvovanie-zakonodatelstva-o-religioznyx-organizatsiyax-sostoyalsya-v-ramkax-provodimyx-v-gosudarstvennoj-dume-v-rozhdestvenskix-parlam/>

Религиозные объединения и иные общественные объединения реализуют свои законотворческие идеи и предложения также через отдел по делам религиозных организаций и отдел по делам общественных объединений и политических партий в структуре департамента по делам некоммерческих организаций Минюста России. В числе полномочий Департамента по делам некоммерческих организаций Минюста России устанавливается три формы реализации законодательной инициативы⁴⁵⁴. Первой формой является разработка законопроектов. Вторая форма реализуется посредством экспертизы концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, предлагаемых для включения в планы законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации. И третья форма реализации законодательной инициативы – подготовка проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов. Проблемным является вопрос обеспечения мнения общественных объединений при осуществлении Департаментом этих трех форм реализации законодательной инициативы.

Итак, реализация законодательной инициативы общественными объединениями на современном этапе развития гражданского общества сопровождается недостаточным уровнем правового регулирования. Федеральные законы наделяют общественные объединения (профсоюзы, молодежные и детские объединения) правом реализации законодательной инициативы, но механизма и формы реализации детально не регламентированы. Политические партии как вид общественного объединения способны реализовать право на законодательную инициативу через депутатов парламента, но оппозиционные непарламентские партии лишены такого права в федеральном парламенте. Вовлечение общественных объединений в процедуру экспертной деятельности (обсуждение законопроекта при его разработке) не устанавливает гарантий по учету мнения

⁴⁵⁴ Официальный сайт центрального духовного управления мусульман. Правительству предложили тестировать студентов на радикальный исламизм. [Электронный ресурс]: http://cdum.ru/news/43/8459/?sphrase_id=11197.

⁴⁵⁵ Приказ Минюста РФ от 15 июня 2009 г. № 187 «Об утверждении Положения о Департаменте по делам некоммерческих организаций» // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации, 2009 г. № 8.

общества. Да и сам перечень общественных объединений подвергается критике. Слабо проявлен механизм реализации законотворческих предложений религиозных организаций, которые должны вовлекаться в законотворческий процесс по реализации законодательной инициативы в рамках собственного ведения (вопросов веры исповедания).

3.3. Местное самоуправление как субъект права законотворческой инициативы

Местное самоуправление вовлекается в законотворческий процесс регионального уровня. Система органов местного самоуправления и другие правовые основы функционирования муниципальных образований установлена в специализированном законе⁴⁵⁶. Но закон не содержит положения о порядке и механизмах реализации законодательной инициативы местным самоуправлением. По Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Исключительной компетенцией субъектов Российской Федерации является вопрос определения субъектов права на реализацию законодательной инициативы местным самоуправлением.

Федеральный закон № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. определяет в качестве субъекта права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации представительный орган местного самоуправления. Представительный орган местного самоуправления наделяется законотворческими полномочиями. Законо-

⁴⁵⁶ Федеральный закон от 6 окт.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

творческая деятельность представительного органа местного самоуправления осуществляется посредством использования института законодательной инициативы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Практика по наделению субъектов права реализации законодательной инициативы на уровне местного самоуправления позволяет сформулировать некоторые модели по установлению субъектов права законодательной инициативы на уровне местного самоуправления.

Самой распространенной моделью является ограничение права участия местного самоуправления в региональном законодательном процессе в порядке законодательной инициативы в пределах только одного органа – представительного органа местного самоуправления. Императивное предписание федерального закона № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. дублируется в законах субъектов Российской Федерации.

Такая модель избрана в преимущественном большинстве субъектов. Более 2/3 субъектов Российской Федерации: в Алтайском крае, в г. Москве, в г. С. Петербурге, в Краснодарском крае, в Новосибирской области, в Тульской области, в Свердловской области, во Владимирской области, в Рязанской области, в Амурской области, в Мурманской области, в Вологодской области, в Красноярском крае, в Орловской области, в Омской области, в Челябинской области, в Омской области, в Воронежской области, в Нижегородской области, в Брянской области, в Сахалинской области, в Липецкой области, в Ивановской области, в Кировской области, в Костромской области, в Курганской области, в Кемеровской области, в Астраханской области, в Саратовской области, в Смоленской области, в Белгородской области, в Курской области, в Еврейской Автономной области, в Чукотском автономном округе, в Ямало-ненецком Автономном округе, в Ленинградской области, в Кабардино-Балкарской Республике, в Карачаево-Черкесской Республике, в Пензенской области, в Приморском крае, в Республике Башкортостан, в Республике Бурятия, в Республике Дагестан, в Республике Калмыкия, в Республике Марий Эл, в Республике Саха

(Якутия), в Республике Северная Осетия-Алания, в Республике Татарстан, в Республике Тыва, Республике Ингушетия, в Республике Карелия, в Республике Хакасия, в Тюменской области, в Удмуртской Республике, в Республике Коми, в Чувашской Республике, в Хабаровском крае.

Модель дублирования федерального законодательства исключает активизацию субъектов права законодательной инициативы. Безынициативное поведение субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод о наличии определенной заинтересованности субъектов Российской Федерации по сокращению круга субъектов права законодательства в региональных парламентах. Такой способ реализации местным самоуправлением права законодательской инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации нежелателен в условиях современной активизации реализации конституционного права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации

Модель дублирования порождает многоуровневые законодательские инициативы. Так, в Хабаровском крае Собрание депутатов муниципального района (муниципальное образование Хабаровский муниципальный район в составе субъекта Российской Федерации Хабаровский край) обладает правом законодательной инициативы в Законодательной Думе Хабаровского края. Представительный орган местного самоуправления вправе выступать с правотворческой инициативой перед Собранием депутатов в следующих вариантных группах: инициативная группа граждан, депутаты Собрания депутатов, глава муниципального района, представительные органы поселений, входящих в состав муниципального района, органы территориального общественного самоуправления⁴⁵⁷.

Представительный орган местного самоуправления при осуществлении многоуровневой законодательной инициативы обладает императивным правом

⁴⁵⁷ Решение Собрания депутатов Хабаровского муниципального района от 31 января 2006 года № 123 (ред. от 23.04.2013 года) «Об утверждении Положения» (вместе с «Положением о Собрании депутатов Хабаровского муниципального района Хабаровского края») // Вестник Хабаровского муниципального района Хабаровского края. 2006. № 1. Ст. 206.

на изменение концепции законопроекта, или отклонении возможности в реализации законотворческой инициативы. Не исключается изменение законотворческой идеи, которая получит статус законопроекта. Дополнительно на представительный орган возлагается бремя по рассмотрению правотворческих инициатив и преобразование их в законодательную инициативу. На представительный орган местного самоуправления возлагается несвойственная данному органу функция по законотворчеству.

Такую распространенную модель можно признать малоэффективной и несоответствующей правовой природе субъектного состава органов местного самоуправления. Отсутствие расширенного перечня субъектов реализации законодательной инициативы указывает об отсутствии желания у субъектов Российской Федерации использовать потенциал законотворческой инициативы, реализуемый на уровне органов местного самоуправления.

Следующая модель устанавливает четкий перечень субъектов права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. Наряду с представительными органами власти в Конституции (Уставе) субъекта Российской Федерации в число органов, осуществляющих право законодательной инициативы, включается Совет (ассоциации) муниципальных образований. Такой способ осуществления законотворческой инициативы реализуется муниципальными образованиями в Волгоградской области, в Забайкальском крае, в Калининградской области, в Калужской области, в Камчатском крае, в Московской области, в Ненецком автономном округе, в Новгородской области, в Республике Мордовия, Ставропольском крае, в Тамбовской области, в Ульяновской области.

Наряду с представительными органами местного самоуправления субъектами права реализации законодательной инициативы устанавливаются главы муниципального образования. Такое закрепление находит свое применение в уставах Иркутской области, Магаданской области, Оренбургской Области, Пермского края, Псковской области, Ростовской области, Самарской области, Тверской области, Томской области, Ярославской области,

Следующая модель обеспечивает расширительный перечень субъектов права реализации законодательной инициативы. Отсутствует четкий перечень субъектов права по реализации законодательной инициативы уровня местного самоуправления.

Реализация такой модели способствует развитию народной демократии. К сожалению, модель установлена только в двух субъектах Российской Федерации. В Архангельской области устанавливается, что правом внесения проектов областных законов и постановлений Архангельского областного Собрания в порядке законодательной инициативы в областное Собрание обладают органы местного самоуправления⁴⁵⁸. Устав Архангельской области не ограничивает местное самоуправление по реализации законотворческой процедуры в Архангельском областном Собрании, а наделяет все органы местного самоуправления правом законодательной инициативы. Основной закон Архангельской области учреждает право по внесению не только законодательной инициативы, но и проектов постановлений, что существенно расширяет пределы участия в региональном законотворчестве местного самоуправления.

Аналогично в Думе Ханты-Мансийского автономного округа–Югра право законодательной инициативы принадлежит органам местного самоуправления муниципальных образований автономного округа⁴⁵⁹. Таким образом, круг субъектов права законотворческой инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации на уровне органов местного самоуправления расширяется до создаваемых органов в каждом муниципальном образовании данного субъекта.

Данная модель может быть использована в качестве образца для других субъектов Российской Федерации, поскольку предоставляет право на реализацию всем органам местного самоуправления права законодательной инициати-

⁴⁵⁸ Устав Архангельской области: решение Архангельского обл. Собрания депутатов от 23 мая 1995 года № 36 (принят Архангельским областным Собранием депутатов 23.05.1995 года): (ред. от 05.06.2013 года) // Волна от 3 апр. 2001 года, С. 4–6

⁴⁵⁹ Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: закон от 26 апреля 1995 года № 4-оз: принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа 26 апреля 1995 года // Новости Югры от 26 апреля 2005 года, С. 3–7.

вы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации.

Местное самоуправление лишено права законодательной инициативы в федеральном парламенте России, что влечет исключение участия местного самоуправления в законодательном процессе общенационального уровня. Именно поэтому предполагается предоставить возможность по расширению круга субъектов, вовлекаемых на уровне регионального законодательного процесса. Последняя модель по установлению субъектов права реализации законодательной инициативы способствует развитию механизма реализации права законодательной инициативы местным самоуправлением через создаваемые ими органы. Предлагается обратить внимание субъектов Российской Федерации к усовершенствованию модели реализации демократических основ, способствующих активизации законодательской деятельности местного уровня в России.

Механизм реализации органами местного самоуправления законодательной инициативы усложнен на практике отсутствием детализации процедурных правил. На практике встречаются безосновательные отказы региональных парламентов при реализации законодательной инициативы. Так, Орским городским Советом депутатов на двадцать пятом заседании вынесено решение о внесении законодательной инициативы по изменению федерального налогового законодательства⁴⁶⁰ с просьбой к Законодательному Собранию Оренбургской области о поддержке инициативы представительного органа в федеральном парламенте. Законодательным Собранием Оренбургской области предложение представительного органа местного самоуправления муниципального образования город Орск отклонено без указания причин возврата⁴⁶¹. Такой случай от-

⁴⁶⁰ Решение Орского городского Совета депутатов № 25-414 от 24.08.2012 г. «О законодательной инициативе по принятию федерального закона «О внесении изменений в статью 48 части первой Налогового кодекса Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://orsk-gorsovnet.ru>.

⁴⁶¹ Письмо Председателя Законодательного Собрания Оренбургской области Председателю Орского городского Совета депутатов Л.К. Березняку № 23-01/492-и от 29.11.2012 г. // номенклатура дел Орского городского Совета депутатов № 04-15 «Поступающие документы» вх. № 04-14/648 от 04.12.2012 г.

каза представительному органу местного самоуправления формирует негативное отношение к развитию инициативы муниципальных образований по реализации законодательной инициативы. Предполагается не только обеспечение поддержки законотворческой идеи местному самоуправлению, но и оказание содействия в ее реализации.

Основной целью к предоставлению местному самоуправлению права законодательной инициативы является формой реализации интересов местного сообщества. Основной проблемой для реализации законотворческих идей местным самоуправлением остается законотворческая работа по прохождению трех этапов (установление идеи в концепции (1), разработка законопроекта (2), подготовка документов к внесению в законодательный орган (3)). Для субъектов права реализации законодательной инициативы муниципального уровня даже первый этап является сложным труднопреодолимым препятствием.

Первичной задачей является определение перечня предметов ведения местного самоуправления, в рамках которых имеется возможность к реализации законотворческого предложения. Вопрос определения пределов ведения местного самоуправления, в рамках которых они могут реализовать законодательную инициативу, даже для ученых является неоднозначной проблемой на современном этапе развития института местного самоуправления⁴⁶². Местному самоуправлению не определены пределы сферы предмета ведения в действующем законодательстве, в рамках которых они могут реализовать право законодательной инициативы. По умолчанию местное самоуправление определяет предмет правового регулирования законотворческой идеи самостоятельно. Неопределенность сферы предметов ведения местного самоуправления четко сформулирована в тезисе: «Народная тьма глухой провинции задерживает политическое развитие всей страны»⁴⁶³. Как видим, любая законотворческая идея

⁴⁶² *Шугрина Е.С.* Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // *Муниципальное право*. 2014. № 4. С. 2–19.

⁴⁶³ *Елистратов А.И.* Основные начала административного права. М., 1914. С. 29.

местного самоуправления может стать законодательной инициативы после ее эффективного обоснования.

Задачей второго этапа по разработке законопроекта представляется практически невозможной работой для предоставляемых субъектов права. О сложностях постижения правил и механизме разработки и подготовке и трудозатратах авторской работы представлены доводы в начале книги. Не всем субъектам права реализации по силам преодолеть эти этапы. На первый взгляд глава муниципального образования или представительный орган местного самоуправления обладает техническими возможностями, способны обеспечить привлечение специалистов в лице муниципальных служащих соответствующего отдела исполнительно-распорядительного органа местной администрации. Но вопрос квалификации и профессионализма муниципальных служащих в сфере законотворчества является сомнительным фактом. Деятельность таких служащих направлена на выполнение специализированной функции и не обеспечена законотворческими навыками.

На третьем этапе реализации законодательной инициативы по внесению субъектом права законопроекта в законодательный орган субъекта Российской Федерации появляются установленные законами препятствия по обеспечению соответствующих приложений. Так, в Оренбургской области принят специальный закон, устанавливающий механизм реализации законодательной инициативы местным самоуправлением. Законом устанавливается перечень документов, прилагаемый одновременно при внесении законопроекта субъектами права на уровне местного самоуправления:

1. Пояснительная записка к законопроекту, в которой обосновывается необходимость его принятия с указанием прогноза социально-экономических и иных последствий принятия закона;
2. Финансово-экономического обоснования законопроекта в соответствии с рекомендуемой структурой;
3. Перечень правовых актов, подлежащих признанию утративших силу, приостановлению, изменению или принятию в случае принятия закона;

4. Справки о подготовке проекта закона, в которой отражено согласование проекта с заинтересованными организациями;

5. Заключение экологической экспертизы на проект закона в случаях, предусмотренных федеральным законодательством;

6. Акт субъекта права законодательной инициативы о назначении лица, ответственного за подготовку законопроекта к первому чтению, и представление проекта закона в региональном парламенте⁴⁶⁴.

Данный перечень является типовым для всех субъектов права реализации законодательной инициативы в региональном парламенте. Специализированные законы о порядке реализации представительными органами местного самоуправления действуют в Алтайском крае и Тюменской области. В Алтайском крае типовой перечень дополнен требованиями о приложении к законопроекту статистических и иных сведений, требуемых для обоснования внесения проекта⁴⁶⁵. В большинстве субъектов Российской Федерации специализированные законы о механизме реализации законодательной инициативы местным самоуправлением утратили силу. Для всех вносимых законопроектов действуют единые правила вне зависимости от субъекта права реализации законодательной инициативы.

Проблемой для местного самоуправления остается подготовка не только законопроекта, но и перечня требуемых приложений. При сборе материала к исследованию темы монографии автором была проведена беседа с представителем субъекта права реализации законодательной инициативы в муниципальном образовании. В ходе беседы с депутатом представительного органа на вопрос о причинах неактивности реализации законодательной инициативы уста-

⁴⁶⁴ Закон Оренбургской области от 04.09.1996 г. (ред. от 23.12.2013 г.) «О порядке осуществления права законодательной инициативы органами местного самоуправления в Оренбургской области»: принят решением Законодательного Собрания Оренбургской области от 04.09.1996 г. // Южный Урал. 1996. 2 окт., с. 2.

⁴⁶⁵ Закон Алтайского края от 06.12.2010 г. № 107-ЗС «О порядке реализации права законодательной инициативы в Алтайском краевом Законодательном Собрании представительными органами муниципальных образований»: принят Постановлением АКЗС от 02.12.2010 г. № 615 // Сборник законодательства Алтайского края». 2010. № 176, ч. 1. С. 27.

новлены проблемы уже на первичном этапе по разработке законотворческого предложения. Сложно преодолимым препятствием местного самоуправления как для самостоятельного субъекта права реализации законодательной инициативы является подготовка социально-экономического обоснования.

Депутаты представительного органа, как правило, не обладают навыками к осуществлению законотворческой деятельности по реализации законодательной инициативы. Заявленный тезис о формировании профессиональных компетенций молодых депутатов представительных органов местного самоуправления⁴⁶⁶ становится наиболее актуальным в рамках реализации законодательной инициативы.

Перспективным будет для субъектов Российской Федерации перенять опыт Краснодарского края. Представительный орган местного самоуправления в Краснодарском крае наряду с законопроектом может обратиться в Законодательное Собрание с законодательным предложением о разработке и принятии новых законов как форму законодательной инициативы⁴⁶⁷. Такая форма реализации законодательной инициативы местного самоуправления оптимально подходит для поселений.

Реализации законодательной инициативы будет способствовать детализация в нормах права механизма подготовки законопроекта. Примером детализированного регламентирования законотворческой деятельности по подготовки законопроекта может послужить Регламент Думы Качканарского городского округа⁴⁶⁸. Предложения по осуществлению законодательной инициативы вносятся в Думу городского округа постоянной комиссией или группой депутатов

⁴⁶⁶ Кеня И.А. Формирование профессиональных компетенций молодых депутатов представительных органов муниципальных образований в субъекте Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 3. С. 22–27.

⁴⁶⁷ Закон Краснодарского края от 09.12.1997 г. № 112-КЗ (ред. от 12.07.2011 г.) «О порядке осуществления права законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления в Краснодарском крае»: принят ЗС Краснодарского края 25.11.1997 г. // Кубанские новости. 1998, 13 янв.

⁴⁶⁸ Решение Думы Качканарского городского округа от 25.02.2010 г. № 14 (ред. от 23.09.2015 г.) «Об утверждении Регламента Думы Качканарского городского округа» // Качканарское время. 2010, 29 дек.

численностью не менее одной трети от установленного числа депутатов Думы городского округа. Разработка проекта областного закона поручается постоянной комиссии. При оформлении законопроектов должны учитываться требования к порядку подготовки проектов законов, установленные законодательством Свердловской области, Уставом Свердловской области, Регламентами Областной Думы и Палаты Представителей и Регламентом. Ключевым условием является обеспечение проведения юридической экспертизы с привлечением при необходимости специалистов.

Не менее важной проблемой является отсутствие прозрачности в механизме реализации местным самоуправлением законодательной инициативы. Перспективным будет введение общественного контроля населения над деятельностью представительных органов по реализации данной функции. Позитивной можно назвать работу Орского городского Совета депутатов по введению в практику электронного документооборота с 2013 года, которая способна оказать положительное влияние на развитие перспективы сближения органов государственной власти (парламента) и населения в сфере реализации законодательной инициативы. Созданный представительным органом местного самоуправления электронный сайт <http://orsk-gorsovet.ru> содержит информацию о проводимых мероприятиях. На сайте размещается информация о проектах решений рассматриваемых органом, что обеспечивает своевременное общественное участие в делах представительного органа. Видится перспективным отображение обратной связи с региональным парламентом (результаты инициатив, обращений) на Интернет-сайте в целях возможного общественного резонанса.

Механизм реализации законодательной инициативы на современном этапе осуществляется с трудом. Проблемы заключаются не только в отсутствии активности, но и в необходимости детализации в правовых нормах вопросов механизма процессуального порядка в реализации законодательной инициативы. Существующих законодательных установлений не достаточно. Выявленные проблемы указывают на неспособность местного самоуправления на современ-

ном этапе без поддержки осуществить реализацию законотворческих предложений. Одним из предложений к осуществлению такой поддержки может быть обеспечение региональной законодательной властью в рамках предоставления возможности упрощения процедуры по реализации законодательной инициативы до уровня законотворческих предложений. Местное самоуправление (особенно поселения) не обладают достаточными ресурсами (человеческими в первую очередь) к осуществлению качественной разработки законопроекта и внесению законодательной инициативы в региональный парламент.

Глава 4. Проблемы реализации законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации

4.1. Специфика по установлению субъектов права реализации законодательной инициативы

Российская Федерация является федеративным правовым государством, что позволяет выбирать способ федеративного строительства. Процесс законодательства направлен на развитие механизмов регулирования социальных отношений и обусловлен объективной реальностью⁴⁶⁹. В федеративном государстве учреждается право субъектов федерации на принятие собственного законодательства. Именно поэтому исследование проблем законодательного процесса в субъектах Российской Федерации способствует развитию федеративных отношений.

Начало регионального законотворческого процесса обусловлено установление субъектов права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти. Такое право по Федеральному закону № 184-ФЗ от 6 октября 1999 года принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), и представительным органам местного самоуправления. Диспозитивная норма по предоставлению возможности усмотрения субъектов Российской Федерации самостоятельно дополнять круг субъектов права реализации законодательной инициативы активно используется. Отмечается тенденция к расширению круга субъектов права по реализации законодательной инициативы⁴⁷⁰. Вопрос регулирования права законодательной инициативы основан на принципе

⁴⁶⁹ Altunin, S.M., 2013. Procedure of arrangement of conflict of interest in federal state authority bodies. Law and modern states, 5 (4), 38–45.

⁴⁷⁰ Анисимова, Е.А. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: новеллы правового регулирования // К проблемам выявления и устранения дефектов нормативно-правовых актов // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире: материалы конференции: в 4 ч. Ч. 1. М.: Проспект, 2017. 351–356.

многообразия и самостоятельности субъектов Российской Федерации в данном вопросе, но анализ практики субъектов Российской Федерации позволяет выделить некоторые группы субъектов права законодательной инициативы.

Федеральный закон № 184-ФЗ от 6 октября 1999 года содержит императивные условия по наделению права законодательной инициативы депутатов. Предполагается, что численность депутатов включает не менее двух (во множественном числе). Субъекты Российской Федерации раскрывают собственное содержание данного понятия в региональных нормах права. Субъекты права законодательной инициативы установлены в Конституциях и уставах субъектов Российской Федерации. Формулировка «депутаты» не содержит указания на численность и содержание. Под этим понятием субъекты Российской Федерации понимают структурные компоненты регионального парламента:

- депутат единолично (Алтайский край, Калужская область, Красноярский край, Ивановская область, Иркутская область, Тверская область, Ненецкий автономный округ, Республика Алтай);

- Председатель (Пензенская область, Республика Коми, Республика Калмыкия, Магаданская область)

- Комитеты и/или комиссии (Оренбургская область, Москва, Московская область, Ленинградская область, Приморский край, Тюменская область, Калужская область, Краснодарский край, Новосибирская область, Удмуртская Республика, Тульская область, Рязанская область, Республика Коми, Чувашская Республика, Орловская область, Республика Башкортостан, Омская область, Нижегородская область, Республика Марий Эл, Липецкая область, Ивановская область, Самарская область, Костромская область, Курганская область, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Пермский край, Республика Калмыкия, Республика Тыва, Тамбовская область, Республика Крым, Ямало-ненецкий автономный округ, Республика Алтай, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра);

- Совет законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (Удмуртская Республика, Республика

Коми, Орловская область, Брянская область, Самарская область, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Псковская область)

– Фракции (Оренбургская область, Москва, Московская область, Ленинградская область, г. Санкт-Петербург, Тюменская область, Калужская область, Удмуртская Республика, Владимирская область, Орловская область, Нижегородская область, Брянская область, Ивановская область, Самарская область, Пермский край, Республика Тыва, Тверская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра);

– Органы, в состав которых входят депутаты (Московская область, Орловская область);

– Депутатские объединения (Оренбургская область, Брянская область, Самарская область, Костромская область, Пермский край, Тверская область, Тамбовская область, Ямало-ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра)

– Только постоянные комитеты или иные постоянные депутатские образования (Хабаровский край, Калининградская область, Алтайский край, Краснодарский край, Брянская область, Тверская область, Магаданская область).

Субъекты Российской Федерации в термине «депутаты» используют правовое закрепление понятия «органов» парламента без указания на депутатов (г. Санкт-Петербург). При этом понятия «органы» не входят в понятие «депутатские объединения», поскольку между ними указывается союз «и»⁴⁷¹. По Уставу органами Законодательного Собрания г. Санкт-Петербурга являются: комитет по законодательству, бюджетно-финансовый комитет, постоянные комиссии (не более семи постоянных комиссий). Понятие «орган» означает осуществление полномочий от имени юридического лица в пределах предмета ведения⁴⁷². Предполагается внести уточнения в сферу предмета ведения, в рамках которого будет осуществляться законодательная инициатива органа. Кроме

⁴⁷¹ Устав Санкт-Петербурга: принят Законодательным Собранием г. Санкт-Петербург // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1998. № 5–6. С. 3.

⁴⁷² Романов, А.В. К вопросу о понятии коллегиального органа // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2011. № 3. С. 81.

того, в составе парламента имеются и вспомогательные органы (аппарат, или экспертные комиссии). По смыслу предоставленного права к органам вспомогательного характера могут быть применены субъективные права по реализации законодательной инициативы. Установление субъектов права законодательной инициативы не противоречит федеральному законодательству, но уточнить необходимо.

Конституции и Уставы устанавливают широкий круг субъектов права законодательной инициативы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъектов Российской Федерации. Предлагаем выделить некоторые группы: органы государственной власти субъектов Российской Федерации (первая группа (1)), органы государственной власти Российской Федерации (вторая группа (2)), общественные объединения и межрегиональные (территориальные) публично-правовые объединения и граждане (третья группа (3)).

Круг субъектов права реализации законодательной инициативы в региональном законодательном процессе субъектами Российской Федерации дополняется группой органов государственной власти субъектов Российской Федерации (1):

– Избирательная комиссия в субъекте Российской Федерации (Оренбургская область, г. Москва, Московская область, Ленинградская область, Архангельская область, Алтайский край, Приморский край, Тюменская область, Калужская область, Краснодарский край, Тульская область, Свердловская область, Рязанская область, Ульяновская область, Ставропольский край, Амурская область, Ярославская область, Мурманская область, Томская область, Красноярский край, Орловская область, Республика Башкортостан, Новгородская область, Челябинская область, Волгоградская область, Воронежская область, Ростовская область, Нижегородская область, Республика Хакасия, Брянская область, Сахалинская область, Ивановская область, Кировская область, Республика Саха (Якутия), Забайкальский край, Самарская область, Костромская область, Карачаево-Черкесская Республика, Курганская область, Кемеровская область, Камчатский край, Кабардино-Балкарская Республика, Республика

Мордовия, Республика Татарстан, Республика Дагестан, Псковская область, Саратовская область, Пермский край, Смоленская область, Белгородская область, Еврейская автономная область, Республика Тыва, Тверская область, Магаданская область, Чукотский автономный округ, Тамбовская область, Республика Карелия, Ямало-ненецкий автономный округ, Ненецкий автономный округ, Республика Алтай, Чеченская Республика, Республика Адыгея);

– Коллегиальный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (Алтайский край, Пензенская область, Тюменская область, Калужская область, Калининградская область, Удмуртская Республика, Свердловская область, Ульяновская область, Ставропольский край, Республика Коми, Красноярский край, Орловская область, Республика Башкортостан, Омская область, Новгородская область, Челябинская область, Волгоградская область, Ростовская область, Республика Марий Эл, Липецкая область, Кировская область, Самарская область, Костромская область, Карачаево-Черкесская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Мордовия, Республика Дагестан, Республика Бурятия, Саратовская область, Пермский край, Республика Калмыкия, Белгородская область, Иркутская область, Еврейская автономная область, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Тыва, Чукотский автономный округ, Республика Ингушетия, город Севастополь, Республика Карелия, Ямало-ненецкий автономный округ, Республика Алтай, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Чеченская Республика, Республика Адыгея);

– Контрольно-счетная палата субъекта Российской Федерации (Оренбургская область, Московская область, Ленинградская область, Архангельская область, Калужская область, Ульяновская область, Мурманская область, Томская область, Челябинская область, Волгоградская область, Воронежская область, Нижегородская область, Республика Хакасия, Брянская область, Кировская область, Самарская область, Курганская область, Камчатский край, Кабардино-Балкарская Республика, Пермский край, Смоленская область, Еврейская автономная область, Магаданская область, Тамбовская область, Ямало-ненецкий автономный округ);

– Конституционный (Уставный) Суд (г. Москва, Тюменская область, Новосибирская область, Свердловская область, Республика Коми, Республика Башкортостан, Воронежская область, Республика Хакасия, Республика Марий Эл, Республика Саха (Якутия), Забайкальский край, Карачаево-Черкесская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Татарстан, Республика Дагестан, Республика Бурятия, Иркутская область, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Тыва, Республика Ингушетия, Республика Карелия, Чеченская Республика, Республика Адыгея);

– Уполномоченный по защите прав предпринимателей (Алтайский край, Калужская область, Тульская область, Кемеровская область, Республика Дагестан, Саратовская область, Иркутская область, Магаданская область, Ямало-ненецкий автономный округ);

– Уполномоченный по правам ребенка (Оренбургская область, Калужская область, Тульская область, Волгоградская область, Кемеровская область, Саратовская область, Иркутская область, Республика Тыва, Тамбовская область);

– Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации (Оренбургская область, г. Москва, Московская область, Ленинградская область, Архангельская область, Алтайский край, Приморский край, Тульская область, Волгоградская область, Нижегородская область, Брянская область, Сахалинская область, Кировская область, Самарская область, Карачаево-Черкесская Республика, Кемеровская область, Камчатский край, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Татарстан, Республика Дагестан, Саратовская область, Пермский край, Смоленская область, Иркутская область, Республика Тыва, Тверская область, Тамбовская область, Республика Ингушетия);

– Уполномоченные Представители отдельных категорий: коренных малочисленных народов (Сахалинская область); защиты исконной среды граждан (Магаданская область);

– Палата справедливости (Ульяновская область);

Отдельно выделим часть группы субъектов права на реализацию законодательной инициативы публично-правовых образований – межтерриториальные органы (1):

– Органы государственной власти других субъектов в сложносоставных территориях (Архангельская область – законодательный орган Ненецкого автономного округа, Тюменская область – Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Законодательное Собрание Ямало-Ненецкого автономного округа, Губернаторы автономных округов);

– Публично-правовые образования территориальных образований Российской Федерации (например: Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области; Приволжская транспортная прокуратура как орган власти на уровне округа в Пензенской области, Части территории Томской области).

Распространена практика по наделению коллегиального органа государственной власти субъекта Российской Федерации полномочиями в сфере осуществления права законодательной инициативы. Федеральный закон № 184-ФЗ от 6 окт. 1999 года наделяет высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации правом законодательной инициативы, данное право дублируется в основных законах регионов. Высшее должностное лицо возглавляет коллегиальный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации и подписывает решения высшего органа исполнительной власти. Предполагается, что положения о наделении высшего коллегиального органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации являются излишними. Уникальным субъектом Российской Федерации следует назвать Чеченскую Республику, которая правом законодательной инициативы в сфере исполнительной власти учреждает государственный аппарат органа исполнительной власти в субъекте Российской Федерации (Администрации Главы и Правительства Чеченской Республики)⁴⁷³.

⁴⁷³ Конституция Чеченской Республики от 23 марта 2003 года (ред. от 30.09.2014) // [Электронный ресурс]. URL: <http://chechnya.gov.ru>.

Определенную долю в числе групп субъектов, обладающих правом законодательной инициативы в региональном законодательном процессе, составляют федеральные органы государственной власти, расположенные на территории субъекта Российской Федерации (2):

– Прокурор (Прокуратура) (Оренбургская область, г. Москва, Московская область, Ленинградская область, Хабаровский край, Архангельская область, Алтайский край, Приморский край, Пензенская область, Тюменская область, Калужская область, Краснодарский край, Калининградская область, Новосибирская область, Тульская область, Свердловская область, Владимирская область, Рязанская область, Ульяновская область, Ставропольский край, Мурманская область, Вологодская область, Республика Коми, Чувашская Республика, Орловская область, Республика Башкортостан, Омская область, Новгородская область, Челябинская область, Волгоградская область, Воронежская область, Ростовская область, Ростовская область, Нижегородская область, Республика Хакасия, Брянская область, Республика Марий Эл, Сахалинская область, Липецкая область, Ивановская область, Кировская область, Самарская область, Костромская область, Курганская область, Кемеровская область, Камчатский край, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Мордовия, Астраханская область, Республика Татарстан, Республика Дагестан, Псковская область, Саратовская область, Пермский край, Смоленская область, Республика Калмыкия, Иркутская область, Курская область, Еврейская автономная область, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Тыва, Чукотский автономный округ, Тамбовская область, Республика Ингушетия, город Севастополь, Республика Крым, Республика Карелия, Ямало-ненецкий автономный округ, Ненецкий автономный округ, Республика Алтай, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Республика Адыгея);

– Суды на территории субъекта Российской Федерации: арбитражный и краевой (областной или республиканский) Суды Российской Федерации (Оренбургская область, г. Москва, Московская область, Ленинградская область, Хабаровский край, Архангельская область, Алтайский край, Приморский край,

Пензенская область, Тюменская область, Калужская область, Краснодарский край, Новосибирская область, Свердловская область, Рязанская область, Томская область, Чувашская Республика, Орловская область, Новгородская область, Челябинская область, Волгоградская область, Воронежская область, Ростовская область, Нижегородская область, Республика Хакасия, Республика Марий Эл, Сахалинская область, Липецкая область, Кировская область, Забайкальский край, Самарская область, Костромская область, Карачаево-Черкесская Республика, Курганская область, Кемеровская область, Камчатский край, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Мордовия, Астраханская область, Псковская область, Республика Бурятия, Саратовская область, Республика Калмыкия, Иркутская область, Курская область, Еврейская автономная область, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Тыва, Тверская область, Магаданская область, Чукотский автономный округ, Тамбовская область, Республика Ингушетия, Ямало-ненецкий автономный округ, Ненецкий автономный округ, Республика Алтай, Чеченская Республика);

– Полномочный Представитель Президента / Главный Федеральный инспектор (Пензенская область);

– депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, избранные в составе федерального списка кандидатов в региональной группе кандидатов, соответствующей субъекту Российской Федерации (Тюменская область, Калужская область, Краснодарский край, Ставропольский край, Томская область, Воронежская область, Липецкая область, Кировская область, Камчатский край, Кабардино-Балкарская Республика, Пермский край, Курская область, Еврейская автономная область);

– структурное подразделение федерального органа исполнительной власти: все органы (Магаданская область); УМВД Российской Федерации (Калужская область); Министерство Юстиции Российской Федерации (начальник) (Тюменская область, Томская область, Орловская область, Брянская область, Липецкая область, Волгоградская область, Костромская область, Карачаево-Черкесская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Курская область,

Еврейская автономная область, Тамбовская область, Республика Крым); Налоговая служба (начальник) (Волгоградская область).

Федеральный закон № 184-ФЗ от 6 окт. 1999 года не устанавливает императивные основания к осуществлению права законодательной инициативы на региональном уровне федеральными органами власти. Но федеральное законодательство содержит ограничения по реализации субъектами права несвойственных полномочий. Отмечается, что на органы прокуратуры нельзя возлагать несвойственные по федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» функции – обязанности по реализации права законодательной инициативы⁴⁷⁴. Вместе с тем, практика субъектов Российской Федерации показывает обратное: 85 % субъектов Российской Федерации наделяют полномочиями Прокуратуру Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации правом законодательной инициативы.

Отсутствие в законах субъектов Российской Федерации функции по реализации прокуратурой как субъекта реализации законодательной инициативы не лишает осуществлению таковой функции. Так, в Амурской области прокуратура не входит в число субъектов по реализации законодательной инициативы. Вместе с тем, практика законотворческих идей прокуратурой активно реализуется посредством других субъектов права реализации законодательной инициативы⁴⁷⁵.

Правом законодательной инициативы наделены все конституционные (уставные) суды в субъектах Российской Федерации, где функционируют данные судебные органы. Такое наделение законодательной инициативой вполне обоснованно для данного субъекта права. Но проблемой на современном этапе развития основ федерализма в России остается отсутствие во многих субъектах РФ конституционной юстиции.

⁴⁷⁴ Леоненко Н.Т. Право законодательной инициативы в региональном законодательном процессе: сущность, проблемы, предложения // Российский юридический журнал. 2011. № 5. С. 88–95.

⁴⁷⁵ Рожкевич А.В. Организация надзора за законностью нормативных правовых актов // Законность. 2013. № 12. С. 22–26.

Многие субъекты РФ наделяют федеральные арбитражный суд и суды общей юрисдикции (краевой, областной или республиканский) правом законодательной инициативы в региональном парламенте. Вопрос по наделению региональным законодательством федеральных судов в субъектах Российской Федерации субъектом права реализации законодательной инициативы является дискуссионным. Предполагается, что такое наделение законодательными полномочиями является превышением «полномочий регионального парламента»^{476,477}. Отчасти следует согласиться с таким мнением, поскольку установление системы и полномочий судебных органов осуществляется федеральным законодательством⁴⁷⁸. Расширение компетенции, в том числе установление права на законодательную инициативу, региональными законами у федеральных судебных органов недопустимо.

Предполагается, что реализация федеральным судом в субъекте Российской Федерации права законодательной инициативы может осуществляться по вопросам ведения ст. 72 и 73 Конституции Российской Федерации в пределах объекта законотворческой деятельности регионального парламента. Судебная практика выявляет не только пробелы, но и может усмотреть необходимость в определении специфики правового регулирования в системе права отдельного региона. Федеральный закон № 184-ФЗ не устанавливает императивные ограничения по установлению органов федеральной власти как субъектов права законодательной инициативы на региональном уровне. Имеются положения федерального законодательства по определению механизма реализации права законодательной инициативы судами в законодательные (представительные) ор-

⁴⁷⁶ Озиев, Т.Т. К вопросу о праве законодательной инициативы конституционного суда Чеченской республики // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 8. С. 71–75.

⁴⁷⁷ Виноградов, А.С. Конституционно-правовые основы права законодательной инициативы субъектов Российской Федерации: на примере Южного федерального округа: автореф. дисс.... кандидата юридических наук: 12.00.02. Москва, 2009. С. 21.

⁴⁷⁸ Федеральный конституционный закон от 7 фев. 2011 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 898.

ганы власти субъектов Российской Федерации⁴⁷⁹. Но такими полномочиями наделены органы судебной конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации. Федеральные суды в субъектах РФ должны быть наделены таким правом, но диспозитивные начала необходимо установить в числе компетенций в федеральном законодательстве.

Законодательство субъектов Российской Федерации по наделению права законодательной инициативы судебной власти в региональном парламенте не отражает фактических субъектных составов. Так, в субъектах Российской Федерации наделяют полномочиями по реализации права законодательной инициативы областной суд (краевой, республиканский), исключая арбитражный суд (например, в Кировской области, Забайкальском крае). Происходит наделение полномочиями по использованию законодательной инициативы должностным лицом органа власти. Так, право суда по реализации законодательной инициативы иногда подменяют полномочиями Председателя Суда (Липецкая область, Ямало-ненецкий автономный округ и др.). Реализация законодательной инициативы субъектом права основано на демократических началах, где определено важность коллективности в принятии решений⁴⁸⁰. Предполагается, что реализация права законодательной инициативы возлагается на орган власти, а реализует данную функцию должностное лицо. Корректным будет определять в законодательстве право органа судебной власти по реализации законодательной инициативы, а не должностного лица — судьи единолично.

Проблема реализации судебной властью права законодательной инициативы наряду с дискуссией об эффективности участия судебной власти в числе субъектов права по реализации законодательной инициативы, дополнена нерешенными вопросами правового регулирования. Предлагаемые в научных работах механизмы являются перспективными, но не реализуемыми в настоящее

⁴⁷⁹ Федеральный закон от 22 дек 2008 года № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

⁴⁸⁰ *Михеева, И.В.* Частная законодательная инициатива в истории российского правотворчества // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 2 (26). С. 45–50.

время. Вместе с тем, судебная практика как идея законодательных инициатив является желательным способом «обратной связи» с законодательством. Именно судебная власть способна выявлять проблемы и коллизии в практике и впоследствии наиболее четко разработать законопроект.

Прежде всего, предстоит решить вопрос об изменении федерального законодательства в части обеспечения возможности реализации законодательной инициативы федеральными судебными органами в региональном законотворческом процессе. Следует также обеспечить механизм по реализации законодательных инициатив судебной властью. Альтернативным предложением может стать возможность исключения судебной власти из числа «активных» субъектов законодательной инициативы как неэффективного элемента законотворчества. Для замещения канала «обратной связи» законодателя и судебной власти механизмом законодательной инициативы может стать использование мониторинга судебной практики для выявления идей законопроектной деятельности с последующей их реализации другими «активными субъектами», например, Правительством РФ.

Закон № 184-ФЗ от 6 окт. 1999 г. устанавливает диспозитивную норму по наделению правом законодательной инициативы в региональном законотворческом процессе члена Совета Федерации как представителя соответствующего региона. Как правило, все субъекты предоставляют такое право членам Совета Федерации. Субъектами Российской Федерации неоднозначно применяется практика по наделению правом законодательной инициативы члена Совета Федерации. Некоторые разграничивают субъектов права: право представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (г. Москва) или представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (Московская область).

Наделение одного из представителей Совета Федерации субъектом права реализации законодательной инициативы является редкой практикой в субъек-

тах Российской Федерации. Традиционно в субъектах Российской Федерации наделяют обоих представителей и от законодательного (представительного) органа государственной власти, и от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такая практика применена в г. Санкт-Петербург, Хабаровский край, Архангельская область, Алтайский край, Приморский край, Пензенская область, Тюменская область, Калужская область, Владимирская область, Ульяновская область, Ставропольский край, Томская область, Вологодская область, Республика Коми, Орловская область, Волгоградская область, Воронежская область, Нижегородская область, Брянская область, Республика Марий Эл, Сахалинская область, Липецкая область, Ивановская область, Кировская область, Самарская область, Костромская область, Курганская область, Камчатский край, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Мордовия, Саратовская область, Пермский край, Смоленская область, Белгородской области, Иркутская область, Курская область, Еврейская автономная область, Тверская область, Магаданская область, Чукотский автономный округ, Тамбовская область, город Севастополь, Ненецкий автономный округ.

Не во всех субъектах Российской Федерации обеспечивают возможность реализации членами Совета Федерации правом законодательной инициативы в региональном парламенте. Лишены такого права представители в Оренбургской области, Амурской области, Свердловской области, Тульской области, Рязанской области, Ярославской области, Чувашской Республики, Красноярского края, Республики Башкортостан, Омской области, Челябинской области, Ростовской области, Республики Саха (Якутия), Забайкальского края, Карачаево-Черкесской Республики, Кемеровской области, Астраханской области, Республики Татарстан, Республики Дагестан, Псковской области, Республики Бурятия, Республики Калмыкия, Республики Северная Осетия-Алания, Республики Тыва, Республики Ингушетия, Республики Крым, Республики Карелия, Ямало-ненецкого автономного округа, Республики Алтай, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Чеченской Республики, Республики Адыгея.

Следующая группа права законодательной инициативы в региональном законотворческом процессе представлена общественными объединениями и отдельными гражданскими лицами (3):

– Профсоюзные организации (Оренбургская область, Архангельская область, Алтайский край, Приморский край, Краснодарский край, Томская область, Красноярский край, Республика Башкортостан, Новгородская область, Волгоградская область, Воронежская область, Ростовская область, Республика Хакасия, Брянская область, Сахалинская область, Республика Саха (Якутия), Забайкальский край, Костромская область, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Мордовия, Саратовская область, Иркутская область, Курская область, Еврейская автономная область, Магаданская область, Республика Алтай);

– Почетные граждане субъекта Российской Федерации индивидуально (г. Санкт-Петербург);

– Региональные отделения политических партий (Республика Саха (Якутия), Иркутская область);

– Молодежный парламент (Калужская область, Томская область, Волгоградская область, Самарская область, Еврейская автономная область, Магаданская область);

– Торгово-промышленная палата (Краснодарский край, Воронежская область, Саратовская область);

– Общественная палата (Оренбургская область, Калининградская область, Тульская область, Ульяновская область, Томская область, Волгоградская область, Воронежская область, Брянская область, Самарская область, Камчатский край, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Дагестан, Псковская область, Саратовская область, Республика Тыва, Тверская область, город Севастополь);

– Союзам и ассоциациям: сельхозпроизводителей (Воронежская область), по защите малочисленного коренного населения (Камчатский край, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра);

– Ассоциация Юристов (Калининградская область, Ульяновская область);

– Межрегиональные общественные организации (Республика Коми, Костромская область, Республика Мордовия (съезд мордовского народа)).

Закрепление субъектами Российской Федерации общественных организаций в качестве уполномоченных к реализации права законодательной инициативы отличается своим многообразием. В некоторых субъектах круг лиц неоправданно расширен. Так, наряду с широким кругом лиц органов власти федерального и регионального уровня и общественных объединений правом законодательной инициативы наделяются все общественные объединения в лице их республиканских органов⁴⁸¹. Требуется уточнение изложения понятия в Конституции Кабардино-Балкарской Республики «их республиканских органов». Если предполагаются органы государственной власти субъектов Российской Федерации, то общественные организации могут обращаться к любым государственным органам в Республике. По смыслу положения о субъектах законодательной инициативы получается, что любые республиканские органы от лица общественных организаций могут обратиться в региональный парламент с законодательной инициативой. Аналогичное положение устанавливается в Республике Карелия. Указывается, что субъектом права законодательной инициативы являются региональные (республиканские) общественные организации и региональные отделения (организации, комитеты) общероссийских общественных организаций в лице их высших руководящих органов. По смыслу изложенного положения высшие руководящие органы должны быть образованы в общественных объединениях. И любое общественное объединение в данном субъекте может реализовать право законодательной инициативы.

В субъектах Российской Федерации встречается недостаточный уровень четкости в определении общественных структур. Устанавливается право реализации законодательной инициативы общероссийскими, межрегиональными

⁴⁸¹ Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 1 сент. 1997 года № 28-РЗ: Принята Парламентом КБР (ред. от 19.10.2015) // Кабардино-Балкарская правда. 2006, 22 июля.

и региональными общественными объединениями (в Белгородской области⁴⁸²). Без указания на виды общественных объединений в субъектах Российской Федерации устанавливаются все без исключения общественные организации, находящиеся на территории (например, Чукотский автономный округ⁴⁸³). Употребление термина «находящиеся» не исключает отсутствия регистрации на территории общественных объединений. Так, например, к таковым можно отнести региональные отделения политических партий.

В некоторых субъектах Российской Федерации устанавливается небольшой круг субъектов Российской Федерации. Так, в Астраханской области императивный по закону № 184-ФЗ от 6 окт. 1999 года круг субъектов дополнен возможностью реализации права законодательной инициативы федеральным судам и прокуратуре в субъекте Российской Федерации по вопросам собственного ведения. В число субъектов права законодательной инициативы не включена третья группа (общественные объединения). Но установлена законодательная инициатива населения.

Законодательная инициатива на региональном уровне во всех субъектах Российской Федерации принадлежит населению субъекта Российской Федерации. Порядок и механизм реализации народной инициативы устанавливается во всех без исключения субъектах Российской Федерации. Дополнительно субъекты Российской Федерации устанавливают особый субъект права законодательной инициативы населения. Например, в Республике Мордовия учреждается съезд мордовского народа⁴⁸⁴. Под съездом мордовского народа понимается учреждаемый Главой Республики во исполнение решения Исполкома межрегионального Совета общественного движения мордовского (мокшанского и эр-

⁴⁸² Закон Белгородской области от 31 дек. 2003 года № 108 (ред. от 29.09.2015) «Устав Белгородской области»: принят Белгородской областной Думой 24 дек. 2003 года // Белгородские известия. 2003, 10 янв.

⁴⁸³ Закон Чукотского автономного округа от 28 нояб. 1997 года № 26-ОЗ «Устав Чукотского автономного округа»: принят Думой Чукотского автономного округа 29 окт. 1997 года (ред. от 13.10.2015) // Ведомости. 1997, 19 дек.

⁴⁸⁴ Конституция Республики Мордовия от 21 сентября 1995 года: принята Конституционным собранием РМ (ред. от 03.09.2015) // Известия Мордовии. 2011, 16 марта.

зянского) народа о проведении деятельности мордовского национального общественного движения в целях сохранения и приумножения богатства национальной культуры и традиций ⁴⁸⁵. Решения такого съезда принимаются ко вниманию законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации.

Дополнительно выдвигаются предложения о наделении субъектом права законодательной инициативой в региональном парламенте Полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральных округах на уровне Федерального закона № 184-ФЗ в императивной форме ⁴⁸⁶. Но в этом случае получается, что будет использоваться законодательная инициатива Президента Российской Федерации через своих представителей. Насколько это необходимо на современном этапе развития института Президента Российской Федерации в рамках вовлечения в региональный законотворческий процесс, является дискуссионным вопросом. Президент России обладает достаточным кругом полномочий в сфере законотворческой деятельности, в том числе на уровне субъектов Российской Федерации. Послания Президента Российской Федерации уже давно воспринимаются как источник законотворческих идей (чаще даже императивных) в региональном законотворческом процессе. Предлагается оставить решение такого вопроса на усмотрение каждого субъекта Российской Федерации.

Итак, практика по наделению субъектов права законодательной инициативы в региональном законотворческом процессе отличается спецификой. Встречающиеся противоречия по наделению полномочиями субъектов права реализации законодательной инициативы должны быть устранены. Положения региональных источников права по наделению субъектов законодательной

⁴⁸⁵ Указ Главы РМ от 21 окт. 2004 года № 125-УГ «О проведении IV съезда мордовского народа» // Известия Мордовии. 2004, 22 окт.

⁴⁸⁶ Черкасов, К.В. Президентские структуры на местах в механизме формирования региональной правовой политики: состояние и перспективы: обзор материалов международной научно-практической конференции, которая проходила в форме «круглого стола», журналов «Государство и право» и «правовая политика и правовая жизнь» // Государство и право. 2017. № 3. С. 109.

инициативе в некоторых субъектах Российской Федерации требуют детальной доработки и подлежат уточнению. Результаты практического анализа могут быть полезными для уяснения опыта другими регионами по учреждению круга субъектов права законодательной инициативы.

4.2. Вопросы установления механизма и форм реализации законодательной инициативы

Федеральное законодательство устанавливает субъектов права реализации законодательной инициативы в региональном парламенте, тогда как механизм реализации детально не урегулирован. Это является ведущим признаком проявления самостоятельности субъектов Российской Федерации. Конституционный Суд по этому поводу изложил следующее: Закон № 184-ФЗ от 6 окт. 1999 г., исходя из основ конституционного строя, закрепил правоотношения по поводу права законодательной инициативы, которые имеют общее, принципиальное значение, затрагивают существенные свойства законодательного процесса и взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти в федеративном правовом государстве и потому должны реализовываться в организации и деятельности власти субъектов Российской Федерации; при этом регулирование конкретных вопросов организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется их законодательством⁴⁸⁷.

Практика реализации законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации указывает преимущественно на законопроектную форму реализации законодательной инициативы. Субъект права реализации законода-

⁴⁸⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 08.06.2000 г. № 91-О «По запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 28. Ст. 3000.

тельной инициативы обязан представить к рассмотрению в законодательный орган именно законопроект.

Законодательство субъектов Российской Федерации в сфере реализации законодательной инициативы более детализировано по отношению к федеральному уровню законотворчества. Принимаются специализированные законы (например, «О порядке осуществления права законодательной инициативы в Брянскую областную Думу»)⁴⁸⁸. Законы обеспечивают понятийное содержание этапов законотворческого процесса. Так, например, в законе Сахалинской области под законодательной инициативой понимается процесс официального внесения законопроекта в областную Думу в соответствии с установленной процедурой. Воспроизводится определение законодательного предложения. Под законодательным предложением понимается развернутая пояснительная записка, в которой лицо, не обладающее правом законодательной инициативы, дает обоснование необходимости принятия закона, характеризует состояние федерального законодательства и законодательства Сахалинской области по вносимому предложению, раскрывает цель законопроекта и обосновывает предполагаемые последствия принятия закона Сахалинской области⁴⁸⁹.

Традиционно законодательство субъектов Российской Федерации устанавливает следующие формы реализации законодательной инициативы:

1. Проекты новых законов,
2. Проекты законов о внесении изменений в действующие законы,
3. Предложения о принятии новых законов или внесении изменений в действующие законы (в Тверской области уточнения: законодательное пред-

⁴⁸⁸ Закон Брянской области от 10.12.1997 г. № 32-3 (ред. от 07.08.2009 г.) «О порядке осуществления права законодательной инициативы в Брянскую областную Думу»: принят Брянской областной Думой 27.11.1997 г. // Брянские известия. 1997, 25 дек.

⁴⁸⁹ Закон Сахалинской области от 03.04.2000 г. № 168 (ред. от 29.06.2015 г.) «О законодательной деятельности в Сахалинской области»: принят Сахалинской областной Думой 16.03.2000 г. // Губернские ведомости. 2000, 7 апреля.

ложение о внесении изменений в действующее законодательство без формулировки конкретных нормативных предписаний⁴⁹⁰);

4. В Республике Тыва дополнены законодательные предложения о разработке и принятии новых программ, положений и концепций (хотя механизм не обеспечен).

Субъектам права реализации законодательной инициативы предоставлено «специальное право в зависимости от объема возможности внести законопроект»⁴⁹¹. Под таким специальным правом подразумевается использование законодательной инициативы в форме законодательного предложения. Идея о внесении вместо законопроекта предложений субъектами права активно поддерживается учеными⁴⁹². На практике предложение как форма реализации законодательной инициативы устанавливается, но чаще сопровождается противоречиями и сложностью в механизме их реализации.

Законодательные предложения следует отличать от законотворческих предложений. Законотворческие предложения возникают в рамках правового установления из законов субъектов Российской Федерации как первичный этап к реализации законодательной инициативы в форме законотворческой идеи. Такое предложение возникает и реализуется внутри коллегиального органа. Результатом такого предложения является законопроект, вносимый субъектом права законодательной инициативы. Так, устанавливается основание к реализации судьей законотворческого предложения законодательной инициативы по вопросу, относящемуся к ведению Уставного Суда Калининградской области. Судья может представить текст законопроекта, либо текст поправки к законопроекту, либо текст законодательного предложения о разработке и принятии

⁴⁹⁰ Постановление Законодательного Собрания Тверской области от 21.07.1994 г. № 60 «О Положении о порядке прохождения в Законодательном Собрании проектов федеральных законов, проектов законодательных актов, поступающих в порядке законодательной инициативы и реализации права законодательной инициативы» // Тверские ведомости. 1994. № 59 (12–18 августа).

⁴⁹¹ Кучерявцев Д.А. Роль судов в осуществлении права законодательной инициативы в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 55–61.

⁴⁹² Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России: монография. М.: Юстицинформ, 2015. 188 с.

нового закона Калининградской области. Решение о выступлении с законодательной инициативой принимается Уставным Судом в судебном заседании. Реализация законодательной инициативы осуществляется Уставным Судом в результате подготовки текста законопроекта и необходимых материалов после работы созданной группы под председательством судьи Уставного Суда⁴⁹³. Аналогичный порядок предусмотрен в Регламентах Свердловского Уставного Суда, Конституционного Суда Республики Башкирия, Конституционного Суда Республики Татарстан, и др.

Традиционно для исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации законотворческие предложения определены в числе императивных механизмов, с помощью которых осуществляется выявление необходимости в изменении законодательства субъектов Российской Федерации в пределах предмета ведения органа власти. Разработка законотворческих предложений (идей) устанавливается для министерств и ведомств в качестве отдельного вида полномочий. Так, разработка законотворческих предложений по совершенствованию законодательных актов Калужской области по вопросам здравоохранения возлагается на министерство здравоохранения⁴⁹⁴. Аналогичные полномочия установлены практически у всех органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Законотворческое предложение как форма реализации законодательной идеи активно используется Уполномоченными по правам человека в субъекте Российской Федерации в рамках ежегодных докладов. Так, УПЧ в Свердловской области указывает на необходимость «коррекции» Закона Свердловской области от 04 февраля 2008 года № 10-ОЗ «О развитии малого и среднего предпринима-

⁴⁹³ «Регламент Уставного Суда Калининградской области»: утв. Решением Уставного Суда Калининградской области от 04.07.2005 г. (ред. от 21.06.2010 г.) // Российская газета («Запад России»). 2005. 18 авг.,

⁴⁹⁴ Постановление Губернатора Калужской области от 12.04.2004 г. № 268 (ред. от 27.07.2015 г.) «О министерстве здравоохранения Калужской области» // Весть. 2004, 14 апреля.

тельства в Свердловской области»⁴⁹⁵. Такое указание следует рассматривать как первоначальную идею к разработке законодательного предложения или законопроекта, обращенную к субъекту права законодательной инициативы.

Встречаются противоречия в нормативном установлении форм реализации законодательной инициативы. Например, Губернатор Приморского края своим постановлением установил право на личное использование законодательной инициативы в форме предложения. Установлено право Губернатора на внесение в Думу Приморского края законодательных предложений о разработке и принятии новых законов⁴⁹⁶. Но такое предложение Дума Приморского края не обязана регистрировать в качестве законодательной инициативы. Специализированный закон устанавливает, что разработка проекта закона Приморского края осуществляется субъектами права законодательной инициативы самостоятельно⁴⁹⁷. Предполагается, что предложение Губернатора как форма реализации законодательной инициативы рассмотрено Думой не будет, поскольку влечет возврат ввиду невыполнения требований положений закона «О законодательной деятельности в Приморском крае» (п. 5 ст. 7). Предполагается понимать такую форму законотворческой деятельности Губернатора Приморского как идею к законотворчеству, а не форму реализации законодательной инициативы.

Законотворческие предложения как идея законодательной инициативы часто находят свое применение и отождествление в качестве правотворческой деятельности в нормативно-правовых актах представительных органов местно-

⁴⁹⁵ Постановление Законодательного Собрания Свердловской области от 17.03.2015 г. № 2045-ПЗС «О докладе о результатах деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Свердловской области в 2014 году» (вместе с «Ежегодным докладом о результатах деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Свердловской области в 2014 году с оценкой условий осуществления предпринимательской деятельности в Свердловской области и предложениями о совершенствовании правового положения субъектов предпринимательской деятельности»)// Собрание законодательства Свердловской области. 2015. № 3. Ст. 320.

⁴⁹⁶ Постановление губернатора Приморского края от 05.03.1996 г. № 171 «Об утверждении Временного положения о законопроектной деятельности губернатора края» (ред. на 15 авг. 2016 г.). [Электронный ресурс]: <http://primorski-krai.narod.ru/data06/tex21491.htm>

⁴⁹⁷ Закон Приморского края от 22.12.2008 г. № 373-КЗ (ред. от 06.10.2015 г.) «О законодательной деятельности в Приморском крае»: принят Законодательным Собранием Приморского края 15.12.2008 г. // Приморская газета. 2008, 26 дек.

го самоуправления. Так, Регламентом представительного органа Ачинского городского Совета Красноярского края учреждается право законодательной инициативы в форме законодательных предложений о внесении изменений в законы Российской Федерации и законы Красноярского края. Предусматривается, что полномочие осуществляется в соответствии с федеральным и краевым законодательством в порядке, предусмотренном Регламентом⁴⁹⁸.

Аналогичная форма реализации законодательной инициативы устанавливается и некоторыми другими представительными органами местного самоуправления в Красноярском крае (ЗАТО п. Солнечный, Ужурский районный Совет депутатов). В уставе Красноярского края предусматривается внесение в Законодательное Собрание края только в единственной форме законодательной инициативы – это законопроект, изложенный в виде правовых предписаний⁴⁹⁹. Предполагается, что законотворческие предложения представительным органом муниципальных образований Красноярского края не могут быть реализованы в качестве формы законодательной инициативы в Законодательном Собрании, а только как законотворческая идея. Следовательно, представительный орган местного самоуправления может реализовать законотворческое предложение, но не как субъект права, а как автор законотворческой идеи.

Положительным примером для опыта другими субъектами Российской Федерации является регламентация института законотворческого предложения как идеи законопроекта в Кемеровской области. Закон «О законодательной деятельности в Кемеровской области» устанавливает основания для законотворческого предложения для любого субъекта без ограничений⁵⁰⁰. Такое законотворческое предложение может быть направлено любому субъекту права реализа-

⁴⁹⁸ Решение Ачинского городского Совета депутатов Красноярского края от 21.08.2015 г. № 77-502р «Об утверждении Регламента Ачинского городского Совета депутатов» // Ачинская газета (приложение «Официально»). 2015, 26 авг.

⁴⁹⁹ Устав Красноярского края от 05.06.2008 г. 5-1777 (ред. от 04.04.2013 г.): подписан Губернатором Красноярского края 10.06.2008 г. // Краевой вестник. 2008, 11 июня.

⁵⁰⁰ Закон Кемеровской области от 23.06.2003 г. 33-ОЗ (ред. от 21.07.2014 г.) «О законодательной деятельности в Кемеровской области»: принят Советом народных депутатов Кемеровской области 28.05.2003 г. // Кузбасс. 2003, 9 июля.

ции законодательной инициативы в Совете народных депутатов Кемеровской области.

Возможность по реализации права на законотворческую идею устанавливается в любом субъекте Российской Федерации, и каждый регион принял соответствующую норму по реализации законотворческой идеи посредством обращения к субъекту права. Но закон Кемеровской области положил основу к развитию новых правоотношений между Инициатором (автором законотворческой идеи) и субъектом права реализации законодательной инициативы. Инициатор вправе предложить идею, а субъект права реализации законодательной инициативы обязан принять мотивированное решение по отклонению или разработке законопроекта. Это императивный метод регулирования правоотношения по поводу законотворческого предложения.

Аналогичный закон принят в Республике Бурятия. Особенности реализации правоотношений по поводу реализации законодательного предложения как идеи к законопроекту дополнены императивным условием по принятию мотивированного решения субъектом права в течение одного месяца⁵⁰¹. Устанавливается срок для исполнения второй стороной (субъектом права законодательной инициативы) правоотношения.

Стороной правоотношения «Инициатор» могут быть:

- государственный орган,
- орган местного самоуправления,
- организация,
- общественное объединение,
- гражданин, разработавший и внесший законодательное предложение субъекту права законодательной инициативы Республики Бурятия.

Правоотношения Инициатора и субъекта права реализации законодательной инициативы обеспечивают развитие механизма по осуществлению сов-

⁵⁰¹ Закон Республики Бурятия от 19.06.1996 г. № 321-I (ред. от 05.05.2015 г.) «О законопроектной деятельности в Республике Бурятия»: принят Народным Хуралом РБ 19.06.1996 г. // Бурятия. 1996, 25 июля.

местной формы разработки законопроекта. Инициатору предоставлено право за счет своих финансовых средств по заключению договоров на подготовку законопроекта с научными учреждениями, организациями, учеными, специалистами и рабочими группами (комиссиями) (ст. 9 Закона «О законодательной деятельности в Кемеровской области»). Исходя из данного положения Инициатору предоставляется права на участие в правоотношениях по поводу разработки законопроекта на этапе его подготовки к внесению. Вместе с тем, дальнейшие правоотношения по поводу реализации законодательной инициативы в рамках вовлечения Инициатора в законотворческий процесс не урегулированы. Отметим положительно факт установления правоотношений Инициатора и субъекта права на уровне закона. Но недостаточный объем норм в урегулировании механизма по вовлечению в законотворческий процесс Инициатора на всех стадиях реализации законодательной инициативы, остается ключевой проблемой.

Особенностью в реализации законодательного предложения как формы законодательной инициативы в законах субъекта Российской Федерации является установление приоритетности для отдельной категории субъектов права. В Удмуртской Республике наряду с законопроектами предусматриваются иные формы реализации законодательной инициативы, предусмотренные законодательством Удмуртской Республики⁵⁰². Предложение о разработке и принятии законов Удмуртской Республики как форма реализации законодательной инициативы предоставлено одному из субъектов права – депутату Государственного Совета⁵⁰³.

Депутату часто в субъектах Российской Федерации обеспечивают особую форму реализации законодательной инициативы и выделяют из числа других субъектов права. Такое положение обусловлено особым статусом представительства и условием занятия должности на непрофессиональной основе поло-

⁵⁰² Постановление Государственного Совета УР от 25.11.2008 г. № 183-IV (ред. от 03.03.2015 г.) «О Регламенте Государственного Совета Удмуртской Республики» // Собрание законодательства Удмуртской Республики. 2008. № 20.

⁵⁰³ Закон УР от 29.02.2008 г. № 1-РЗ (ред. от 12.05.2015 г.) «О статусе депутата Государственного Совета Удмуртской Республики»: принят Государственным Советом УР 26.02.2008 № 54-IV // Известия Удмуртской Республики. 2008, 18 апреля.

вины состава регионального парламента. Вполне оправданно такое положение депутата предоставлением права реализации законодательной инициативы в форме предложения. Так, Депутат Волгоградской Думы наделен правом законодательной инициативы, которое осуществляется в форме законодательных предложений о разработке и принятии новых законов⁵⁰⁴.

Депутат Законодательного Собрания Оренбургской области вправе реализовать законодательную инициативу в форме законодательных предложений о разработке и принятии федеральных законов⁵⁰⁵, хотя Регламент не устанавливает законодательное предложение как форму реализации законодательной инициативы. Остается неясным вопрос, в какой орган депутат предъявляет свою законодательную инициативу в форме законодательного предложения. Вероятно, такое предложение остается в форме законотворческой идеи. Предполагается, что следует доурегулировать механизм реализации законодательного предложения как формы законодательной инициативы.

В Кировской области законодательное предложение для депутата в законодательстве и в Регламенте парламента персонально установлена не как идея к законотворческому предложению, а как форма реализации законодательной инициативы⁵⁰⁶. Иные субъекты права обязаны реализовать законодательную инициативу только в форме законопроекта. Регламент Законодательного Собрания Кировской области устанавливает особый механизм реализации законодательного предложения как формы законодательной инициативы, которая

⁵⁰⁴ Закон Волгоградской области от 08.11.1994 г. № 12-ОД (ред. от 03.09.2015 г.) «О статусе депутата Волгоградской областной Думы»: принят Волгоградской областной Думой 27.10.1994 г. // Волгоградская правда. 1994, 17 нояб.

⁵⁰⁵ Закон Оренбургской области от 08.06.1998 г. № 47/6-ОЗ (ред. от 05.09.2016 г.) «О статусе депутата Законодательного Собрания Оренбургской области» // Южный Урал. 2001, 3 авг. С. 2–3.

⁵⁰⁶ Закон Кировской области от 14.02.2001 г. № 248-ЗО (ред. от 10.06.2015) «О статусе депутата Законодательного Собрания Кировской области»: принят постановлением Кировской областной Думы от 07.02.2001 г. № 41/240 // Вестник Кировской областной Думы и администрации области. 2001, 15 марта.

должна быть изготовлена на специальном бланке депутата⁵⁰⁷. Предполагается, что такая форма законодательной инициативы будет реализована, хотя механизм такой реализации не устанавливается.

Примером по детальной регулированию механизма реализации законодательного предложения как законотворческой идеи можно назвать процедурную законотворческую деятельность в Белгородской области. По Регламенту Белгородской областной Думы депутаты могут обращаться с законодательными предложениями к Председателю Думы⁵⁰⁸. Законодательное предложение депутата обеспечено гарантией по обязательному рассмотрению. В Регламенте устанавливается механизм рассмотрения законодательного предложения как законотворческой идеи. Поступившее от депутата законодательное предложение Председатель обязан направить в аппарат областной Думы для разработки правовым управлением законопроекта и оформления документов. На основании заключения правового управления Председатель областной Думы возвращает законодательное предложение депутату либо дает повторное указание правовому управлению о подготовке законопроекта. Подготовленный правовым управлением законопроект вместе с необходимыми документами передается правовым управлением депутату областной Думы (Инициатору и автору идеи) для осуществления процедуры внесения законопроекта субъектом права в областную Думу в порядке законодательной инициативы. Установленный механизм является положительным примером объективного подхода к реализации законодательной инициативы «непрофессиональными» депутатами. Предполагается, у депутата могут отсутствовать навыки по юридической оценке и структурированию текста законопроекта, но законотворческое предложение может

⁵⁰⁷ Постановление Законодательного Собрания Кировской области от 25.11.2008 г. № 30/292 (ред. от 23.07.2015 г.) «О Регламенте Законодательного Собрания Кировской области» // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. 2009. № 1(121).

⁵⁰⁸ Постановление Белгородской областной Думы от 30.05.2002 г. № 8 (ред. от 18.12.2014 г.) «О Регламенте Белгородской областной Думы» // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. 2002. № 39.

стать необходимым для урегулирования общественных отношений в рамках закона.

Особая форма реализации законодательной инициативы предусматривается для депутата регионального парламента Тюменской области. Для депутата Тюменской областной Думы устанавливается право законодательной инициативы в форме внесения в Думу Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Законодательное Собрание Ямало-Ненецкого автономного округа законопроектов и поправок к ним, законодательных предложений о разработке и принятии новых окружных законов, законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие окружные законы. Установлено, что порядок осуществления законодательной инициативы в этих случаях определяется регламентом соответствующего законодательного (представительного) органа государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа⁵⁰⁹.

Однако, ни уставы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа, ни регламенты законодательного органа Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа (а также Закон автономного округа «О нормативных правовых актах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры») таких полномочий депутата Тюменской области не предусматривают. Предполагается, что установленное полномочие депутата Тюменской области реализовано быть не может. Либо законодательная инициатива может быть реализована в качестве законотворческой идеи. Но следует установить данный механизм реализации по согласованию с парламентами ХМАО и ЯНАО, либо ликвидировать такое особое полномочие у депутата Тюменской области.

⁵⁰⁹ Закон Тюменской области от 27.06.1994 г. № 1 (ред. от 06.07.2015 г.) «О статусе депутата Тюменской областной Думы»: принят Тюменской областной Думой 15.06.1994 г. // Тюменские известия. 1994, 11 авг.

Практика по реализации законодательного предложения как формы законодательной инициативы не распространена в субъектах Российской Федерации. Устанавливается реализация законодательного предложения как идеи к законопроекту без возможности внесения такого предложения непосредственно в парламент и последующей регистрации для принятия к рассмотрению. Даже если право по внесению законодательного предложения прописывается в качестве полномочия органа, то регламенты и законодательство субъектов Российской Федерации механизм реализации такой формы реализации законодательной инициативы не устанавливают. Субъект права реализации законодательного предложения не отождествляется с субъектом права законодательной инициативы в форме законопроекта. Субъект права на реализацию законодательного предложения (Инициатор, Автор) не приобретает комплекс прав и обязанностей правоотношения по поводу реализации законодательной инициативы (возможность требовать рассмотрения своей инициативы в законодательном органе и принимать участие в обсуждении проекта, в т.ч. давать пояснения по его содержанию; возможность отозвать проект⁵¹⁰, и пр.).

При любой форме реализации законодательной инициативы предусматривается процедура по возврату неоформленного законопроекта (предложения) в результате несоблюдения правил. Перечень документов при внесении законодательной инициативы в форме законодательного предложения отличается от перечня прилагаемых к законопроекту документов. К законопроекту во многих субъектах Российской Федерации применяются стандартные требования к приложениям (см. табл. 3).

⁵¹⁰ Бошно С.В. Законодательная инициатива в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 14.

**Сравнительный перечень документов, прилагаемых
к законодательной инициативе и законодательному предложению**

Перечень документов при внесении законопроекта (на примере Республики Коми)	Перечень документов при внесении предложения в Республике Коми	Перечень документов при внесении предложения в Республики Дагестан
1 сопроводительное письмо		Не требуется
решение субъекта права о внесении законодательной инициативы с указанием представителя субъекта права законодательной инициативы, которому поручается представлять данный вопрос в Государственном Совете.		Не требуется
Текст законопроекта с указанием: – сроков и порядка вступления законодательного акта в силу; – отмены, изменения ранее принятых законов и других нормативных правовых актов в связи с принятием данного законодательного акта, если в этом есть необходимость; – предложений в адрес Главы РК, Правительства РК о приведении в соответствие с вновь принятым законодательным актом актов органов исполнительной власти Республики Коми, если в этом есть необходимость.	проект постановления Государственного Совета о включении законопроекта или проект постановления Государственного Совета в примерную программу нормотворческой и контрольной деятельности Государственного Совета с указанием сроков подготовки и ответственных за его разработку	письменное обоснование необходимости разработки законопроекта.
пояснительная записка, содержащая обоснование необходимости принятия законопроекта, краткое изложение предмета законодательного регулирования, целей и основных положений законопроекта, прогноз социально-экономических последствий его принятия	пояснительная записка, содержащая основные положения законопроекта, обоснование необходимости его разработки	Не требуется

Перечень документов при внесении законопроекта (на примере Республики Коми)	Перечень документов при внесении предложения в Республике Коми	Перечень документов при внесении предложения в Республики Дагестан
информация о необходимости проведения общественного обсуждения проекта. Если общественное обсуждение законопроекта проведено, указать информацию о форме и результатах его проведения.	Не требуется	Не требуется
справка о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования	Не требуется	Не требуется
перечень законов и иных нормативных правовых актов, отмены, изменения, дополнения или принятия которых потребует принятие данного законопроекта	Не требуется	Не требуется
финансово-экономическое обоснование, содержащее финансово-экономическую оценку законопроекта.	Не требуется	Не требуется

Приводимый перечень документов в республиках Коми и Дагестан (в Регламентах устанавливается законодательное предложение как форма реализации законодательной инициативы) неоспоримо указывает на преимущества использования законодательного предложения как упрощенной формы реализации законодательной инициативы. Но в Регламентах парламентов Коми и Дагестана только законопроекты как форма реализации законодательной инициативы обеспечены императивным условием регистрации в Аппарате законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В Республике Коми, например, устанавливается правило о рассмотрении законопроектов на заседании Государственного Совета не ранее 30 и не позднее 60 дней со дня их поступления (ст. 64 Регламента). В отношении

вопроса рассмотрения предложения как формы реализации законодательной инициативы никаких гарантий по принятию к рассмотрению не устанавливается.

Примером к реализации законодательного предложения в качестве формы законодательной инициативы может послужить практика Сахалинской области, которая не лишена своих других проблем. В законе устанавливается механизм рассмотрения законодательного предложения⁵¹¹. Среди важных правил является установление сроков. Поступившее в областную Думу законодательное предложение направляется председателем областной Думы в государственно-правовое управление областной Думы и в ответственный постоянный комитет областной Думы. В 30-дневный срок изготавливается заключение государственно-правовым управлением, а ответственный комитет в 60-дневный срок готовит проект постановления областной Думы об отклонении, либо о разработке законопроекта по данному законодательному предложению. Предусматривается, что областная Дума может принять иное решение по законодательному предложению. Вариативность альтернативного решения не усматривается.

Проблемой в данном механизме реализации законодательной инициативы видится исключение возможности участия в законотворческой работе по реализации законодательной инициативы ответственного комитета субъекта права законодательного предложения, что может повлиять на перспективу развития (отсутствия развития) законотворческого предложения. Не указывается и на необходимость приложения каких-либо обоснований по законодательному предложению, обеспечивающих надлежащее понимание целей к предполагаемой концепции будущего закона. Механизм последствия развития реализации законодательной инициативы в форме предложения не устанавливается Сахалинским законом. Предполагается, что в случае принятия положительного решения законодательное предложение должно быть преобразовано в законопроект. Законопроект как форма законодательной инициативы вносится комите-

⁵¹¹ Закон Сахалинской области от 03.04.2000 г. № 168 (ред. от 29.06.2015 г.) «О законодательной деятельности в Сахалинской области»: принят Сахалинской областной Думой 16.03.2000 г. // Губернские ведомости. 2000, 7 апреля.

том-разработчиком. Субъект права идеи меняется. И вновь первоначальный субъект права законодательной инициативы (который реализовал форму законодательного предложения) исключается из числа активных участников в реализации законодательной инициативы, поскольку внесение законопроекта после разработки законодательного предложения будет осуществлено иным субъектом права – депутатами.

Позитивным и перспективным к развитию следует признать практику субъектов Российской Федерации по выявлению законотворческих идей у молодежи в целях повышения их гражданской активности. Действующие составы региональных парламентов – это депутаты преимущественно возраста свыше 45 лет. Поэтому важно узнавать законотворческие идеи у молодежи. Субъекты Российской Федерации в законотворческую деятельность по реализации законодательной инициативы вовлекают молодежь. Помимо установления молодежных организаций в числе субъектов права законодательной инициативы (что, к сожалению, проявляется редко) в субъектах Российской Федерации проводятся конкурсы на реализацию законодательной инициативы среди молодежи. Например, в Челябинской области учрежден ежегодный конкурс молодежи в возрасте от 14 до 30 лет⁵¹². Ключевыми требованиями для законодательного предложения объявлены: актуальность и социальная значимость проекта; соответствие проекта законодательству Российской Федерации и Челябинской области; уровень влияния на реализацию приоритетных направлений государственной политики; обоснование необходимости принятия проекта; проработанность механизма реализации проекта; правильность выбора вида нормативного правового акта; соответствие используемых терминов и понятий юридической терминологии; точность и лаконичность изложения материала.

⁵¹² Постановление Законодательного Собрания Челябинской области от 24.12.2009 г. № 2094 (ред. от 31.01.2013 г.) «О конкурсе молодежных проектов «Челябинская область – это мы!» (вместе с «Положением о проведении конкурса молодежных проектов «Челябинская область – это мы!», «Описанием диплома лауреата конкурса молодежных проектов «Челябинская область – это мы!») // Южноуральская панорама. 2010, 23 янв.

Выявление потенциала мысли молодежи о законодательных идеях является важным, поскольку именно на них в перспективе будут возлагаться вопросы теории и практики управления при смене поколения. Такие конкурсы в субъектах Российской Федерации обеспечат ежегодное выявление потенциала развития законотворческих идей и законотворческой молодежной инициативы. Конкурс обеспечивает духовно-нравственное становление молодежи и активизацию участия молодежи в решении проблем социально-экономического развития региона.

Развитию молодежных законотворческих предложений способствует методика по определению эффективности работы молодежного парламента Липецкой области⁵¹³. В Липецкой области для зачисления в молодежный парламент необходимо представить законотворческое предложение, которое будет являться оценочным критерием конкурса.

Вопросу по осуществлению техники подготовки законопроекта уделено в субъектах Российской Федерации достаточно внимания на уровне законов. Возможно, даже избыточно. Примером может послужить закон Магаданской области «О Магаданской областной Думе». В законе устанавливаются все технические требования по оформлению.

К правилам законодательной техники относятся:

1. Требования к концепции законопроекта;
2. Требования к структуре законопроекта и статьям законопроекта;
3. Требования к технике изложения правовых норм;
4. Лингвистические требования;
5. Требования к реквизитам и оформлению законопроекта.

Требования к концепции законопроекта:

а) изложение общественных проблем (предмета правового регулирования), которые призван решить законопроект;

⁵¹³ Постановление Липецкого областного Совета депутатов от 14.09.2006 г. № 1388-пс (ред. от 10.09.2015 г.) «О Положении о Молодежном парламенте Липецкой области» // Липецкая газета. 2006, 29 сент.

- б) изложение основных направлений и способов правового регулирования обозначенных проблем (механизма реализации нормативных предписаний);
- в) определение места проектируемого закона в системе действующего законодательства (исключение дублирования федеральных и областных законов);
- г) определение социальных, экономических и правовых последствий принятия законопроекта.

Требования к структуре законопроекта:

1) логическое развитие целей законопроекта и раскрытие предмета правового регулирования.

2) в зависимости от предмета правового регулирования, объема и формы законопроекта структура законопроекта может включать следующую последовательность:

а) преамбулу – общее введение, в котором дается обоснование закона и формулируются его исходные положения и принципы; положения нормативного характера в преамбулу не включаются;

б) общие положения (предмет правового регулирования, основные принципы правового регулирования, определение используемых понятий, если они не определены уже в действующем законодательстве и др.);

в) изложение конкретных правовых нормативов по регулируемому вопросу;

г) механизм реализации нормативных предписаний (порядок реализации субъективных прав и обязанностей, льготы, санкции и иные механизмы);

д) переходные и заключительные положения (срок вступления в силу закона и отдельных его частей (разделов, глав, статей), предписания о внесении изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты, о признании утратившими силу нормативных правовых актов, иные нормативные предписания);

е) значительные по объему законопроекты могут разделяться на разделы, главы, имеющие нумерацию и наименование. Разделы нумеруются римскими цифрами, главы арабскими цифрами;

ж) нормативные предписания законопроекта оформляются в виде статей, имеющих единую (сквозную нумерацию) арабскими цифрами и, как правило, наименование;

з) статьи могут подразделяться на пункты, имеющие нумерацию арабскими цифрами без наименования, и (или) части, не имеющие нумерации. Пункты и части статьи могут подразделяться на подпункты, имеющие нумерацию арабскими цифрами со скобкой или обозначаемые буквами русского алфавита со скобкой.

Требования к содержанию текста законопроекта:

а) указание срока и порядка вступления в силу закона и отдельных его положений;

б) признание утратившими силу и приостановление действия ранее принятых законов и иных нормативных правовых актов или отдельных их положений в связи с принятием закона;

в) сроки приведения в соответствие законов и иных нормативных правовых актов с вновь принятым законом и сроки принятия нормативных правовых актов, направленных на реализацию принятого закона.

Требования к технике изложения правовых норм:

а) точность и определенность формулировок, выражений и отдельных терминов закона, исключающих двусмысленное толкование;

б) применение общепринятых или определенных законодательством терминов;

в) конкретность регулирования, исключая декларативность;

г) соблюдение взаимосвязи всех частей правовой нормы внутри статьи и статей внутри законопроекта;

Лингвистические требования основываются на правилах русского языка.

Реквизиты и оформление законопроекта должны отвечать унифицированным требованиям, принятым для федеральных законов⁵¹⁴.

Приводятся только частичные требования по соблюдению техники изложения законопроекта. Дополнительно реквизиты и порядок оформления законопроектов устанавливаются Регламентом Магаданской областной Думы.

Итак, субъекты Российской Федерации подходят к вопросу обеспечения реализации законотворческого процесса более детализировано, чем на федеральном уровне законотворчества. Практика субъектов Российской Федерации неоднородная и проявлена характерной принципу федерализма самостоятельностью. Но проблем много, много и примеров к опыту другими субъектами Российской Федерации.

Одной из нерешенных проблем остается нечеткость в понимании и, как следствие, в регламентации этапов реализации законодательной инициативы. Наряду с установлением в законодательстве субъектов Российской Федерации законодательного предложения как формы реализации законодательной инициативы проблема «упрощения» механизма ее реализации не устраняется. Происходит смешение понятий. Устранение такой проблемы будет способствовать перспективе развития механизма законодательного предложения как формы реализации законодательной инициативы.

Предлагается установить разграничение понятий. Первое: законотворческое предложение как первоначальный этап возникновения и развития идеи законодательной инициативы. И второе: законодательное предложение как форма реализации законодательной инициативы субъектом права в региональном парламенте. Второе приведенное понятие обеспечивается гарантией в ее рассмотрении парламентом и должна сопровождаться соответствующей законодательной основой.

⁵¹⁴ Закон Магаданской области от 10.07.2002 г. № 258-ОЗ (ред. от 01.04.2015 г.) «О Магаданской областной Думе»: принят Магаданской областной Думой 20.06.2002 г. // Магаданская правда (Приложение). 2002, 17 июля.

Проблема реализации законодательного предложения как упрощенной для субъекта права формы законодательной инициативы дополнена отсутствием надлежащего обеспечения законодательной основы к ее реализации наряду с учреждением данной формы в законодательстве субъектов Российской Федерации. Редкие случаи детализации механизма реализации законодательного предложения сопровождаются проблемой вовлечения субъекта права в законотворческий процесс по реализации законодательной инициативы (проблема рассмотрена на примере практики Сахалинской области). Положительным следует назвать выделение депутатов в качестве специальных субъектов права реализации законодательной инициативы и богатым разнообразием законодательной основы по законотворческой деятельности.

Заключение

Законодательная инициатива является результатом работы людей, осуществляющих законотворческую деятельность лично или через публичные органы и общественные объединения. Законодательная инициатива на современном этапе развития данного конституционно-правового института становится демократическим механизмом вовлечения широкого круга субъектов в участие важной государственной функции по принятию законов. Конституционное установление закрытого перечня субъектов права реализации законодательной инициативы (ст. 104 Конституции Российской Федерации) не исключает возможность по осуществлению законотворческой идеи другими субъектами. Поэтому становятся актуальными вопросы по определению основ правового статуса лиц, вовлекаемых в законотворческий процесс по поводу реализации законодательной инициативы и проблемы регламентации пределов их законотворческой деятельности.

Каждый этап по выдвижению и обоснованию идеи, разработке законопроекта и внесению его в парламент субъектом права реализации законодательной инициативы сопровождается трудоемкой законотворческой деятельностью. От качества выполняемой работы на каждом из этапов и каждым вовлекаемым субъектом правоотношения зависят результат – жизнь в правовом государстве с качественными законами. Поэтому на любом из этапов реализации законодательной инициативы требуется его детализация в нормах права как основа к осуществлению правоотношения субъектом права.

Предлагается обеспечить в правовом регулировании механизма реализации законодательной инициативы разграничение понятий законодательное предложение и законотворческое предложение. Главным фактором к разграничению этих понятий является определение правового статуса субъекта такого права. Законотворческое предложение предполагает авторство, а законодательное предложение как форма законодательной инициативы предполагает совокупность прав и обязанностей (например, по участию в законотворческой дея-

тельности в рамках рассмотрения законопроекта, право на отзыв и изменение законопроекта и пр.)

Выявленные проблемы в исследовании практики правового регулирования по реализации законодательной инициативы субъектами права предполагают адекватное изменение, детализацию и устранение противоречий. Пробелы правового регулированию должны быть решены в рамках вызовов современного становления и развития правоотношений по поводу реализации законодательной инициативы.

Ключевым вопросом предлагается поставить к решению установление общей концепции законодательной инициативы. Наука конституционного права должна обеспечить юридическую практику основой по осуществлению этапов механизма реализации законодательной инициативы; установить правовой статус всех вовлекаемых субъектов правоотношения по поводу реализации законодательной инициативы; обеспечить эффективность вовлечения населения как субъекта права законодательной инициативы. Авторы будут считать свою работу выполненной, если исследование внесет свой вклад в установление правоотношений по поводу реализации законодательной инициативы как современного демократического института.

Список использованных источников

Научная и учебная литература

1. Altunin, S.M. Procedure of arrangement of conflict of interest in federal state authority bodies // Law and modern states. 2013. № 5 (4). P. 38–45.
2. Bar-Siman-Tov, I. Mending the legislative process – the preliminaries // The Theory and Practice of Legislation. 2015. № 3 (3). P. 245–256.
3. Bowman, G. The Art of Legislative Drafting // Amicus Curiae. 2006. № 64. March/April. P. 2–9.
4. Cook, L.J. The Russian Welfare State: Obstacles to Restructuring // Post-Soviet Affairs. 2000. №16 (4). P. 355–378
5. Driedger, E.A. Legislative Drafting. 1949.
6. Driedger, E.A. A manual of instructions for legislative and legal writing. Ottawa, 1982.
7. Gotti, M. Linguistic Insights into Legislative Drafting // The Theory and Practice of Legislation. 2014. № 2 (2). P. 123–143.
8. Granström, G. The Use of Experts in the Legislative Process – Using Swedish Law Reform in the Area of Domestic Violence as an Investigatory Example // Legisprudence. 2009. № 3 (3). P. 323–349.
9. Hatchett, A., and White, G. Public sector pay: An impending crisis. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy//Public Money. 1984. № 4 (1). P. 15–20.
10. Lane, D. and Shevchenko, I. Social structure and the left – right divide: The socio-economic background of voting in the first Russian parliament// Perspectives on European Politics and Society. 2006. № 7 (3). P. 237–252.
11. Noll, P. Gesetzgebunglehre. Hamburg, 1973.
12. Norismizan, H. I., Legislative drafters: lawyers or not? //Commonwealth Law Bulletin. 2013. № 39 (3). P. 455–461.
13. Nzerem, Richard C. Prioritising legislative proposals in the legislative process // Commonwealth Law BulletinPublished online. 2010. № 1. P. 67–77.

14. Palme. Die russische Verfassung. Berlin. 1910.
15. Sally, A. Legislative-policy initiatives as a problem-solving process: The case of technology transfer// The Journal of Technology Transfer 1989. № 14 (1). P. 14–25.
16. Stephen, J. Blank. Is Russia a democracy and does it matter? //World Affairs. 2005. 167 (3). P. 125–136.
17. Voermans, W. and Napel, H.-M. and Passchier, R. Combining efficiency and transparency in legislative processes // The Theory and Practice of Legislation. 2015. № 3 (September). P. 279–294.
18. Xanthaki, Legislative drafting: a new sub-discipline of law is born Helen Xanthaki. IALS Student Law Review // University of London. 2013. № 1, p. 57–70.
19. Абрамова, А.И. Законодательная идея и форма ее реализации // Журнал российского права. – 2010. – № 12. – С. 65–72.
20. Абрамова, А.И. Лоббизм в законотворческой деятельности // Журнал российского права. – 2014. – № 6. – С. 15–25.
21. Абрамова, А.И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты // Журн. рос. права. – 2006. – № 3. – С. 12–21.
22. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп.: в 2-х томах. – Т. 1. – М.: Юрист, 2007. – 864 с.
23. Авакьян, С.А Религиозные организации и гражданское общество: конституционно-правовые аспекты // Государства, Церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы: материалы VII междунар. Науч. конф., посвященной 500-летию со дня представления Преподобного Иосифа Волоцкого / кол. авторов; под ред. С.Н. Бабурина и А.М. Осавелюка. – М.: Книжный мир, Московский университет имени С.Ю. Витте, 2015. – С. 33–40.
24. Авакьян, С.А. Гражданское общество, публичная власть и проблемы представительства//Роль и значение институтов гражданского общества в становлении государственности: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Государственный Совет Республики Татарстан, Академия наук Республики Татарстан, Республиканское общественное движение «Татарстан –

новый век» – «Татарстан – яна гасыр». Казань, 30 июня 2014 г. / Ответственные редакторы: Д.Ш. Сулейманов, А.А. Тарханова, Казань: Заман., 2014. – С. 16–27.

25. Авакьян, С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 3. – С. 8–12.

26. Авакьян, С.А. Собственность религиозной организации: некоторые актуальные вопросы. Конституционное право России: избранные статьи 2010–2016. – Махачкала: Издательство ДГУ, М.: Изд-во Проспект, 2016. – С. 319–327.

27. Авакьян, С.А. Федеральное Собрание России: перспективы совершенствования организации деятельности // Вестник Московского Университета. – Сер. 11. – Право. – 2002. – № 2. – С. 3–16.

28. Авдеев, Д.А. Избиратели как источник власти, или Юридическое измерение категории «народ» // Современное право. – 2015. – № 11. – С. 25–30.

29. Аверьянова, Н.Н. Конституционная правосубъектность народа как обладателя права на землю // Журнал российского права. – 2017. – № 4. – С. 38–44.

30. Алексеев, А.С. Русское государственное право. Конспект лекций. – М., 1895. – 473 с.

31. Алимов, Э.В. Некоторые проблемы конституционно-правового регулирования мандата депутата // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 4. – С. 50.

32. Алферов, В.В. Совершенствование конституционно-правового механизма реализации права человека и гражданина на предпринимательскую деятельность // Современное право. – 2016. – № 7. – С. 36–41.

33. Андрющенко, М.Н. Понятие эффективности и его философский смысл // Ученые зап. каф. обществ. наук вузов г. Ленинграда. – Л. – 1971. – Вып. 12. – С. 45–46.

34. Анисимова, Е.А. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: новеллы правового регулирования // К проблемам выявления и устранения дефектов нормативно-правовых актов // Обеспечение прав и сво-

бод человека в современном мире: материалы конференции: в 4 ч. – Ч. 1. – М.: Проспект, 2017. – С. 351–356.

35. Анищенко, Е.П. Лексические несовершенства современного российского законодательства // Современное право. – 2008. – № 7. – С. 122–125.

36. Апт, Л.Ф. Нетипичные предписания в федеральном законодательстве // Ленинградский юридический журнал. – 2008. – № 3. – С. 25–43.

37. Артамонов, А.Н. Концепция законопроекта как залог качества принимаемого закона // Российская юстиция. – 2013. – № 6. – С. 11–14.

38. Арутюнян, Ю.В., Дробижева, Л.М., Сусколов А.А. Этносоциология, М. – 1998. – С. 271.

39. Аширова, М.С. и др. Взаимосвязь конституционного и уголовного судопроизводства. – СПб., Северо-Западный фил. ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия», 2013. – С. 17–23.

40. Ашхотов, З.А. Конституционный Суд Российской Федерации как субъект права законодательной инициативы // Журнал российского права. – 2011. – № 8. – С. 40–48.

41. Баев, В.Г. и Марченко, А.Н., Мещерякова С.В. Качество нормативных правовых актов об ответственности законодательной власти за результаты своей деятельности // Современное право. – 2016. – № 3. – С. 5–10.

42. Баранов, В.В. Юридическая техника: курс лекций / под ред. В.М. Баранова, В.А. Толстика. – М.: ДГСК МВД России, 2012. – 384 с.

43. Баранов, В.М. Идея законопроекта: сущность, практическая ценность, технико-юридическое оформление // Журн. рос. права. – 2008. – № 2. – С. 9–17.

44. Бастракова, М.С. Положение к проекту мобилизации науки для нужд государственного строительства. 26 января (8 февраля) 1918 г. // Организация науки в первые годы Советской власти (1917–1925): сб. док-тов / сост. М.С. Бастракова, Л.В. Жигалова, В.Н. Макеева, и др. – Л., 1968. – 294 с.

45. Безруков, А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России: монография. – М.: Юстицинформ, 2015. – 188 с.
46. Безруков, А.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации: дисс... докт. юрид. наук. Екатеринбург. – 2017. – 470 с.
47. Безруков, А.В. Оптимизация взаимодействия законодателей при реализации законодательной инициативы парламентом субъекта РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 9. – С. 56.
48. Безруков, А.В. Парламентское право и парламентские процедуры в России: учебное пособие 2-е изд., переработанное и дополненное. – М., Юстицинформ, 2015 г. – С. 60.
49. Безруков, А.В. Парламентское право и парламентские процедуры в России: учебное пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2015. – 164 с.
50. Безруков, А.В. Роль законодательной власти в системе разделения властей и механизме обеспечения правопорядка в России // Современное право. – 2015. – № 6. – С. 25–29.
51. Берлявский, Л.Г. Правовая политика советского государства в сфере регулирования научной деятельности (1917–1920) // История государства и права. – 2016. – № 1. – С. 20–24.
52. Боброва, Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003 – 264 с.
53. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 12.
54. Бондарь, Н.С. Стратегия российского конституционализма: от политических иллюзий к правовому реализму // Журнал российского права. – 2015. – № 11. – С. 5–18.

55. Борисова, Ю.А. Законодательная инициатива уполномоченного по правам человека как способ защиты прав граждан // Органы государственной власти в системе правозащитной деятельности на современном этапе. Сборник научных трудов Международной научно-практической конференции. – 2015. – С. 34–46.

56. Бошно, С.В. Законодательная инициатива в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1997. – 193 с.

57. Бошно, С.В. Законодательная инициатива: внесение законопроектов в Государственную Думу // Право и образование. – 2004. – № 2. – С. 152–169.

58. Бошно, С.В. Законодательная инициатива высших судебных органов Российской Федерации // Российский судья. – 2001. – № 12. – С. 15–20.

59. Бошно, С.В. Порядок формирования Совета Федерации: предлагаемые подходы к наделению полномочиями // Право и современные государства. – 2016. – № 6. – С. 20–26.

60. Важнов С.С. Институт правотворческой инициативы граждан в системе народовластия в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2007. – 225 с.

61. Варлен, М.В. Статус парламентария: теоретические проблемы: монография. – М.: Проспект, 2011. – 124 с.

62. Васильев, С.А. Основные формы взаимодействия полиции с общественностью: проблемы и перспективы развития // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 12. – С. 20–22.

63. Васильева, Т.А. Как написать закон / Т.А. Васильева. – М.: «Юрайт», 2012. – 144 с.

64. Ведерников, А.В. Использование социологических методов в правотворчестве и правоприменении // Актуальные вопросы развития социально-трудовой сферы материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Н.М. Токарской и проходившей в рамках VIII Байкальского кадрового форума. – 2016. – С. 147–152.

65. Велиева, Д.С. Конституционная правосубъектность народов Российской Федерации в контексте демократического государства // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 6. – С. 17–20.

66. Венгеров, А.В. О законодательной инициативе судебных органов // Правоведение. – 1965. – № 4. – С. 130–134.

67. Виноградов, А.С. Конституционно-правовые основы права законодательной инициативы субъектов Российской Федерации: на примере Южного федерального округа: автореф. дисс... кандидата юридических наук: 12.00.02. – Москва, 2009. – 31 с.

68. Винокуров, А.Ю. Знание нормотворческой техники как элемент компетенции прокурорского работника // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2016. – № 1 (51). – С. 54–65.

69. Винокуров, А.Ю. Образцы документов прокурорской практики: практич. пособие / Е.А. Архипова, А.Ю. Винокуров, Т.Г. Воеводина и др.; под общ. ред. А.Э. Буксмана, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. – М.: Юрайт, 2014. – 661 с.

70. Вискулова, В.В. Голосование «против всех»: исключить нельзя оставить (в свете решений Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 5. – С. 28–34.

71. Вишняков, В.Г. Проблемы реорганизации федеральных органов государственной власти в условиях демократизации политической системы государства // Законодательство и экономика. – 2012. – № 1. – С. 5–17.

72. Владимирский-Буданов, М.Ф. Обзор истории русского права: Территория будущего. – М., 2005. – С. 125–130.

73. Власенко, Н.А. Законодательная технология: (Теория. Опыт. Правила): учебное пособие. – Иркутск: Восточно-Сибирская издательская компания, 2001. – 144 с.

74. Волкова, Н.С. и Хабриева, Т.Я. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент. – М., 2005. – 175 с.

75. Волосникова, Л.М. и Тарасевич, И.А. Нравственно-мировоззренческая функция образования: конституционно-правовые аспекты // Журнал российского права. – 2006. – № 8. – С. 84–93.

76. Волошинская, А.А. «Электронное участие» в России: новый инструмент взаимодействия государства и общества или электронная потемкинская деревня? // Информационное общество. – 2016. – № 1. – С. 40–47.

77. Ганичева, Е.С. Пределы осуществления права законодательной инициативы высшими органами судебной власти // Журнал российского права. – 2014. – № 11. – С. 131–139.

78. Гейвандов, Я.А. Социальные и правовые основы банковской системы Российской Федерации. – М.: Аванта+, 2003. – 496 с.

79. Гельман, В.Я. Создавая правила игры: российское избирательное законодательство переходного периода // Полис. – 1997. – № 4. – С. 125–147.

80. Гессен, В.М. Тактика партий в первой Государственной Думе // Первая Государственная Дума. Изд. А.А. Муханова и В.Д. Набокова. Вып. 1. Политическое значение первой Думы. сб. статей. – СПб.: Типография т-ва «Общественная польза», 1907. – 156 с.

81. Голдин, М. Обзор заседаний правительства российской федерации в апреле 2010 г. // Экономико-политическая ситуация в России. – 2010. – № 4. – С. 56–58.

82. Гриб, В.В. Законотворческая (правотворческая) инициатива как форма влияния институтов гражданского общества на органы государственной власти // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 12. – С. 9–15.

83. Гриб В.В. Система избирательных комиссий РФ как объект общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 11. – С. 42–46.

84. Григорьева, Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. – 2010.

85. Григорьева, И.В. Теория государства и права: учебное пособие / И.В. Григорьева. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2009. – 304 с.
86. Гришина, Н.В. Отечественная наука и власть в 1910-1920-е гг.: к вопросу о модели взаимоотношений // Вестник Омского Университета. Серия: Исторические науки. – 2014. – № 1. – С. 70–76.
87. Гулягин, А.Ю. Государственное управление: понятие и основные элементы. А.Ю. Гулягин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 7. – С. 10–14.
88. Дзидзоев, Р.М. и Тамаев, А.М. Российская общественная инициатива как институт непосредственной демократии // Институт общественной инициативы в Российской Федерации как одно из средств реализации конституционного принципа народовластия сборник статей. Барнаул, 2015. – С. 50–59.
89. Добров, А.С. Формирование права без законодателя (Очерки по теории источников права). Часть первая. Обычное право // Вестн. гражданского права. – 2010. – № 2. – С. 191–245.
90. Евдокимов, К.Н. и Таскаев, Н.Н. К вопросу о совершенствовании конституции РФ в контексте развития современного российского общества и деятельности органов прокуратуры // В сборнике: 20 лет Конституции России: актуальные проблемы развития правового государства Иркутск, 2014. – С. 85–90.
91. Евсеенко, Е.Д. Некоторые особенности реализации права законодательной инициативы в Российской Федерации и государствах азиатско-тихоокеанского региона // Азиатско-тихоокеанский регион: Экономика, политика, право. – 2014. – № 3–4 (32). – С. 117–122.
92. Евстифеев, Д.М. Потребности и интересы личности: общетеоретический и конституционно-правовой аспекты // Уральский форум конституционалистов (Екатеринбург, 5–9 октября 2015 года) Выпуск 1/ отв. ред. М.С. Саликов. – Екатеринбург: Издательский дом Уральского государственного юридического университета, 2016. – С. 267–277.

93. Еджова Т.А., Чертков А.Н., Зырянов С.М. Государственные и общественные институты. Гражданские инициативы // Журнал российского права. – 2013. – № 11. – С. 111–122.
94. Елистратов, А.И. Основные начала административного права. – М., Изд. Г.А. Лемана, 1914. – 332 с.
95. Ерофеев, С.С. Место и роль Банка России в системе органов государственной власти Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 5. – С. 44–46.
96. Ерпылев, В.Н. Использование органами прокуратуры права законодательной инициативы // Законность. – 2014. – № 1. – С. 53–54.
97. Ерыгина, В.И. Либеральная модель парламентаризма в отечественной политико-правовой мысли начала XX века и возможность ее реализации в современной России // Современное право. – 2011. – № 3. – С. 141–144.
98. Ерыгина, В.И. Политические партии как участники правотворческого процесса // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 7. – С. 33–38.
99. Ерыгина, В.И. Теоретические проблемы парламентаризма в истории политико-правовой мысли России конца XIX – начала XX в. // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 7. – С. 24–30.
100. Ефимова, Л.Г. Проблема защиты слабой стороны при соблюдении принципа баланса интересов сторон в банковских правоотношениях // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире: материалы конференции: в 4 ч. – Ч. 1. – М.: Проспект, 2017. – С. 29–33.
101. Жаворонкова, Н.Г. и Шпаковский, Ю.Г.. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // Lex Russia. – 2016. – № 6(115). – С. 170–184.
102. Заикин, С.С. Роль надлежащего обоснования принятия законодательных актов и обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // К проблемам выявления и устранения дефектов нормативно-правовых актов // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире: материалы конференции: в 4 ч. – Ч. 1. – М.: Проспект, 2017. С. 345–351.

103. Залоило, М.В. и Ибрагимова, Ю.Э. Современные проблемы толкования права // Журнал российского права. – 2016. – № 8. – С. 78–95.
104. Залоило, М.В. Пределы и техника конкретизации юридических норм в правотворчестве // Журнал российского права. – 2014. – № 11. – С. 34–41.
105. Золотухина, Т.А. О некоторых проблемах правового статуса федеральных субъектов и участников законотворческой деятельности // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 7 (74). – С. 57–62.
106. Зорькин, В.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. – 2-е изд. – М.: Норма, Инфра-М, 2011. – 1008 с.
107. Зорькин, В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда РФ // Журн. рос. права. – 2004. – № 12. – С. 3–9.
108. Зорькин, В.Е. Ежегодные Послания Федеральному Собранию Российской Федерации как средство формирования и реализации правовой политики Президента Российской Федерации: автореф....канд. юрид. наук, СПб. – 2011. – 29 с.
109. Зражевская, Т.Д. Правовые проблемы развития института омбудсмена как органа государственной защиты прав человека в Российской Федерации // Омбудсмен. – 2012. – № 1. – С. 13–16.
110. Зуйков, А.В. и Валуева О.М. О законодательном закреплении правового статуса Администрации Президента Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 3. – С. 37–41.
111. Иванов, К.К. Особенности использования права законодательной инициативы советом федерации федерального собрания РФ и его членами // Наука и бизнес: пути развития. – 2014. – № 4 (34). – С. 169–174.
112. Иванюк, О.А. Качество закона и проблемы юридической техники. Обзор научно-практической конференции // Журнал российского права. – 2008. – № 2. – С. 150–162.

113. Иванюшко, Д.В. К вопросу о праве законодательной инициативы прокурора // Актуальные проблемы экономики и права. – 2012. – № 2. – С. 157–160.
114. Игнатьева, С.В. Право законодательной инициативы и Банк России // Законодательство и экономика. – 2008. – № 9. – С. 57–59.
115. Исаев, И.А. Революционная психология и революционная законность (Российский опыт 1917 г.) // Государство и право. – 1995. – № 11. – С. 145.
116. Исаев, М.А. История Российского государства и права: учебник / МГИМО (Университет) МИД России. – М.: Статут, 2012. – 240 с.
117. Исаков В.Б. Стадия подготовки проектов законов // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: сборник статей: в 2 т. / под ред. В.М. Баранова. – Т. 1. – Н. Новгород, 2001. – С. 68–75.
118. Исаков, Н.В. Концепция законопроекта и ее конкретизация // Тотальные аспекты инновационных технологий. Материалы международной научно-практической конференции. – АНО СКАИТОН. – 2014. – С. 224–231.
119. Исламбеков, А.Ж. Законодательная инициатива как институт казахстанского права // Право и современные государства. – 2014. – № 4. – С. 23–33.
120. Кабышев, В.Т. и Миронов, О.О. Категория народ в советском конституционном законодательстве // Правоведение. – 1969. – № 4. – С. 40–41.
121. Кабышев, С.В. Конституционная политика Канады как гарантия обеспечения прав человека // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире: материалы конференции: в 4 ч. – Ч. 1. – М.: Проспект, 2017. – С. 280–283.
122. Кабышев, С.В. Культура законотворчества в Канаде // Юридическая техника. – 2016. – № 10. – С. 136–142.
123. Казанник, А.И. Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. – М.: Проспект, 2015. – Т. 2. – 528 с.

124. Казьмина, Е.А. К вопросу о понятии общественной инициативы: конституционно-правовой аспект. // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 6. – С. 24–26.

125. Казьмина, Е.А. Правовые последствия поддержки гражданами российской федерации общественных инициатив, направленных с использованием Интернет-ресурса «российская общественная инициатива» // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2015. – № 3 (41). – С. 74–76.

126. Карлина, Т.Д. Правовой статус общественных объединений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Мытищи, 2009. – 24 с.

127. Кеня И.А. Формирование профессиональных компетенций молодых депутатов представительных органов муниципальных образований в субъекте Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 3. – С. 22–27.

128. Керимов, А.Д. Парламентское право Франции. – М., 1998. – 176 с.

129. Кибак, И.А. Инновационная психотехнологическая модель законодательства // Общество и право. – 2011. – № 5. – С. 18–22.

130. Ключников, А.Ю. Реализация права законодательной инициативы общественными объединениями в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2015. – № 1 (20). – С. 24–33.

131. Коврякова, Е.В. Представительные системы в либерально-демократических и социалистических странах (по материалам работ Е.И. Козловой) // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире: материалы конференции: в 4 ч. – Ч. 1. – М.: Проспект, 2017. – С. 296–300.

132. Кокотов, А.Н. Законодательная инициатива в федеральном парламентском законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – С. 62–63.

133. Кокотов, А.Н. Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журн. росс. права. – 2013. – № 5. – С. 95.

134. Колдаева, Н.П. Законодательная инициатива как правовой институт: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1973. – 27 с.
135. Колюшин Е.И. Пути реформирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 4. – С. 7–14.
136. Комарова, В.В. Институт народной правотворческой инициативы (понятие, виды, правовые основы) // Lex Russica. – 2006. – Т. LXV. – № 3. – С. 459–473.
137. Кордик, Д.Н. Реализация права законодательной инициативы правительствами федеративных государств (российский и зарубежный опыт) // Журнал российского права. – 2007. – № 1 (121). – С. 128–134.
138. Корнев, В.Н. и Алешкова, И.А. Толкование и применение конституционных предписаний судами в РФ: интегративный подход // Государство и право. – 2015. – № 10. – С. 5–11.
139. Корф, С.А. Инициатива закона в русском праве // Право. – 1902. – № 12. – С. 586–593.
140. Корякина, И.Ю. Научное и экспертно-консультативное обеспечение разработки законопроектов – залог эффективно функционирующего конституционно-правового законодательства // Актуальные проблемы российского права. – 2007. – № 2. – С. 59–64.
141. Кравец, И.А. Правовой статус «народных представителей» в думский период российской истории (1906 – февраль 1917 г.) // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2001. – № 1 (234). – С. 196–209.
142. Кравец, И.А. Парламентаризм и бикамерализм в теории и российской истории // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 4. – С. 42–46.
143. Крайнюкова, А.Ю. Образование и механизм функционирования первого российского парламента в начале XX века // История государства и права. – 2013. – № 19. – С. 20–24.

144. Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И. Юридическая техника: учебник. – М.: Юстицинформ, 2014. – 536 с.
145. Краснов, Ю.К. Государственное право России. История и современность. – М., 2002. – 733 с.
146. Крашенинников, П.В. Закон и законотворческий процесс. – М., Статут. – 2017 – 160 с.
147. Крылова, Н.С. Бюджетно-финансовые полномочия парламента // Труды института государства и права. – 2012. – № 1. – С. 157–184.
148. Крючкова, Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о государственной и муниципальной собственности: пособие. – М., 2011. – 147 с.
149. Кудрина, К.Ю. Концепция как элемент региональной законотворческой деятельности. // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 3. – С. 13–17.
150. Кудряшов, А. В. и Мартьянов, Г.А. Взаимодействие субъектов права законодательной инициативы в законотворческом процессе // Юридическая мысль. – 2007. – № 6 (44). – С. 78–83.
151. Кузьменкова, О., 2014. Депутатам не хватает 150 тысяч в месяц. Электронный ресурс. URL: <http://www.democracy.ru/article.php?id=3611>.
152. Курский, Д.И. Избранные речи и статьи. – М., 1958. – 198 с.
153. Кучерявцев, Д.А. Осуществление права законодательной инициативы в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб. – 2017. – 29 с.
154. Кучерявцев, Д.А. Роль судов в осуществлении права законодательной инициативы в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 55–61.
155. Кучерявцев, Д.А. Совершенствование конституционного регулирования осуществления права законодательной инициативы в Российской Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. – 2014. – № 2. – С. 212–218.

156. Лазарев В.В., Фурсов Д.А. Обоснование идеи имплементации судебных решений в законодательные акты // Журнал российского права. – 2014. – № 11. – С. 5–21.
157. Лазарев, В.В. Нормативная природа судебного прецедента // Журнал российского права. – 2012. – № 4. – С. 92–99.
158. Лазарев, В.В. Учет решений Конституционного Суда Российской Федерации в законодательной деятельности // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ решений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов РФ: Мат-лы Всерос. Совещания. – М., 2001. – С. 98–100.
159. Лазарев, Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. 2-е изд., доп. – М.: Формула права, 2008. – 688 с.
160. Левин, И.Д. Суверенитет. – М., Юрид. изд-во МЮ СССР. – 1948. – 375 с.
161. Леоненко, Н.Т. Право законодательной инициативы в региональном законодательном процессе: сущность, проблемы, предложения // Российский юридический журнал. – 2011. – № 5. – С. 88–95.
162. Либанова, С.Э., Демокурия: монография. Курган: Изд-во Курганский гос. ун-т, 2014. – 318 с.
163. Ливеровский, А.А. Конституционный суд творит право // Российское право. – 2016. – № 6. – С. 56–59.
164. Ливеровский, А.А. Конституционный суд творит право // Российское право. – 2016. – № 6. – С. 56–59
165. Лопатин В.Н., Пристанская О.В. О проекте Федерального закона «О защите детей от информационной продукции, причиняющей вред их здоровью, нравственному и духовному развитию» // Информационное право. – 2007. – № 4. – С. 7–13.
166. Лукин, Д.Г. Право законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ: автореф. дисс... канд. юр. наук. – Казань, 2005. – 27с.

167. Люблинский, П.И. К вопросу об инициативе законов по русскому праву // Право, 1913. – № 22. – С. 1373–1384.
168. Лютых, А.А. Проблемы взаимодействия власти и общества в современной России // Юрист. – 2006. – № 5. – С. 10–12.
169. Мазуренко, А.П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. – М.: Юрист, 2010. – 392 с.
170. Макаров, А.В. и Нестерова, Т.Ю. Избирательная комиссия как субъект законодательной инициативы по законодательству субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 5. – С. 7–11.
171. Максимова, Е.В. К вопросу о приемах юридической техники, применяемых при изложении нормативно-правовых предписаний федеральными органами исполнительной власти // Юридический мир. – 2009. – № 5. – С. 60–63.
172. Мамут, Л.С. Народ в правовом государстве. – М., 1999. – 151 с.
173. Марсия, Х. Порту де Карвальу. Проблемы тезиса о единственно правильном толковании в области конституционного права (часть 2) // Журн. рос. права. – 2015. – № 10 (226). – С. 45–46.
174. Минх, Г.В. Законодательная инициатива президента Российской Федерации как конституционно-правовой институт // Журнал российского права. – 2016. – № 1 (229). – С. 89–99.
175. Минх, Г.В. Юридическая конструкция права законодательной инициативы Президента Российской Федерации // Юридическая техника. – 2013. – № 7–2. – С. 495–499.
176. Михайлов, И.П. Общественное участие в региональном законотворческом процессе // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. – 2006. – Т. 5. – № 23. – С. 63–67.
177. Михайлова, Е.Д. и Калмыкова, Е.А. Органы прокуратуры осуществляют мониторинг федерального законодательства для совершенствования нормативных правовых актов // Прокурор. – 2015. – № 3. – С. 67–70.

178. Михеева, И.В. Законодательный процесс в Российской империи: к вопросу о министерской инициативе // Традиции и новаторство русской правовой мысли: история и современность: (к 100-летию со дня смерти С.А. Муромцева): материалы IV Междунар. науч.-практ. конф. Иваново, 30 сентября – 2 октября 2010 г.: в 3 ч. – Иваново: Иван. гос. ун-т, 2010, Ч. 2. – С. 230–249.

179. Михеева, И.В. Составление законопроекта в российской империи в XIX веке: роль министерств // Юридическая техника. – 2012. – № 6. – С. 339–346.

180. Михеева, И.В. Частная законодательная инициатива в истории российского правотворчества// Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2014. – № 2 (26). – С. 45–50.

181. Мовчан, А.О. и Николаев, А.М. Специфика и проблемы правового регулирования статуса главы государства в Российской Федерации и зарубежных странах // Современное право. – 2016. – № 8. – С. 26–30.

182. Молокова, М.А. Взаимодействие российских федеральных органов законодательной власти с оппозиционными партиями: политологический аспект // Юридический мир. – 2010. – № 7. – С. 30–33.

183. Монтескье Ш. Избранные произведения. – М., 1955. – 799 с.

184. Нарутто, С.В. Место Конституционного Суда РФ в системе органов государственной власти // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 6. – С. 1096–1107.

185. Нерсисянц, В.С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право (о правоприменительной природе судебных актов) // Судебная практика как источник права / под ред. Б.Н. Топорнина. – М., 1997. – С. 34–41.

186. Несмеянова, С.Э. О возможном влиянии Конституционного Суда РФ на законодателя // Журнал конституционного правосудия. – 2010. – № 3. С. 6 – 9.

187. Несмеянова, С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации. Дис. ... докт. юрид. наук, – Екатеринбург, 2004. – 476 с.

188. Нудненко, Л.А. и Попова, М.А. Концепция Федерального закона «О народной законодательной инициативе в Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 9. – С. 5–8.

189. Нудненко, Л.А. Некоторые проблемы определения понятия «демократия» // Известия Алтайского государственного университета. – 2001. – № 2. – С. 58–61.

190. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов / под ред. Н.Ю. Шведовой [и др.]. – М., 1982. – 917 с.

191. Озиев, Т.Т. К вопросу о праве законодательной инициативы конституционного суда Чеченской республики // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 8. – С. 71–75.

192. Оксюк Т.Л. Актуальные проблемы возобновления производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств // Законность. – 2014. – № 1. – С. 14–19.

193. Окулич, И.П. и Заварухин, А.Ю. Субъекты законодательной инициативы в Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Уральский регион, 2011. – № 2. – С. 3–10.

194. Окуньков, Л.А. Конституции государств Европы: в 3 томах. Т. 1 / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – 2001. – 824 с.

195. Олейникова, О. Обращение взыскания на единственное пригодное для проживания жилое помещение: баланс интересов должника и кредитора // Жилищное право. – 2015. – № 5. – С. 49–56.

196. Орлова, А.Г. Реализация права законодательной инициативы в законодательной деятельности субъектов Российской Федерации // Конституция и законодательство: Матер. Международной науч.-практ. конф. 29 октября 2003. – М., 2003. – С. 302–306.

197. Пастухова, Н.Б. Государственный суверенитет: вчера и сегодня. – М.: Аспект Пресс, 2010. – 301 с.

198. Певцова, Н.С. Эволюция научных взглядов на юридическую технику: вопросы теории и практики // Актуальные вопросы научной и научно-

педагогической деятельности молодых учёных сборник научных трудов III Всероссийской заочной научно-практической конференции. под общ. ред. Е.А. Певцовой. – 2016. – С. 77–81.

199. Писаревский, Е.Л. Качество государственного управления: проблемы целеполагания // Административное право и процесс. – 2013. – № 10. – С. 3–10.

200. Поляков, С.Б. Судебный прецедент в России: форма права или произвола? // Lex russica. – 2015. – № 3. – С. 28–42.

201. Полянский, В.В. Гармонизирующая функция Конституционного Суда РФ (конституционное содержание и перспективы реализации) // Юрид. мир. – 2013. – № 12. – С. 21–26.

202. Поневежский, В.А. Взаимодействие прокуратуры и законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации в процессе формирования их законодательной базы // Законность. – 2016. – № 1. – С. 8–13.

203. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.04.2007 г. «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Росс. газ. – 2007, 27 апр.

204. Пресняков, М.В. Наравне с Конституцией источники права, обладающие высшей юридической силой в Российской Федерации // Журнал российского права. – 2016. – № 8. – С. 96–108.

205. Прокопович, Г.А. О необходимости построения модели правозащитной деятельности в Российской Федерации // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2015. – № 2. – С. 24–26.

206. Путятин, А.Г. Законодательный процесс как сфера взаимодействия различных ветвей власти // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 17. – С. 15–19.

207. Рамазанова, Э.Т. Некоторые вопросы субъектного состава права законодательной инициативы // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 2: Общественные науки. – 2011. – № 2. – С. 100–103.

208. Родионова, Н.В. Осуществление законодательной инициативы законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ в ГД ФС РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2006. – 26 с.

209. Рожкевич, А.В. Организация надзора за законностью нормативных правовых актов // Законность. – 2013. – № 12. – С. 22–26.

210. Романов, А.В. К вопросу о понятии коллегиального органа // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. – 2011. – № 3. – С. 79–84.

211. Рошин, В.А. За рамками правового поля. Что показал анализ Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Журнал российского права. – 2000. – № 4. – С. 13–23.

212. Сабаева, С.В. Правовые основы реализации принципа коллегиальности в деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 11. – С. 51–56.

213. Саликов, М.С. О конституционно-исполнительном производстве // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ решений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ. – М.: Формула права, 2001. – С. 120–124.

214. Сапронова, М. Становление новой государственности на арабском востоке // Международные процессы. – 2015. – Т. 13. – № 3 (42). – С. 26–39.

215. Сафин С.С., Тропилло В.А., Кальманов Д.С. Экономическая основа законодательной инициативы по лизингу // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. – 2009. – № 11. – С. 32–35.

216. Свистунов, А.А. и Щепанский, И.С. Проблемные вопросы занятости юристов и ее структура // Юридический мир. – 2016. – № 4 (232). – С. 55–62.

217. Селюков, А.Д. Принцип системности в бюджетном праве // Финансовое право. – 2012. – № 6. – С. 19–23.

218. Сергеева, А.А. Российская общественная инициатива: некоторые итоги реализации указа президента РФ «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «российская общественная инициатива» // Институт обществен-

ной инициативы в Российской Федерации как одно из средств реализации конституционного принципа народовластия сборник статей. Барнаул, 2015. – С. 190–199.

219. Сидюк, В.Н. История становления и развития конституционных основ организации и деятельности прокуратуры СССР и Беларуси // История государства и права. – 2012. – № 6. – С. 42–45.

220. Смоленская, А.А. Сравнительный анализ статуса депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 6. – С. 47–51.

221. Смоленская, А.А. Формирование Совета Федерации: эволюция и современное состояние // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 10. – С. 34–38.

222. Смородина, О.С. Проблемы эффективности конституционных идей. – Проблемы конституционного развития РФ / отв. ред.: В.И. Фадеев. – М.: ИЦ Ун-та имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. – С. 449–464.

223. Смушкин, А.Б. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. – 2014.

224. Соболева, А.К. Принцип разделения властей // Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / под ред. А.Н. Медушевского. – М., 2013. – 359 с.

225. Согрин, В.В. Что есть российская нация и российский народ (обобщающая работа В.А. Тишкова) // Общественные науки и современность. – 2011. – № 1. – С. 117–125.

226. Соколова, М.А. К проблемам выявления и устранения дефектов нормативно-правовых актов // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире: материалы конференции: в 4 ч. – Ч. 1. – М.: Проспект, 2017. – С. 123–128.

227. Сокольский В.В. Русское государственное право. – Одесса, 1890. – С. 67–72.

228. Сравнительное правоведение: национальные правовые системы / И.С. Власов, В.И. Лафитский, О.А. Макаренко и др.; под ред. В.И. Лафитского. – М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2012. – Т. 1: Правовые системы Восточной Европы. – 768 с.

229. Сталин, И.В. О проекте Конституции Союза ССР: Доклад на Чрезвычайном VIII съезде Советов Союза ССР // Вопросы ленинизма. II-е изд. – М.: Госполитиздат, 1952. – С. 548–550.

230. Сторожева, Е.С. О целесообразности права индивидуальной законодательной инициативы депутатов Государственной Думы Российской Федерации // Отечественная юриспруденция. – 2017. – Т. 2. – № 5 (19). – С. 5–7.

231. Страшун, Б.А. Конституционная юстиция: причины возникновения и некоторые ее современные нормы / отв. ред.: В.И. Фадеев. – М.: ИЦ Ун-та им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. – С. 363–376.

232. Стремоухов, А.В. и Преснов. И.Н. Социальные гарантии депутата Государственной Думы (индемнитет) // Социальное и пенсионное право. – 2006. – № 3. – С. 2–7.

233. Струсь К.А. Государство и гражданское общество (Проблемы правового взаимодействия в России): дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2003. – С. 146.

234. Субботина, С. Непарламентским партиям дадут законодательную инициативу // Известия. – 2014, 23 янв.

235. Суворов, Г.Н. Теоретико-правовой анализ понятия источника (формы) конституционного права // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 12–16.

236. Сунгуров, А.Ю. Институт Уполномоченного по правам человека: в поисках критериев эффективности: учеб. пособие / под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2010. – 96 с.

237. Тарибо, Е.В. О влиянии актов конституционного правосудия на российскую правовую систему (на примере налогообложения) // Журн. конституционного правосудия. – 2012. – № 4. – С. 25–30.

238. Тверскова, И.В. Участие прокуроров в правотворческой деятельности на территории Забайкальского края // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 1. – С. 48–50.
239. Тихомиров, Ю.А. О правилах законодательной техники // Журнал российского права. – 1999. – № 11. – С. 110–116.
240. Тихомиров, Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. – М.: Формула права, 2008. – 400 с.
241. Тихомиров, Ю.А. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / Т.А. Едкова, О.А. Иванов, А.В. Сороко и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ПОЛИГРАФ-ПЛЮС, 2013. – 160 с.
242. Тихомиров, Ю.А. Законодательная техника: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. – М., Городец. 2000. – 272 с.
243. Трофимова, Г.А. Авторство на законопроект: частный и публичный аспекты проблемы правового регулирования // Законодательство и экономика. – 2015. – № 2. – С. 44–48.
244. Троцкий, Л.Д. Моя жизнь. Опыт автобиографии. – В 2 т. – Т. 2. – М., 1990, С. 65–67.
245. Уваров, А.А. Вопросы конституционно-правового статуса общественных некоммерческих организаций // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 9. – С. 39–42.
246. Ушаков, А.А. Очерки советской законодательной стилистики / А.А. Ушаков, А.А. Федосеев. – Пермь, 1967. – 206 с.
247. Флетчер, Д. О государстве русском / пер. М.А. Оболенского. – М., 2002. – 169 с.
248. Фомина, М.Г. Институт законодательной инициативы в зарубежных странах: современное состояние и проблемы реализации // Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики Материалы XII Международной науч-

но-практической конференции: в 4-х томах. Волжский университет имени В.Н. Татищева. – 2015. – С. 118–122.

249. Фомичева, О.А. Проблемы правового регулирования конституционно-правового статуса члена Совета Федерации // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики, Тамбов: Грамота, 2014. – № 4. – Ч. 2. – С. 190–193.

250. Фомичева, О.А. Классификация субъектов парламентской ответственности // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 4. С. 49–54.

251. Хабибуллина, Г.Р. Региональный законопроект: понятия, особенности // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 8. – С. 18–20.

252. Хабибуллина, Г.Р. Уполномоченный по правам человека и законодательный процесс в Российской Федерации // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2010. – Т. 152. – № 4. – С. 53–59.

253. Хабриева, Т.Я. Толкование Конституции РФ: теория и практика. – М., 1998. – 369 с.

254. Хидзев, А.Т. Законопроектная деятельность субъектов законодательной инициативы РФ: статистико-правовой анализ // Вестник экономической безопасности. – 2016. – № 3. – С. 207–209.

255. Холодилова Е.А. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации (проблемы теории и практики) дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Е.А. Холодилова; УрГЮА. – Екатеринбург, 2005. – 206 с.

256. Худолей, К.М. Природа решений конституционных судов о толковании конституционных положений // Вестник Пермского Университета. – 2012. – № 2. – С. 80–88.

257. Цоппоева, А.Т.К вопросу о законодательной инициативе правительства Российской Федерации // Юрист – Правоведъ. – 2007. – № 6. – С. 77–79.

258. Черкасов, К.В. Президентские структуры на местах в механизме формирования региональной правовой политики: состояние и перспективы: обзор материалов международной научно-практической конференции, которая проходила в форме «круглого стола», журналов «государство и право» и «пра-

вовая политика и правовая жизнь» / Малько А.В., Кроткова Н.В., Ишеков К.А. Обзор научной жизни // Государство и право. – 2017. – № 3. – С. 105–119.

259. Чернова, Е.С. Проблемы определения и совершенствования форм экспертной деятельности ЦИК РФ // Общество и право. – 2010. – № 2. – С. 36–41.

260. Чиркин, В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. – 2009. – № 7. – С. 24–29.

261. Чиркин, В.Е. О точности терминологии по вопросу принятия закона // Журнал российского права. – 2014. – № 4. – С. 29–33.

262. Чупилкина, А.Ф. Земские соборы – предыстория российского парламентаризма? // Российский юридический журнал. – 2017. – № 1 (С. 112). – С. 197–202.

263. Шалумов М.С., Шалумова Н.Э. Участие в правотворческой деятельности как функция современной российской прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 5. – С. 126–132.

264. Шахрай, С.М. Неизвестная Конституция. – М., 2013. – 320 с.

265. Шерязова А.С. Взаимоотношения государственных органов и общественных объединений: конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2011. – 28 с.

266. Шеховцов, В.А. Евсеенко, Е.Д. Некоторые особенности законодательного процесса в парламентах государств азиатско-тихоокеанского региона. Социально-экономические и гуманитарно-философские проблемы современной науки: Коллективная монография. – Т. 2. Ментальное пространство социума / Коллектив авторов; Под ред. Карабулатовой И.С., Галиуллиной С.Д., Коберси И.С. – М. – Уфа: Уфимский государственный университет экономики и сервиса, 2015. С. 126–131.

267. Ширинов Д.С., Зайниддинова В.Б.: Теоретико-правовое сравнение понятий и стадий законодательного процесса Узбекистана и зарубежных стран // Вестник современной науки. – 2016. – № 2–1 (14). – С. 111–117.

268. Шобухин, В.Ю. К вопросу о праве законодательной инициативы прокурора // Вестник Омского университета. Серия: Право. – 2009. – № 4. – С. 230–232.

269. Шуберт, Т.Э. Влияние судебной практики на законотворческий процесс // Журнал российского права. – 2016. – № 4. – С. 160–170.

270. Шугрина Е.С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 2–19.

271. Эбзеев, Б.С. Конституционный суд России: правовая природа и функция / под общ. ред.: В.И. Фадеев. М: ИЦ Ун-та имени Е.О. Кутафина (МГЮА). – 2015. – С. 21–36.

272. Эсмен, А. Общее основание конституционного права / пер. с франц. Н.О. Бер. – 2 изд. СПб., 1909. – 464 с.

273. Юмашев Ю.М., Постникова Е.В. Экономическое право Европейского союза: монография. – М.: Норма, Инфра-М, 2014. – 384 с.

274. Юртаева, Е.А. Язык закона и техника законотворчества в дореволюционной России // Журнал российского права. – 2009. – № 11. – С. 106–120.

275. Япрынцева И.М. Правовые требования как гарантия реализации правотворческой инициативы граждан в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 4. – С. 41–46.

Законодательство и нормативно-правовые акты органов государственной власти Российской Федерации

276. Конституция Российской Федерации (1993). (с учетом поправок, внесенных от 21.07.2014 года № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

277. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014 г. – № 30 (часть I). – Ст. 4202.

278. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» // СЗ РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.

279. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.

280. Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2001. – № 52 (часть I). – Ст. 4916.

281. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710.

282. Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 898.

283. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

284. Федеральный закон от 22.05.2004 г. № 41-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Австралии о сотрудничестве в области исследования и использования космического пространства в мирных целях» // СЗ РФ. – 2004. – № 21. – Ст. 1974.

285. Федеральный закон от 22.12.2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6217.

286. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

287. Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 50 (часть 4). – Ст. 6952.

288. Федеральный закон от 17.07.2009 г. 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013 г.) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.

289. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № 26 (часть I). – Ст. 3378.

290. Федеральный закон от 23.05.2015 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2015. – № 21. – Ст. 2981.

291. Федеральный закон от 02.12.1990 г. № 395-1 (ред. от 03.07.2016 г.) «О банках и банковской деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // СЗ РФ. – 1996. – № 6. – Ст. 492.

292. Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 10-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 148.

293. Федеральный закон от 26.09.1997 г. № 125-ФЗ (ред. от 06.07.2016 г.) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // СЗ РФ. – 1997. – № 39. – Ст. 4465.

294. Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 19.12.2016 г.) «О политических партиях» // СЗ РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950.

295. Федеральный закон от 28.12.2016 г. № 470-ФЗ «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. – 2017. – № 1 (Часть I). – Ст. 11.

296. Федеральный закон от 28.06.1995 г. № 98-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // СЗ РФ. – 1995. – № 27. – Ст. 2503.

297. Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2005. – № 15. – Ст. 1277.

298. Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 07.03.2017 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

299. Федеральный закон от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 28.03.2017 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. – 2002. – № 28. – Ст. 2790.

300. Указ Президента РФ от 20 декабря 1993 г. № 2227 «О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 52. – Ст. 5060.

301. Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 (ред. от 23.06.2014 г.) «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (вместе с «Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива») // СЗ РФ. – 2013. – № 10. – Ст. 1019.

302. Указ Президента РФ от 28 мая 2004 г. № 699 (ред. от 25.07.2014 г.) «Об утверждении Положения о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 22. – Ст. 2147.

303. Указ Президента РФ от 13 апр. 1996 г. № 549 (ред. от 12.02.2015 г.) «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального собрания Российской Федерации в законотворческом процессе» // СЗ РФ. – 1996. – № 16. – Ст. 1842.

304. Указ Президента РФ от 28 июля 2011 г. № 1027 (ред. от 24.07.2015 г.) «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 31. – Ст. 4712.

305. Указ Президента РФ от 6 апр. 2004 г. № 490 (ред. от 25.08.2016 г.) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 15. – Ст. 1395.

306. Указ Президента РФ от 14 янв. 2011 г. № 38 (ред. от 22.12.2016 г.) «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 4. – Ст. 572.

307. Указ Президента РФ от 11 янв. 1995 года № 32 (в ред. 26 янв. 2017 г.) «О государственных должностях Российской Федерации» // Росс. газ. – 1995, 17 янв., с. 11–12.

308. Распоряжение Президента РФ от 26 августа 2000 г. № 372-рп О рабочей группе для подготовки предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации о выборах (утратило силу на основании Указа Президента РФ от 28.05.2004 г. № 701). – [Электронный ресурс]: Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации: <http://docs.cntd.ru/document/>

309. Постановление Правительства РФ от 11 апреля 2001 г. № 283 «О подписании соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Австралии о сотрудничестве в области исследования и использования космического пространства в мирных целях»: [Электронный ресурс] <https://www.lawrussia.ru/texts/>

310. Постановление Правительства РФ от 2 авг. 2001 г. № 576 (ред. от 13.03.2015 г.) «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» // СЗ РФ. – 2001. – № 32. – Ст. 3335.

311. Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260. (ред. от 22.03.2017 г.) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 23. – Ст. 2313.

312. Постановление Правительства РФ от 2 июня 2004 г. № 264 (ред. от 19.04.2017 г.) «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности» // СЗ РФ. – 2004. – № 23. – Ст. 2317.

313. Постановление Правительства РФ от 30 апр. 2009 г. № 389 (ред. от 28.01.2017 г.) «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2009. – № 19. – Ст. 2346.

314. Постановление Правительства РФ от 26 фев. 2010 г. № 96 (ред. от 18.07.2015 г.) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых ак-

тов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»)) // СЗ РФ. – 2010. – № 10. – Ст. 1084.

315. Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // СЗ РФ. – 2012. – № 36. – Ст. 4902.

316. Распоряжение Правительства РФ от 13.10.1997 г. № 1471-р «О разработке эффективного механизма подготовки проектов законов, научно-практического обеспечения нормотворческой деятельности Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 42. – Ст. 4880.

317. Распоряжение Правительства РФ от 18.12.2012 года № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 52. – Ст. 7561.

318. Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов: протокол заседания Совета Государственной Думы от 20 ноября 2003 года № 187 (подготовлены Главным государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации, Правовым управлением Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правовым управлением Аппарата Правительства Российской Федерации, Правовым управлением Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Министерством юстиции Российской Федерации). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 15.08.2017).

319. Письмо Банка России от 23.11.2010 г. № 02-29-1/5422 «О внесении изменений в нормативный акт Банка России» // Вестник Ассоциации российских банков. 2010, 23 дек.

320. Постановление ГД ФС РФ от 11.12.2002 г. № 3364-III ГД «Об основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2003 год» // СЗ РФ. – 2002. – № 51. – Ст. 5018.

321. Постановление ГД ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II-ГД (по сост. на 19 мая 2017 года) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ: // СЗ РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 801.

322. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10 июня 2005 года № 1979-IV ГД «Об утверждении Положения об Общественной молодежной палате при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2005. – № 25. – Ст. 2481.

323. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 года № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – № 7. – Ст. 635.

324. Постановление Совета Федерации ФС РФ от 04.09.1998 г. № 392-СФ «Об информации и.о. Министра внутренних дел Российской Федерации и директора Федеральной службы безопасности Российской Федерации о криминальной обстановке в Российской Федерации, принимаемых мерах по укреплению законности, пресечению фактов коррупции и проникновения криминальных элементов в органы государственной власти» // СЗ РФ. – 1998. – № 37. – Ст. 4553.

325. Постановление ЦИК России от 28.06.1995 г. № 7/46-II (ред. от 13.04.2016 г.) «О Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации». – [Электронный ресурс] http://www.cikrf.ru/law/decrees_of_cic/reglament.html

326. Постановление ЦИК РФ от 25 декабря 2002 года № 167/1421-3 «О Плане работы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на январь – июнь 2003 года» – [Электронный ресурс] <http://zoom.cikrf.ru/zoom/EdFields.asp?qnr=-1&ndoc=17&npg=-1>

327. Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2007 г. № 144 (ред. от 06.02.2013 г.) «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» (вместе с «Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации») // Официальный сайт Генеральной Прокуратуры. – [Электронный ресурс]: <https://genproc.gov.ru/search/>

328. Приказ Генпрокуратуры России от 24.11.2008 г. № 243 «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления» // Официальный сайт Генеральной Прокуратуры. – [Электронный ресурс]: <https://genproc.gov.ru/search/>

329. Приказ Минэкономразвития России от 04.05.2016 г. № 282 «Об утверждении Регламента Министерства экономического развития Российской Федерации»: Зарегистрировано в Минюсте России 31.05.2016 г. № 42354 // [Электронный ресурс]: <http://www.pravo.gov.ru>.

330. Приказ Минюста Российской Федерации от 31 августа 2009 года № 268 «О примерных должностных регламентах федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Минюста России» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. – Ст. 14.

331. Приказ Минюста РФ № 3, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ № 51 от 10.01.2001 г. «Об утверждении Методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти» // Бюллетень Минюста Российской Федерации. – 2001. – № 2.

332. Приказ Минюста РФ от 15 июня 2009 г. № 187 «Об утверждении Положения о Департаменте по делам некоммерческих организаций» // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации, 2009 г. – № 8.

333. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 19.11.1999 года № 144 «Об утверждении Инструкции по оформлению проектов нормативных правовых актов, подготавливаемых в Судебном департаменте для представления в органы государственной власти». [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/>

334. Приказ ФССП России от 29.05.2012 г. № 256 (ред. от 29.06.2016 г.) «Об утверждении Регламента Федеральной службы судебных приставов»: Зарегистрировано в Минюсте России 25.06.2012 г. № 24684 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012. – № 38.

335. Особое мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации Ю.М. Данилова относительно постановления Конституционного суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 года по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом законодательного собрания Владимирской области» // СЗ РФ. – 2014. – № 16. – Ст. 1922.

336. Пост.Конституционного Суда РФ от 10 нояб. 2009 года № 17-П «По делу о проверке конституционности п. 2 ч. 1 ст. 14 и п. 1 ч. 1 ст. 15 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в связи с запросом Курчатовского городского суда Курской обл. и жалобами граждан А.В. Жестикова и П.У. Мягчил» // СЗ РФ. – 2009. – № 48. – Ст. 5866.

337. Определение Конституционного Суда РФ от 08.06.2000 г. № 91-О «По запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 28. – Ст. 3000.

338. Определение Конституционного Суда РФ от 24.02.2005 г. № 84-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Моторичевой Ирины Ивановны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Судебная система Российской Федерации. Электронная библиотека. <http://sudbiblioteka.ru/ks/>.

339. Определение Конституционного Суда РФ от 19.11.2009 г. № 1344-О-Р «О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года № 3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судоустройстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 48. – Ст. 5867.

340. Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2011 г. № 1462-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Обухова Сергея Павловича, Рашкина Валерия Федоровича и Сердюкова Кирилла Геннадьевича на нарушение их конституционных прав частью первой статьи 11 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2012. – № 2.

341. Пост. Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 1 и ст. 2 Федер. закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А.С. Стах и Г.И. Хваловой» // СЗ РФ. – 2001. – № 22. – Ст. 2276.

342. Пост. Конституционного Суда РФ от 5 июля 2001 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности Пост. Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в Пост. Государственной Думы Федерального Собрания РФ «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 3059.

343. Пост. Конституционного Суда РФ от 3 июня 2004 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положений подпунктов 10, 11 и 12 п. 1 ст. 28, пп. 1,2 ст. 31 Федер. закона «О трудовых пенсиях в РФ» в связи с запросами Государственной Думы Астраханской обл., Верховного Суда Удмуртской Респ., Биробиджанского город. суда Еврейской автономной обл., Елецкого город. суда Липецкой обл., Левобережного, Октябрьского и Советского районных судов города Липецка, а также жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. – 2004. – № 24. – Ст. 2476.

344. Пост. Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. №9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса РФ в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа» // СЗ РФ. – 2005. – № 30. – Ст. 3200.

345. Пост. Конституционного Суда РФ от 29.11.2006 года № 9-П «По делу о проверке конституционности п. 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5371.

346. Пост. Конституционного Суда РФ от 29.11.2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5371.

347. Пост. Конституционного Суда РФ от 5 апр.2007 года № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пп. 2 и 14 ст. 15 Федер. закона «О статусе военнослужащих» и п. 8 Правил выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» на 2004–2010 годы, входящей в состав

федер. целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы, в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. – 2007. – № 15. – Ст. 1820.

348. Пост. Конституционного Суда РФ от 21 дек. 2011 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 90 УПК РФ в связи с жалобой граждан В.Д. Власенко и Е.А. Власенко» // СЗ РФ. – 2012. – № 2. – Ст. 398.

349. Пост. Конституционного Суда РФ от 14 мая 2012 года № 11-П «По делу о проверке конституционности положения абз. 2 ч. 1 ст. 446 ГПК РФ в связи с жалобами граждан Ф.Х. Гумеровой и Ю.А. Шикунова» // СЗ РФ. – 2012. – № 21. – Ст. 2697.

350. Пост. Конституционного Суда РФ от 14 фев. 2013 года № 4-П «По делу о проверке конституционности Федер. закона «О внесении изменений в КоАП РФ и Федер. закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // СЗ РФ. – 2013. – № 8. – Ст. 868.

351. Пост. Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 8. – Ст. 868.

352. Решение Конституционного Суда РФ от 28.05.2013 г. «Об утверждении обзора практики Конституционного Суда Российской Федерации за первый квартал 2013 года» // Официальные документы в образовании. – 2013. – № 21. (извлечение).

353. Пост. Конституционного Суда РФ от 15.04.2014 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме

граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // СЗ РФ. – 2014. – № 16. – Ст. 1922.

354. Пост. Конституционного Суда РФ от 11 дек. 2014 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 159.4 УК РФ в связи с запросом Салехардского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа» // СЗ РФ. – 2014. – № 52. – Ст. 7784.

355. Пост. Конституционного Суда РФ от 13.04.2017 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128 и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой граждан И.Л. Трунова и М.В. Юревича» // СЗ РФ. – 2017. – № 17. – Ст. 2655.

Законы зарубежных государств и Советское и российское дореволюционное законодательство

356. Закон РСФСР от 27 окт. 1960 года «О судостроительстве РСФСР» [Электронный ресурс] URL: <http://lawru.info/dok/1960/10/27/n1192400.ht>.

357. Конституция Республики Казахстан, принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 1996. – № 4. – Ст. 217.

358. Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 года // Конституции стран СНГ / сост. Ю. Булуктаев. – Алматы: Жети Жаргы. – 1999.

359. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР об учреждении Государственной комиссии по просвещению от 9 (22) ноября 1917 г. // СУ РСФСР. – 1917. – № 3. – Ст. 32.

360. Манифест «Об изменении учреждения Государственного Совета о пересмотре учреждения Государственной Думы», Указ «О переустройстве учреждения Государственного Совета» // Собрание узак. – 1906. – № 38. – Ст. 196–198.

361. Сочинения Императрицы Екатерины II // Антология мировой правовой мысли. – В 5 т. – М., 1999. – Т. 4. – С. 332–333.

362. Манифест от 1 янв. 1810 г. «Образование Государственного совета» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. I. – Т. XXXI. – № 24064 // URL: http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php.

363. Наказ Екатерины II Комиссии о составлении проекта нового Уложения. 1767 г. [Электронный ресурс]: <http://dslov.ru/na/na30.htm>

Законодательство и нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления

364. Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 1 сент. 1997 года № 28-РЗ: Принята Парламентом КБР (ред. от 19.10.2015) // Кабардино-Балкарская правда. – 2006, 22 июля.

365. Конституция Республики Мордовия от 21 сентября 1995 года: принята Конституционным собранием РМ (ред. от 03.09.2015) // Известия Мордовии. – 2011, 16 марта.

366. Конституция Чеченской Республики от 23 марта 2003 года (ред. От 30.09.2014) // [Электронный ресурс]. URL: <http://chechnya.gov.ru>.

367. Устав Архангельской области: решение Архангельского обл. Собрания депутатов от 23 мая 1995 года № 36 (принят Архангельским областным Собранием депутатов 23.05.1995 года): (ред. от 05.06.2013 года) // Волна от 3 апр. 2001 года, С. 4–6.

368. Устав Белгородской области: закон Белгородской области от 31 дек. 2003 года № 108 (ред. от 29.09.2015 г.): принят Белгородской областной Думой 24 дек. 2003 года // Белгородские известия. – 2003, 10 янв.

369. Устав города Москвы: закон г. Москвы от 28.06.1995 г.: Постановление Московской городской Думы от 07.07.1995 г. № 44 // Ведомости Московской городской Думы. – 2001. – № 8. – Ст. 130.

370. Устав Красноярского края от 05.06.2008 г. 5-1777 (ред. от 04.04.2013 г.): подписан Губернатором Красноярского края 10.06.2008 г. // Краевой вестник. 2008, 11 июня.

371. Устав Приморского края от 06.10.1995 г. 14-КЗ: принят Думой Приморского края 12.09.1995 г. // Устав Приморского края. – 1995, 16 окт.

372. Устав Санкт-Петербурга: Закон Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 14 янв.1998 года // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 1998. – № 2. – Ст. 32.

373. Устав (Основной Закон) Омской области: принят Постановлением Законодательного Собрания Омской области 26.12.1995 г. № 193 // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. – 1995. – № 6. – Ст. 155.

374. Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: закон от 26 апреля 1995 года № 4-оз: принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа 26 апреля 1995 года // Новости Югры от 26 апреля 2005 года, С. 3–7.

375. Устав Чукотского автономного округа: закон Чукотского автономного округа от 28 нояб. 1997 года № 26-ОЗ: принят Думой Чукотского автономного округа 29 окт. 1997 года (ред. от 13.10.2015) // Ведомости. – 1997, 19 дек.

376. Закон Алтайского края от 06.12.2010 г. № 107-ЗС «О порядке реализации права законодательной инициативы в Алтайском краевом Законодательном Собрании представительными органами муниципальных образований»: принят Постановлением АКЗС от 02.12.2010 г. № 615 //Сборник законодательства Алтайского края». – 2010. – № 176, ч. 1. – С. 27.

377. Закон Алтайского края от 11.02.2002 г. № 3-ЗС «О народной законодательной инициативе в Алтайском крае»: принят Постановлением АКСНД от 05.02.2002 г. № 6 // Сборник законодательства Алтайского края. – 2002. – № 70. – С. 14.

378. Закон Архангельской области от 29 ноября 1995 года № 22-18-ОЗ «О статусе депутата Архангельского областного Собрания депутатов» // Волна. – 1995. – № 46. – Ст. 22.

379. Закон Белгородской области «Избирательный кодекс Белгородской области» от 01.04.2005 г. № 182: принят Белгородской областной Думой 24.03.2005 г. // Белгородские известия. – 2005, 16 апр.

380. Закон Белгородской области от 21.07.2008 г. № 226 «Об Общественной палате Белгородской области» // Белгородские известия. – 2008, 25 июля.

381. Закон Брянской области от 10.12.1997 г. № 32-3 (ред. от 07.08.2009 г.) «О порядке осуществления права законодательной инициативы в Брянскую областную Думу»: принят Брянской областной Думой 27.11.1997 г. // Брянские известия. – 1997, 25 дек.

382. Закон Волгоградской области от 08.11.1994 г. № 12-ОД (ред. от 03.09.2015 г.) «О статусе депутата Волгоградской областной Думы»: принят Волгоградской областной Думой 27.10.1994 г. // Волгоградская правда. – 1994, 17 нояб.

383. Закон Вологодской области от 3 февраля 2005 года № 1224-ОЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Вологодской области» // Законодательство Вологодской области. – 2005. – № 1. – С. 52.

384. Закон г. Москвы от 11.12.2002 г. № 64 «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. – 2003. – № 2. – Ст. 340.

385. Закон г. Москвы от 19.12.2007 г. № 52 «О Городской целевой программе по капитальному ремонту многоквартирных домов на 2008–2014 годы» // Ведомости Московской городской Думы. – 2008. – № 2. – Ст. 294.

386. Закон Кемеровской области от 23.06.2003 г. 33-ОЗ (ред. от 21.07.2014 г.) «О законодательной деятельности в Кемеровской области»: принят Советом народных депутатов Кемеровской области 28.05.2003 г. // Кузбасс. 2003, 9 июля.

387. Закон Кировской области от 14.02.2001 г. № 248-ЗО (ред. от 10.06.2015) «О статусе депутата Законодательного Собрания Кировской области»: принят постановлением Кировской областной Думы от 07.02.2001 г.

№ 41/240 // Вестник Кировской областной Думы и администрации области. – 2001, 15 марта.

388. Закон Краснодарского края от 09.12.1997 г. № 112-КЗ (ред. от 12.07.2011 г.) «О порядке осуществления права законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления в Краснодарском крае»: принят ЗС Краснодарского края 25.11.1997 г. // Кубанские новости. – 1998, 13 янв.

389. Закон Магаданской области от 10.07.2002 г. № 258-ОЗ (ред. от 01.04.2015 г.) «О Магаданской областной Думе»: принят Магаданской областной Думой 20.06.2002 г. // Магаданская правда (Приложение). 2002, 17 июля.

390. Закон Нижегородской области от 08.05.2013 г. № 62-З «О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Нижегородской области»: принят постановлением ЗС НО от 25.04.2013 N 886-V // Правовая среда. – 2013, 23 мая.

391. Закон Оренбургской области от 04.09.1996 г. (ред. от 23.12.2013 г.) «О порядке осуществления права законодательной инициативы органами местного самоуправления в Оренбургской области»: принят решением Законодательного Собрания Оренбургской области от 04.09.1996 г. // Южный Урал. – 1996. – 2 окт., с. 2.

392. Закон Оренбургской области от 06.07.2006 г. № 364/72-IV-ОЗ (ред. от 13.05.2016 г.) «Об избирательных комиссиях, комиссиях референдума Оренбургской области»: принят постановлением Законодательного Собрания Оренбургской области от 21.06.2006 № 364 // Южный Урал. – 2003, 22 июля.

393. Закон Оренбургской области от 08.06.1998 г. № 47/6-ОЗ (ред. от 05.09.2016 г.) «О статусе депутата Законодательного Собрания Оренбургской области» // Южный Урал. – 2001, 3 авг. – С. 2–3.

394. Закон Оренбургской области от 26.12.2013 года № 2093/592-V-ОЗ (ред. от 02.03.2017) «О бюджетном процессе в Оренбургской области»: принят постановлением Законодательного Собрания Оренбургской области от 25.12.2013 г. № 2093 // Оренбуржье. 2013, 26 дек. Закон Краснодарского края

от 29.04.2008 г. № 1465-КЗ «О Стратегии социально-экономического развития Краснодарского края до 2020 года»: принят ЗС КК 16.04.2008 г. // Кубанские новости. – 2008, 15 мая.

395. Закон Приморского края от 19.12.2008 г. 363-КЗ «О краевой целевой программе «Развитие библиотечно-информационного обслуживания в Приморском крае» на 2009–2012 годы» // Приморская газета, 2008, 23 дек.

396. Закон Приморского края от 22.12.2008 г. № 373-КЗ «О законодательной деятельности в Приморском крае»: принят Законодательным Собранием Приморского края 15.12.2008 г. // Приморская газета. – 2008, 26 дек.

397. Закон Республики Башкортостан от 19.05.2011 г. № 395-з «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан»: принят Государственным Собранием – Курултаем РБ 19.05.2011 г. // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. – 2011. – № 15(357). – Ст. 1036.

398. Закон Республики Башкортостан от 29.12.2014 г. № 176-з «О гражданской законодательной инициативе в Республике Башкортостан» (вместе с «Протоколом собрания инициативной группы по поддержке гражданской законодательной инициативы», «Обращением о гражданской законодательной инициативе», «Списком членов инициативной группы по поддержке гражданской законодательной инициативы», «Регистрационным свидетельством», «Подписным листом»): принят Государственным Собранием – Курултаем РБ 25.12.2014 г. // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. – 2015. – № 3(477). – Ст. 110.

399. Закон Республики Бурятия от 19.06.1996 г. № 321-I (ред. от 05.05.2015 г.) «О законопроектной деятельности в Республике Бурятия»: принят Народным Хуралом РБ 19.06.1996 г. // Бурятия. – 1996, 25 июля.

400. Закон Сахалинской области от 03.04.2000 г. № 168 (ред. от 29.06.2015 г.) «О законодательной деятельности в Сахалинской области»: принят Сахалинской областной Думой 16.03.2000 г. // Губернские ведомости. – 2000, 7 апреля.

401. Закон Ставропольского края от 29 дек. 2006 года № 98-кз «О статусе лиц, замещающих государственные должности Ставропольского края» // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. – 2007. – № 16. – Ст. 6177.

402. Закон Тамбовской области от 04.07.2007 г. № 224-З «О законодательной инициативе граждан в Тамбовской областной Думе»: принят Постановлением Тамбовской областной Думы от 28.06.2007 г. № 651 // Тамбовская жизнь. – 2007, 13 июля.

403. Закон Томской области от 12.02.2007 г. № 69-ОЗ «О гражданской законодательной инициативе в Томской области» // Собрание законодательства Томской области. – 2007. – № 2(19).

404. Закон Томской области от 7 марта 2002 года № 10-ОЗ «О статусе депутата Законодательной Думы Томской области» // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области (сборник нормативных правовых актов). – 2002. – № 4. – Ст. 65.

405. Закон Тюменской области от 02.06.2014 г. № 38 «О гражданской законодательной инициативе в Тюменской области»: принят Тюменской областной Думой 22.05.2014 г. // Тюменская область сегодня. – 2014, 6 июня.

406. Закон Тюменской области от 27.06.1994 г. № 1 (ред. от 06.07.2015 г.) «О статусе депутата Тюменской областной Думы»: принят Тюменской областной Думой 15.06.1994 г. // Тюменские известия. – 1994, 11 авг.

407. Закон Удмуртской Республики от 29.02.2008 г. № 1-РЗ (ред. от 12.05.2015 г.) «О статусе депутата Государственного Совета Удмуртской Республики»: принят Государственным Советом УР 26.02.2008 № 54-IV // Известия Удмуртской Республики. – 2008, 18 апреля.

408. Конституционный закон Республики Тыва от 04.01.2003 г. 97 ВХ-1 (ред. от 11.06.2013 г.) «О статусе Главы – Председателя Правительства Республики Тыва»: принят ЗП ВХ РТ 18.11.2002 г. // Тувинская правда. – 2003, 16 янв.

409. Уставный закон Калининградской области от 29.09.2005 г. № 651 «О Губернаторе Калининградской области»: принят Калининградской областной Думой 29.09.2005 г. // Российская газета («Запад России»). – 2005, 30 сент.

410. Постановление Белгородской областной Думы от 30.05.2002 г. № 8 (ред. от 18.12.2014 г.) «О Регламенте Белгородской областной Думы» // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. – 2002. – № 39.

411. Постановление Государственного Совета УР от 25.11.2008 г. № 183-IV (ред. от 03.03.2015 г.) «О Регламенте Государственного Совета Удмуртской Республики» // Собрание законодательства Удмуртской Республики. – 2008. – № 20.

412. Постановление ГС – Хасэ Республики Адыгея от 05.12.2012 года № 479-ГС «О Регламенте Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» // Ведомости ГС – Хасэ Республики Адыгея. – 2012. – № 21.

413. Постановление Губернатора Калужской области от 12.04.2004 г. № 268 (ред. от 27.07.2015 г.) «О министерстве здравоохранения Калужской области» // Весть. – 2004, 14 апреля.

414. Постановление Губернатора Приморского края от 05.03.1996 г. № 171 «Об утверждении Временного положения о законопроектной деятельности губернатора края» (ред. на 15 авг. 2016 г.). [Электронный ресурс]: <http://primorski-krai.narod.ru/data06/tex21491.htm>

415. Постановление Законодательного Собрания Кировской области от 25.11.2008 г. № 30/292 (ред. от 23.07.2015 г.) «О Регламенте Законодательного Собрания Кировской области» // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. – 2009. – № 1(121).

416. Постановление Законодательного Собрания Свердловской области от 17.03.2015 г. № 2045-ПЗС «О докладе о результатах деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Свердловской области в 2014 году» (вместе с «Ежегодным докладом о результатах деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Свердловской области в 2014 году с оценкой условий осуществления предпринимательской деятель-

ности в Свердловской области и предложениями о совершенствовании правового положения субъектов предпринимательской деятельности») // Собрание законодательства Свердловской области. – 2015. – № 3. – Ст. 320.

417. Постановление Законодательного Собрания Тверской области от 21.07.1994 г. № 60 «Положение о порядке прохождения в Законодательном Собрании проектов федеральных законов, проектов законодательных актов, поступающих в порядке законодательной инициативы и реализации права законодательной инициативы» // Тверские ведомости. – 1994. – № 59 (12–18 августа).

418. Постановление Законодательного Собрания Челябинской области от 24.12.2009 г. № 2094 (ред. от 31.01.2013 г.) «О конкурсе молодежных проектов «Челябинская область – это мы!» (вместе с «Положением о проведении конкурса молодежных проектов «Челябинская область – это мы!», «Описанием диплома лауреата конкурса молодежных проектов «Челябинская область – это мы!»)» // Южноуральская панорама. – 2010, 23 янв.

419. Постановление КМ РТ от 05.12.2005 года № 563 «Об утверждении Регламента Кабинета Министров Республики Татарстан – Правительства Республики Татарстан и Положения об Аппарате Кабинета Министров Республики Татарстан – Правительства Республики Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2005. – № 47–48. – Ст. 0985.

420. Постановление Липецкого областного Совета депутатов от 14.09.2006 г. № 1388-пс (ред. от 10.09.2015 г.) «О Положении о Молодежном парламенте Липецкой области» // Липецкая газета. – 2006, 29 сент.

421. Постановление Магаданской областной Думы от 13.02.2004 г. № 772 (ред. от 24.04.2015 г.) «О Регламенте Магаданской областной Думы» // Магаданская правда (приложение). – 2004, 3 марта

422. Постановление Президиума ГС РТ от 23.06.2005 года № 1383-III ГС «Об утверждении Правил подготовки проектов законов Республики Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана, 2005. – № 6. – Ст. 701.

423. Решение Думы Качканарского городского округа от 25.02.2010 г. № 14 (ред. от 23.09.2015 г.) «Об утверждении Регламента Думы Качканарского городского округа» // Качканарское время. – 2010, 29 дек.

424. Решение Уставного Суда Калининградской области от 04.07.2005 г. (ред. от 21.06.2010 г.) «Регламент Уставного Суда Калининградской области»: утв. // Российская газета («Запад России»). – 2005. – 18 авг.,

425. Указ Главы Республики Мордовия от 21 окт. 2004 года № 125-УГ «О проведении IV съезда мордовского народа» // Известия Мордовии. – 2004, – 22 окт.

426. Указ Мэра Москвы от 13.02.2006 года № 11-УМ (ред. от 17.07.2013 года) // «О методических правилах подготовки проектов законов города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы от 22 февраля 2006 года.

427. Указ Президента РТ от 02.06.2004 года № УП-431 «О Порядке подготовки, опубликования и вступления в силу актов Президента Республики Татарстан, представления Президенту Республики Татарстан проектов законов Республики Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2004. – № 6. – Ст. 404.

428. Решение Ачинского городского Совета депутатов Красноярского края от 21.08.2015 г. № 77-502р «Об утверждении Регламента Ачинского городского Совета депутатов» // Ачинская газета. – 2015, 26 авг.

429. Решение Орского городского Совета депутатов № 25-414 от 24.08.2012 г. «О законодательной инициативе по принятию федерального закона «О внесении изменений в статью 48 части первой Налогового кодекса Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://orsk-gorsovet.ru>.

430. Решение Собрания депутатов Хабаровского муниципального района от 31 января 2006 года № 123 (ред. от 23.04.2013 года) «Об утверждении Положения» // Вестник Хабаровского муниципального района Хабаровского края. – 2006. – № 1. – Ст. 206.

Научное издание

Фомичева Ольга Анатольевна
Хусаинова Ольга Владимировна

**МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

Подписано в печать 04.02.2020.

Бумага офсетная. Печать цифровая.

Формат 60х84 1/16. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 16,39.

Уч.-изд. л. 14,14. Тираж 100 экз. Заказ 157/1

Отпечатано в типографии Издательства Казанского университета

420008, г. Казань, ул. Профессора Нужи́на, 1/37
тел. (843) 233-73-59, 233-73-28