



# КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

УДК 342.4.03  
ББК Х400.1(2) + Х400.12(2)

В. А. Лебедев

## **ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЕ ПОЛНОМОЧИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОСОБЕННОСТИ ИХ ПРОЯВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

V. A. Lebedev

## **LAW MAKING POWERS AND AUTHORITY OF THE CONSTITUENT UNITS OF THE RUSSIAN FEDERATION AND PECULIARITIES OF THEIR DEVELOPMENT IN MODERN CONSEQUENCES**

*В статье рассматриваются законотворческие полномочия субъектов Российской Федерации. Под законотворчеством понимается законодательный процесс, посвященный стадиям, и действия по подготовке, обсуждению и принятию законов. В работе показано, что хорошо организованный законодательный процесс является необходимой гарантией должного законодательного регулирования общественных отношений. Состояние законодательства, его полнота, своевременность и качество принимаемых законов напрямую связаны с организацией законодательного процесса.*

**Ключевые слова:** законотворческие полномочия субъектов Российской Федерации, закон, устав, право, правотворчество, законотворчество, Конституция РФ, принципы правотворчества, местное самоуправление, Конституционный Суд, нормативный акт, нормативный правовой акт.

*The article deals with the law making powers and authority of the constituent units of the Russian Federation. Law making activity is understood as a legislative process which is devoted to the stages and actions taken for the preparation, discussion, and passage of laws. The article also shows that a well organized legislative process is a necessary guaranty of a proper legislative regulation of social relations. The state of the legal system, its fullness, timelessness, and the quality of the laws is directly connected with the organization of the legislative process.*

**Keywords:** law making powers and authority of the constituent units of the Russian Federation, law, Charter, legal sphere, law making activity, legislative drafting, Constitution of the Russian Federation, principles of law making, local administration, Constitutional Court, statutory act, regulatory act.

В многообразной современной жизни общества правотворчество занимает ведущее место, служит начальным этапом жизни права, формирует и оформляет его. Правотворчество — это в принципе и главным образом государственная деятельность, завершающая процесс формирования права.

По мнению одних авторов, правотворчество выступает как периодически оформленная процедура деятельности по формированию и закреплению воли класса (народа) в правовых актах по изменению и закреплению воли класса (народа) в правовых актах по изменению и обмену этих актов<sup>1</sup>. Другая позиция заключается

9

Конституция,  
государство и общество





в трактовке правотворчества — как деятельности государства по выявлению потребности в нормативном правовом регулировании общественных отношений о создании новых правовых норм, замене и отмене действующих. Эти взгляды сохраняются в тех или иных вариантах в настоящее время<sup>2</sup>.

Существуют и другие точки зрения, однако большинство авторов под правотворчеством в отечественной юридической науке обычно понимают деятельность государственных органов, должностных лиц, а в случае референдума — всего народа по созданию, применению или отмене нормативных актов. При существовании различий в формулировках определения в работах ученых-правоведов, занимающихся проблемами правотворчества, общим является признание правотворчества прежде всего государственной деятельностью<sup>3</sup>.

Однако надо иметь в виду, что Конституция РФ 1993 года по новому определила статус органов местного самоуправления, а в конечном итоге — и самого местного самоуправления. Органы местного самоуправления не являются государственными, а местное самоуправление — формой государственной деятельности. Поэтому муниципальное правотворчество необходимо оценить как самостоятельный вид правотворчества, еще один канал (наряду с государством) формирования законодательной системы страны или шире — системы источников российского права. Кстати, если в систему источников права включать и корпоративные нормативные акты (например, уставы общественных, религиозных объединений), то наряду с государственным, муниципальным правотворчеством надо выделять еще и корпоративное правотворчество<sup>4</sup>.

В зависимости от вида принимаемых актов государственное правотворчество имеет разновидности. Так, в рамках правотворчества выделяют законотворчество как деятельность по принятию законов разного уровня. Выделяют также деятельность по принятию подзаконных актов<sup>5</sup>. Представляется, что в идеале законодательную систему следует рассматривать в узком смысле как систему законов, ориентируя ее развитие в этом направлении. В названной перспективе законодательная система как раз и будет формироваться в рамках законотворчества. Однако в настоящее время очевидно, что законодательная система основана на законотворчестве.

Содержание законотворчества включает в себя, по мнению С. Л. Сергеевни-

на, во-первых, факторы, влияющие на законодателя (и одновременно ограничивающие его), во-вторых, сам законотворческий процесс, в-третьих, результат законотворчества — закон (систему законодательства) и, в-четвертых, изменения, производимые законом (системой законодательства) в обществе. Параллельно законотворчество распадается на познавательную и материальную деятельность, т.е. каждый из элементов содержания законотворчества может быть представлен в виде процесса познания и одновременно в виде деятельности, производящей изменения в материальном мире<sup>6</sup>.

Огромную роль в правотворчестве играют его принципы. В юридической литературе относительно них имеются разные точки зрения. В. Н. Баландин и А. А. Павлушина к принципам правотворчества относят: принцип соблюдения компетенции при принятии нормативных и «нормосодержащих» актов; согласительное начало в правотворческой процедуре; принцип согласования; принцип кворума и большинства; сочетание открытости и тайности голосования при соблюдении тайности; пропорциональность голосования количеству голосующих субъектов или доле собственности; сочетание принципов личного и «доверительного» голосования с преобладанием личного; принцип вышестоящего и судебного контроля за правотворчеством с возможностью приостановления действия принятого акта вышестоящим органом, а также принцип наличия право вето и возможности его преодоления; гласность правотворчества<sup>7</sup>.

К принципам правотворчества относят также принцип законности, научности, использование правового опыта, демократизма и связи с практикой<sup>8</sup>.

Основные принципы правотворчества являются универсальными, ими пронизаны все стадии и уровни правотворческой деятельности. Так, например, один из основных принципов, на которых основано правотворчество субъектов РФ, — принцип верховенства федеральной Конституции. Данный принцип приоритета общефедерального закона является всеобщим для всех без исключений федераций. Самостоятельное решение субъектами Федерации ряда вопросов имеет определенные преимущества: позволяет учитывать различные особенности конкретного субъекта, его национальные и исторические интересы в целом. Законодатель способен более мобильно и гибко реагировать на изменение конкретных политических, экономических,

социальных и иных условий на своей территории, обладает возможностью оперативного восполнения законодательных пробелов. Очень часто законодательство субъектов необходимо для реализации требований именно федеральных нормативных актов.

В правотворческой деятельности реализуется также принцип согласования, сбалансированности правотворчества разных властных уровней. Для субъектов Федерации он означает необходимость учета содержания федерального законодательства в вариантах соответствия ему, следования ему, развития и конкретизации. Для Российской Федерации — необходимость учета правотворческой самостоятельности субъектов Федерации, делегирования им тех своих полномочий по принятию актов, которые лучше осуществлять на более низком властном уровне. И для Российской Федерации, и для ее субъектов принцип согласования, сбалансированности правотворчества разных властных уровней означает необходимость тесного согласования своих правотворческих программ, планов, координации собственных правотворческих усилий, участия федеральных органов власти в той или иной форме правотворческой активности на уровне субъекта и, наоборот, участия органов власти субъектов Федерации в федеральном правотворческом процессе, прежде всего законодательном.

Продуктом правотворчества являются нормативные акты (в Конституции РФ 1993 г. как тождественное понятие «нормативный акт» используется понятие «нормативный правовой акт»). Однако понятием «нормативный акт» («нормативный правовой акт») не охватываются нормативные договоры. Думается, что нормативные договоры также следует рассматривать в качестве актов правотворчества.

Иногда к актам правотворчества относят судебную практику, судебные прецеденты<sup>9</sup>. Однако представляется, что судебные акты, имеющие нормативное содержание, нельзя в полной мере относить к актам правотворчества. Они сохраняют природу правоприменительных актов. А вот включать судебные акты с нормативным содержанием в число источников права наряду с нормативными правовыми актами необходимо.

Правотворчество (или правотворческая деятельность) является такой творческой деятельностью, которая введена (должна быть введена) в строгие правовые рамки не столько с содержательной,

но и с формальной стороны. Поэтому правотворчество можно и нужно рассматривать как юридический процесс<sup>10</sup>.

Именно этот подход нашел отражение в легальном определении правотворческого процесса в Законе Свердловской области от 10 марта 1999 г. «О правовых актах в Свердловской области»<sup>11</sup>. Правотворческий процесс определен в нем как урегулированный нормативными правовыми актами порядок осуществления правотворческой деятельности, включающий внесение в правотворческий орган (вынесение на референдум), рассмотрение, принятие, подписание, опубликование и вступление в силу нормативных правовых актов.

Одним из видов правотворческого процесса является законодательный процесс (процесс создания законов), осуществляемый в Российской Федерации на двух уровнях: федеральном и субъектов Федерации.

В научных трудах законотворчество как разновидность правотворчества охватывает весь процесс создания правовой нормы — начиная с зарождения идеи о ней в связи с выявлением потребности в правовом регулировании, принятием ее и заканчивая введением в действие<sup>12</sup>.

В советское время краевые, областные Советы народных депутатов не осуществляли законодательную деятельность. Это право было предоставлено только автономным республикам, поэтому, в отличие от Советов народных депутатов краев, областей, Верховные Советы республик назывались законодательными органами.

Верховные Советы автономных республик принимали конституции республик, республиканские законы, самостоятельно определяли порядок формирования государственных органов.

Трансформация представительных органов краев и областей Российской Федерации в законодательные осуществлялась в процессе выравнивания правового статуса субъектов Федерации. 5 марта 1992 г. был принят Закон Российской Федерации «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой областной администрации»<sup>13</sup>. В этом Законе краевой, областной Совет народных депутатов были определены как представительные органы государственной власти соответственно края, области. Актами краевого, областного Совета являлись его решения, а не законы.

В Федеративном договоре, подписанном 31 марта 1992 г., также не было зафиксировано право краев и областей





осуществлять законодательную деятельность.

В протоколе к Федеративному договору их представители выразили просьбу к Верховному Совету РФ повторно «рассмотреть вопрос о предоставлении органам государственной власти краев, областей права принятия законов для осуществления правового регулирования на соответствующих территориях»<sup>14</sup>. Однако лишь в период подготовки проекта новой конституции был сделан шаг к наделению органов государственной власти краев и областей законодательными полномочиями. 22 октября 1992 г. Указом Президента Российской Федерации было утверждено Положение «Об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы». В нем представительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации был наделен правом принимать законы. С учетом нового статуса этот орган стал именоваться «представительным (законодательным)».

В тексте Конституции Российской Федерации 1993 г. можно обнаружить различные названия выборного органа, но в них использованы лишь два термина — «представительный» и «законодательный». Чаще фигурирует название «орган законодательной власти». Это видно из положений ч. 2 ст. 125, ст. 136 и других норм Конституции РФ.

В ч. 1 ст. 77 Конституции РФ термин «законодательный» не употребляется, а применяется другой — «представительный»: «Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных (подчеркнуто мною. — В. Л.), исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом». Здесь, как мы видим, вместо слова «законодательных» записано «представительных». Тем самым под словом «представительный» подразумевается «законодательный».

В части 2 ст. 95 Конституции РФ 1993 г. определено, что в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по

одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. В ст. 136 Конституции РФ, где речь идет о праве субъектов решать вопрос об одобрении принятых Федеральным Собранием поправок к главам 3—8 Конституции Российской Федерации, законодатель закрепляет наличие такого права у органа законодательной власти субъекта Российской Федерации.

Здесь при характеристике выборного органа субъекта РФ Конституция не разделяет термины «законодательный» и «представительный». Она определяет их, не разграничивая содержательной стороны и функциональной направленности в деятельности рассматриваемого органа.

Такой же подход наблюдается и в законодательных актах субъектов РФ, закрепляющих статус органов государственной власти. В большинстве уставов краев и областей воспроизводится конституционная формула, используемая в ч. 2 ст. 66 Конституции РФ для обозначения выборного органа государственной власти.

Так, в Уставе Архангельской области областное Собрание названо «постоянно действующим законодательным (представительным) органом государственной власти Архангельской области». Аналогичное название использовано законодателями в Белгородской, Тюменской, Ярославской и других областях. В Уставе Читинской области областной Думе дана характеристика постоянно действующего единственного представительного законодательного органа государственной власти. Отсутствие союза «и» между терминами «представительный» и «законодательный» свидетельствует о том, что законодатель не разграничивает содержание данных терминов, а значит, по сути, не видит и принципиальной разницы в их содержании.

В уставах большинства субъектов РФ законодательные органы парламентами не именуется, хотя очевидно, что задачи и функции у них аналогичны парламентским. Основное отличие от общенациональных парламентов заключается в том, что не все депутаты представительных органов краев и областей работают на постоянной основе. Лишь часть из них получает вознаграждение за работу в представительном органе, осуществляя свою деятельность парламентария на постоянной основе. Аналогичная ситуация возникает и при рассмотрении вопроса о наименовании парламентом представительного органа другого вида субъектов РФ — республик. Часть из них в сво-



их конституциях, например, Республика Тыва, Дагестан, Удмуртская Республика и другие законодательные органы называют парламентом.

Мировая практика подтверждает, что регулирование деятельности парламентов осуществляется только двумя правовыми актами: конституцией и регламентом парламента. И это не случайно, отмечает Д. А. Ковачев. В отличие от закона, на эти два акта не распространяется право вето президента и юрисдикция конституционного суда, что является объективным фактором, обеспечивающим самостоятельность парламента при определении организации и порядка своей деятельности. Использование закона, независимо от его вида, для регламентации организации и порядка деятельности парламента есть не что иное, как легальный способ поставить парламент в зависимость от исполнительной и судебной власти<sup>15</sup>.

Анализ работ, посвященных законодательному процессу, показывает, что авторы зачастую допускают отождествление таких понятий, как «законотворческий процесс», «законодательный процесс», «законодательная процедура»<sup>16</sup>. Между тем, несмотря на кажущуюся тождественность указанных терминов, было бы не совсем правильным допускать их смешение.

Ряд ученых определяют законотворческий процесс как «процесс создания текстов законопроектов, их подготовки к рассмотрению и рассмотрение в парламенте государства. «Законотворческий процесс охватывает, следовательно, усилия различных органов и лиц в ходе подготовительных работ, а также в дальнейшем — на различных стадиях законодательного процесса»<sup>17</sup>. В этом случае законодательный процесс рассматривается как часть более широкого понятия «законотворческий процесс».

Отсутствует единство трактовок выше названных категорий и в нормативных правовых актах. Законотворческий процесс и законодательный процесс используются в некоторых случаях как синонимы<sup>18</sup>. Показательным примером в этом смысле является Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1997 г. № 17-П<sup>19</sup>, в тексте которого процесс рассмотрения и принятия законов определяется так: «...внесение изменений и дополнений в федеральные законы может осуществляться в рамках установленной Конституцией РФ законодательной процедуры...», «...в законотворческом процессе участвуют не только Государственная Дума, но и Совет Федерации,

и Президент Российской Федерации...», «...отражает специфику отдельных стадий законодательного процесса...».

С формальной точки зрения законодательный процесс представляет собой сложную систему организационных действий (процедур), результатами которых является создание закона<sup>20</sup>. Соответственно совокупность процедур составляет стадии законодательного процесса.

Существуют разнообразные мнения относительно количества стадий законодательного процесса. Так, одни авторы выделяют лишь две стадии законодательного процесса — подготовку законопроекта и официальное возведение воли народа в закон<sup>21</sup>; другие авторы различают три стадии — подготовку законопроекта (предварительная стадия), обсуждение и принятие закона (основная стадия) и стадия введения закона в действие (решающая стадия)<sup>22</sup>; третьи авторы (их большинство) говорят о четырех стадиях законодательного процесса — внесение законопроекта, обсуждение законопроекта, принятие закона и его опубликование<sup>23</sup>; четвертые — выделяют шесть стадий: прогнозирование и планирование; внесение предложений о разработке законопроекта; разработка концепции и подготовка законопроекта; специальное и общественное обсуждение проекта; рассмотрение и принятие; опубликование и вступление его в силу<sup>24</sup>.

Более обоснованной нам представляется позиция профессора С. А. Авакьяна<sup>25</sup>, который выделяет от четырех до семи стадий законодательного процесса в зависимости от определенных обстоятельств.

Практически все ученые, рассматривая законодательный процесс, сходятся в том, что первой его стадией является законодательная инициатива. Причем ряд авторов использует такие словосочетания, как «подготовка законопроекта» или, например, «внесение законопроекта» и т. д. В этой связи представляется более точной формулировка, предложенная профессором С. А. Авакьяном «осуществление права законодательной инициативы», которая, на наш взгляд, охватывает процесс подготовки законодательной инициативы и последующий этап ее реализации. Осуществление права знаменует переход от возможного (должного) к действительному (сущему). В непреломной жизненной системе «общественные отношения — право» последнее выступает как одно из орудий превращения социальных потребностей и возможностей в действительность, как момент перехода





первых во второе. В осуществлении права заключено мерило его действительности, которая зависит не только от совершенства самой юридической нормы, но и более всего от установки на ее соблюдение субъектов права<sup>26</sup>.

Осуществление законодательной инициативы есть обязательная и начальная стадия законодательного процесса. Праву субъекта законодательной инициативы корреспондирует обязанность парламента рассмотреть поступившее предложение. Однако последний не «связан» внесенным предложением по существу, т. е. не обязан принять предлагаемый закон.

Непосредственно в Конституции РФ термины «законодательное предложение» и «поправки к законопроектам» используются только в контексте ст. 134 «Предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации». Таким образом, форма законодательного предложения может быть использована субъектом законодательной инициативы только для внесения изменений в Конституцию РФ, но глава 16 Регламента Государственной Думы конкретизирует вопросы о процедуре рассмотрения предложений о поправках и пересмотре положений Конституции. Предложения о пересмотре, внесенные в Государственную Думу, должны содержать новую редакцию глав 1, 2, 9 или их отдельных статей, частей, пунктов, а также обоснование данных предложений. При внесении поправок к главам 8—9 инициатор должен представить проект закона, может участвовать при его рассмотрении в Комитете Думы, выступает с докладом при его рассмотрении на заседании Думы.

Из установленной Конституцией Российской Федерации процедуры принятия поправок к главам 3—8 Конституции Российской Федерации вытекает, что поправки, в смысле статьи 136 Конституции Российской Федерации, принимаются в форме особого правового акта — закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. Положение статьи 136 Конституции Российской Федерации о том, что поправки к главам 3—8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, означает распространение на процедуру принятия поправок требований ст. 108 (ч. 2) Конституции Российской Федерации об одобрении данного акта большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа

членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. При этом вводится особое условие для вступления поправок в силу, а именно необходимость их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации; кроме того, должно быть соблюдено положение ст. 134 Конституции Российской Федерации, устанавливающей круг субъектов, обладающих правом внесения предложений о поправках к Конституции Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда от 31 октября 1995 года № 12-П<sup>27</sup> по делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации; пункт 1 резолютивной части).

Для полного раскрытия понятия и особенностей права законодательной инициативы субъектов Российской Федерации необходимо уяснить следующие вопросы: кто является носителем права законодательной инициативы на федеральном уровне от имени субъекта Российской Федерации, в каких формах осуществляется право законодательной инициативы и каков организационно-правовой порядок реализации рассматриваемого права? Важнейшей особенностью осуществления права законодательной инициативы с участием субъектов Российской Федерации является осуществление законотворчества на двух уровнях — федеральном и региональном. Это вызвано тем, что деятельность законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации ограничена их территорией и организационно не связана с Парламентом Российской Федерации (в отличие от исполнительных органов)<sup>28</sup>. Поэтому существует лишь одна возможность их взаимодействия, которая проявляется в установлении федеральным законодательством правовых форм участия регионов в законотворчестве Парламента Российской Федерации. Отсюда характерной чертой данного законодательного процесса является единство федерального и регионального правового регулирования.

Субъекты Федерации имеют реальные возможности воздействовать на федеральное законодательство. Они наделены правом законодательной инициативы. Осуществление этого права принадлежит региональным парламентам — конституции Бурятии (п. 3 ст. 65), Дагестана (п. 19 ст. 68), Коми (п. 16 ст. 73), Северной Осетии — Алании (п. 4 ст. 71) и др. Высшие должностные лица субъектов Федерации могут вносить проекты нор-

мативных правовых актов на рассмотрение Президента и Правительства Российской Федерации, инициировать рассмотрение вопросов в Государственном Совете при Президенте РФ.

Также следует отметить, что законодательная инициатива должна пройти через особый механизм законодательного процесса, осуществляемый в субъектах Российской Федерации, а затем в порядке, установленном федеральными нормативными актами, передаваться для рассмотрения Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Поэтому представляется обоснованным исследование осуществления законодательной инициативы как в рамках законодательного процесса субъектов Российской Федерации, так и на федеральном уровне.

В соответствии с ч. 1 ст. 104 Конституции РФ, субъекты законодательной инициативы вносят на рассмотрение парламента проект законодательного акта. Законопроекты вносятся в нижнюю палату парламента — Государственную Думу. Круг субъектов законодательной инициативы определяется непосредственно Конституцией РФ. Это Президент РФ, Совет Федерации и его члены, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации.

Субъектами законодательной инициативы являются также высшие судебные инстанции страны — Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ по вопросам их ведения.

Право законодательной инициативы в силу ч. 1 ст. 15 Конституции имеет прямое действие и реализуется субъектами этого права на равных основаниях, самостоятельно, в установленных Конституцией пределах и с соблюдением вытекающих из нее требований. Следовательно, реализация этого права не может ставиться в зависимость от усмотрения иных органов и лиц, в том числе других участников законодательного процесса. При этом, однако, различен объем этого конституционного права. Глава государства, Совет Федерации, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, Правительство РФ и органы народного представительства субъектов Федерации обладают правом законодательной инициативы в полном объеме. Это означает, что указанные органы и лица вправе вносить законопроекты по любому про-

суду, поскольку этот вопрос отнесен к предметам ведения РФ или совместного ведения РФ и ее субъектов, так как этот законопроект касается полномочий Федерации. Иными словами, классические представления о регулировании законами только свободы и частной собственности остались в прошлом. Из принципов демократии и правового государства, как они закреплены в Конституции, вытекает, что федеральные законы могут приниматься по всем предметам, указанным в ст. 71, 72 (см. комментарии к ним), что прямо указано в ст. 76 Конституции. Этим не исключается участие в нормировании соответствующих отношений главы государства и Правительства<sup>29</sup>.

Что же касается высших судебных органов Федерации — Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов, — Конституция оговаривает, что принадлежащее им право законодательной инициативы ограничено «вопросами их ведения».

Исходя из содержания ст. 104 Конституции Российской Федерации, можно сделать вывод, что в Основном законе различаются две группы субъектов законодательной инициативы. В первую группу входят субъекты (в том числе законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации), чье право законодательной инициативы не связано какими-либо компетенционными рамками. Во вторую группу субъектов входят те из них, которые пользуются правом законодательной инициативы лишь по вопросам их ведения.

Возможна совместная законодательная инициатива нескольких субъектов Федерации.

Парламент обязан рассмотреть любую законодательную инициативу, поступившую от надлежущего, то есть предусмотренного Конституцией РФ, субъекта права законодательной инициативы.

Таким образом, поскольку законодательный орган не должен, да и не может рассматривать в качестве законопроектов предложения о совершенствовании законодательства, поступающие от любых лиц, Конституция РФ, опираясь на имеющуюся практику, четко определила круг субъектов, которые наделяются законодательной инициативой. Лишь они могут официально вносить законопроекты на рассмотрение законодательного органа. Государственные и общественные органы, не обладающие правом законодательной инициативы, а также отдельные граждане имеют возможность вносить свои инициативные законопро-





екты только через субъектов, наделенных этим правом.

Интересно, что в сравнении с Конституцией 1978 года, перечень субъектов законодательной инициативы сократился. Сегодня из него исключены комитеты и комиссии обеих палат парламента, Генеральный прокурор, общероссийские общественные организации. Тем не менее, и ныне в нашем государстве правом законодательной инициативы обладает достаточно большой круг субъектов, чем в большинстве зарубежных конституций. Как можно заметить, субъектами права законодательной инициативы выступают органы, должностные лица, имеющие непосредственное отношение к решению важнейших общегосударственных вопросов. Статья 104 Конституции Российской Федерации наделяет законодательные органы субъектов Российской Федерации правом законодательной инициативы общего характера по любым вопросам, являющимся предметом федерального законодательного регулирования, наравне с Президентом РФ, Советом Федерации, членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы и Правительством РФ. При этом не предусматриваются какие-либо ограничения по внесению законодательных инициатив с точки зрения содержания проектов законов. Таким образом, субъекты Российской Федерации пользуются универсальным правом законодательной инициативы, что свидетельствует об их значительном потенциале в определении федеральной законодательной политики.

В соответствии со ст. 104 Конституции Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации принадлежит право осуществления законодательной инициативы от имени субъекта Федерации. Участие регионов в законодательном процессе на уровне Российской Федерации имеет большое значение для создания единой правовой основы российского государства.

Анализ практики осуществления законодательного процесса показывает, что в субъектах России сложилась тенденция принятия так называемых обычных законов, регулирующих определенные группы общественных отношений. В настоящее время в конституциях ряда республик предусматривается наряду с обычными и конституционными законами. Например, в Республике Саха (Якутия) конституционные законы принимаются по вопросам порядка организации и деятельности Государственного Собрания

(Ил Тумэн), проведения референдумов, статуса Президента и Правительства республики, выражения недоверия Президенту республики, порядка принятия ее Конституции, полномочий, организации и порядка деятельности Конституционного Суда республики, порядка организации, структуры и разграничения полномочий местных органов государственной власти. Эти законы принимаются двумя третями голосов от установленного числа народных депутатов. В некоторых республиках, в частности в Республике Хакасия, термин «конституционный закон» используется для обозначения законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики. Конституцией Республики Ингушетия предусмотрено, что республиканским конституционным законом устанавливается порядок организации и деятельности Правительства республики, полномочия, организация и деятельность Верховного Суда, Арбитражного Суда, районных судов республики, назначение референдума, государственный флаг, герб и гимн, их описание и порядок официального исполнения. Конституция Республики Адыгея также предусматривает существование республиканских конституционных законов, однако их содержание и предмет регулирования определены недостаточно четко<sup>30</sup>.

Основные законы субъектов, не являющихся республиками, не предусматривают особых разновидностей законов, а в отношении законов о внесении изменений и дополнений в устав оговаривается такая их особенность, как усложненный порядок их принятия. Так, Уставом Псковской области (ч. 1 ст. 65) установлено, что Устав и поправки к нему принимаются Псковским областным Собранием большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов.

В юридической литературе справедливо обращается внимание на то, что в настоящее время в России сложилась такая разновидность законов, как персональные. Персональные законы существуют не только на уровне Российской Федерации, но и в ее субъектах, причем в последних они практикуются более широко. В качестве примера можно привести закон Пермской области от 06.09.1999 г. № 608-91 (редакция от 23.12.2004 г.) «О материальном обеспечении семьи умершего депутата Законодательного Собрания Пермской области 1 созыва Зайцева Н. В.»<sup>31</sup>, закон Красноярского края № 20-5087 от 21.09.2006 г. «О материальном обеспечении заслуженного тренера РСФСР по баскетболу Репиты В. В.»<sup>32</sup>, за-



кон Курганской области от 02.07.2002 г. № 201 (редакция от 04.12.2003 г.) «О доплатах к трудовым пенсиям несовершеннолетним детям Малахова А. Б. — умершего депутата Курганской областной Думы, а также гражданам, имеющим особые заслуги и внесшим большой вклад в развитие области» (в данном законе поименно перечислены лица, внесшие большой вклад в развитие области, и установлены конкретные суммы доплат)<sup>33</sup>. В Калининградской области приняты и действуют персональные законы, касающиеся назначения ежемесячных пособий вдовам умерших первых лиц области<sup>34</sup>. Отличительной чертой данных законов является именно персональность: направленность не на установление каких-либо юридических норм, а на правовое обеспечение конкретных физических лиц<sup>35</sup>.

Положительный эффект заключается в том, что законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации могут использовать предоставленное право для наиболее полного отражения в федеральном законодательстве специфических экономических, природных, демографических, национальных и иных условий регионов. К таким нормам, например, могут относиться: порядок взимания федеральных налогов, основы ценовой политики, отношения в сфере собственности и другие.

Поскольку субъекты Российской Федерации наиболее тесно связаны с процессами реализации федерального законодательства, то они всегда значительно раньше федеральных органов обнаруживают нормы, которые фактически утратили силу, препятствуют развитию прогрессивных отношений в обществе, а также малоэффективные правовые средства: жесткие или слишком мягкие санкции, отсутствие должных стимулов правомерного поведения<sup>36</sup>.

А. С. Пиголкин и Т. Н. Рахманина выделяют общие принципы, на которых должен основываться процесс разработки нормативных правовых актов субъектов РФ. Это: обеспечение демократических основ подготовки и обсуждения проектов, в частности, гарантии гласности процесса их разработки, участия представителей общественных объединений и социальных групп в обсуждении проектов и т. п.; использование наиболее рациональных, выработанных практикой правотворчества правил подготовки проектов актов применительно к современным структурам и институтам власти конкретных регионов; научное обеспечение деятельности по подготовке проектов правовых

актов, способствующее их обоснованности и эффективности (научные основы организации работы, научная экспертиза проектов, научно-информационное обеспечение правоподготовительной деятельности); нормативное закрепление наиболее важных правил подготовки проектов правовых актов на уровне регионов<sup>37</sup>.

Изучение уставов субъектов РФ дает основание утверждать, что право законодательной инициативы, как правило, имеют одни и те же субъекты.

В ряде субъектов РФ право законодательной инициативы предоставлено более широкому кругу лиц. В Ставропольском крае такое право предоставлено депутатам Федерального Собрания РФ, избранным от этого края, а также депутатским формированиям в Государственной думе Ставропольского края. В Уставе г. Москвы закреплено, что право законодательной инициативы в городской думе принадлежит не менее чем 10 тысячам жителей г. Москвы, обладающим избирательным правом и подписавшим петицию. В Свердловской области правом законодательной инициативы кроме губернатора обладают правительство и Уставный Суд. В Иркутской области такое право предоставлено прокурору области, областному и арбитражному судам, но только по вопросам их ведения. В Свердловской области эти органы могут участвовать в законотворческой деятельности без каких-либо ограничений. В Уставе Пермской области право законодательной инициативы предоставлено всем депутатам Федерального Собрания Российской Федерации. В Псковской области — главам местного самоуправления районов и городов Пскова и Великие Луки.

В Самарской губернской думе правом законодательной инициативы в соответствии со ст. 81 Устава (Основного закона) Самарской области обладают депутаты Самарской губернской думы, комитеты и комиссии Самарской губернской думы, депутатские группы (фракции), губернатор (глава администрации) Самарской области, главы местного самоуправления, представительные органы местного самоуправления городов и районов Самарской области.

Право законодательной инициативы принадлежит также областному суду, арбитражному суду области, прокурору области, областной избирательной комиссии по вопросам их ведения.

В уставах краев и областей Российской Федерации, как правило, не со-





держится норм, определяющих порядок рассмотрения в законодательных органах проектов законов и иных правовых актов. В основном отмечается, что данные вопросы регулируются регламентом.

Проекты законов и законодательных предложений представляются к рассмотрению вместе с обоснованием необходимости их разработки, развернутой характеристикой целей, задач и основных положений будущих законов, их местом в системе законодательства, а также ожидаемых социально-экономических последствий их применения. Должны также указываться коллективы и лица, принимавшие участие в подготовке законопроекта. Если же его реализация потребует дополнительных финансовых и иных затрат, то обязательно должно прилагаться его финансово-экономическое обоснование.

Законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств субъекта РФ, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъектов Российской Федерации, рассматриваются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) либо при наличии заключения указанного лица. Данное заключение представляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ в срок, который устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ и не может быть менее четырнадцати календарных дней (ч. 3 ст. 6 Федерального закона).

Законы субъекта РФ, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, направляются указанным органам для обнародования высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ обязано обнародовать закон субъекта РФ, удостоверив обнародование закона путем его подписания или издания специального акта, либо отклонить закон в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта РФ и не должен превышать четырнадцать календарных дней с момента поступления указанного закона.

В Республике Мордовия законы, принятые Государственным Собранием в течение пяти дней, направляются на подписание и обнародование главе республики, который в десятидневный срок должен его подписать и обнародовать. Если глава республики отклоняет закон, две трети голосов депутатов Государственного Собрания могут преодолеть его вето. Существует особенность только в отношении законов о внесении изменений в Конституцию и конституционные законы республики. Эти законы могут быть приняты тремя четвертями голосов от общего числа депутатов Государственного Собрания Республики Мордовия либо по решению, принятому на референдуме Республики Мордовия (ст. 118). Отличает данные законы и процедура введения в действие. Если закон принят депутатами Государственного Собрания, то он подлежит подписанию и обнародованию в течение пяти дней главой Республики Мордовия. При этом глава Республики Мордовия не вправе отклонить его. Если закон о внесении изменений в Конституцию Республики Мордовия принимается на референдуме, то он вступает в силу в день опубликования результатов голосования, если в самом законе не предусмотрен иной порядок введения в действие.

Серьезное значение придается промульгации законов в краях, областях, городах федерального значения, автономной области и автономных округах. Практически во всех уставах есть статьи, определяющие порядок подписания и обнародования законов. Механизм, закрепленный в уставах, как правило, идентичен. В качестве примера остановимся на порядке промульгации законов в Иркутской области. Согласно ст. 28 Устава Иркутской области принятый закон области в течение десяти дней направляется губернатору для подписания и обнародования. На все эти процедуры губернатору дается десять дней, начиная с момента поступления к нему принятого закона. Губернатор в течение этого срока может вернуть закон и замечания к нему Законодательному Собранию Иркутской области для повторного рассмотрения. При повторном рассмотрении отклоненный губернатором закон области может быть принят Законодательным Собранием в прежней редакции в случае его одобрения большинством не менее двух третей от установленного числа депутатов Законодательного Собрания. В этом случае губернатор обязан подписать и обнародовать его в течение пяти дней с момента поступления.

Некоторые субъекты нормативно закрепляют принцип планирования правотворческой деятельности. Например, в Регламенте Народного Хурала Республики Бурятия предусматривается, что работа Народного Хурала осуществляется по утверждаемому им плану (ст. 5). В ст. 11 Закона Тверской области о нормативных правовых актах также предусматривается, что разработка их проектов осуществляется на плановой основе. Планированию работы по подготовке проектов законов и иных нормативных актов посвящена глава III Закона о нормативных правовых актах Воронежской области. Аналогичные нормы содержатся в Законе Алтайского края «О правотворческой деятельности», Законе города Москвы «О законодательных актах города Москвы», Законе Республики Башкортостан «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан» и в других актах субъектов РФ.

К недостаткам правотворческой работы в субъектах РФ следует отнести перегруженность планов правотворческой деятельности, поспешность в работе по подготовке проектов новых законов, отсутствие тех или иных необходимых этапов работы (например, подготовки справок о действующей правовой регламентации, об опыте других субъектов, о зарубежном законодательстве, разработки научной концепции проекта, необходимых финансовых выкладок и т. д.)<sup>38</sup>.

Существенным недостатком законодательной деятельности может быть названа малая ориентация законодателя на объективные закономерности регулируемых законом отношений. Это аргументированно подвергает критике С. В. Поленина, так как в стремлении нормотворческих органов субъектов Федерации максимально быстро перейти к рыночным отношениям субъекты РФ ограничиваются в принимаемых законах и подзаконных актах чисто рыночным правовым механизмом в сфере экономики и социальной жизни, не принимая в расчет монополизм производителей, слабый контроль за выполнением законов и уровень правосознания и правовой культуры населения. В этом одна из причин неэффективности многих уже принятых законов<sup>39</sup>.

Подводя итог сказанному, можно сделать следующие выводы. В конституциях (уставах) субъектов РФ точно установлен круг субъектов права законодательной инициативы. Это право принадлежит депутату, высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), представитель-

ным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта РФ право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта РФ. Право законодательной инициативы, кроме названных выше ее субъектов, имеют Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный суды республики, но только по вопросам их ведения (Республика Коми); депутаты Федерального Собрания Российской Федерации от Республики Дагестан (Республика Дагестан); представительные органы местного самоуправления и общественные организации в лице их республиканских органов (Республика Карелия); президиум, постоянные комиссии и комитет парламентского контроля Государственного Совета, а по вопросам трудовых отношений и социальной защиты трудящихся — Республиканский Совет профессиональных союзов (Республика Татарстан); городские и районные органы местного самоуправления, общественно-политические организации (Республика Удмуртия); комитет по международным отношениям, образуемый палатами парламента — Советом республики и Советом представителей (Республика Кабардино-Балкария); республиканские органы политических партий и общественных объединений (Республика Саха (Якутия)); постоянные комитеты Государственного Собрания (Республика Марий Эл); обе палаты Государственного Собрания, комитеты и комиссии парламента, а также действующие на основе законов общественные объединения и союзы в лице республиканских выборных органов; Конституционный суд, Верховный суд, Высший Арбитражный суд и прокурор республики могут вносить законопроекты по любым вопросам (Республика Башкортостан); десять тысяч жителей, обладающих избирательным правом и подписавших петицию (г. Москва); правительство и уставный суд (Свердловская область); комитеты и комиссии, республиканские группы (фракции), главы местного самоуправления, представительные органы местного самоуправления городов и районов (Самарская область). В каждом субъекте РФ круг субъектов права законодательной инициативы неодинаков. Общим же является легальное и официальное признание определенного круга органов, правомочных вносить проект закона или законодательное предложение, участвовать в его доработке, рассмотрении и принятии.



Четкая и детальная регламентация всех стадий законодательного процесса, последовательность этапов и вступление закона в силу призваны содействовать углубленной и всесторонней подготов-

ке законопроекта, обеспечению степени познавательности и демократичности, свойственной закону в силу его социальной и юридической роли в государстве и обществе.

### Примечания

1. См.: Правотворчество в СССР. — М., 1974; *Ковалев Д. А.* Механизм правотворчества в социалистическом государстве. — М., 1997.
2. См.: Научные основы советского правотворчества. — М., 1981. — С. 16—22.
3. См.: *Алексеев С. С.* Теория права. — Харьков, 1994; *Дрейшев Б. В.* Правотворчество в советском государственном управлении. — М., 1977.
4. *Лебедев В. А., Ройзман Н. В.* Законодательная инициатива — стадия законодательного процесса в Российской Федерации : монография. — Челябинск : Изд-во ИИУМЦ «Образование», 2010. — С. 7.
5. См., напр.: *Кокотов А. Н.* Правотворческий процесс в Свердловской области // Законодательство и правотворческий процесс в Свердловской области: состояние, проблемы и совершенствование / под ред. А. В. Гайды и др. — Екатеринбург, 1999. — С. 77.
6. См.: *Сергеев С. Л.* Субъект Федерации: статус и законодательная деятельность. — СПб., 1999. — С. 126.
7. См.: *Баландин В. Н., Павлушина А. А.* Принципы юридического процесса. — Тольятти : Изд-во ВуиТ, 2001. — С. 89, 90.
8. См.: Теория государства и права : учебник для вузов / отв. ред. В. Д. Перевалов. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2004. — С. 186; *Румынина В. В., Клименко А. В.* Теория государства и права : метод. пособие. — М., 2002. — С. 180; Общая теория государства и права: аналитический курс: в 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. — Т. 2. Теория права. — М., 1998. — С. 162—163.
9. См.: *Бурков А. А.* Акты правосудия как источники административного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2002. — С. 6.
10. См.: *Лебедев В. А., Анищферова О. В.* Обеспечение единства законодательной системы Российской Федерации. — М. : Изд-во МГУ, 2005. — С. 111.
11. См.: Закон Свердловской области от 10 марта 1999 г. № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» (ред. от 22.10.2009) // Ведомости Законодательного Собрания Свердловской области. — 1999. Спецвыпуск.
12. *Поленина С. В.* Законотворчество в Российской Федерации. — М., 1996.
13. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1992. — № 13. — Ст. 663.
14. Протокол к Федеративному договору (Договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации) // Федеральное конституционное право России. Основные источники по состоянию на 15 сентября 1996 г. — М., 1996. — С. 208.
15. *Ковачев Д. А.* Регламенты парламентов стран — членов Содружества Независимых Государств (информационно-аналитический обзор) // Адвокат. — 1997. — № 3. — С. 84.
16. См.: Законодательный процесс в России: граждане и власть / отв. ред. А. А. Захаров. — М., 1996. — С. 11; *Выстропова А. А.* Принципы законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 3. Экономика. Право. Ч. 2. Право. — Вып. 2. — 1997. — № 2. — С. 24.
17. Цит. по: Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. — М., 2000. — С. 218.
18. См.: Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческом процессе : Указ Президента РФ от 13.04.1996 г. № 549 (с изменениями от 15 мая, 6 октября, 24 декабря 1997 г., 4 марта 1998 г., 7 ноября 2005 г., 15 июля 2008 г.) // СЗ РФ. — 1996. — № 16. — Ст. 1842; Российская газета. — 1996. — 23 апр.; О ходе законодательного процесса в Совете Федерации в первом полугодии 1994 года и Плане законодательных инициатив Совета Федерации на второе полугодие 1994 года : Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 26.07.1994 г. № 1741 СФ // СЗ РФ. — 1994. — № 15. — Ст. 1691.
19. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1997 № 17-П «По делу о проверке конституционности Постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 г. № 1090-1 ГД «О некоторых вопросах применения Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и от 11 октября 1996 г. № 682-II ГД





- “О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации” // СЗ РФ. — 1997. — № 47. — Ст. 5492.
20. См.: Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии : науч.-практ. пособие / отв. ред. Р. Ф. Васильев. — М., 2000. — С. 53.
21. См.: *Алексеев С. С.* Проблемы теории права. — Т. 2. — Свердловск, 1973. — С. 16.
22. См.: *Горшенев В. М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. — М., 1972. — С. 156—157.
23. См.: Конституционное право Российской Федерации / под ред. М. В. Баглая, Б. Н. Габричидзе. — М., 1996. — С. 380; *Габричидзе Б. Н., Черняковский А. Г.* Конституционное право России. — М., 2004. — С. 850.
24. См.: *Тихомиров Ю. А.* Теория закона. — М., 1982. — С. 182.
25. См.: *Авакьян С. А.* Федеральное Собрание — парламент России. — М., 1999. — С. 278; *Авакьян С. А.* Конституционное право России : учебный курс : в 2 т. — Т. 2. — М., 2005. — С. 510—511. Аналогичной точки зрения придерживаются А. М. Аристов, А. С. Саломаткин; *Аристов А. М., Саломаткин А. С.* Парламент России и законодательный процесс : учебное пособие. — М., 2003. — С. 100—101.
26. См.: *Явич Л. С.* Общая теория права. — Л., 1976. — С. 201.
27. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1995. — № 45. — Ст. 4408.
28. См.: *Гранкин И. В.* О принципах деятельности законодательной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. — 1999. — № 4/5. — С. 81.
29. См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. — М., 2009. — С. 802.
30. *Федякова Н. А.* Законодательство субъектов Российской Федерации (конституционные вопросы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2007. — С. 15—16.
31. См.: Бюл. Законодат. Собр. и администрации Пермск. обл. — 1999. — № 7; 2005. — № 2.
32. Ведомости высших органов гос. власти Краснояр. края. — 2006. — № 39 (132).
33. См. Новый мир. — 2002. — 10 июля; 2003. — 10 дек.
34. См., напр.: О материальном обеспечении вдовы И. И. Кожемякина : Закон Калининградской обл. от 21.03.2002 г. № 130 (ред. от 16.02.2005 г.) // Росс. газ. (г. Калининград). — 2002. — 5 апр.; 2005. — 4 марта.
35. *Федякова Н. А.* Законодательство субъектов Российской Федерации (конституционные вопросы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2007. — С. 17—18.
36. См.: *Сырых В. М.* Законодательная инициатива субъектов Российской Федерации // Федеративное устройство: реализация Конституции Российской Федерации. — М., 1995. — С. 204—205; *Буяков А. Г.* Механизм согласования правотворчества Российской Федерации и ее субъектов // Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации : мат-лы науч.-практ. конф. (26—27 ноября 1997 г.). — Саратов, 1991. — С. 47—48.
37. Правотворчество субъектов Российской Федерации : научно-метод. пособие. — М., 1998. — С. 48—49.
38. Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации : науч.-метод. пособие. — М., 1998. — С. 48.
39. *Поленина С. В.* Законотворчество в Российской Федерации. — М., 1996. — С. 23.

## References

1. Sm.: Pravotvorchestvo v SSSR [Law making activity in the USSR]. Moscow, 1974; Kovalev D.A. Mehanizm pravotvorchestva v socialisticheskom gosudarstve [The mechanism of law making activity in a socialistic state]. Moscow, 1997.
2. Sm.: Nauchnye osnovy sovetского pravotvorchestva [Scientific fundamentals of the Soviet law making activity]. Moscow, 1981. p. 16-22.
3. Sm.: Alekseev S.S. Teorija prava [Theory of law]. Harkov, 1994; Drejshev B.V. Pravotvorchestvo v sovetском gosudarstvennom upravlenii [Law making activity in the Soviet state management]. Moscow, 1977.
4. Lebedev V.A., Rojzman N.V. Zakonodatel'naja iniciativa- stadija zakonodatel'nogo processa v Rossijskoj Federacii: monografija [Law making initiative as a stage of legislative process in the Russian Federation: monograph]/V.A.Lebedev, N.V. Rojzman. - Cheljabinsk: Izd-vo IUUMC «Obrazovanie», 2010, p. 7.
5. Sm., napr.: Kokotov A.N. Pravotvorcheskij process v Sverdlovskoj oblasti [Law making activitu of the Sverdlovsk Region] // Zakonodatel'stvo i pravotvorcheskij process v Sverdlovskoj oblasti: sostojanie, problemy i sovershenstvovanie [Law making activitu of the Sverdlovsk Region: the state, problems, and improvements]/ Pod red. A.V. Gajdy i dr. Ekaterinburg. 1999. p. 77.
6. Sm.: Sergevnin S.L. Subjekt Federacii: status i zakonodatel'naja dejatel'nost' [Constituent units of the Russian Federation: status and law making activity]. St. Petersburg, 1999. p. 126.





7. См.: Balandin V.N., Pavlushina A.A. Principy juridicheskogo processa [Principles of legal process]. Toliatti: Izd-vo VUIT, 2001. p. 89, 90.
8. См.: Теория государства и права: Учебник для вузов [Theory of state and law: Course book for universities and higher educational institutions]/ Отв. ред. V.D. Perevalov. 3-е изд., перераб. и доп [3d edition, revised and enlarged]. Moscow: Norma, 2004. p. 186; Rumynina V.V., Klimenko A.V. Теория государства и права: методическое пособие [Theory of state and law: Resource book]. Moscow, 2002. p. 180; Общная теория государства и права: Аналитический курс: V 2-х т. [General theory of state and law: Analytical course] / Под ред. M.N. Marchenko. Volume 2; Теория права [Theory of law]. Moscow, 1998. p. 162-163.
9. См.: Burkov A.A. Akty pravosudija kak istochniki administrativnogo prava: Avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk [Statutory acts as a source of administrative law: Synopsys of a thesis of Cand. Sc. Law]. Ekaterinburg, 2002. p. 6.
10. См.: Lebedev V.A. Anicferova O.V. Obespechenie edinstva zakonodatel'noj sistemy Rossijskoj Federacii [Ensuring the unity of law making system of the Russian Federation]. Moscow: Izd-vo MGU, 2005. p. 111.
11. См.: Закон Свердловской области от 10 марта 1999 г. № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» (ред. от 22.10.2009) [The law of Sverdlovsk Region as of March 10, 1999 No. 4-OZ 'On regulation acts in Sverdlovsk Region' (editorship as of 22.10.2009)]// Vedomosti Zakonodatel'nogo Sobranija Sverdlovskoj oblasti [Bulletin of the Legislative Assembly of Sverdlovsk Region]. 1999. Specvypusk.
12. Polenina S.V. Zakonotvorchestvo v Rossijskoj Federacii [Law making activity in the Russian Federation]. Moscow, 1996.
13. Vedomosti S#ezda narodnyh deputatov RSFSR i Verhovnogo Soveta RSFSR [Bulletin of the Congress of Peoples' Deputies of the Russian Soviet Federated Socialist Republic]. 1992. No. 13. Art. 663.
14. Protokol k Federativnomu dogovoru (Dogovoru o razgranichenii predmetov vedenija i polnomochij mezhdru Federal'nymi organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami vlasti kraev, oblastej, gorodov Moskvy i Sankt-Peterburga Rossijskoj Federacii). V kn.: Federal'noe konstitucionnoe pravo Rossii. Osnovnye istochniki po sostojaniju na 15 sentjabrja 1996 g [Protocol to the Federal Agreement 'On delimitation of matters of authority and powers between the federal bodies of the state power and the bodies of local power in Moscow and St. Petersburg Regions. Federal constitutional law of the Russian federation. Main sources (as of September 15, 1996)]. Moscow, 1996. p. 208.
15. Kovachev D.A. Reglamenti parlamentov stran – chlenov Sodruzhestva Nezavisimyh Gosudarstv (informacionno-analiticheskij obzor) [Parliamentary rules for the members of the CIS (informational and analytical review)]// Advokat [Lawyer]. 1997. No. 3. p. 84.
16. См.: Zakonodatel'nyj process v Rossii: grazhdane i vlast' [Legislative process in Russia: Citizens and authorities]/ Отв. ред. A.A. Zaharov. Moscow, 1996. p. 11; Vysotropova A.A. Principy zakonodatel'noj dejatel'nosti Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii [Principles of law making activity of the Federal Assembly of the Russian Federation]// Vestnik Volgogradskogo Gosudarstvennogo universiteta [Bulletin of the Volgograd State University]. Ser. 3. Jekonomika. Pravo. Ch. 2. Pravo. Vyp. 2 [Economics. Law. Part 2. Law. Issue No.2]. 1997. No. 2. p. 24.
17. Cit. po: Konstitucionnoe pravo. Jenciklopedicheskij slovar' [Constitutional law. Encyclopedia]/ Отв. ред. S.A. Avak'jan. – Moscow, 2000. – p. 218.
18. См.: Ob utverzhenii Polozhenija o porjadke vzaimodejstvija Prezidenta Rossijskoj Federacii s palatami Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii v zakonotvorcheskom processe: Ukaz Prezidenta RF ot 13.04.1996 g. № 549 (s izmenenijami ot 15 maja, 6 oktjabrja, 24 dekabrja 1997 g., 4 marta 1998 g., 7 nojabrja 2005 g., 15 ijulja 2008 g.) [On the establishment of the Provision on the protocol for liaison between the President of the Russian Federation with the chambers of the Federal Assembly of the Russian Federation in legislative process: Decree of the President of the Russian Federation as of 13.04.1996 No. 549 (with the amendments as of May 15, October 6, December 24, 1997, March 4, 1998, November 7, 2005, July 15, 2008)]// SZ RF [Official Gazette of the Russian Federation]. 1996. No. 16. Art. 1842; Rossijskaja gazeta [Russian Post]. April 23, 1996; O hode zakonodatel'nogo processa v Sovete Federacii v pervom polugodii 1994 goda i Plane zakonodatel'nyh iniciativ Soveta Federacii na vtoroe polugodie 1994 goda: Postanovlenie Soveta Federacii Federal'nogo Sobranija RF ot 26.07.1994 g. № 1741 SF [On the operation of the legislative process in the Federal Council in the second half of 1994: Decision of the Federal Council of the Federal Assembly of the Russian Federation as of 26.07.1994 No. 1741 SF]// SZ RF [Official Gazette of the Russian Federation]. 1994. No. 15. Art. 1691.
19. См.: Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 17.11.1997 № 17-P «Po delu o provere konstitucionnosti Postanovlenij Gosudarstvennoj Dmy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii ot 21 ijulja 1995 g. № 1090-1 GD «O nekotoryh voprosah primenenija Federal'nogo zakona «O vnesenii izmenenij i dopolnenij v Zakon Rossijskoj Federacii «O statute sudej v Rossijskoj Federacii» i ot 11 oktjabrja 1996 g. N 682-II GD «O porjadke primenenija punkta 2 stat'i 85 Grazhdanskogo kodeksa Rossijskoj Federacii» [Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 17.11.1997 No. 17-P 'On the case of checking the constitutionality of the

- provisions of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation as of July 21, 1995 No. 1090-1 GD 'On certain questions of the use of the Federal Law 'On the amendments in the law of the Russian Federation 'On the status of judges in the Russian Federation' and as of October 11, 1996 No. 682-II GD 'On the practice of the application of the item 2 of the Article 855 of the Civil Code of the Russian Federation' // SZ RF [Official Gazette of the Russian Federation]. 1997. No. 47. Art. 5492.
20. Sm.: Zakonodatel'nyj process. Ponjatie. Instituty. Stadii: Nauchno-prakticheskoe posobie [Law making process. Concept. Institutions. Stages: Scientific and practical resource book] / Otv. red. R.F. Vasil'ev. Moscow, 2000. p. 53.
21. Sm.: Alekseev S.S. Problemy teorii prava: T. 2 [Problems of the theory of law: Volume 2]. Sverdlovsk, 1973. p. 16.
22. Sm.: Gorshenev V.M. Sposoby i organizacionnye formy pravovogo regulirovanija v socialisticheskom obshhestve [Ways and organizational forms of the legal regulation in socialist society]. Moscow, 1972. p. 156-157.
23. Sm.: Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii [Constitutional law of the Russian Federation] / Pod red. M.V. Baglaja, B.N. Gabrichidze. Moscow, 1996. p. 380; Gabrichidze B.N., Chernjakovskij A.G. Konstitucionnoe pravo Rossii [Russian constitutional law]. Moscow, 2004. p. 850.
24. Sm.: Tihomirov Ju.A. Teorija zakona [Theory of law]. Moscow, 1982. p. 182.
25. Sm.: Avak'jan S.A. Federal'noe Sobranie – parlament Rossii [Federal Assembly as the Parliament of Russia]. Moscow, 1999. p. 278; Ego zhe [Same author]. Konstitucionnoe pravo Rossii: Uchebnyj kurs: V 2 t. T. 2 [Russian constitutional law: Course book: In 2 volumes: Volume 2]. Moscow, 2005. p. 510-511. Analogichnoj tochki zrenija priderzhivajutsja Aristov A.M., Salomatkin A.S.; Aristov A.M., Salomatkin A.S. Parlament Rossii i zakonodatel'nyj process: Uchebnoe posobie [Parliament of the Russian Federation and a law making activity: Resource book]. Moscow, 2003. p. 100-101.
26. Sm.: Javich L. S. Obshhaja teorija prava [General theory of law]. Leningrad, 1976. p. 201.
27. Sm.: Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 31.10.1995 № 12-P «Po delu o tolkovanii stat'i 136 Konstitucii Rossijskoj Federacii» [Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 31.10.1995 No. 12-P 'On the case of interpretation of the Article 136 of the Constitution of the Russian Federation'] // SZ RF [Official Gazette of the Russian Federation]. 1995. No. 45. Art. 4408.
28. Sm.: Grankin I.V. O principah dejatel'nosti zakonodatel'noj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii [On principles of the law making activity of the constituent units of the Russian Federation] // Zhurnal rossijskogo prava [Journal of the Russian law]. 1999. No. 4/5. p. 81.
29. Sm.: Kommentarii k Konstitucii Rossijskoj Federacii pod red [Commentaries to the Constitution of the Russian Federation]. V.D. Zor'kina, L.V. Lazareva. Moscow, 2009. p. 802.
30. Fedjakova N.A. Zakonodatel'stvo sub#ektov Rossijskoj Federacii (konstitucionnye voprosy). Avtor. dis. kand.jurid. nauk [Legal systems of the constituent units of the Russian Federation (constitutional issues) Thesis of Cand. Sc. Law]. Saratov 2007, p.15-16.
31. Sm.: Bjul. Zakonodat. Sobr. i administracii Permsk [Bulletin of the Federal Assembly and the administration]. Obl. 1999.No.7; 2005.No.2.
32. Vedomosti vysshih organov gos. vlastit Krasnoj. Kraja [Journal of the highest agency of the state power of Krasnodar Kraj]. 2006. No.39 (132)
33. Sm. Novyj mir. 2002. 10ijulja; 2003. 10 dek [New world. July 10, 2002; December 10, 2003].
34. Sm., naprimer: O material'nom obespechenii vdovy I.I. Kozhemyakina : Zakon Kaliningradskoj obl. ot 21.03.2002 g. №130 (red. ot 16.02.2005 g.) [On material support of the widow of I.I. Kozhemiakin: the law of Kaliningrad Region as of 21.03.2002 No. 130 (editorship as of 16.02.2005)] // Ross. Gaz. (g.Kaliningrad) [Russian Post]. 2002. 5 apr.; 2005. 4 marta [April 5, 2002; March 4, 2005].
35. Fedjakova N.A. Zakonodatel'stvo sub#ektov Rossijskoj Federacii (konstitucionnye voprosy) Avtor. dis. kand. jurid. nauk [Legal systems of the constituent units of the Russian Federation (constitutional issues) Thesis of Cand. Sc. Law]. Saratov.2007, p. 17-18.
36. Sm.: Syryh V.M. Zakonodatel'naja iniciativa sub#ektov Rossijskoj Federacii [Legislative initiative of the constituent units of the Russian Federation] // Federativnoe ustrojstvo: realizacija Konstitucii Rossijskoj Federacii. M., 1995. S. 204-205 [Federative framework: realization of the Constitution of the Russian Federation. Moscow, 1995. p. 204-205]; Bujakov A.G. Mehanizm soglasovanija pravotvorchestva Rossijskoj Federacii i ee sub#ektov [Mechanism of coordinated approval of the law making activity of the Russian Federation and its constituent units] // Zakonotvorcheskaja dejatel'nost' sub#ektov Rossijskoj Federacii: Materialy nauchno-prakticheskaja konferencii (26-27 nojabrja 1997 g.) [Law making activity of the constituent units of the Russian Federation: Material of scientific and practical conference (November 26-27, 1997)]. Saratov, 1991. p. 47-48.



37. Pravotvorchestvo sub#ektov Rossijskoj Federacii. Nauchno-metodicheskoe posobie [Law making activity of the constituent units of the Russian Federation: Scientific and practical course book].
38. Problemy pravotvorchestva sub#ektov Rossijskoj Federacii. Nauchno-metodicheskoe posobie [Problems of the law making activity of the constituent units of the Russian Federation: Scientific and practical course book]. Moscow, 1998. p. 48.
39. Polenina S.V. Zakonotvorchestvo v Rossijskoj Federacii [Law making activity in the Russian Federation]. Moscow., 1996. p. 23.

**ЛЕБЕДЕВ Валериан Алексеевич**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета (МГЮА) им. О. Е. Кутафина, Россия, 123995, Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9. E-mail: lebedev\_va@bk.ru

**LEBEDEV Valerian Alekseyevich**, Doctor of Juridical Science, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Official within the sphere of higher professional education of the Russian Federation, Professor of Constitutional and Municipal Law Department of Moscow State Law Academy named after O. E. Kutafin, Moscow. Bld. 9., str. Sadovaya Kudrinskaya, Moscow, 123995. E-mail: lebedev\_va@bk.ru

