



Лебедев В. А.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ПРОЦЕДУРНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕДИНСТВА ОТЕЧЕСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Lebedev V. A.

THE LEGISLATIVE PROCESS IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION AS A PROCEDURAL AND PROCEDURAL MEANS OF ENSURING THE UNITY OF DOMESTIC LEGISLATION

В статье рассматривается становление и развитие законодательного процесса в субъектах Российской Федерации, анализируются понятия «законотворческий процесс», «законодательный процесс», «законодательная процедура». Автор обосновывает тезис о том, что чем детальнее разработан законотворческий процесс в субъектах Российской Федерации, тем эффективнее он влияет на развитии всей системы законодательства.

Ключевые слова: законодательный процесс, субъекты РФ, конституции, уставы, регламенты, законодательство.

The article examines the formation and development of the legislative process in the constituent entities of the Russian Federation, analyzes the concepts of “legislative process”, “legislative process”, and “legislative procedure”. The author substantiates the thesis that the more detailed the legislative process in the subjects of the Russian Federation is developed, the more effectively it affects the development of the entire system of legislation.

Keywords: legislative process, constituent entities of the Russian Federation, constitutions, charters, regulations, legislation.

Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации начал развитие с момента принятия Конституции РФ 1993 года, которая существенно перераспределила законодательные полномочия между Федерацией и входящими в ее состав республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономной областью, автономными округами. С этого момента субъекты Российской Федерации, в лице своих законодательных (представительных) органов государственной

власти, становятся активными участниками законодательного процесса, как на региональном, так и на федеральном уровне. В результате субъекты получили большие возможности не только для принятия законов, но и создания правовой основы для законодательного процесса. В этих условиях существенно возрастают проблемы установления процессуальных форм законодательства, от совершенства которых зависит качество законодательного процесса и его результатов.





В юридической литературе авторы зачастую допускают отождествление таких понятий, как «законотворческий процесс», «законодательный процесс», «законодательная процедура».

В этом случае законодательный процесс рассматривается как часть более широкого понятия «законотворческий процесс». Некоторые ученые законодательный процесс рассматривают в широком и узком смысле. В широком смысле федеральный законодательный процесс – порядок деятельности Федерального Собрания по созданию законов. В более узком смысле законодательный процесс – конституционно установленный ряд последовательно сменяющих друг друга этапов от внесения законопроекта в парламент до опубликования принятого закона и его вступления в силу.

Ряд авторов полагает, что законотворческий процесс есть процесс создания текстов законопроектов, их подготовки к рассмотрению и рассмотрению в парламенте государства, охватывающий усилия различных органов и лиц в ходе подготовительных работ, а также в дальнейшем – на различных стадиях законодательного процесса. 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. В качестве примера можно привести Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1997 г. № 17-П, 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...»[1].

Институт законодательного процесса субъектов Российской Федерации имеет глубокие исторические корни, традиции правопреимства, прежде всего с федеральным законодательным процессом, а также с практикой осуществления деятельности бывших Советов народных депутатов, является как бы обобщенным выражением сложившихся и апробированных процедурных требований в деятель-

ности представительных органов Российского государства. Правовое регулирование законодательного процесса в субъектах Российской Федерации осуществляется нормативными правовыми актами, форма и содержание которых определяются самими субъектами Российской Федерации с учетом требований федерального законодательства. Несмотря на большое разнообразие актов в субъектах РФ, в их основе всегда лежат процессуальные нормы, подробно регламентирующие все стадии, этапы законодательного процесса.

Важность правового регулирования законодательного процесса неоднократно подчеркивалась в юридической литературе. Чем детальнее разработан законотворческий процесс в субъектах Российской Федерации, тем эффективнее он влияет на развитии всей системы законодательства. В связи с этим особую актуальность приобретает исследование особенностей формирования нормативной базы, устанавливающей основы законодательной процедуры по подготовке законопроекта в субъектах Российской Федерации. Существенно возрастают проблемы установления процессуальных форм законотворчества, от совершенства которых зависит качество законодательного процесса и его результатов.

Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации является сложным многогранным правовым явлением, осуществляемым в различных процессуальных формах, при помощи которых происходит его становление и которые обеспечивают его качество и эффективность применения. Объектом законодательного процесса может выступать не только закон субъектов Российской Федерации, но и законопроект федерального нормативного правового акта.

Ряд авторов полагает, что законотворческий процесс есть процесс создания текстов законопроектов, их подготовки к рассмотрению и рассмотрению в парламенте государства, охватывающий усилия различных органов и лиц в ходе подготовительных работ, а также в дальнейшем – на различных стадиях законодательного процесса. В этом случае законодательный процесс рассматривается как часть более широкого понятия «законотворческий процесс». Определяющим признаком законодательного процесса является, прежде всего, его урегулированность правовыми нормами.

На наш взгляд, законодательный процесс это система организационных действий или процедур, в результате которых

создается закон, а их совокупность составляет стадии законодательного процесса.

Представляется, что для правового регулирования законодательной процедуры в субъектах Российской Федерации характерны два признака:

а) использование в нормотворческой практике уже сложившихся процессуальных форм в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации;

б) полная самостоятельность в установлении правил регионального законодательного процесса.

Такая градация связана с отсутствием правового регулирования на федеральном уровне законодательного процесса в субъектах Российской Федерации. Вместе с тем, правила принятия федеральных законов достаточно детально разработаны и закреплены в федеральных актах.

В целом технология законотворчества представляет собой многофакторное понятие. Это и порядок (этапы) подготовки проектов, и определение видов нормативных актов, принимаемых правотворческим органом, и научно-информационное обеспечение процесса разработки и принятия проектов, и организация компетентной экспертизы проектируемых решений, и выработка наиболее целесообразных правил законодательной техники.

Отдельные процедурные нормы, применяемые при формировании законодательства в субъектах Российской Федерации, заложены в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В нашей стране порядок деятельности высшего представительного органа регулируются двумя нормативными правовыми актами: конституцией и регламентом. Регламент занимает особое место среди нормативных актов, устанавливающих законодательный процесс в субъектах Российской Федерации. Это специальный правовой акт, нормы которого призваны устанавливать порядок осуществления полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Они содержат достаточно большое количество процессуальных норм, закрепляющих правила принятия нормативных правовых актов. Эти нормы в регламентах регулируют разнообразные процессуальные отношения, начиная от порядка вне-

сения законопроекта, его регистрации, рассмотрения в депутатских комиссиях (комитетах), рассмотрения проектов законов на заседаниях законодательных органов, голосования и заканчивая подписанием и опубликованием.

И преимущества в подобной модели правового регулирования налицо. На данные акты не распространяется вето президента и юрисдикция конституционного суда, и никто, кроме самих депутатов представительного органа, не может повлиять на процесс принятия регламента. Таким образом, законодательная власть в определенной степени обеспечивает себе самостоятельность при определении собственной организации и порядка деятельности и ограждается от влияния исполнительной и судебной власти.

Принятие регламентов отнесено к исключительной компетенции законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Поэтому регламенты можно отнести к категории наиболее гибких, динамичных правовых актов, изменение которых напрямую зависит от политических, экономических и социальных условий развития регионов.

Регламенты законодательных органов, несмотря на одинаковую правовую природу, имеют различное содержание. Оно проявляется в том, что правовые нормы охватывают самые разнообразные сферы процессуальных отношений, такие, как: порядок формирования органов при законодательном (представительном) органе; процедуру голосования и принятия решения; формы работы депутатских комиссий (комитетов); особенности работы депутатских групп и фракций; порядок проведения сессий; процедуры согласования на должность отдельных должностных лиц исполнительных органов; выражения недоверия главе исполнительной власти и другие вопросы. Однако в названных правовых актах законодательная деятельность не выделяется в отдельные разделы, а сливается с другими процессуальными нормами.

К нормативным актам регионов, поддерживающим процессуальные нормы, относятся и отдельные законы.

Как правило, такие законы устанавливают законодательные процедуры, этапы законотворческой деятельности. Стадии законодательного процесса регулируются в отдельных главах данных нормативных правовых актов: законодательная инициатива; подготовка проектов правовых актов к первому чтению, рассмотрение законопроектов (первое чтение); до-



работка законопроектов ко второму чтению; рассмотрение законопроектов (второе чтение); вступление законопроектов в силу.

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» [2], которая, на наш взгляд, охватывает процесс подготовки законодательной инициативы и последующий этап ее реализации.

Как мы уже отмечали выше, без реализации законодательной инициативы невозможно начало самого законодательного процесса. Осуществление законодательной инициативы есть обязательная стадия законодательного процесса, к рассмотрению которой мы переходим.

В научной литературе можно встретить различные определения законодательной инициативы. Так, под правом законодательной инициативы в узком смысле понимается право компетентных органов и лиц вносить предложения в законодательный орган о принятии новых законов, изменении или отмене старых, которые обязательны для рассмотрения высшим законодательным органом. В широком смысле право законодательной инициативы понимается как внесение предложений законодательного порядка, направленных в высший законодательный орган, по отношению к которому у законодательного органа нет обязанности принимать их к рассмотрению.

Большинство исследователей определяют законодательную инициативу как первый этап законодательного процесса, означающий внесение законопроекта на рассмотрение Государственной Думой уполномоченным на то лицом или органом – субъектом законодательной инициативы.

Существуют различные точки зрения относительно количества стадий законодательного процесса. Так, одни авторы выделяют лишь две стадии законодательного процесса – подготовку законопроекта и официальное возведение воли народа в закон; другие авторы различают три стадии – подготовку законопроекта (предварительная стадия), обсуждение и принятие закона (основная стадия) и стадия введения закона в действие (решаю-

щая стадия); третьи авторы (их большинство) говорят о четырех стадиях законодательного процесса – внесение законопроекта, обсуждение законопроекта, принятие закона и его опубликование; 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.

Если исходить из этимологического значения слово «стадия», то стадия и законодательного процесса - это его пространственно-временная, динамическая характеристика, включающая в себя совокупность процессуальных действий, завершающихся принятием закона. Применительно к субъекту Российской Федерации каждую стадию законодательного процесса, в том числе и осуществление законодательной инициативы, можно рассматривать как самостоятельный этап деятельности субъектов, осуществляющих вышеназванное право от имени субъекта Федерации, которая регулируется соответствующими нормативными правовыми актами.

Официальный, юридически значимый характер стадий законодательного процесса проявляется и в том, что он проходит в очень жестких правовых рамках. При создании закона не допускается отступление от тех или иных правил законотворческой процедуры. Правила, устанавливающие процедуру прохождения законов, всегда носят обязательный императивный характер. Это вытекает не только из сущности законодательного (представительного) органа государственной власти, но и из формы правового акта - закона, который является результатом законодательного процесса.

Законодательная инициатива является одной из форм участия субъектов Российской Федерации в законодательном процессе на федеральном уровне.

Понятие «законодательная инициатива» в рамках парламентского законодательного процесса имеет, как минимум, два основных значения: законодательной инициативой называют одну из стадий законодательного процесса и как право уполномоченных субъектов внести проект закона в законодательный орган. Право законодательной инициативы – это возможность вносить в законодательный орган законопроекты, т.е. предварительные тексты законов. Ему корреспондирует обязанность законодательного органа

обсудить вопрос о том, принимать или не принимать такой законопроект к рассмотрению.

Субъект права законодательной инициативы может в любое время внести проект закона в законодательный орган; требовать его рассмотрения проекта со стороны законодательного органа; выступать с докладом по проекту; вносить поправки, либо отозвать законопроект.

Содержание конкретных процедур, определяющих последовательность действий субъекта права законодательной инициативы, зависит от расстановки политических сил, а также от содержания самого нормативного акта.

Важнейшей особенностью осуществления права законодательной инициативы с участием субъектов Российской Федерации является осуществление законодательства 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. Поэтому существует лишь одна возможность их взаимодействия, которая проявляется в установлении федеральным законодательством правовых форм участия регионов в законодательстве Парламента Российской Федерации. Отсюда характерной чертой данного законодательного процесса является единство федерального и регионального правового регулирования. 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 частью 1 статьи 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, Правитель-

ство РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации.

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

Право законодательной инициативы 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 вопросу, поскольку этот вопрос отнесен к предметам ведения РФ или совместного ведения РФ и ее субъектов, так как этот законопроект касается полномочий Федерации.

Как мы уже отмечали выше, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации принадлежит право осуществления законодательной инициативы от имени субъекта Федерации. Иными словами, правом законодательной инициативы обладает региональный парламент в целом, а не его структуры - руководящий или совещательный орган, одна из палат, депутатское объединение, комитет или комиссия, подразделение аппарата. Участие регионов в законодательном процессе на уровне Российской Федерации имеет большое значение для создания единой правовой основы российского государства.

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.

И федеральные, и региональные правовые акты, содержащие правила внесения проектов федеральных законов, содержат ограниченный объем процедурных норм, регулирующих этот процесс.

Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации определяет только формы осуществления права законодательной инициативы регионами, требования к документам, представляемым наряду с законопроектом (в том числе и официальное решение коллегиального органа субъекта Российской Федерации). Каких-либо иных положений относительно процедуры рассмотрения проектов федеральных законов на уровне регионов Регламент Государственной Думы не содержит.

На территории субъектов Российской Федерации практика регулирования осуществления права законодательной инициативы находит свое отражение в конституциях (уставах) и регламентах.

Анализ регламентов законодательных органов субъектов Российской Федерации показывает, что во многих из них механизм подготовки законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания расписан достаточно подробно. Так, в Регламенте Московской областной Думы раздел четвертый посвящен порядку реализации Думой права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. В ст.135 Регламента закреплено, что право законодательной инициативы Думы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу РФ: проектов федеральных законов о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов, проектов федеральных законов и поправок к ним и пр.

Подробный механизм подготовки законодательной инициативы предусмотрен и Регламентом Законодательного Собрания Краснодарского края. Согласно ст.112 Регламента Право законодательной инициативы Законодательным Собранием осуществляется в порядке, определенном статьей 104 Конституции Российской Федерации и главой 12 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации: проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов и др.

Регламентом предусмотрено, что законопроекты вносятся в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации после их рассмотрения на пленарном заседании Законодательного Собрания.

Проекты федеральных законов вносятся в Законодательное собрание с соблюдением норм Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в части внесения проектов федеральных законов. Решение по проекту федерального закона принимается в форме постановления Законодательного собрания. Законодательное Собрание большинством голосов присутствующих на пленарном заседании депутатов принимает решение о назначении представителя (представителей) Законодательного Собрания при рассмотрении законопроекта в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (ст.113 Регламента Законодательного Собрания Краснодарского края, утвержденное Постановлением от 25 мая 2011 года № 2572-п с измен.от 26 июня 2019 г.)

Содержание законодательного процесса, осуществляемого законодательными органами субъектов Российской Федерации при реализации права законодательной инициативы в Федеральном Собрании Российской Федерации, также имеют свои отличительные признаки.

Следует отметить, что закрепление в специальных законах порядка и правил подготовки законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации регламентируется законодательством субъекта Российской Федерации.

Так, Законом г. Москвы от 14 декабря 2001 г. № 70 «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы» (с изменениями от 26.09.2018) устанавливается, что субъекты законодательной инициативы в Московской городской Думе, а именно: депутаты Московской городской Думы, комиссии, фракции и рабочие группы Московской городской Думы, Мэр Москвы, Прокурор города Москвы, представители от Московской городской Думы в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представительным органам местного самоуправления. Право законо-

дательной инициативы в Московской городской Думе принадлежит также Председателю Московского городского суда, Председателю Арбитражного суда города Москвы, Уставному Суду города Москвы, Уполномоченному по правам человека г. Москвы, Московской городской избирательной комиссии, по вопросам их ведения, а в случаях предусмотренных Законами г. Москвы, - Совету муниципальных образований города Москвы.

Законодательная инициатива реализуется внесением в Московскую городскую Думу проекта закона города Москвы, проекта постановления Московской городской Думы.

Гражданам, реализующим право гражданской законодательной инициативы в порядке, установленном законом города Москвы. Гражданская законодательная инициатива реализуется внесением в Московскую городскую Думу проекта закона города Москвы. Проекты законов города Москвы по вопросам формирования, исполнения и изменения бюджета города Москвы, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда города Москвы принимаются к рассмотрению на заседании Московской городской Думы по представлению Мэра Москвы.

А в статье 2 Закона Кемеровской области от 23 июня 2003 г. № 33-ОЗ «О законодательной деятельности в Кемеровской области» (с изменениями от 02.04.2019 г. № 20-ОЗ) устанавливаются содержание и виды законодательной деятельности. При этом раскрывается, что законодательная деятельность предусматривает прогнозирование, планирование, разработку, оформление, предварительное рассмотрение, научную экспертизу законопроектов и внесение их в Совет народных депутатов Кемеровской области. Законодательная деятельность реализуется и в виде подготовки проекта федерального закона (изменений или дополнений к нему, о признании федерального закона утратившим силу полностью или частично) в связи с реализацией права законодательной инициативы Советом народных депутатов Кемеровской области в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Осуществление конституционного права субъектов Российской Федерации на законодательную инициативу в Федеральный Парламент по своей правовой природе не является императивным. Это право может быть реализовано исключительно по желанию самого субъекта во всех случаях, когда он сочтет необходи-

мым выступать с инициативой о внесении конкретных корректив в действующее законодательство.

На региональном уровне реализация права инициативы отличается от федерального процесса. Во-первых, на уровне субъектов РФ круг инициаторов намного шире, чем на федеральном уровне, во-вторых, только в регионах активно принимаются изменения в учредительные акты о расширении круга инициаторов за счет народной законодательной инициативы. В-третьих, на уровне субъектов есть прецеденты использования такой формы законодательной инициативы как законопредложение, чего нет на уровне РФ [3].

Предметом законодательной инициативы на уровне субъектов Российской Федерации являются: проекты законов первичного правотворчества; проекты законов о внесении изменений и дополнений в действующие законы; проекты законов о признании утратившими силу ранее принятых законов; проекты законов об утверждении договоров соответствующих субъектов федерации (органов государственной власти субъектов федерации); проекты поправок к законопроектам. На уровне субъектов Российской Федерации могут приниматься и кодифицированные акты. Поэтому предметом законодательной инициативы могут быть проекты кодексов.

Изучение уставов субъектов РФ дает основание утверждать, что право законодательной инициативы, как правило, имеют одни и те же субъекты. В конституциях (уставах) субъектов РФ точно установлен круг субъекту права законодательной инициативы. Это право принадлежит депутату, высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), представительным 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 и Верховный суды республики, но только по вопросам их ведения (Республика Коми). На сегодняшний день законодательством 67 субъектов РФ (21 республика, 6 краев, 35 областей, 1 город федерального значения, 1 автономная область, 3 автономных округа) закрепляется право законодательной инициативы судов в законодательные (представительные) органы





государственной власти субъектов. Можно выделить три вида судов, которые конституциями (уставами) субъектов РФ наделяются правом законодательной инициативы, — это конституционные (уставные) суды субъектов РФ, суды общей юрисдикции субъектов РФ (верховные суды республик, краевые, областные суды, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономных округов) и арбитражные суды субъектов РФ. Право законодательной инициативы в парламентах субъектов РФ на нормативном уровне закреплено за 24 конституционными (уставными) судами субъектов РФ, 58 судами общей юрисдикции субъектов РФ, 49 арбитражными судами субъектов. В подавляющем большинстве субъектов РФ (51) законодательной инициативой наделяются одновременно несколько видов судов, как правило, суды общей юрисдикции и арбитражные суды, в некоторых субъектах к ним добавляются конституционные (уставные) суды [4].

В Ставропольском крае такое право предоставлено депутатам Федерального Собрания РФ, избранным от этого края, а также депутатским формированиям в Государственной думе Ставропольского края. Правом законодательной инициативы наделены 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); постоянные комитеты Государственного Собрания (Республика Марий Эл); Конституционный суд, Верховный суд, прокурор республики могут вносить законопроекты по любым вопросам (Республика Башкортостан); десять тысяч жителей, обладающих избирательным правом и подписавших петицию (г. Москва). 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 Псковской области — главам

местного самоуправления районов и городов Пскова и Великие Луки. Устав Сахалинской области закрепляет право законодательной инициативы за Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Сахалинской области, представителям коренных малочисленных народов Севера при Сахалинской областной Думе по вопросам их ведения, а также областными объединениями профсоюзов по вопросам, затрагивающим трудовые и иные социально-экономические права и интересы населения Сахалинской области. Устав Приморского края наделяет правом законодательной инициативы Уполномоченного по правам человека в Приморском крае и избирательную комиссию Приморского края по вопросам их ведения, а Конституция Саха (Якутия) — республиканские органы политических партий. Правом законодательной инициативы наделены также комитеты и комиссии, республиканские группы (фракции), главы местного самоуправления, представительные органы местного самоуправления городов и районов (Самарская область). Устав (Основной закон) Амурской области предписывает, что проекты законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих трудовые и социально-экономические права трудящихся, разрабатываются органами государственной власти области с учетом мнения объединений профсоюзов области. В большинстве субъектов Федерации право представлять законодательному органу власти проект закона о бюджете наделено только высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Например, такие нормы содержатся в Уставе Хабаровского края, в Конституции Саха (Якутия) [5,6,7].

Как видим, 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 [8].

Действительное выражение в законах воли народа призвано гарантировать демократический характер законодательных органов и особый порядок принятия законов.

Субъекты Российской Федерации, в лице своих законодательных (представительных) органов государственной власти, становятся активными участниками законодательного процесса, как на региональном, так и на федеральном уровне.

Литература

1. См.: СЗ РФ. – 1997. - № 47 . –Ст. 5492.
2. Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. – М., 1999. – С. 278.
3. Пискунова Е.А. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации. Автор дис. канд. юрид. наук, Москва, 2015, с.20.
4. Збарацкий Б.А. Судебная законодательная инициатива в субъекте Российской Федерации, - Актуальные проблемы Российского права, 2019, №10 (107), октябрь, с.30-31.
5. Лебедев В.А. Реализация права законодательной инициативы субъектов Российской Федерации. - Конституционное и муниципальное право, 2016, № 5, с.65.
6. Лебедев В.А. Законотворческие полномочия субъектов Российской Федерации. - Конституционное и муниципальное право, 2014, № 8, с.47-51.
7. Лебедев В.А. Реализация права законодательной инициативы субъектов Российской Федерации. - Конституционное и муниципальное право, 2006, № 5, с.18-20.
8. Лебедев В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства: монография. - Москва: Проспект, 2015.

References

1. Sm.: SZ RF. – 1997. - № 47 . –St. 5492.
2. Avak'yan S.A. Federal'noye Sobraniye – parlament Rossii. – M., 1999. – S. 278.
3. Piskunova Ye.A. Zakonodatel'nyy protsess v sub'yektakh Rossiyskoy Federatsii. Avtor.dis. kand. yurid. nauk, Moskva, 2015, s.20.
4. Zbaratskiy B.A. Sudebnaya zakonodatel'naya initsiativa v sub'yekte Rossiyskoy Federatsii, - Aktual'nyye problemy Rossiyskogo prava, 2019, №10 (107), oktyabr', s.30-31.
5. Lebedev V.A. Realizatsiya prava zakonodatel'noy initsiativy sub'yektov Rossiyskoy Federatsii. -Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo, 2016, № 5, s.65.
6. Lebedev V.A. Zakonotvorcheskiye polnomochiya sub'yektov Rossiyskoy Federatsii. - Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo, 2014, № 8, s.47-51.
7. Lebedev V.A. Realizatsiya prava zakonodatel'noy initsiativy sub'yektov Rossiyskoy Federatsii. - Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo, 2006, № 5, s.18-20.
8. Lebedev V.A. Zakonodatel'naya i ispolnitel'naya vlast' sub'yektov Rossiyskoy Federatsii v teorii i praktike gosudarstvennogo stroitel'stva: monografiya. - Moskva : Prospekt, 2015.

ЛЕБЕДЕВ Валериан Алексеевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 123995, Москва, ул. Садовая-Кудринская, дом 9.

E-mail: lebedev_va@bk.ru

LEBEDEV Valerian Alekseevich, Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Moscow State Law University named after O.E. Kutafina (Moscow State Law Academy).

E-mail: lebedev_va@bk.ru

