

**Садовникова Галина Дмитриевна\***,  
*заместитель заведующего кафедрой конституционного и муниципального  
права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
Почетный работник высшего профессионального образования РФ,  
доктор юридических наук  
(г. Москва)*

## **ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОТВОРЧЕСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛА- СТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации являются неотъемлемыми и чрезвычайно важными звеньями системы государственных органов России. Сочетание единства и многообразия моделей организации публичной власти в 85 субъектах Российской Федерации обусловлено как особенностями федеративной природы российского государства, так и задачами эффективного осуществления власти. По Конституции (ч. 1 ст. 77) 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 и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. При этом ряд важных статусных элементов региональных представительных органов установлены на самом высшем – конституционном уровне правового закрепления, включая право законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ инициировать пересмотр Конституции РФ и конституционные поправки, право законодательной инициативы в федеральном парламенте, право законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ об-

---

\* © Садовникова Г.Д., 2014

ращаться в Конституционный Суд РФ, направлять своих представителей в Совет Федерации. Тем самым Конституция РФ закрепляет довольно широкие возможности органов законодательной власти субъектов РФ оказывать влияние на федеральное законодательство, фактически – наделяет региональные парламенты<sup>1</sup> статусом полноправных участников федерального правотворческого процесса.

Особенности федеративного устройства России налагают определенный отпечаток на взаимоотношения Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации. Конституция установила целый ряд форм взаимодействия федерального и региональных законодательных органов в правотворческом процессе. Среди них право законодательной инициативы представительных органов субъектов РФ; исключительное право законодательных и исполнительных органов государственной власти соответствующих субъектов РФ инициирования именных федеральных законов об автономной области, автономном округе; право инициирования пересмотра Конституции и внесения конституционных поправок; особенности участия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в законодательном процессе при принятии законов по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.

Установленное Конституцией РФ право законодательной инициативы представительных органов государственной власти субъектов РФ позволяет осуществлять «обратную связь» между Федеральным Собранием РФ и региональными парламентами. Таким образом, не только Федеральное Собрание устанавливает «законодательную политику» в России, существенное влияние на нее оказывают и представительные органы субъектов РФ. Важность данного права проявляется также и в том, что оно не ограничено рамками определенных вопросов (как, например, право законодательной инициативы высших судов РФ). Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ могут инициировать принятие закона (в том числе федерального конституционного) по любому вопросу федерального значения, то есть их функции не ограничиваются рамками полномочий регионального уровня. Это характеризует данные органы как неотъемлемую логически встроенную

часть (звено) общей системы органов народного представительства в РФ.

Вместе с тем результативность законодательных инициатив региональных представительных органов крайне низка, причем много лет картина остается почти неизменной. Анализ сводных статистических данных об итогах законодательной деятельности Федерального Собрания РФ, начиная с 2000 года, показывает, что в 2001 - 2005 г.г. законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ занимали второе место после депутатов Государственной Думы по числу внесенных законопроектов (29,77%), но по числу принятых законов в процентах к общему их числу имели самый низкий показатель – 3,36% (24 федеральных закона). Крайне низкий показатель результативности данных инициатив говорит, с одной стороны, о недостаточно высоком качестве внесенных законопроектов (23,48% возвращены с формулировкой о необходимости выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы; 15,77% отозваны; 7,12% возвращены по мотивам принятия аналогичного законопроекта)<sup>2</sup>, с другой – о некотором «пренебрежении» к таким законопроектам, выражающемся в сроках их рассмотрения. Средняя продолжительность прохождения законопроектов, внесенных законодательными органами субъектов РФ и принятых в виде закона с момента регистрации до подписания Президентом РФ – 17 месяцев; с момента регистрации до первого чтения – 10 месяцев<sup>3</sup>.

В настоящее время мало что изменилось: доля принятых Государственной Думой законов из числа инициированных парламентами субъектов РФ остается крайне низкой. За период работы Государственной Думы пятого созыва по состоянию на январь 2010 г. Президент РФ подписал 83 закона из почти тысячи региональных законодательных инициатив<sup>4</sup>. По состоянию на август 2012 г., как отметила В.И. Матвиенко, по-прежнему актуальна задача повышения качества и эффективности законодательных инициатив субъектов Российской Федерации. «Прогресс здесь есть, но, к сожалению, небольшой. До стадии подписания Президентом России доходит лишь 4 процента законодательных инициатив субъектов Российской Федерации»<sup>5</sup>. В 2014 году из всех 85 субъектов РФ в рамках реализации соглашений между Советом Федерации и законодательными

(представительными) органами государственной власти субъектов РФ о взаимодействии в федеральном законодательном процессе в Совет Федерации из региональных парламентов поступило 22 законодательные инициативы и 88 законодательных предложений, из них на разных стадиях разработки к концу осенней сессии находились 26 законопроектов и законодательных предложений<sup>6</sup>.

Не меняется картина и сейчас: в 2015 году по данным Аналитического доклада «Итоги работы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации за период весенней сессии 2015 года» законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ в Государственную Думу внесено 64 законопроекта, ранее рассмотренных в Совете законодателей Российской Федерации, из них 2 приняты в первом чтении и 3 стали законами<sup>7</sup>.

Среди причин низкой результативности законодательных инициатив субъектов РФ в литературе выделяют следующие:

1. Недостаток профессионализма при составлении законопроектов, что зачастую связано с ошибками формального характера (предлагаются изменения одного федерального закона, в то время как полнота правового регулирования требует изменения целой группы законов.

2. Сложность процедуры внесения законодательных инициатив и отсутствие полноты гарантий их надлежащего рассмотрения. Для субъектов технически сложно получить заключение Правительства РФ на предлагаемый законопроект.

3. Формальное отношение Государственной Думы к процедуре учета законодательных инициатив субъектов РФ. Федеральный законодатель мог бы восполнить некоторые формальные пробелы и несовершенства законопроектов с привлечением региональных инициаторов<sup>8</sup>.

Для совершенствования координации и взаимодействия федеральных и региональных законодателей 21 мая 2002 г. был создан Совет по взаимодействию Совета Федерации с законодательными органами субъектов РФ (Совет законодателей). Важнейшим направлением его деятельности явилось осуществление координационного

планирования законотворческой деятельности законодательных органов власти всех уровней, а также придание системного характера законодательному процессу на федеральном и региональном уровнях<sup>9</sup>. В 2009 году при Государственной Думе была создана Ассамблея российских законодателей, в чьи задачи также входила координация законодательных инициатив субъектов РФ. Наконец, к 2012 году стала очевидной необходимость создания единого координационного и совещательного органа при Федеральном Собрании РФ – Совета законодателей Российской Федерации, первое заседание которого состоялось 31 мая 2012 года в Московской областной Думе. В состав этого органа входят председатели палат Федерального Собрания РФ, по одному заместителю от каждой палаты и председатели законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. В качестве одной из первоочередных задач Совета было провозглашено расширение взаимодействия с институтами гражданского общества. Предлагались и иные меры по совершенствованию, гармонизации и координации федерального и регионального законотворческого процесса, в числе которых следует особо отметить создание электронных парламентов, более активное внедрение новых информационных технологий, в том числе электронных подписей, электронного голосования<sup>10</sup>.

Разумеется, только создание Совета законодателей само по себе не исправит положение полностью. Необходимо также расширение и повышение эффективности существующих форм сотрудничества палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, включая методическую помощь в законодательной деятельности, подготовку модельных законов субъектов РФ, обучение, стажировки и иные формы повышения квалификации региональных депутатов, их помощников, работников аппаратов региональных представительных органов, активизацию сотрудничества комитетов и комиссий палат российского парламента с аналогичными профильными комитетами и комиссиями законодательных (представительных) органов субъектов РФ, проведение совместных федерально-региональных мероприятий в ходе работы над законопроектами, включая совместные

парламентские слушания, круглые столы.

К формам взаимодействия Федерального Собрания РФ и региональных представительных органов можно отнести и согласительные процедуры, которые применяются в законодательном процессе по принятию федеральных законов по предметам совместного ведения РФ и субъектов в составе РФ. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (анализируемые нормы внесены Федеральным законом от 04 июля 2003 г.<sup>11</sup>) проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу направляются в законодательные и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ для представления ими отзыва. Если региональные законодательные и высшие исполнительные органы государственной власти более чем одной трети субъектов РФ выскажутся против принятия закона, по решению Государственной Думы должна создаваться согласительная комиссия. Отзыв считается положительным, если законодательный и высший исполнительный орган субъекта РФ высказались за его принятие. Если их мнения разделились, следует считать, что общая позиция органов государственной власти не выражена.

Данную формулировку нельзя считать безупречной. Можно согласиться с неоднократно высказывавшимся в научной литературе мнением И.В. Гранкина и других ученых о необоснованности представления высшим исполнительным органам субъекта РФ права по существу блокировать участие законодательных органов субъектов РФ в законодательном процессе в период подготовки законопроекта к рассмотрению в Государственной Думе в первом чтении в связи с тем, что только законодательные, а не исполнительные органы субъектов РФ наделены правом законодательной инициативы, и только с ними должна сотрудничать Государственная Дума в законодательном процессе<sup>12</sup>. Полностью разделяя данную позицию, можно привести и дополнительное обоснование: традиционно с момента зарождения английского парламентаризма ценность идеи народного представительства заключалась в том, что именно представители народа, раз-

личных его социальных слоев и групп принимают законы, на основе которых действуют исполнительные органы, формируемые не столь демократическим путем. Поэтому мнение региональных законодательных органов в указанном случае должно быть приоритетным, а мнение исполнительных органов может учитываться профильным комитетом Думы наряду с иными отзывами, предложениями, заключениями, которые поступают в комитет в период работы над законопроектом.

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ в силу своего представительного характера являются единственными на региональном уровне органами, способными отразить в своем составе весь спектр интересов народов субъектов РФ, поэтому конституционный законодатель включил их в очень немногочисленный список субъектов инициирования пересмотра Конституции и конституционных поправок. Это дает возможность указанным органам оказать влияние на содержание главного нормативного правового акта страны, причем соответствующие попытки предпринимались. За более чем 20 лет со дня принятия российской Конституции было предпринято около 20 попыток внесения в нее поправок, в том числе в 8 статей главы 5 Конституции – «Федеральное Собрание», причем одна из них: «О проекте Закона Российской Федерации о поправках к ст. 103 Конституции Российской Федерации», посвященная парламентскому контролю, была одобрена Государственной Думой в первом чтении. В 1998 г. Совет Федерации и Государственный Совет Республики Татарстан совместно предприняли попытку инициирования поправки к ст. 102 (часть 1) Конституции; в 2003 г. Сахалинская областная Дума пыталась инициировать поправки к ст.ст. 67; 72; 102<sup>13</sup>. Несмотря на то, что внесение некоторых из них способствовало бы совершенствованию текста Конституции, негативные последствия от нестабильности Конституции могли бы быть более серьезными, чем положительный эффект. Тем не менее, наличие в конституционном перечне субъектов инициирования пересмотра Конституции и конституционных поправок законодательных органов субъектов РФ говорит об их высокой значимости в системе органов государственной власти.

Косвенной (опосредованной) формой влияния законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ на правотворческую деятельность Федерального Собрания РФ можно считать право обращения данных органов в Конституционный Суд РФ, реализация которого может привести к изменению содержания действующих законов, нормативных правовых актов палат Федерального Собрания. Этим правом региональные законодательные органы активно пользуются. Так, постановление по крайне спорному вопросу о возможности граждан проводить предвыборную агитацию за счет собственных средств, принято по запросу Государственной Думы Астраханской области<sup>14</sup>, постановление о возможности распространения положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» на юридические лица – по запросу Законодательного Собрания Ростовской области<sup>15</sup>.

Указанные формы взаимодействия региональных законодательных органов с федеральным парламентом и Конституционным Судом РФ свидетельствуют о достаточно сильном влиянии представительных органов субъектов РФ на правотворческую деятельность, осуществляемую на федеральном уровне, но не менее важными является собственная правотворческая компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

В соответствии с Федеральным законом № 184-ФЗ законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации, т.е. ни один другой орган не может принимать законы субъекта РФ. К правотворческим полномочиям законодательного органа субъекта РФ относится принятие конституции республики в составе Российской Федерации и поправок к ней, если иное не установлено данной конституцией, принятие устава субъекта Российской Федерации и поправок к нему; принятие регламента законодательного органа (палаты в двухпалатном законодательном органе) субъекта РФ.

Правотворческие полномочия законодательных органов субъектов РФ обусловлены их парламентской природой, федеративной



природой нашего государства, и позволяют реализовать на практике конституционные принципы федеративного устройства, обеспечить единство системы государственной власти и единство правового пространства страны.

---

<sup>1</sup> Термин «региональные парламенты» используется в решениях Конституционного Суда РФ, в том числе: Определение Конституционного Суда РФ от 18.09.2014 № 1872-О «По запросу Мурманской областной Думы о проверке конституционности частей первой и второй статьи 114 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»; Определение Конституционного Суда РФ от 03.07.2014 № 1565-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности Закона города Москвы «О внесении изменений в Закон города Москвы от 6 июля 2005 года № 38 «Избирательный кодекс города Москвы» и Закон города Москвы от 23 апреля 2003 года № 23 «О Московской городской избирательной комиссии»; Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2013 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова»; Постановление Конституционного Суда РФ от 05.04.2013 № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов»; Определение Конституционного Суда РФ от 07.02.2012 № 233-О-О «По жалобе гражданина Симона Александра Александровича на нарушение его конституционных прав пунктом 16.2 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>2</sup> Статистические данные приведены из издания: Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации (законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики в 2005 году). – М., 2006. – С. 247.

<sup>3</sup> Данные о сроках прохождения законопроектов приведены из статьи: Гловатов С.А. Законотворчество в современной России: некоторые проблемы и перспективы развития // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. - 2006. – Вып. 3 (69) – С. 2.

<sup>4</sup> Лебедев В.А., Ройзман Н.В. Законодательная инициатива - стадия законодательного процесса в Российской Федерации: Монография. Челябинск, 2010. - С. 122 - 123.

<sup>5</sup> Вестник Совета Федерации. - 2012. - № 6. – С. 7.

<sup>6</sup> Аналитический доклад «Итоги работы Совета Федерации Федерального

Собрания Российской Федерации за период осенней сессии 2014 года»[www.council.gov.ru](http://www.council.gov.ru) – дата обращения 25 декабря 2014 г.

<sup>7</sup> <http://council.gov.ru/media/files/41d567eab9236fc6af3f.pdf>

<sup>8</sup> Некоторые аспекты теории и практики института законодательной инициативы субъектов РФ. Издание Государственной Думы. - М., 2009; URL: [www.council.gov.ru](http://www.council.gov.ru).

<sup>9</sup> Лебедев В.А., Ройзман Н.В. - Указ. соч. - С. 65 - 66.

<sup>10</sup> Вестник Совета Федерации. - 2012. - № 6. – С. 11.

<sup>11</sup> СЗ РФ. - 2003. - № 27 (ч. 2). - Ст. 2709.

<sup>12</sup> Гранкин И.В. Конституционно-правовые основы российского парламентаризма. – М., 2005. – С. 178.

<sup>13</sup> СЗ РФ. - 1998. - № 43. - Ст. 5305-5309; СЗ РФ. - 2003. - № 19. - Ст. 1770-1775.

<sup>14</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. - 2006. - № 7.

<sup>15</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // СЗ РФ. - 2012. - № 31. - Ст. 4470.