

# Реализация права законодательной инициативы Советом Федерации

**Юрий Бойко**  
**Эльмира Садыкова**

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Д.А.Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 23.06.2008 г. отмечено: “В целом сформированные к настоящему времени принципы и механизмы бюджетного федерализма и финансовых основ местного самоуправления обеспечивают необходимые предпосылки для повышения эффективности деятельности органов публичной власти всех уровней, проведения ими ответственной бюджетной политики и совершенствования управления общественными финансами. Исходя из этого политика в сфере межбюджетных отношений должна быть основана на стабильности законодательно закрепленного разграничения расходных полномочий, доходных источников, механизмов формирования и предоставления межбюджетных трансфертов”<sup>1</sup>.

**Н**а современном этапе развития бюджетного законодательства процесс разграничения прав и обязанностей органов власти по исполнению бюджета страны далек от совершен-

ства. Со стороны глав законодательных органов регионов неоднократно звучали пожелания повысить внимание к законодательным инициативам субъектов Федерации, которые обеспе-

---

**БОЙКО Юрий Павлович** – профессор, доктор политических наук, доктор медицинских наук, кандидат юридических наук. Профессор кафедры внешней политики России и актуальных международных проблем Дипломатической академии МИД РФ. Заведующий кафедрой медицинского права, общественного здоровья и управления здравоохранением Российской медицинской академии последипломного образования Минздравсоцразвития РФ. Окончил Дипакадемию МИД России, Институт международного права и экономики им. А.С.Грибоедова, Российский новый университет, Медицинский институт им. Н.Нариманова.

**САДЫКОВА Эльмира Линаровна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры внешней политики России и актуальных международных проблем Дипакадемии МИД России. Окончила Казанский государственный университет.

**Ключевые слова:** Правовое регулирование законодательной инициативы; порядок осуществления законодательной инициативы; коллективный интерес субъектов Федерации.

чивали бы действительно эффективное исполнение бюджета регионами. Однако лишь ничтожная часть из предложенных федеральному законодателю предложений регионов становится действующими законами\*. Принципы организации законодательного процесса в системе государственной власти в целом, установлены Конституцией России. Конкретные же механизмы реализации этих принципов отражены только в Регламентах Государственной Думы и Совета Федерации, которые регулируют деятельность этих органов. Возможность более полного учета интересов и мнений регионов в этой сфере по вопросам совместного ведения предусмотрена Федеральным законом № 184-ФЗ.

В настоящее время отсутствует федеральный закон, который бы регулировал подготовку и прохождение законов, роль, функции, взаимодействие всех участников этого процесса. Сложившееся положение ставит перед участниками законодательного процесса неотложную задачу – в нормах регламентов Государственной Думы и Совета Федерации должны содержаться положения, обеспечивающие механизм эффективной законодательской деятельности, максимально содействующий всем субъектам права законодательной инициативы. Особое внимание следует уделять законодательным инициативам субъектов Федерации, поскольку они отражают мнение граждан на значительных территориях страны.

Между тем, роль закона как основного источника российского права при дальнейшем укреплении правовой основы государства все более возрастает.

Конституция РФ выступает главным фактором стабильности законодательной деятельности. Социальная ценность закона определяется степенью эффективности воздействия на все основные сферы жизни общества. Проблема законотворчества, законодательного процесса является сравнительно мало исследованной темой юридической науки. К важнейшим теоретическим аспектам проблемы относятся, прежде всего, само понятие законодательного процесса, определение места законотворчества в теории юридического процесса и др. В соответствии со своим назначением в системе норм права законы издаются с соблюдением определенного порядка.

Законодательный процесс состоит из определенных этапов, направленных на создание закона. В правовой литературе есть разные подходы к пониманию законодательного процесса. Одни авторы представляют законодательный процесс в рамках официального прохождения в представительном органе<sup>2</sup>, а другие отстаивают точку зрения, которая предусматривает более широкий подход к этому понятию и включают в законодательный процесс всю предварительную деятельность по подготовке проекта закона<sup>3</sup>.

**А**вторы не ставят целью рассмотрение теоретических проблем законодательного процесса в целом, а касаются в основном отдельных аспектов реализации права законодательной инициативы как первоначальной стадии законодательного процесса. В этой связи необходимо остановиться на том, что несмотря на широкое употребление

---

\* В 2005 г. почти каждый шестой законопроект, внесенный местными органами власти, решением Совета Государственной Думы возвращен из-за отсутствия заключения Правительства, а 427 – отклонены при первом или втором чтении. Лишь 21 инициатива регионов стала федеральными законами ([http://www.lobbying.ru/index.php?article\\_id=867&link\\_id=44](http://www.lobbying.ru/index.php?article_id=867&link_id=44)).

в термина “законодательная инициатива”, юридического определения этого понятия, до настоящего времени нет. Законодательную инициативу отличает то, что она может быть заявлена только уполномоченным субъектом.

Перечень субъектов законодательной инициативы установлен Конституцией РФ и включает Президента РФ, Совет Федерации, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов Федерации, а также высшие судебные органы.

Конституционная форма прямого закрепления широкого круга субъектов права законодательной инициативы как на федеральном, так и на региональном уровне, в целом, отвечает принципам демократизации социально-политической системы общества. Целесообразно также обратить внимание на то, что для законодательной инициативы как стадии законодательного процесса важным является вопрос о сроках начала и окончания ее реализации.

Авторы разделяют позицию А.И.Абрамовой, которая включает в число обязательных компонентов официального внесения законопроекта в законодательный орган: получение законопроекта от субъекта законодательной инициативы и обеспечение его дальнейшего прохождения в законодательном органе. Решающее значение при этом имеет доведение проекта до сведения самого законодателя, который во всех без исключения случаях должен принять предложенный проект к рассмотрению, включив в повестку дня своего заседания, что логично признать завершением проявления права законодательной инициативы<sup>4</sup>.

**В**опросы правового регулирования права законодательной инициативы, получившие конституционное зак-

репление, находят последующее развитие в регламенте парламента. Детализируя и конкретизируя положения Конституции РФ, Регламент Государственной Думы Федерального Собрания устанавливает подробные для участников процесса процедурные правила порядка осуществления права законодательной инициативы на уровне Федерации.

По действующему конституционному законодательству России, регламент не является законом<sup>5</sup>.

Регламент Государственной Думы и Регламент Совета Федерации принимаются палатами вне установленной процедуры принятия законов и в отличие от законов не подписываются Президентом, соответственно его вето на них не распространяется.

Следует согласиться с утверждением Д.А. Ковачева, что содержание понятия права законодательной инициативы включает в качестве существенного признака обязанность представительного органа рассмотреть внесенный законопроект только в случае, если имеется прямое указание на данную обязанность в законе<sup>6</sup>.

Вопрос о необходимости законодательного установления порядка осуществления права законодательной инициативы связан с тем, что “если обязанность только провозглашена и нет лица или органа, которые могли бы потребовать исполнения этой обязанности и привлечь к ответственности за ее нарушение, то такая обязанность теряет свою силу и действительность, свой государственно-обязательный характер”<sup>7</sup>.

**Р**ассмотрим Регламент Совета Федерации Федерального Собрания, который включает отдельную гл. 17 “Осуществление Советом Федерации, членами Совета Федерации права законодательной инициативы”. Совет Федерации, в целом, и его члены отнесе-

ны Конституцией РФ к числу субъектов законодательной инициативы.

В соответствии с Регламентом, право законодательной инициативы осуществляется Советом Федерации в форме внесения в Государственную Думу:

- проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов, проектов федеральных законов;

- законопроектов о внесении изменений и дополнений в законы РСФСР, законы Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы о признании утратившими силу актов законодательства РСФСР, Российской Федерации либо законопроектов о признании недействующими на территории Российской Федерации актов законодательства СССР;

- поправок к законопроектам.

Ст. 140 Регламента ввела новое понятие “программа законопроектной работы Совета Федерации”. Она включает не только перечень законопроектов, инициируемых верхней палатой, но и предусматривает анализ и оценку ею правоприменительной практики.

Законодательная инициатива может быть реализована комитетом, комиссией или членом Совета Федерации. В соответствии с Регламентом Совета Федерации подготовленная для внесения на рассмотрение палаты законодательная инициатива направляется предварительно на заключение в комитет, комиссию, к ведению которых относится предмет законодательной инициативы, а также в Правовое управление Аппарата Совета Федерации.

Если в порядке реализации права законодательной инициативы Совета Федерации подготовлен законопроект по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, то перед внесением такого законопроекта на рассмотрение Совета Федерации он направляется в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации для представления ими замечаний и предложений.

В ст. 142 Регламента, также определяется перечень документов, представляемых вместе с текстом законопроекта, разработанного в порядке законодательной инициативы.

Рассмотрение законодательной инициативы на заседании Совета Федерации начинается с доклада, с которым выступает председатель или заместитель председателя, либо по поручению комитета, комиссии член комитета, комиссии Совета Федерации.

Затем возможно оглашение заключения Правительства на подготовленный законопроект, а также официального отзыва Правительства о законопроекте.

По результатам обсуждения принимается постановление о внесении законодательной инициативы в Государственную Думу. Одновременно решается вопрос о назначении представителя Совета Федерации для участия в рассмотрении законодательной инициативы Государственной Думой.

Формы такого участия могут быть различными: разъяснение положений внесенного в порядке реализации законодательной инициативы законопроекта; отстаивание позиции Совета Федерации о необходимости принятия проекта в качестве закона и т.п.

Общие установления, касающиеся порядка рассмотрения Советом Федерации федеральных законов, принятых Государственной Думой определены ч. 3, 4 ст. 105 Конституции РФ. Стадия направления принятого закона в верхнюю палату Федерального Собрания, по мнению А.Н.Кокотова, очень похожа на стадию законодательной инициативы. Если законодательная инициатива – право соответствующих субъектов, то направление принятых законов в Совет Федерации является обязанностью Государственной Думы<sup>3</sup>.

Установленный ч. 4 ст. 105 Конституции РФ четырнадцатидневный срок, в течение которого закон должен быть рассмотрен верхней палатой, исчисляется со дня, следующего за днем регистрации этого закона в Совете Федерации.

В соответствии с постановлением Конституционного Суда от 23 марта 1995 г.

четырнадцатидневный срок распространяется также на федеральные законы, рассматриваемые Советом Федерации в порядке ст.106 Конституции. Если верхняя палата за это время не завершает рассмотрение закона, он все равно не считается одобренным и работа над ним продолжается на следующем заседании до вынесения постановления Совета Федерации о его одобрении.

Учитывая разную степень сложности законодательных актов, следует подчеркнуть, что четырнадцатидневный срок – не всегда может быть достаточным для взвешенного обсуждения содержания представленных законов. В то же время, пропуская данный срок, Совет Федерации упускает возможность проявления законодательной инициативы.

Согласно ч. 4. ст. 105 Конституции РФ в случае отклонения закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой.

Регламент Совета Федерации содержит положения, которые детализируют порядок создания, функционирования согласительных комиссий (Гл. 13. "Порядок преодоления возникших разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой в связи с отклонением Советом Федерации принятого Государственной Думой Федерального закона").

В случае отклонения Советом Федерации инициативы Государственной Думы о создании согласительной комиссии федеральный закон считается отклоненным Советом Федерации в целом (п. 6. ст. 11 Регламента).

Как определено ч. 5 ст. 105 Конституции РФ, при несогласии Государственной Думы с решением Совета Федерации об отклонении закона, он считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

Принятый в указанном порядке федеральный закон направляется Президенту РФ для подписания и обнародования, о

чем уведомляется Председатель Совета Федерации.

**С**овет Федерации участвует также в процедуре принятия федеральных конституционных законов.

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации. Это касается предметов ведения Российской Федерации, установленных в ст. 71 Основного закона. Кроме того, есть еще ряд конституционных норм, в которых указаны предметы ведения Российской Федерации, подлежащие регулированию федеральными конституционными законами. В отношении федеральных конституционных законов установлены повышенные нормы голосования в отличие от порядка, применяемого для федеральных законов.

В ч. 2 ст. 108 Конституции РФ определяется, что федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации. Порядок рассмотрения Советом Федерации федерального конституционного закона, предусмотрен гл. 17 Регламента Совета Федерации. По результатам рассмотрения проекта федерального конституционного закона, поступившего из Государственной Думы, Совет Федерации может принять решение либо одобрить закон, либо отклонить его.

В случае отклонения Советом Федерации одобренного Государственной Думой федерального конституционного закона для преодоления возникших разногласий может быть создана согласительная комиссия.

Из смысла ст. 108 Конституции РФ следует, что федеральные конституционные законы не могут считаться принятыми, пока по ним не будет достигнуто согласие между обеими палатами. Наличие разногласий между палатами предполагает применение согласительных процедур<sup>9</sup>.

Совет Федерации Федерального Собрания входит в число субъектов конституционной инициативы, которые могут вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ (ст. 134 Конституции РФ).

Кроме того, Совет Федерации в обязательном порядке рассматривает одобренный Государственной Думой проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции страны.

Закон считается принятым, если за его одобрение проголосовало не менее трех четвертей от общего числа членов Совета Федерации. Если закон отклонен, Совет Федерации вправе внести в Государственную Думу предложение о создании согласительной комиссии.

**О**сновные вопросы регулирования порядка реализации права законодательной инициативы, рассмотренные на примере Совета Федерации Федерального Собрания, связаны с практическими проблемами законотворческой деятельности. Признавая необходимость создания равных возможностей в реализации права законодательной инициативы для всех субъектов, следует особенно подчеркнуть роль верхней палаты парламента.

Анализируя российскую и мировую практику парламентаризма можно прийти к выводу о том, что субъекты федерации могут реализовывать право законодательной инициативы на федеральном уровне несколькими способами, в том числе через своих представителей в верхних палатах парламентов.

На одном из заседаний Совета законодателей Совета Федерации (октябрь 2005 г.) прозвучало предложение, чтобы одновременно с региональными парламентами субъектами законодательной инициативы выступали и депутаты Государственной Думы, и члены Совета Федерации от данной территории. Совет законодателей Совета Федерации способен эффективно играть роль механизма, который обеспечивает координирующую роль по согласованию региональных планов законотворческой работы с планами обеих палат Федерального Собрания, и определять приоритетные направления.

Реализуемая таким образом сразу несколькими субъектами совместная законодательная инициатива направлена на урегулирование некоторой общей проблемы и в определенной степени, обеспечивает гармонизацию законодательства. При ее осуществлении координируются разные интересы, что позволяет более полно отражать в принимаемом законе назревшие проблемы общественной значимости.

Реализация права законодательной инициативы Советом Федерации предоставляет возможность выражения на государственном уровне интересов субъектов Федерации. Эти интересы могут быть абсолютно различными. Условно их можно разделить на несколько групп:

- региональные интересы, имеющие значение для отдельного субъекта Федерации;
- региональные интересы, имеющие общедофедеральное значение;
- межрегиональные интересы нескольких регионов;
- общедофедеральные проблемы, актуальные для конкретного субъекта Федерации<sup>10</sup>.

При осуществлении законодательной инициативы Советом Федерации как коллегиальным органом, представляющим интересы субъектов Федерации, проявляется, прежде всего, коллективный интерес субъектов как на межрегиональном уровне, так и имеющий значение для отдельного региона.

Именно Совет Федерации способен стать “площадкой” для предварительного обсуждения наиболее интересных и значимых региональных инициатив.

Таким образом, является оправданной и своевременной разработка предложений по активизации законотворческого потенциала Совета Федераций, включая и вопрос правового закрепления дополнительных гарантий обеспечения реализации законодательной инициативы. Повышение внимания к интересам регионов с одновременным развитием атрибутов правового государства является гарантией успешности продвижения по пути построения демократической федеративной державы.

### Примечания

<sup>1</sup> [http://www.kremlin.ru/appears/2008/06/23/2127\\_type63373\\_202940.shtml](http://www.kremlin.ru/appears/2008/06/23/2127_type63373_202940.shtml)

<sup>2</sup> Антонова Л.И. О стадиях правотворческого процесса в СССР // Правоведение. 1966. № 1. С. 4; Спасов Б.П. Закон и его толкование. М., 1986. С. 17; Ковачев Д.А. Проблемы конституционного права. М., 2003. С.167.

<sup>3</sup> Доков Д. Некоторые проблемы законодательного процесса. София, 1969. С. 363; Пиголкин А.С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР. Автореф. дисс. ...докт.юрид. наук. М., 1972. С. 7.

<sup>4</sup> Абрамова А.И. Законодательный процесс в Российской Федерации: проблемы и перспективы. Научно-практическое пособие. М.: Юристъ, 2005. С. 31.

<sup>5</sup> Теория государства и права: Учебник / Под ред А.С.Пиголкина. М., 2003. С. 246–247.

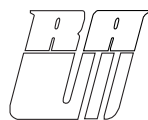
<sup>6</sup> Ковачев Д.А. Проблемы конституционного права. М., 2003. С.178.

<sup>7</sup> Пиголкин А.С. Правовая норма-регулятор общественных отношений // Ученые записки ВИНУ. Вып.17. М., 1963. С. 17.

<sup>8</sup> Кокотов А.Н. Федеральный законодательный процесс: понятие и структура // Правоведение. 2001. № 1. С. 54–56.

<sup>9</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Юристъ, 2002. С. 660.

<sup>10</sup> Прохоров М.В. Некоторые проблемы реализации права законодательной инициативы субъектами Российской федерации // Право. 1998. № 1. С. 9–10.



**О**БЗРЕВАТЕЛЬ  
**BSERVER**

<http://www.rau.su>

E-mail: [observer@nasled.ru](mailto:observer@nasled.ru)