

UDC 340

## LEGISLATIVE INITIATIVE: CONCEPT, FEATURES

<sup>1</sup>Natalya V. Lebedeva<sup>2</sup>Alexey Yu. Ogurtsov

<sup>1</sup> Sochi State University for Tourism and Recreation  
Sovetskaya street 26a, Sochi city, Krasnodar Krai, 354000, Russia  
PhD in Law, docent  
E-mail: urfakultet@mail.ru

<sup>2</sup> Sochi State University for Tourism and Recreation  
Sovetskaya street 26a, Sochi city, Krasnodar Krai, 354000, Russia  
PhD in Law, docent  
E-mail: urfakultet@mail.ru

To increase legislative initiative right efficiency it is necessary to settle the mechanism of such right realization at legislative level.

**Keywords:** legislative initiative, legislative initiative right, parliamentary procedures.

Практически все ученые, рассматривая законодательный процесс, сходятся в том, что первой его стадией является законодательная инициатива. Это начальная парламентская процедура, означающая официальное внесение в компетентный орган парламента управомоченным субъектом законопроекта или законодательного предложения [1].

В научной литературе можно встретить различные ее определения. Так, под правом законодательной инициативы в узком смысле понимается право компетентных органов и лиц вносить предложения в законодательный орган о принятии новых законов, изменения или отмене старых, которые обязательны для рассмотрения высшим законодательным органом [2]. В широком смысле – внесение предложений законодательного порядка, обращенных в высший законодательный орган, по отношению к которому у законодательного органа нет обязанности принимать их к рассмотрению [3].

Вопрос о начале и окончании процесса реализации права законодательной инициативы не имеет на сегодняшний день четкого нормативного закрепления как на федеральном, так и на уровне субъекта РФ. На наш взгляд, наиболее верным представляется связывать начало реализации права законодательной инициативы с внесением законопроекта в законодательный орган, поскольку именно с этого момента возникает обязанность последнего принять его к рассмотрению.

Понятие «законодательная инициатива» в рамках парламентского законодательного процесса имеет, как минимум, два основных значения. Во-первых, законодательной инициативой называют одну из стадий законодательного процесса. Во-вторых, ее рассматривают как определенное личное право управомоченных субъектов по внесению проектов законов (законодательных предложений) в законодательный орган [4].

Само содержание права законодательной инициативы включает три элемента: возможность управомоченного лица внести в законодательный орган законопроект или законодательное предложение; возможность субъекта права законодательной инициативы требовать от парламента включения законопроекта или законодательного предложения в повестку дня или представления мотивированного

отказа, основанного на соответствующих нормах; возможность субъекта права законодательной инициативы обратиться к уполномоченным органам за защитой своих нарушенных прав [5].

Согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 104) круг субъектов права законодательной инициативы является исчерпывающим. Это право принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным органам субъектов РФ, Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ и Высшему Арбитражному Суду РФ по вопросам их ведения. Таким образом, Конституция различает две группы субъектов права законодательной инициативы: в первую группу входят субъекты, чье право законодательной инициативы не связано какими-либо компетенционными рамками; во вторую же группу этих субъектов входят те из них, которые пользуются правом законодательной инициативы лишь по вопросам их ведения.

Наряду с высказываниями о целесообразности сокращения числа субъектов права законодательной инициативы, в литературе можно встретить и немало предложений о расширении такого круга субъектов за счет предоставления такого права Генеральному прокурору России, Уполномоченному по правам человека в РФ [6]. На наш взгляд, вряд ли необходимо возлагать на них функции, не присущие им, тем более, что Конституция предусматривает и без того достаточно широкий круг субъектов, наделенных правом законодательной инициативы.

В литературе высказываются мнения в поддержку признания и закрепления права коллективной законодательной инициативы в отношении депутатских групп и фракций со ссылкой на то, что это не противоречит ст. 104 Конституции, закрепляющей такое право за отдельными депутатами [7].

В соответствии с ч. 2 ст. 104 законопроекты вносятся в Государственную Думу, то есть Конституция РФ отнесла процесс принятия законов к ведению Думы, предоставив другой палате – Совету Федерации право одобрить или отклонить принятый Государственной Думой закон. Праву законодательной инициативы корреспондирует обязанность Государственной Думы рассмотреть поступивший законопроект по существу. Она вовсе не обязана принимать предлагаемый законопроект, но она должна его рассмотреть [8].

В соответствии с Регламентом Думы (ст. 104) право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в палату: проектов законов РФ о поправках к Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов; законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы РФ и РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы, либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории РФ актов законодательства СССР; внесение поправок к законопроектам.

При внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом права законодательной инициативы должны быть предоставлены: пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта; текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект; перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного закона; финансово – экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого требует материальных затрат); заключение Правительства РФ (в случаях, указанных ч.3 ст. 104 Конституции).

Законопроекты о введении или отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств

государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ. Усложненный порядок внесения так называемых финансовых законопроектов соответствует практике большинства стран, связанной с необходимостью воздерживаться от принятия законов, реализация которых ведет к увеличению предусмотренных бюджетом расходов или к сокращению доходов [9].

В Регламенте Совета Федерации указано: если поступившие из Думы принятые ею федеральные законы не сопровождаются в определенных случаях заключением Правительства РФ, то это может служить основанием для их отклонения. Заключение Правительства направляется в Думу и субъекту законодательной инициативы в срок до одного месяца со дня поступления законопроекта в Правительство. Этот срок может быть продлен. Однако на практике указанные сроки нередко нарушаются. Непредставление заключений используется Правительством как скрытое вето на законопроекты, которые оно по тем или иным причинам считает нежелательными.

При внесении законопроектов субъектом права законодательной инициативы – коллегиальным органом – должно быть представлено решение этого органа с указанием представителя субъекта права законодательной инициативы по данному законопроекту.

Подготовленный к внесению в Думу законопроект и сопровождающие его материалы направляются субъектом права законодательной инициативы Председателю Думы. Законопроект считается внесенным со дня его регистрации в Управлении Аппарата Государственной Думы, где в электронной регистрационной карте фиксируются сведения о нем и законопроекту присваивается регистрационный номер.

Как справедливо отмечает Р.Ф. Васильев, внесение законопроекта означает начало борьбы за завоевание голосов в его поддержку. В некоторых случаях, создание коалиции в поддержку законопроекта начинается еще до его официального внесения. В других – уже после реализации права законодательной инициативы путем заключения соглашений на разных этапах законодательного процесса для достижения консенсуса, отражающего соотношение сил в палате [10].

На сегодняшний день в России механизм реализации права законодательной инициативы законодательно не урегулирован и поэтому велика роль парламентских процедур, закрепленных в регламентах Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

#### **Примечания:**

1. Парламентское право России / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2003. С. 201.
2. Теория государства и права / Под ред. А.И. Денисова. М., 1967. С. 301.
3. Антонова Л.И. О стадиях правотворческого процесса в СССР // Правоведение. 1996. № 1.
4. Пиголкин А.С. Законодательные программы субъектов РФ // Закон: создание и толкование. М., 2000. С. 109
5. Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. М., 1998. С. 353–354.
6. Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. М., 1999. С. 287.
7. Шохин А.А. Взаимодействие властей в законодательном процессе. М., 1997. С. 14.
8. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России: Учебник. М., 2003. С. 604.

9. Парламентское право: Учебное пособие / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2003. С. 201.

10. Законодательный процесс: Научно-практическое пособие / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. М., 2000. С. 192.

УДК 340

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА: ПОНЯТИЕ, ОСОБЕННОСТИ

<sup>1</sup> Наталья Викторовна Лебедева

<sup>2</sup> Алексей Юрьевич Огурцов

<sup>1</sup> Сочинский государственный университет туризма и курортного дела  
354000, Россия, Краснодарский край, г. Сочи, ул. Советская, 26 а  
Кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: urfakultet@mail.ru

<sup>2</sup> Сочинский государственный университет туризма и курортного дела  
354000, Россия, Краснодарский край, г. Сочи, ул. Советская, 26 а  
Кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: urfakultet@mail.ru

Для повышения эффективности осуществления права законодательной инициативы необходимо урегулировать механизм реализации такого права на законодательном уровне.

**Ключевые слова:** законодательная инициатива, право законодательной инициативы, парламентские процедуры