



оригинальная статья

eLibrary EDN: EUKTAN

Право на законодательную инициативу как форма участия в реализации компетенции законодательного органа субъекта Российской Федерации

Федоров Владимир Валерьевич

Юго-Западный государственный университет, Россия, Курск

volodya100@yandex.ru

Аннотация: В статье представлены теоретико-правовые суждения автора относительно реализации права законодательной инициативы на уровне субъектов Российской Федерации. Цель – выявить доктринальные и прикладные проблемы гарантирования и реализации права законодательной инициативы на уровне субъекта Российской Федерации. Методологическая основа исследования представлена общенаучными методами – диалектическим, системным, методами анализа и синтеза, индукции и дедукции, а также специальными методами научного познания – формально-юридическим, сравнительно-правовым, системным, историко-правовым, социологическим и статистическим. В ходе исследования обоснован следующий тезис: при анализе эффективности деятельности субъектов права законодательной инициативы в законодательных органах субъектов Российской Федерации целесообразно избегать формальных и количественных показателей, отдавая предпочтение оценке содержания и качества регионального законодательства. В результате установлено, что субъекты права законодательной инициативы имеют условную равноправность; отмечается негативная тенденция низкой активности «основных» субъектов права законодательной инициативы или их высокой активности при ненадлежащем качестве. Особое внимание уделено правовой природе и специфике реализации права высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на законодательную инициативу.

Ключевые слова: статус депутата, публично-правовой характер депутатской деятельности, законодательная инициатива, компетенция законодательного органа, субъект Российской Федерации

Цитирование: Федоров В. В. Право на законодательную инициативу как форма участия в реализации компетенции законодательного органа субъекта Российской Федерации. *Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки.* 2026. Т. 10. № 1. С. 162–171. <https://doi.org/10.21603/2542-1840-2026-10-1-162-171>

Поступила в редакцию 07.09.2025. Принята после рецензирования 30.09.2025. Принята в печать 02.10.2025.

original article

Implementing the Competence of Regional Legislator through the Right of Legislative Initiative in the Russian Federation

Vladimir V. Fedorov

South-West State University, Russia, Kursk

volodya100@yandex.ru

Abstract: The article presents original theoretical and legal opinions regarding such an important element in the public-legal status of a deputy as the right of legislative initiative. It highlights the problems of implementing this right at the level of constituent entities of the Russian Federation. The author identifies the doctrinal and applied problems of guaranteeing and implementing the right of legislative initiative by deputies of a constituent entity of the Russian Federation. The formal, comparative, systemic, and historical legal methods were supported by sociological, statistical, and standard methods. When analyzing the performance of a deputy, preference should be given to the content and quality of regional legislation rather than to formal and quantitative indicators. The subjects of the right of legislative initiative have conditional equality. The research reveals a low activity of the major subjects of the right of legislative initiative or their high activity with inadequate quality. The article also focuses on the legal nature and specifics of the right of a region's highest official to legislative initiative.

Keywords: status of a deputy, public-legal nature of deputy activity, legislative initiative, competence of the legislative body, subject of the Russian Federation

Citation: Fedorov V. V. Implementing the Competence of Regional Legislator through the Right of Legislative Initiative in the Russian Federation. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki*, 2026, 10(1): 162–171. (In Russ.) <https://doi.org/10.21603/2542-1840-2026-10-1-162-171>

Received 7 Sep 2025. Accepted after review 30 Sep 2025. Accepted for publication 2 Oct 2025.

Введение

Статус депутата современного представительного органа во многом определяется его правами и обязанностями, связанными с реализацией компетенции соответствующего учреждения парламентского типа¹. Ключевое публично-правовое значение здесь имеет то обстоятельство, что депутат действует не единолично, а в составе коллегии. Исходя из этого, он имеет право как минимум на законодательную инициативу, на доступ к информации о рассматриваемых законопроектах, на внесение поправок, на участие в обсуждении и голосовании [1, с. 24]. Указанные правомочия органически взаимосвязаны и, как будет показано дальше, при широкой трактовке права законодательной инициативы в основном охватываются данным понятием (за исключением участия в дебатах и голосования, а также ряда иных процедурных аспектов). Во всяком случае, имеются основания полагать, что право законодательной инициативы входит в «ядро» (основное содержание) [2, с. 14] статуса депутата современного органа народного представительства. Вне права законодательной инициативы народные избранники превращались бы в своего рода «статистов», роль которых сводилась исключительно к одобрению или отклонению заранее подготовленных проектов правовых решений со стороны органов исполнительной власти.

Институт законодательной инициативы имеет общие и особенные черты и характеристики, если проводить сравнительный анализ его реализации на федеральном уровне и в субъектах РФ. Несмотря на общую природу, на федеральном уровне у данного института можно выделить следующие особенности:

1) различается круг субъектов и процедуры, связанные с поправками в Конституцию РФ и внесением обычных законов (в субъектах РФ они, по общему правилу, тождественны за рядом исключений);

2) отсутствует различие в реализации права законодательной инициативы при внесении проектов федеральных конституционных и федеральных законов (за исключениями, связанными с внесением поправок в ст. 65 Конституции РФ);

3) перечень субъектов права законодательной инициативы имеет единый и исчерпывающий характер (субъекты РФ в своих конституциях или уставах вправе дополнять «федеральный» перечень субъектов права законодательной инициативы по своему усмотрению в отсутствие федеральных ограничений).

Наконец, что особенно важно, специфика компетенции законодательных органов субъектов РФ предполагает разграничение правовых решений законом и подзаконным актом. Следовательно, в субъектах РФ право законодательной инициативы либо нуждается в расширительной трактовке (право депутатов вносить проекты, не имеющие статуса законопроектов), либо необходимо позиционирование дополнительного публично-правового института, который характеризовал бы данное правомочие народных избранников. В настоящем исследовании мы будем исходить из широкой трактовки права депутатов на законодательную инициативу (хотя в буквальном прочтении внесение депутатом проекта постановления законодательного органа субъекта РФ «законодательной» инициативой не является, это отвечает характеристикам какой-то иной «инициативы», возможно, «правотворческой» или «депутатской») [3, с. 863].

Цель исследования – выявить доктринальные и прикладные проблемы гарантирования и реализации права законодательной инициативы на уровне субъекта Российской Федерации.

Методы и материалы

Работа основана на анализе источников российского конституционного права федерального и регионального уровней, документов организации деятельности законодательных органов власти субъектов РФ, практических материалов реализации права законодательной инициативы депутатов законодательных органов субъектов РФ.

В исследовании использовались общенаучные – диалектический, системный, методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, а также частнонаучные

¹ По делу о проверке конституционности положений п. 4 ст. 23 ФЗ «О некоммерческих организациях», п. 5 ст. 27 ФЗ «О политических партиях», подпункта «л» п. 1 ст. 5 ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», подпункта «б» п. 25 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и подпункта «б» п. 9 ст. 36 Избирательного кодекса Псковской области в связи с жалобой Псковского регионального отделения политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО». Постановление Конституционного Суда РФ № 12-П от 18.03.2025. СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1364.

методы – формально-юридический, сравнительно-правовой, системный, историко-правовой, социологический и статистический.

Результаты

Проблематика института законодательной инициативы сравнительно глубоко изучена в современной юридической науке (высказываются различные точки зрения, обосновываются альтернативные позиции). Так, Г. В. Минх считает, что правотворческая деятельность предполагает реализацию интегрирующих и координирующих функций, из чего логически следует право главы государства на законодательную инициативу в федеральном парламенте. Применяя данную мысль к уровню субъектов РФ, можно заметить, что внесение высшим должностным лицом субъекта РФ законопроекта в региональный парламент также направлено на реализацию интегрирующих и координирующих функций (глава субъекта РФ реализует не столько «свою» компетенцию в системе разделения властей, но скорее воплощает в жизнь прерогативу обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия законодательной, исполнительной и судебной власти) [4, с. 263]. Этому соответствует мысль К. М. Исаевой и Т. Р. Рамазанова о том, что право законодательной инициативы есть условие «обеспечения целостности правового пространства» [5, с. 64].

В. А. Щепачев утверждает, что законодательный процесс должен быть хорошо отрегулирован и должным образом закреплен в соответствующих нормативных правовых актах [6, с. 53] – законах, подзаконных актах, включая регламенты органов народного представительства. Зачастую законодатель ограничивается перечислением перечня субъектов права законодательной инициативы без конкретизации их правомочий и соответствующих процедур, что не отвечает конституционному критерию правовой определенности. При этом несомненна направленность института законодательной инициативы на «принятие юридически выверенных и эффективных законов, обеспечивающих защиту государства, общества, конституционных прав, свобод и законных интересов граждан» [7, с. 191]. Эти и ряд иных научных позиций имеют общую направленность на концепцию «ответственного» правотворчества (при внесении законопроекта инициатор «берет на себя ответственность» за общественно-политическое содержание и юридическое качество будущего нормативного акта).

В связи с этим актуализируется вопрос: каков оптимальный состав субъектов права законодательной инициативы. В науке конституционного права

зарубежных стран на основе сравнительного анализа убедительно доказано, что западноевропейские страны предпочитают крайне узкий подход (право законодательной инициативы – исключительная прерогатива правительства и парламентариев) [8, с. 8]. Еще большую «крайность», с нашей точки зрения, представляет собой конституционная система США, в которой право законодательной инициативы полностью «монополизировано» парламентом (даже Президент США не вправе внести в Конгресс свой законопроект и вынужден «действовать через депутатов», через «опосредованные возможности» [9, с. 101], включая процедуры совещаний, консультаций или скрытого лоббизма, хотя президент пользуется правом вето). Конечно, опыт зарубежных стран не такой однозначный [10, с. 117], но все же российская правовая модель существенно отличается от зарубежных (насколько «широким» является круг субъектов права законодательной инициативы). Более того, он имеет тенденцию к дальнейшему расширению: в научной литературе можно встретить значительный ряд публикаций, смысл которых – предоставить право законодательной инициативы какому-нибудь «новому» субъекту.

Следует признать, что «широкий подход» к кругу субъектов права законодательной инициативы сформировался в нашей стране уже на этапе развитого социализма. Так, Конституция СССР от 1977 г. (ст. 114)² дополнительно к основным субъектам наделяла правом законодательной инициативы не только суды, но и Академию наук СССР. В субъектах современной России применяется ст. 10 Федерального закона об общих принципах организации публичной власти, согласно которой императивным способом закреплено право законодательной инициативы депутатов, высших должностных лиц и высших исполнительных органов субъектов РФ, а также прокуроров субъектов РФ и представительных органов муниципальных образований³. Дополнительно к этому конституции и уставы субъектов РФ могут наделять правом законодательной инициативы сенаторов от данного субъекта РФ и граждан (народная правотворческая инициатива, петиционный порядок). Ничто не препятствует расширять этот перечень и дальше (неограниченная санкция ч. 2 ст. 10 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»).

Пользуясь этим дискреционным правом, субъекты РФ предоставляют право законодательной инициативы: общественным палатам, избирательным комиссиям, молодежным парламентам, контрольно-счетным палатам, общим и специальным

² Конституция (Основной Закон) СССР. Принята ВС СССР 07.10.1977. *Свод законов СССР*. 1990. Т. 3. Ст. 14. Утратила силу.

³ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ. ФЗ № 414-ФЗ от 21.12.2021. *СПС КонсультантПлюс*.

омбудсменам (по правам ребенка, по защите прав предпринимателей и др.), торгово-промышленным палатам, профсоюзам и др. В Сахалинской и Магаданской областях правом законодательной инициативы наделены коренные малочисленные народы, в Ульяновской области – конкретное общественное объединение (региональное отделение Ассоциации юристов России), в Республике Мордовия – этнокультурное общественное движение «Съезд мордовского народа». Эти и ряд иных примеров показывают общую тенденцию к расширению субъектов права законодательной инициативы в современной России, особенно на региональном уровне публичной власти [11, с. 54; 12, с. 10; 13, с. 15].

Указанную тенденцию, на наш взгляд, не следует оценивать с однозначностью как позитивную или негативную. Ее несомненное достоинство – растущий демократизм, все большая вовлеченность гражданского общества в региональный правотворческий процесс. Законодательный орган субъекта РФ не должен превращаться в келейный, закрытый от общества институт. Его публично-правовая функция – активно взаимодействовать с заинтересованными лицами. С другой стороны, законопроекты не должны быть «сырыми», «случайными» и «произвольными». Всякий вопрос, вносимый на рассмотрение регионального парламента, должен быть «подготовлен». Субъект права законодательной инициативы несет ответственность не только на стадии внесения законопроекта, но и на всех последующих стадиях его прохождения вплоть до промудльгации и вступления закона в юридическую силу. Все «внешние» субъекты права законодательной инициативы (т. е. не депутаты) лишены соответствующих организационно-правовых возможностей, прежде всего, потому что *не имеют права голоса в представительном органе* (в лучшем случае им может быть предоставлено «право совещательного голоса», но далеко не на всех стадиях правотворческого процесса). В свою очередь, право голоса депутата имеет *особую степень легитимности*, поскольку их мандаты *подтверждены вследствие очередных парламентских выборов* на альтернативной основе [14, с. 25].

Полагаем, что при исследовании проблематики законодательной инициативы данные обстоятельства в значительной степени недооцениваются. Ни один из «внешних» субъектов права законодательной инициативы (за исключением выборных должностных лиц, чье право на законодательную инициативу редко ставится под сомнение) не баллотировался

в избирательном округе, не одержал «победу» на выборах и, следовательно, не зарекомендовал себя в качестве «полноценного» представителя народа. В сущности, исключительным и безусловным правом на законодательную инициативу (как и на законотворчество) обладает суверенный российский народ [15, с. 132]. Прохождение через избирательную систему и благоприятный исход выборов для кандидата в депутаты – достаточное доказательство легитимности [16], по крайней мере, для внесения законопроекта от имени граждан (само же законодательное решение принимается депутатами коллегиально, посредством дебатов и голосования, что не может составлять единоличную прерогативу народных представителей в коллегиальном депутатском корпусе).

О. А. Фомичева методологически верно подчеркивает, что из федеративных основ российской государственности, во всяком случае, следует «свобода» субъектов РФ «в установлении субъектов права законодательной инициативы» [17, с. 58] (это, по мнению О. А. Фомичевой, – один из принципов федерализма). Соглашаясь с данной точкой зрения (субъекты Федерации действительно должны иметь сравнительно широкую сферу дискреционного усмотрения в данном вопросе), подчеркнем, что федеральное регулирование (если оно имеет место и полномочие полностью не делегируется региональному уровню публичной власти) дает законодателям субъектов РФ определенные ориентиры, даже если императивный метод регламентации общественных отношений сочетается с диспозитивным⁴.

Если федеральный закон предписывает субъектам РФ «широкий» круг субъектов права законодательной инициативы, отчасти рекомендуя дальше расширять его, то региональные законодатели уже не могут взять за основу, например, «европейскую модель» (исключительное право на законодательную инициативу депутатов и высшего органа исполнительной власти), «американский подход» (только право депутатов), опыт Бразилии (исключительное право Президента страны на законодательную инициативу по определенным вопросам государственного строительства) [18, с. 110] и т. д. Кроме того, нуждается в дополнительном обосновании асимметричный подход. Так, на федеральном уровне прокуратура не пользуется правом законодательной инициативы [19, с. 235], но в регионах прокуроры имеют это право в силу императивной нормы федерального закона; в Государственной Думе правом законодательной инициативы обладают высшие суды,

⁴ По делу о проверке конституционности подпункта 3 п. 5 постановления Губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области. Постановление Конституционного Суда РФ № 49-П от 25.12.2020. *СЗ РФ*. 2021. № 1. Ст. 289.

о чем нет упоминания в федеральном законе, который регулирует основы публичной власти в субъектах Федерации.

В связи с этим важно обратить внимание на дискуссионность вопроса о целесообразности наделяния судов правом законодательной инициативы. Проведенный нами опрос депутатского корпуса в Курской, Белгородской, Орловской и Брянской областях показал, что народные избранники в целом позитивно относятся к наделянию судов правом законодательной инициативы. Основной их аргумент – судьи являются профессиональными юристами и в силу богатого правоприменительного опыта, как никто иной, «знают» пробелы и дефекты в праве. Вместе с тем юридическая наука демонстрирует скорее отрицательное, чем положительное отношение к данному институту. Функция судей – установить фактические и юридические обстоятельства юридического дела, вынести справедливое и обоснованное, беспристрастное решение. Вопрос о совершенствовании законодательства – не прерогатива судебного корпуса (пробелы и дефекты в праве устраняются судами самостоятельно посредством использования таких юридико-технических приемов, как расширительное и ограничительное толкование, применение аналогии закона или аналогии права и др.).

Пользование судами правом законодательной инициативы нарушало бы общепризнанный юридический принцип *neto iudex in propria causa* (никто не может быть судьей в собственном деле) [20, с. 5553]. Еще один важный аргумент применительно к органам конституционного правосудия высказал С. А. Авакьян: Конституционному Суду «как высшему блюстителю конституционной законности стоило бы как можно реже ставить себя под огонь парламентских баталий» [21, с. 286]. Кроме того, по мнению С. А. Авакьяна, «отклонение законопроекта подрывает авторитет субъекта права законодательной инициативы» [Там же]. Если суд вносит в представительный орган законопроект, он должен и дальше включаться, наряду с депутатами, в законопроектную работу: возражать против поправок, отстаивать свою точку зрения, опираться на мнения и опровергать позицию депутатских комитетов, комиссий, фракций и депутатских групп. Подобная деятельность (по существу, лоббистская), на наш взгляд, судам имманентно не свойственна. Более того, она нарушала бы конституционный принцип беспристрастности правосудия, его связанности исключительно правом и законом.

В связи с этим в юридической науке нередко используется аргумент о фактическом пользовании правом законодательной инициативы как основании законодательного решения, связанного с наделянием этим правом (если субъект права законодательной инициативы фактически правом не пользуется,

то данное право из законодательного регулирования следует якобы изъять). Так, на федеральном уровне Конституционный Суд РФ за все время своей деятельности после конституционной реформы 1993 г. правом законодательной инициативы в Государственной Думе ни разу не воспользовался, в то время как Верховный Суд РФ вносил в нижнюю палату парламента законопроекты более 100 раз [22, с. 32]. По мнению Н. Г. Стеничкина, это могло бы служить основанием для конституционной поправки, чтобы лишить Конституционный Суд РФ права законодательной инициативы в Государственной Думе.

Более того, отдельные авторы используют для анализа данной конституционно-правовой проблемы статистический метод, выявляя «эффективность» реализации субъектом его права законодательной инициативы (если законопроект не прошел все необходимые стадии, был отклонен или подвергнут процедуре вето, значит реализация права законодательной инициативы не является эффективной) [23, с. 33]. По мнению Д. В. Змиевского, если Верховный Суд РФ пользуется правом законодательной инициативы, то на этом основании данную высшую судебную инстанцию права законодательной инициативы не следует лишать [24, с. 52].

Включаясь в данную дискуссию, полагаем более обоснованной точку зрения А. Б. Адельсеитовой, согласно которой законодательная инициатива по своей природе является «прерогативой», свойственной уполномоченным субъектам с особыми функциями [25, с. 54]. Основные субъекты права законодательной инициативы в субъектах РФ – это депутаты законодательного органа, высшее должностное лицо и высший исполнительный орган субъекта РФ. Применительно к этой категории лиц логично применение в том числе статистических методов (если депутат за весь период легислатуры не внес ни одного законопроекта, включая коллективное обращение, то это следует расценивать как невыполнение его обязательств перед избирательным корпусом; если высший исполнительный орган пассивен в реализации права законодательной инициативы – он не выполняет свои основные публично-правовые обязанности; высшее должностное лицо вправе пользоваться законодательной инициативой более сдержанно ввиду его правомочия на промульгацию и отклонение законопроектов в процедуре вето). Что же касается иных субъектов права законодательной инициативы – они не могут им пользоваться вовсе, и это не следует расценивать, на наш взгляд, как негативное государственно-правовое явление (своего рода «спящая прерогатива»). Подобная юридическая возможность может использоваться в крайних, экстраординарных случаях (в том числе применительно к конституционно-уставным советам

субъектов РФ, которые институционально заменили имевшиеся в отдельных регионах конституционные и уставные суды после конституционной реформы от 2020 г.) [26, с. 101].

Один из аргументов в обоснование высказанной научной позиции – фактическая бесправность субъекта права законодательной инициативы, лишённого права голоса в коллегиальном органе народного представительства. Юридический смысл института законодательной инициативы заключается не столько в том, чтобы внести законопроект и потребовать его первичного рассмотрения депутатами. Важное конституционно-правовое значение имеет реализация права быть выслушанным, участие в продвижении и в поддержке, правомочие внесения поправок, выступление с критикой в ходе парламентских дебатов (конструкция права совещательного голоса) [27, с. 42]. Фактическое включение в законодательный процесс внешних субъектов права законодательной инициативы (прокуратуры, омбудсменов, органов финансового контроля, общественных объединений и т.д.) негативно сказывается на реализации природы депутатского мандата как легитимного представителя, уполномоченного на осуществление законодательной деятельности вследствие электоральной поддержки населения субъектов Федерации и народа России в целом [28, с. 102; 29, с. 83; 30, с. 4].

Сторонники позиции расширенного круга субъектов права законодательной инициативы часто ссылаются на необходимость реализации интересов гражданского общества, осведомленности широкого круга общественности в рассматриваемых законодательных вопросах. Нередко высказываются предложения о том, чтобы депутаты (по аналогии с судебными органами власти) *мотивировали* коллегиальные решения об отклонении законодательных инициатив (с тем, чтобы отклонение, в свою очередь, можно было бы обжаловать в суде). Полагаем данную точку зрения не вполне убедительной, во многом противоречащей конституционной природе представительной демократии, статусу депутата в конституционном государстве.

При рассмотрении внесенных законодательных инициатив депутаты не обязаны мотивировать свои решения. Публичность и гласность законодательного процесса обеспечивается иными конституционно-правовыми средствами (гарантированная законом возможность каждого депутата выступить или задать вопросы выступающим, свобода волеизъявления при голосовании), тем более это становится очевидным при развитии машиночитаемого права [31, с. 16]. Внесение субъектом права законодательной инициативы законопроекта не означает, что он будет поддержан и принят, особенно

в неизменной редакции. Скорее напротив, публичная обязанность депутатского корпуса заключается в разумно критической оценке инициативы и ее правовых последствий, максимально полном учете альтернативных точек зрения и позиций, демократической процедуре голосования (которое может быть простым открытым или (что лучше) поименным). Тайная форма голосования депутатского корпуса при квотировании законопроектов представляется нам в большинстве случаев нерациональной (в отличие от реализации представительным органом государственной кадровой политики и ряда иных вопросов, требующих тайности волеизъявления) [32, с. 53].

Право законодательной инициативы сдерживается и ограничивается не только коллективным правом депутатского корпуса на квотирование законопроектов, но также процедурами подготовки отзывов и экспертных заключений [33, с. 440]. Чтобы исключить подобную практику, многие субъекты Федерации предпочитают введение дополнительных процедур согласования и координации (заключение соглашений о сотрудничестве и взаимодействии между субъектами права законодательной инициативы; процедура «нулевого чтения» и др.). Полагаем, в целом данный путь является более перспективным, чем последующее судебное обжалование правомерности законов субъектов РФ в отношении процедуры их принятия. Однако следует учитывать, что при острых разногласиях между позициями групп депутатов (особенно по политическим мотивам, включая линию фракций и депутатских групп, подкрепленную официальной центральной концепцией деятельности федеральных политических партий) полностью избежать подобных правовых конфликтов невозможно. В связи с этим конституционно-правовая наука должна предложить эффективные модели правового регулирования, которые позволяли бы разумно сочетать интересы парламентского большинства и меньшинства.

Наиболее оптимальный путь для этого – использование инструментария простого и квалифицированного большинства голосов парламентариев [34, с. 138]. Законодательные инициативы имеют дифференцированный общественно-политический «вес» и юридическую «значимость», поэтому к ним не может применяться унифицированный критерий. Более значимые законопроекты (особенно если речь идет о принятии или о внесении поправок в учредительные нормативные акты, в «органические» или «конституционно-уставные» законы) требуют введения более высокой нормы квалифицированного большинства (обычно в две трети), чем обычные законопроекты (простое большинство голосов депутатов, исчисляемое от численного состава)

и тем более процедурные решения (желательно – простое большинство от присутствующих). Таким образом создаются дополнительные гарантии учета прав и законных интересов миноритарных фракций и депутатских групп (которые имеют возможность заблокировать дальнейшее движение законодательной инициативы путем отрицательного голосования, что снижает вероятность их обращения в суды в целях обжалования допустимости закона по процедуре его принятия или наращивания правовых конфликтов в иных допустимых законом формах).

Заключение

На основании изложенного выше можно сделать следующие выводы. При анализе эффективности деятельности субъектов права законодательной инициативы в законодательных органах субъектов РФ целесообразно избегать формальных и количественных показателей, отдавая предпочтение оценке содержания и качества регионального законодательства. Основным объектом реализации права законодательной инициативы являются не новые законопроекты, а поправки к имеющимся нормативным правовым актам. Субъекты права законодательной инициативы имеют условную равноправность; целесообразна дифференциация, с одной стороны, «основных» субъектов права законодательной инициативы (депутаты и региональная исполнительная власть, где имеет место сочетание права на законодательную инициативу и обязанности участия в законопроектных работах), с другой – дополнительных субъектов, которые обладают лишь правом законодательной инициативы и публично не обязаны им пользоваться. Наблюдаются негативные тенденции низкой активности «основных» субъектов права законодательной инициативы или их высокой активности при ненадлежащем качестве; поверхностного изучения депутатами внесенных законопроектов, в том числе вследствие срочности или ограниченности законодательных процедур во времени. Преодоление данных тенденций – одна из задач дальнейшего развития и совершенствования конституций (уставов) и законов субъектов РФ.

Право высшего должностного лица субъекта РФ на законодательную инициативу имеет особую природу, что выражается:

- 1) в его двойственном статусе как должностного лица Федерации и субъекта РФ;
- 2) в гарантированной законом возможности самостоятельного издания восполняющих законы подзаконных нормативных правовых актов;
- 3) в праве промульгации и праве вето в отношении региональных законов (что вступает в определенное противоречие с принципом *nemo iudex in propria causa* – никто не может быть судьей в собственном деле).

Это не означает, что право высшего должностного лица субъекта РФ на законодательную инициативу в законодательном органе субъекта РФ должно быть юридически исключено, но в то же время целесообразно, чтобы законопроекты в региональные парламенты (от имени исполнительной власти) вносились скорее высшими исполнительными органами, чем высшими должностными лицами субъектов РФ. Подобная практика в большей степени отвечала бы конституционным критериям сбалансированного правового регулирования, при котором каждому из участников регионального законодательного процесса отводилась своя политико-правовая роль, исходя из его конституционно-правового статуса. При этом в законодательстве целесообразно установить, что высшее должностное лицо и высший исполнительный орган субъекта РФ, а также иные внешние субъекты права законодательной инициативы в региональном парламенте имеют в законодательной процедуре право совещательного голоса, что должно гарантироваться на всех стадиях законодательного процесса (пользование всеми законодательными правами депутата, кроме права на голосование).

Конфликт интересов: Автор заявил об отсутствии потенциальных конфликтов интересов в отношении исследования, авторства и / или публикации данной статьи.

Conflict of interests: The author declared no potential conflict of interests regarding the research, authorship, and / or publication of this article.

Литература / References

1. Каллагов Т. Э. Государственные гарантии народовластия в России. *Образование и право*. 2015. № 1. С. 24–35. [Kallagov T. E. The state guarantees of democracy in the Russia. *Obrazovanie i pravo*, 2015, (1): 24–35. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/tmctz>
2. Блохин П. Д. Структура основных прав и их правомерное ограничение: российская конституционная модель. *Закон*. 2022. № 12. С. 14–33. [Blokhin P. D. The structure and lawful limitations upon fundamental rights: Russian constitutional model. *Statute*, 2022, (12): 14–33. (In Russ.)] <https://doi.org/10.37239/0869-4400-2022-19-12-14-33>

3. Кондрашев А. А., Азиззаде А. К. Участие граждан в реализации своих инициатив: публичные слушания, опросы и правотворческая инициатива (проблемные вопросы). *Аллея науки*. 2021. Т. 1. № 4. С. 863–866. [Kondrashev A. A., Azizzade A. K. Citizens' participation in the implementation of their initiatives: Public hearings, polls and law-making initiative (problematic issues). *Alleia nauki*, 2021, 1(4): 863–866. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/sjtnon>
4. Минх Г. В. Реализация права законодательной инициативы Президентом России как гарантом прав и свобод человека и гражданина. *Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в современном мире*: конф. (Москва, 22 ноября – 3 декабря 2016 г.) М.: ООО Проспект, 2017. С. 263–267. [Minkh G. V. Implementation of the right of legislative initiative by the President of Russia as a guarantor of human and civil rights and freedoms. *Ensuring human and civil rights and freedoms in the modern world*: Proc. Conf., Moscow, 22 Nov – 3 Dec 2016. Moscow: LLC Prospekt, 2017, 263–267. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/zdhbej>
5. Исаева К. М., Рамазанов Т. Р. Реализация законодательными органами субъектов РФ права законодательной инициативы в федеральном законодательном процессе. *Образование. Наука. Научные кадры*. 2021. № 1. С. 63–64. [Isayeva K. M., Ramazanov T. R. Implementation by the legislative bodies of subjects of the Russian federation of the right of a legislative initiative in the federal legislative process. *Obrazovanie. Nauka. Nauchnye kadry*, 2021, (1): 63–64. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/fjqvuu>
6. Щепачев В. А. Органы местного самоуправления как субъекты права законодательной инициативы. *Местное право*. 2010. № 1. С. 53–58. [Shchepachev V. A. Local self-government bodies as subjects of the right of legislative initiative. *Mestnoe pravo*, 2010, (1): 53–58. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/mwlzmr>
7. Бортникова А. С. Право законодательной инициативы: понятие, субъекты и механизмы реализации. *Право в современном белорусском обществе*. 2023. № 18. С. 191–202. [Bortnikova A. S. Right of legislative initiative: Concept, subjects and mechanisms of implementation. *Pravo v sovremennom belorusskom obshchestve*, 2023, (18): 191–202. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/bvrpby>
8. Ачкасов В. А. Место института народного представительства в политической традиции: Россия и Запад. *PolitBook*. 2013. № 3. С. 8–42. [Achkasov V. A. The institute of national representation in the political tradition: Russia and West. *PolitBook*, 2013, (3): 8–42. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/sbmwzl>
9. Бикбулатов Т. И. Использование и передача инсайдерской информации в законодательных органах в России и США. *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2014. № 2. С. 101–112. [Bikbulatov T. I. Using and transmitting insider information in the legislative bodies of the Russian Federation and USA. *Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2014, (2): 101–112. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/siifyb>
10. Евсеенко Е. Д. Некоторые особенности реализации права законодательной инициативы в Российской Федерации и государствах азиатско-тихоокеанского региона. *Азиатско-тихоокеанский регион: экономика, политика, право*. 2014. Т. 16. № 3-4. С. 117–122. [Evseenko E. D. Some features of the realization of the right of legislative initiative in the Russian Federation and the countries of the Asia-Pacific region. *Pacific Rim: Economics, Politics, Law*, 2014, 16(3-4): 117–122. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/tesqql>
11. Лукин Д. Г. Право законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. 231 с. [Lukin D. G. *The right of legislative initiative in the legislative (representative) bodies of state power of the subjects of the Russian Federation*. Cand. Law Sci. Diss. Kazan, 2005, 231. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/nncsyj>
12. Липчанская М. А. Развитие информационной функции институтов представительной демократии в России. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2021. № 10. С. 8–13. [Lipchanskaya M. A. The development of the information function of representative democracy institutions in Russia. *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2021, (10): 8–13. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/uwfpaf>
13. Савченко Н. А. Реализация органами местного самоуправления права законодательной инициативы в законотворческом процессе субъекта РФ. *Муниципальная служба: правовые вопросы*. 2014. № 3. С. 15–19. [Savchenko N. A. The realization of the local self-government legislative initiative in the legislative process of the subject of the Russian Federation. *Municipal Service: Legal Issues*, 2014, (3): 15–19. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/sgtfnx>
14. Чепурнова Н. М. Профессиональная этика выборных должностных лиц и легитимность государственной власти в России: проблемы взаимосвязи и взаимозависимости. *Публичное право сегодня*. 2018. № 3. С. 25–37. [Chepurnova N. M. Professional ethics of elected officials and the legitimacy of state power in Russia: Problems of interrelation and interdependence. *Public Law Today*, 2018, (3): 25–37. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/vujqtm>
15. Ерыгина В. И. Конституционализация доктрины народного представительства и народного суверенитета. *Научные труды. Российская академия юридических наук: XXIV Междунар. науч.-практ. конф.* (Москва,

- 21–24 ноября 2023 г.) М.: Юрист, 2024. С. 132–140. [Erygina V. I. Constitutionalizing the doctrine of popular representation and popular sovereignty. *Scientific papers. Russian academy of law sciences: Proc. XXIV Intern. Sci.-Prac. Conf.*, Moscow, 21–24 Nov 2023. Moscow: Iurist, 2024, 132–140. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/fedrkt>
16. Трыканова С. А. Муниципальные выборы в РФ как ресурс прямой демократии и легитимности местной власти. *Экономика, педагогика, право*. 2015. № 2. [Trykanova S. A. Municipal elections in the Russian Federation as a resource of direct democracy and legitimacy of local government. *Ekonomika, pedagogika, pravo*, 2015, (2). (In Russ.)] <https://elibrary.ru/ukiper>
17. Фомичева О. А. Свобода в установлении субъектов права реализации законодательной инициативы как принцип федерализма. *Проблемы статуса современной России: историко-правовой аспект*: Всерос. науч.-практ. конф. (Уфа, 5–6 апреля 2018 г.) Уфа: БашГУ, 2018. С. 57–61. [Fomicheva O. A. Freedom in the establishment of subjects of law for the implementation of legislative initiatives as a principle of federalism. *Problems of the status of modern Russia: Historical and legal aspect*: Proc. All-Russian Sci.-Prac. Conf., Ufa, 5–6 Apr 2018. Ufa: BSU, 2018, 57–61. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/xpzylz>
18. Артанова Е. Н. О субъектах права законодательной инициативы в Российской Федерации и Бразилии. *Правовая политика и правовая жизнь*. 2023. № 4. С. 110–118. [Artanova E. N. On the subjects of the right of legislative initiative in the Russian Federation and Brazil. *Pravovaia politika i pravovaia zhizn*, 2023, (4): 110–118. (In Russ.)] <https://doi.org/10.24412/1608-8794-2023-4-110-118>
19. Сидорова С. В. О лишении права законодательной инициативы Генерального прокурора Российской Федерации. *Новая наука: история становления, современное состояние, перспективы развития*: Междунар. науч.-практ. конф. (Стерлитамак, 13 декабря 2018 г.) Уфа: ООО АМИ, 2018. Ч. 2. С. 235–237. [Sidorova S. V. On the deprivation of the right of legislative initiative of the Prosecutor General of the Russian Federation. *New science: History of formation, current status, and development*: Proc. Intern. Sci.-Prac. Conf., Sterlitamak, 13 Dec 2018. Ufa: LLC AMI, 2018, pt. 2, 235–237. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/voozsm>
20. Абдуллаев М. М. Право законодательной инициативы Конституционного Суда Российской Федерации. *Научный аспект*. 2024. Т. 41. № 5. С. 5553–5557. [Abdullaev M. M. The right of legislative initiative of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Nauchnyi aspekt*, 2024, 41(5): 5553–5557. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/xsdtoa>
21. Авакьян С. А. Федеральное Собрание – парламент России. М.: Российский юридический издательский дом, 1999. 432 с. [Avakyan S. A. *The Federal Assembly – The Parliament of Russia*. Moscow: Rossiiskii iuridicheskii izdatelskii dom, 1999, 432. (In Russ.)]
22. Стеничкин Н. Г. Вопросы ведения Верховного Суда Российской Федерации при реализации законодательной инициативы. *Российское правосудие*. 2020. № 10. С. 32–41. [Stenichkin N. G. Issues of Superior Courts of Russian Federation when implementing the legislative initiative. *Rossiiskoe pravosudie*, 2020, (10): 32–41. (In Russ.)] <https://doi.org/10.37399/issn2072-909X.2020.10.32-41>
23. Бондарчук И. В. Статистика и эффективность реализации права законодательной инициативы. *Право и современное государство*. 2024. № 1. С. 33–38. [Bondarchuk I. V. Statistics and effectiveness of the implementation of the right of legislative initiative. *Law and modern states*, 2024, (1): 33–38. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/acsnjg>
24. Змиевский Д. В. Право законодательной инициативы в системе полномочий Конституционного Суда Российской Федерации. *Oeconomia et Jus*. 2021. № 4. С. 46–52. [Zmievskii D. V. The right of legislative initiative in the system of powers of the Russian Federation Constitutional Court. *Oeconomia et Jus*, 2021, (4): 46–52. (In Russ.)] <https://doi.org/10.47026/2499-9636-2021-4-46-52>
25. Адельсеитова А. Б. Система субъектов права законодательной инициативы в зарубежных странах. *Современные проблемы юриспруденции в условиях глобальных вызовов и трансформационных процессов: теория и практика*: Всерос. науч.-практ. конф. с Междунар. уч. (Симферополь, 17–18 апреля 2024 г.) Симферополь: КФУ имени В. И. Вернадского, 2024. С. 53–57. [Adelseitova A. B. The system of subjects of law of legislative initiative in foreign countries. *Modern problems of jurisprudence in the context of global challenges and transformational processes: Theory and practice*: Proc. All Russian Sci.-Prac. Conf. with Intern. Participation, Simferopol, 17–18 Apr 2024. Simferopol: V. I. Vernadsky Crimean Federal University, 2024, 53–57. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/pvgtem>
26. Курятников В. В. Право законодательной инициативы конституционных (уставных) советов субъектов РФ. *Университетские правовые диалоги*: Междунар. науч.-практ. конф. (Челябинск, 30–31 марта 2023 г.) Челябинск: ЮУрГУ, 2023. С. 101–103. [Kuryatnikov V. V. The right of legislative initiative of the constitutional (statutory) councils of the subjects of the Russian Federation. *University legal dialogues*: Proc. Intern. Sci.-Prac. Conf., Chelyabinsk, 30–31 Mar 2023. Chelyabinsk: SUSU, 2023, 101–103. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/ryzvf>

27. Нудненко П. В. Административно-правовой статус должностного лица в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. *Актуальные проблемы российского права*. 2015. № 2. С. 42–47. [Nudnenko P. V. The administrative legal status of officials as reflected in the decisions of the constitutional court of the Russian Federation. *Actual problems of Russian Law*, 2015, (2): 42–47. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/tkzlep>
28. Бутонова Н. А. Особенности правового статуса депутатов законодательных органов субъектов РФ. *Наука через призму времени*. 2018. № 11. С. 102–104. [Butonova N. A. Features of the legal status of deputies of legislative bodies of subjects of the Russian Federation. *Nauka cherez prizmu vremeni*, 2018, (11): 102–104. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/ynhfkx>
29. Миленина Т. Б. Региональная конституционализация и законодательное обеспечение статуса депутатов в субъекте Российской Федерации. *Юридическая наука и практика*. 2019. Т. 15. № 2. С. 83–87. [Milenina T. B. Regional constitutionalization and legislative support of the status of deputies in the subject of the Russian Federation. *Juridical science and practice*, 2019, 15(2): 83–87. (In Russ.)] <https://doi.org/10.25205/2542-0410-2019-15-2-83-87>
30. Арапханова Х. А. Теоретико-правовое обоснование понятия «депутат» в законодательстве субъектов Российской Федерации. *Новый юридический вестник*. 2021. № 9. С. 1–4. [Arapkhanova H. A. Theoretical and legal substantiation of the concept of deputy in the legislation of the subjects of the Russian Federation. *Novyj juridicheskij vestnik*, 2021, (9): 1–4. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/abzzww>
31. Липчанская М. А., Привалов С. А. Тенденции развития машинопроектируемого права и его применение в законотворческом процессе. *Вестник Российской правовой академии*. 2022. № 3. С. 13–18. [Lipchanskaya M. A., Privalov S. A. Trends in the development of machine engineered law and its application in the lawmaking process. *Herald of the Russian Law Academy*, 2022, (3): 13–18. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/zcrnwt>
32. Егиазарян А. А. Преимущества и недостатки электронного голосования. *Развитие современной науки и технологий в условиях трансформационных процессов*: Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 15 апреля 2022 г.) М.: ИП Овчинников Михаил Артурович (Типография Алеф), 2022. С. 53–58. [Egiazaryan A. A. Advantages and disadvantages of electronic voting. *Development of modern science and technology in the context of transformational processes*: Proc. Intern. Sci.-Prac. Conf., Moscow, 15 Apr 2022. Moscow: IP Ovchinnikov Mihail Arturovich (Tipografija Alef), 2022, 53–58. (In Russ.)] <https://doi.org/10.34755/IROK.2022.39.73.032>
33. Ковтун Н. Н., Ковтун И. С. Правовая экспертиза нормативного правового акта в России: в отсутствие предмета и цели, достоверных методик и средств, с необязательностью ее результата. *Юридическая техника*. 2022. № 16. С. 440–447. [Kovtun N. N., Kovtun I. S. Legal examination of a normative legal act in Russia: In the absence of a subject and purpose, reliable methods and means, with the non-requirement of its result. *Juridicheskaja tekhnika*, 2022, (16): 440–447. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/lmfvfh>
34. Фарукшин М. Х. Конституционно-правовые основы участия верхних палат федеральных парламентов в законодательном процессе: сравнительный анализ. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2024. Т. 33. № 1. С. 138–160. [Farukshin M. H. Constitutional-legal basis for the participation of second chambers of federal parliaments in the legislative process: A comparative analysis. *Comparative constitutional review*, 2024, 33(1): 138–160. (In Russ.)] <https://doi.org/10.21128/1812-7126-2024-1-138-160>