**ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ**
**(Санкт-Петербург)**

*На правах рукописи*

**СКВОРЦОВ-САВЕЛЬЕВ**
**ИГОРЬ АФИНОГЕНОВИЧ**

# СУДЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ

## (вопросы теории и практики)

**Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства;**
**история учений о праве и государстве**

**АВТОРЕФЕРАТ**
**диссертации на соискание ученой степени**
**кандидата юридических наук**

**Санкт-Петербург – 2010**

**Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права НОУ ВПО «Юридический институт» (Санкт-Петербург)**

**Научный руководитель:** **доктор юридических наук, профессор КОМАРОВ Сергей Александрович**

**Официальные оппоненты:** **доктор юридических наук, профессор ЧЕПУРНОВА Наталья Михайловна**

**кандидат юридических наук, профессор АНДРЕЕВА Татьяна Константиновна**

**Ведущая организация:** **Академия экономической безопасности МВД России**

**Защита диссертации состоится 17 декабря 2010 г. в 16$^{00}$ часов на заседании Диссертационного совета Д 521.073.01 при Юридическом институте (Санкт-Петербург) по адресу: 109166, Санкт-Петербург, ул. Гаванская, д. 3. Зал заседаний диссертационного совета.**

**С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке института, с авторефератом на сайте www.lawinst-spb.ru**

**Автореферат разослан 16 ноября 2010 г.**

**Ученый секретарь Диссертационного совета кандидат юридических наук, доцент** **Т.Л.Комарова**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования** обусловлена дальнейшим укреплением правовых основ формирования российского правового государства. Еще в послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2005 года Президент Российской Федерации уделил этому вопросу особое внимание и провозгласил в качестве одного из направлений деятельности государства «укрепление закона и развитие политической системы, повышение эффективности правосудия». В развитие этого тезиса Президент Российской Федерации призвал общество «двигаться вперед, учитывая наши собственные, внутренние обстоятельства … в обязательном порядке… опираясь на закон, на конституционные гарантии»

Процессы трансформации российского общества после распада Советского Союза подлинно правовой характер приобрели лишь с принятием Конституции Российской Федерации в 1993 году. Несмотря на разные оценки роли и значения Конституции Российской Федерации от резко критических – сводящихся к утверждениям о необходимости принятия новой конституции, до уверенно-позитивных, пропагандирующих идею необходимости сохранения действующей конституции в неизменном виде, раскрытию ее внутреннего потенциала.

Вряд ли можно рассуждать об исчерпанности конституционных резервов, пока до конца не сформировано общероссийское пространство федеральных конституционных законов, на принятие которых прямо указывается в Конституции Российской Федерации, когда отсутствуют основополагающие федеральные законы, обязанность принятия которых продиктована положениями ст. 76 Конституции Российской Федерации. К числу вопросов не урегулированных на уровне федерального законодательства относятся и проблемы реализации права законодательной инициативы ее субъектами.

На этапе стабилизации экономической ситуации в Российской Федерации эти вопросы приобретают особую актуальность и получают новый импульс развития. В частности, в качестве знака внимания к этим вопросам можно рассматривать поручения Президента Российской Федерации Министерству юстиции Российской Федерации и разработке проекта указа о наделении функцией мониторинга права органов юстиции и разработке проекта федерального закона о нормативных правовых актах в Российской Федерации.

Интересно отметить отсутствие официальной статистики по вопросам реализации права законодательной инициативы. В настоящее время консолидация этой информации осуществляется лишь в электронном виде в системе АСОЗД Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Между тем, вопросы по институту права законодательной инициативы постоянно звучат на межпарламентских и парламентских мероприятиях, в Правительстве Российской Федерации на заседаниях Комиссии по законопроектной деятельности, поднимаются в судейском сообществе, обсуждают-

ся на научных конференциях, периодически появляются на страницах федеральных и региональных средств массовой информации.

Новый исторический этап развития России предопределил цели ее государственной политики. В перспективе они сводятся к интеграции России в европейское и мировое сообщество по всем направлениям: политическому, гуманитарному, социально-экономическому.

Это обусловливает существенное повышение интенсивности законодательной деятельности, что в свою очередь вызывает потребности эффективного использования и оптимизации ресурса всех субъектов права законодательной инициативы. Между тем, бесспорно, что особая роль в этом процессе принадлежит судам Российской Федерации, о чем говорилось на встрече Президента Российской Федерации с председателями Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов Российской Федерации 8 ноября 2005 года. В частности, Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в качестве одной из основных задач деятельности обозначил активизацию его как субъекта права законодательной инициативы.

Все это свидетельствует о повышенной актуальности настоящей работы. Необходимо предложить научно обоснованную модель оптимизации правовой регламентации института права законодательной инициативы, с тем, чтобы этот институт получил надлежащее правовое развитие.

Существующее правовое регулирование не системно, оно связывает потенциал субъектов права законодательной инициативы, не обеспечивает приемлемых организационных и финансовых основ реализации права законодательной инициативы. Таким образом, бесценный опыт судебной власти, выявляющей коллизии между действующей правовой регламентацией общественных отношений и потребностями динамично развивающегося российского общества в большей степени остается невостребованным.

При этом следует осознавать, что понимание конституционного принципа разделения властей без учета механизмов сдержек и противовесов, а также конституционной обязанности Президента Российской Федерации обеспечивать согласованное функционирование всех ветвей власти выводит право законодательной инициативы судебной власти на новый уровень – уровень, соответствующий потребностям современной России.

Пересмотр функций органов государсвенной власти обсловливается также и институциональными преобразованиями во всем механизме политического управления современной России.

В свете административной реформы, позволившей сформировать на принципиально новых основаниях систему органов исполнительной власти Российской Федерации можно расчитывать на то, что программа развития судебной системы на долгосрочную перспективу, позволит придать целостный и системный характер всем административным преобразованиям в России.

Таким образом доктринальные пробелы в вопросах реализации права законодательной инициативы чрезвычайно обширны. Их заполнение невозможно без осознания многих концептульных вопросов

государственного строительства, государственного устройства, управления делами государства, однако формат представления результатов научного исследования, необходимость неуклонного соблюдения требований (объем, полнота, обоснованность, системность), предъявляемых к диссертационным работам, заставляют сужать тему исследования до вопросов теории и практики реализации права законодательной инициативы судами Российской Федерации.

**Степень разработанности темы исследования.** Диссертация представляет собой первое, комплексное исследований статуса судов Российской Федерации как субъектов права законодательной инициативы с общетеоретических позиций.

В разные годы защитили докторские и кандидатские диссертации по проблемам, прямо либо косвенно связанным с законотворческой деятельностью и с проблемами права законодательной инициативы А.А.Алейник, В.Н.Баландин, Ю.Н.Бацев, Р.С.Болдырева, С.В.Бошно, И.И.Бушуев, Г.А.Василевич, А.И.Гудков, Б.П.Елисеев, А.В.Кудряшов, В.А.Купин, Т.В.Кухарук, С.Н.Кухтик, А.Л.Кучеров, М.И.Левина, Г.А.Мартьянов, Е.Е.Никитина, А.Б.Пастушенко, И.А.Побережная, М.В.Прохоров, В.Ю.Рагозин, Е.М.Савельева, В.И.Савин, А.А.Старовойтов, Г.Н.Чеботарёв, Л.В.Четверикова, С.Г.Чубукова, и др.

Среди этих диссертационных работ наиболее близкие по теме к настоящему исследованию диссертации в сфере права законодательной инициативы проведенные С.В. Бошно, С.В. Буянкиной, Г.А.Мартьяновым, Е.В. Каменской, А.Л. Сивковым, С.А. Лихачевым, Д.Г. Лукиным, Э.Т. Рамазановой, А.С. Тарасовой, и др.

Исследование неизбежно затрагивает некоторые общие черты всех субъектов права законодательной инициативы, вытекающие из единства их конституционно-правовой природы, восполняет пробелы в научной разработке обозначенной темы.

Особенность диссертационного исследования состоит в том, что на соискание ученой степени выносится диссертация, содержащая авторскую концепцию правовой регламентации статуса органов судебной власти как субъектов права законодательной инициативы и практические предложения по совершенствованию деятельности по реализации этого права.

**Методология и методика исследования.** В исследовании во главу угла был поставлен системный подход. При этом в работе применялся широкий научно-методологический инструментарий: от традиционных методов научного познания до современных экспериментальных методик, формируемых в парламентской практике в результате становления системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

Специфика исследуемых отношений, их конституционная правовая природа предопределила применение таких методов как нормативно–логический и сравнительный.

В силу низкой степени упорядоченности правовой регламентации права законодательной инициативы в работе использовались специальные методы

научного познания: сравнительный, структурно–функциональный и ретроспективный.

**Нормативная база исследования.** Нормативную базу диссертационного исследования составили положения Конституции Российской Федерации 1993 года, федеральных конституционных законов, федеральных законов, Указов Президента Российской Федерации, регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации, регламента Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов Конституционного, Высшего Арбитражного и Верховного судов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации, регламентирующих отдельные вопросы института права законодательной инициативы.

Наряду с действующим законодательством, автором изучены ранее действовавшие нормативные правовые акты, содержащие сходные вопросы в деятельности судов общей юрисдикции и органов союзного государства, реализующих до 1991 года функции конституционного контроля и арбитражного производства.

**Теоретическую основу исследования** составили труды виднейших российских ученых.

Основные проблемы законотворческой деятельности в Российской Федерации были и остаются в центре внимания учёных, как специалистов в области общей теории права, так и правоведов-конституционалистов. Большое значение для исследования имеют теоретико-правовые и государственно-правовые взгляды таких учёных, как С.А.Авакьян, Н.Г.Александров, С.С.Алексеев, В.М.Баранов, Н.А.Богданова, Н.В.Витрук, В.М.Горшенев, А.И.Денисов, В.Д.Зорькин, Д.Л.Златопольский, О.С.Иоффе, Д.А.Керимов, Н.П.Колдаева, С.А.Комаров, Н.М.Коркунов, О.Е.Кутафин, В.В.Лазарев, М.Н.Марченко, П.Н.Недбайло, В.С.Нерсесянц, А.С.Пиголкин, С.В.Поленина, О.Ю.Рыбаков, Ю.А.Тихомиров, Т.Я. Хабриева, Р.О.Халфина, В.Е. Чиркин, Ю.Л.Шульженко, Б.В.Щетинин, А.И.Экимов, Л.С.Явич и др.

В работах указанных авторов содержится немало ценных выводов и положений, создающих фундаментальные основы парламентского права и затрагивающих отдельные аспекты темы исследования, тем не менее, научную разработанность проблемы правового регламентации и организации реализацации права законодательной инициативы судами Российской Федерации нельзя признать достаточной, поскольку комплексное изучение обозначенной темы не было предметом специального диссертационного изучения.

**Нормативную основу исследования** составили акты дореволюционной России, нормативные правовые акты государственности советского периода, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, постановления и определения федеральных органов государственной судебной власти – Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, и др.

**Цель** диссертационного исследования заключается в изучении права законодательной инициативы судов Российской Федерации в системе субъектов права законодательной инициативы в Российской Федерации и выработке предложений, направленных на совершенствование законодательства указанной сферы и практики его реализации.

Для достижения поставленной цели необходимо было решить следующие **задачи**:

– *изучить* правовую природу, роль, значение и место права законодательной инициативы судов Российской Федерации;

– *определить* источники формирования действующей правовой регламентации статуса судов Российской Федерации как субъектов права законодательной инициативы;

– *проанализировать* распределение полномочий различных субъектов права законодательной инициативы и действующую систему правового обеспечения и гарантий реализации права законодательной инициативы судами Российской Федерации;

– *определить* соотношение распределения полномочий между судами Российской Федерации, наделенными правом законодательной инициативы;

– *проанализировать* нормы законодательства о праве законодательной инициативы, его реализации, компетенции субъектов права с точки зрения его целостности, непротиворечивости, системности, соотносимости видов правовых регуляторов;

– *предложить* комплекс мер по снижению уровня коллизионности правового регулирования права законодательной инициативы, его реализации, компетенции субъектов права;

– *выработать* рекомендации по совершенствованию российского законодательства, регулирующего вопросы права законодательной инициативы и его реализации, судами Российской Федерации.

**Объект исследования.** В качестве объекта диссертационного исследования определены общественные отношения по формированию, реализиации права законодательной инициативы специальной группы субъектов – судов Российской Федерации.

**Предмет исследования** составляют нормы права как система правового и организационного обеспечения реализации права законодательной инициативы, его эффективность, определение основных направлений оптимизации законодательной деятельности судами Российской Федерации.

**Эмпирическая база исследования.** Настоящее диссертационное исследование основано на изучении современного российского федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации.

Прежде всего, Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», от 23 июня 1999 года № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации», от 28 апреля 1995 года № 1-ФКЗ «Об

арбитражных судах в Российской Федерации», Законе Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», Законе РСФСР от 8 июля 1981 года «О судоустройстве РСФСР», федеральных законах: от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а также другими федеральными законами, регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации по вопросам законопроектной деятельности и др.

В качестве практического материала в работе также использованы результаты законопроектной и законодательной деятельности Конституционного, Высшего Арбитражного и Верховного судов Российской Федерации, результаты опросов судей Российской Федерации в рамках деятельности по подготовке проектов доклада Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации».

**Практическую основу диссертационного исследования** составили материалы, сопровождающие деятельность по реализации права законодательной инициативы, находящиеся на информационных ресурсах Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что оно является первым комплексным исследованием на монографическом уровне специальной группы субъектов права законодательной инициативы на федеральном уровне – судов Российской Федерации.

Научная новизна или ее элементы отражаются в следующих **основных положениях, выносимых на защиту.**

1. Появление в правовой системе России института законодательной инициативы органов судебной власти, приводит к необходимости теоретической разработки и внесения уточнений в ряд научных понятий, касающихся пределов реализации этого права. Используя свое право, суды могут оказывать существенное влияние на законодательство, однако, по мнению диссертанта, вопрос необходимости повышения степени участия судов в этом процессе остается открытым и требует дополнительного осмысления.

2. Существующее правовое обеспечение института федерального права законодательной инициативы не в полной мере отвечает требованиям сегодняшнего уровня развития России и не способствует раскрытию потенциала таких специфических субъектов права законодательной инициативы как суды Российской Федерации.

3. Определенное в Конституции Российской Федерации правомочие любого субъекта права законодательной инициативы, упомянутого Конституции Российской Федерации должно рассматриваться как правообязанность,

причем при реализации судами Российской Федерации права законодательной инициативы должна быть достигнута четкая правовая последовательность.

4. В диссертации дополнительно обосновывается вопрос о целесообразности введения в научный оборот понятий «субъекты федерального права законодательной инициативы» и «субъекты регионального права законодательной инициативы».

5. Предложена авторская классификация субъектов права законодательной инициативы, обосновывается система распределения полномочий среди групп субъектов права законодательной инициативы.

Автор отстаивает позицию, что выход за пределы финансовых вопросов и высказывание «позиции» Правительства Российской Федерации необоснованно расширяет конституционные полномочия Правительства Российской Федерации в законотворческой деятельности и является не обоснованным. В силу конституционного принципа разделения властей эти акты теоретически не должны иметь обязательного характера для иных органов власти, не входящих в систему органов исполнительной власти. Однако, ввиду традиционного для России «завышения» авторитета Правительства Российской Федерации, в том числе и вопросах законопроектной деятельности, парламентская практика пошла по пути негласного ограничения права законодательной инициативы иных субъектов права.

6. Предложены пути совершенствования организационного и правового обеспечения реализации права законодательной инициативы судами Российской Федерации, определен перечень вопросов, по которым теоретически возможна реализация права законодательной инициативы судами Российской Федерации.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в выработке концептуальных положений относительно реализации права законодательной инициативы судами Российской Федерации, что дополняет теорию законотворческого процесса.

**Практическая значимость исследования** состоит в том, что содержащиеся в диссертации положения и выводы могут быть использованы в законодательной и нормотворческой деятельности для разработки и внесения предложений по совершенствованию законодательства, регламентирующего вопросы статуса субъектов права законодательной инициативы и его реализации.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Диссертация выполнена и обсуждена на заседании кафедры теории и истории государства и права Юридического института (Санкт-Петербург). Содержащиеся в ней основные положения, выводы и предложения опубликованы в ряде научных журналов, включая журналы, рекомендованные ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для публикаций материалов по докторским и кандидатским диссертациям, представлены в тезисах и научных сообщениях на международных и российских научных и научно-методических конференциях, семинарах, «круглых столах».

Автор принимал участие в работе трех ежегодных межвузовских научно-теоретических конференций «Политика. Власть. Право» (Санкт-Петербург, 2007-2009 гг.), V Международной научно-практической конференции «Оптимизация законодательного процесса: вопросы теории и практики» (Санкт-Петербург, 2010 г.).

Кроме того, отдельные выводы и предложения диссертации были использованы при подготовке Информационно-аналитических бюллетеней Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, о чём имеется соответствующий акт о внедрении.

Положения и выводы диссертации апробированы в процессе преподавания автором юридических дисциплин.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и списка использованной литературы, приложений.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается выбор темы, ее актуальность, показывается степень ее разработанности, определяются цель, задачи, предмет и объект, методологическая основа исследования, его новизна, приводятся основные положения, выносимые на защиту, освещается теоретическая и показывается научно-практическая значимость полученных результатов, апробация и структура работы.

**Глава первая – «Теоретические вопросы формирования института законодательной инициативы» –** состоит из трех параграфов.

*В первом параграфе – «Понятие права законодательной инициативы» – обосновыва*ется степень и важность правотворчества, которое неразрывно связано с такой категорией как «право законодательной инициативы». От того, насколько быстро, качественно и своевременно будет оно использовано – зависит качество законопроектной деятельности.

Следует согласиться с тем, что в многообразной и динамичной правовой сфере общества правотворчество занимает ведущее место, именно оно дает жизнь праву, порождает, формирует, оформляет его и открывает «дверь» в общество.

Право законодательной инициативы является составной частью самостоятельного правового института – института законодательной инициативы. Выделение законодательной инициативы в самостоятельный правовой институт обосновала в своих работах Н.П.Колдаева в семидесятых годах XX столетия. Российской науке известно немало работ по этой тематике, включая монографии, научно-практические пособия, статьи, диссертационные исследования. Немало имеется публикаций и в иностранных государствах. При этом одни авторы рассматривали проблемы реализации права законодательной инициативы в общетеоретическом плане, другие – примени-

тельно к конституционному праву, муниципальному праву, а также по конкретным субъектам права законодательной инициативы.

Не в полной мере решен вопрос об объекте права законодательной инициативы. Если признать, что вообще объектом права законодательной инициативы является определенный круг вопросов, выражающих нуждающиеся в правовом регулировании общественные отношения и входящих в компетенцию (задачи, функции, полномочия) управомоченных субъектов этого права, то под объектом права судебной законодательной инициативы как суммы вопросов ведения судебных органов следует понимать вопросы компетенции данных судебных органов. А эти компетенционные вопросы процессуально выражены, главным образом, в подведомственности и подсудности судебных дел и задачах соответствующего вида судопроизводства (конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного), а также (в определенном смысле) в разъяснениях высших судебных органов по вопросам судебной практики, которая тоже основывается на подведомственности и подсудности судебных дел и на задачах судопроизводства.

Право законодательной инициативы уже традиционно рассматривается комплексно в качестве правового института, конституционного правоотношения, субъективного права и стадии законодательного процесса.

Далее в диссертации дается обзор исторической эволюции этого правового института, делается вывод о преемственности процедур правотворчества, наличии в них общих начал, типичных для всех общественно-политических устоев.

В России до XIX века право законодательной инициативы носило название «почин». Под ним понималось «официальное и обращенное к законодательной власти заявление о необходимости издания нового закона или отмены устаревшего и неудобного». Он безоговорочно включал самый широкий спектр действий и предложений, направленных на изменение и обновление законодательства. Речь, разумеется, не шла о любых заявлениях и предложениях, высказанных устно или письменно в печати относительно необходимости совершенствования законодательства. «Когда мы встречаем в газетах, писал в связи с этим князь Е.Н.Трубецкой, заявления о необходимости расширить свободу печати или, наоборот, требования обуздать произвол печати, то такие заявления не имеют значения законодательной инициативы. Если же составляется докладная записка и в установленном порядке передается законодательной власти, то в таком случае мы имеем дело с официальным обращением к законодателю, которое и носит название законодательной инициативы».

Терминология, необходимая для регламентации законотворческого процесса разрабатывалась весьма широко. В теории дореволюционного государственного права разрабатывались понятия законодательного предложения (возбуждения вопроса об издании нового закона) и собственно законодатель-

ной инициативы – внесение подготовленного законопроекта)[1]. Обращалось внимание на предпочтительность инициирования законодательного процесса правительством как имеющим для этого необходимый административный механизм и достаточные финансовые ресурсы[2].

В XIX веке термин «законодательная инициатива» уже прочно закрепился в правовом обороте и приобрел то современное содержание достаточно устоявшееся в теории права, которое позволяет не вдаваясь в пространные дискуссии по поводу определения понятия «право законодательной инициативы» сформулировать его определение.

Особое внимание к институту законодательной инициативы было прииковано в 80-е годы XX столетия, когда теория разделения властей стала признаваться самостоятельным элементом государственного устройства, а процесс законотворчества начал исследоваться применительно к новой форме организации государсвенного устройства Российской Федерации.

В диссертации проводится различие между законопроектом и законопредложением: законопроект представляет собой надлежащим образом оформленный текст возможного будущего закона, содержащий статьи, главы и т.п., а законопредложение же означает идею, концепцию будущего закона, которая может быть воплощена в законопроект уже в самой Государственной Думе. Под реализацией права законодательной инициативы следует понимать последовательность процедур, осуществляемых субъектом права законодательной инициативы в связи с подготовкой и внесением законопроекта, а также его сопровождением в законодательном процессе, осуществляемым в палатах Федерального Собрания Российской Федерации.

*Во втором параграфе* – «*Правовое регулирование института права законодательной инициативы в Российской Федерации»* – отмечается, что появление института законодательной инициативы и выделение специальных субъектов права законодательной инициативы – судов Российской Федерации федерального уровня, стало значительным явлением российской государственности.

Дается классификация субъектов федерального права законодательной инициативы, что имеет как общетеоретическое так и прикладное значение. Общепринятым в теории государства и права является деление конституционных субъектов права законодательной инициативы по основанию объема этого права на общее и специальное: «общее означает право субъекта на внесение законопроектов по неопределенному кругу вопросов. Специальное – право на внесение законопроектов только по определенному кругу вопросов.

Допустима классификация субъектов права законодательной инициативы и по другим основаниям.

Современное государственное устройство Российской Федерации и система государственной власти предполагает наличие двух

---

[1] *Корф С.А.* Русское государственное право. – М., 1915. Ч. 1. С. 257.

[2] *Лазаревский Н.И.* Русское государственное право. – СПб., 1913. С. 603; *Шаманд Л.А.* Русское государственное право: конспект лекций. – Юрьев, 1908. С. 253–255.

самостоятельных систем права законодательной инициативы: *федеральной и региональной.* Если субъекты права законодательной инициативы федерального уровня исчерпывающе определены в ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации, то система и субъектный состав субъектов права законодательной инициативы регионального уровня устанавливаются субъектами Российской Федерации самостоятельно, поскольку этот вопрос не упомянут как относящийся к ведению Российской Федерации или совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов в статьях 71, 72 Конституции Российской Федерации.

В качестве третьего основания можно предложить расмотреть *принадлежность субъектов права законодательной инициативы к органам власти*. Право федеральной законодательной инициативы абсолютно паритетно. Оно рассредоточено между всеми ветвями власти. В институте федеральной законодательной инициативы исполнительная власть представлена Правительством Российской Федерации, законодательная власть – Советом Федерации, законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, судебная власть судами – Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации и Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, кроме того правом законодательной инициативы как известно наделен Президент Российской Федерации конституционно занимающий особое место над системой органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Специальное внимание уделяется истории формирования права законодательной инициативы, причем дореволюционное российское законодательство, в отличие от законодательства современного предусматривало основания возникновения инициативы. Делается вывод о том, что вопрос о правовых механизмах изменения круга субъектов права законодательной инициативы остается открытым.

Надо также отметить и то обстоятельство, что в Конституции Российской Федерации в главе 9 установлен иной перечень субъектов права законодательной инициативы, так называемой «конституционной инициативы», которым дано право ставить вопрос о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации. В отличие от субъектов законодательной инициативы их число сокращено. В него не вошли Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, которые наделены правом законодательной инициативы только по вопросам их ведения, а также индивидуально члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы. Однако в их число входит Государственная Дума как законодательный (представительный) орган федерального уровня, а также члены Совета Федерации в ко-

личестве 1/5 и группа депутатов Государственной Думы также в количестве 1/5 (90 человек)[3].

Автор не исключает, что возможно рассмотрение в будущем вопроса о наделении правом законодательной инициативы, может быть, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, образованной в 2005 году Общественной палаты Российской Федерации, наконец, политических партий, либо фракций в Государственной Думе, влияние которых на все процессы общественной жизни без сомнения существенно возросло после формирования Государственной Думы V-го созыва. Это соответствует исторической преемственности организации государственного управления в России.

*В третьем параграфе – «Оптимизация правового и организационного обеспечения реализации права законодательной инициативы»* – раскрывается практическое воплощение института права законодательной инициативы в нормах законодательства, когда создаются условия для его финансового и организационного обеспечения. В силу направленности диссертационного исследования в работе основной акцент делается на анализе федеральной составляющей института права законодательной инициативы.

В диссертации определяется деятельность по реализации права законодательной инициативы, которая по существу состоит из двух последовательных этапов**. Первый этап – подготовка законопроекта, второй – его принятие (одобрение)**, путем официального внесения в Государственную Думу и последующего сопровождения при рассмотрении в палатах Федерального Собрания Российской Федерации вплоть до опубликования принятого (одобренного) федерального конституционного или федерального закона.

Субъекты права законодательной инициативы ввиду отсутствия универсальной законодательной регламентации первого этапа – подготовки законопроекта и внесения его в Государственную Думу в порядке реализации права законодательной инициативы определяют эту процедуру самостоятельно.

Если говорить о нормативно-правовой регламентации подготовки законопроектов, то в наследие от советской правовой системы нам достались обычные правила подготовки законопроектов, которые раньше разрабатывались и утверждались в системе органов исполнительной власти. Такими актами, на которые ориентируются субъекты права законодательной инициативы в настоящее время выступают постановления Правительства Российской Федерации и указания Минюста России.

Основным рабочим органом, обеспечивающим законопроектную деятельность Правительства Российской Федерации и его взаимодействие с палатами Федерального Собрания Российской Федерации является Комиссия Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности[4].

---

[3] См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации /Под ред. С.А.Комарова. – СПб.: Издательство Юридического института, 2008. С. 413 и др.

[4] Постановление Правительства Российской Федерации от 2 июня 2004 года № 264 «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 23. Ст. 2317.

Автор определяет собственную позицию относительно расширения конституционных полномочий Правительства Российской Федерации в законотворческой деятельности, что считает необоснованным, так как нарушается принцип разделения властей, происходит негласное ограничение права законодательной инициативы иных субъектов права.

Кроме этого, наблюдается сложившаяся на практике правовая «дискриминация» субъектов права законодательной инициативы. Если порядок внесения законодательной инициативы Президента Российской Федерации реализуется на основании указа[5], то иные субъекты права законодательной инициативы вынуждены довольствоваться актами гораздо более меньшей юридической силы, что в целом обусловливает и качество их работы и отношение к этим законодательным инициативам.

Безусловно, законодательный процесс требует длительной и серьезной работы всех «ветвей» власти. Однако корень основных проблем с реализацией права законодательной инициативы в России стоит искать не в вечной дискуссии о приоритете демократической, но сложной процедуре с участием большого количества субъектов или узкого числа профессиональных законотворцев, а в отсутствии механизма координации и, следовательно, эффективности законотворчества. Лица и организации, занимающиеся разработкой законопроектов, действуют изолированно и не координировано. Это не позволяет увязать законодательный процесс в единое целое и не способствует сосредоточенной работе над конкретными законопроектами[6].

**Второй этап – внесение законопроекта в законодательный (представительный) орган** автор называет официальным. В практике законодательной деятельности используются такие понятия как «процедура внесения законопроекта», «процедура рассмотрения законопроекта», «процедура одобрения закона» и прочее, все это – законодательные процедуры, которые в совокупности составляют законодательный процесс.

В отечественной и зарубежной юридической литературе обычно выделяют четыре основных стадии законодательного процесса: внесение проекта законодательного акта, обсуждение законопроекта, принятие и одобрение закона, затем его обнародование. Каждая из них обладает своей относительной самостоятельностью и имеет свою специфику, свой статус. Вместе же они образуют единый, монолитный законодательный процесс, отражающий и закрепляющий логику прохождения проекта закона, с момента его официального внесения до его обнародования.

В диссертации оцениваются случаи принятия законопроекта в первом чтении и в целом, что еще довольно нередко происходит в Государственной Думе. Например, 16 января 2009 года в первом чтении и в целом Государственной Думой был принят Федеральный закон «О порядке применения ста-

[5] См.: Положение о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческом процессе // Указ Президента РФ от 13 апреля 1996 года № 549 (в ред. от 15 июля 2008 г.) /Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 16. Ст. 1842.

[6] См.: Сравнительное конституционное право. – М., 1996. С. 570.

тей 132 и 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации» (№ 149982-5), внесённый депутатами Государственной Думы. Данный законопроект находится в разделе бюджетное, налоговое, финансовое законодательство, так как направлен на уточнение порядков предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и предоставления субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам в 2009 году в целях реализации мер по поддержке рынка труда и отраслей экономики Российской Федерации.

Существующая регламентация законодательной деятельности порождает частое неоправданное изменение отдельных законодательных актов, нарушает один из основополагающих принципов правового государства – принцип стабильности законодательства. Принятие большого количества законов низкого качества, некоторые из которых дестабилизируют экономическую и политическую обстановку в стране, приводит к огромным незапланированным бюджетным расходам, делает актуальной проблему мониторинга законов как на стадии их разработки и принятия, так и после вступления в силу

Диссертант считает, что в данной модели правового регулирования центральное место должен был играть «Закон о законах». Следует отметить, что такая форма нормативного правового регулирования отдельных стадий правотворчества является традиционной для мировой практики. Высказываются предложения о необходимости принятия совместного регламента Федерального Собрания Российской Федерации как единого акта, регулирующего процедуры совместной законодательной деятельности обеих палат российского парламента, а также о принятии федерального закона о федеральном законодательном процессе.

Автор предполагает, что корни наделения правом законодательной инициативы судов по определенным вопросам – сугубо исторические и прагматические. Исторически Верховный Суд СССР (РСФСР) с 1929 года обладал правом законодательной инициативы. При смене в 1991-1993 годах советской системы необходимо было существенно перестраивать в первую очередь исполнительную власть, по сути на новых принципах создавать законодательную власть. В какой-то из ветвей власти необходимо было оставлять «законотворческий резерв». А в Верховном Суде РСФСР были профессионалы, которые на постоянной основе занимались законотворческой работой. То есть на политическое распределение сил в новой России старая судебная система не оказывала существенного влияния. Поэтому оставлять ее в неизменном виде было не опасно.

К реформе судебной системы на программной основе приступили только в середине 90-х годов прошлого столетия, однако несмотря на механистические изменения структуры судебной системы (введении института мировых судей, развитие арбитражных судов и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации), качественного изменения судебной власти как института не произошло. Недаром Президент Российской Федерации еще в послании Федеральному Собранию 2005 года указал на необходимость развития судебной системы, повышение эффективности правосудия, разви-

тия доверия граждан к суду и повышения авторитета судебной власти. И такие претензии вполне обоснованы, поскольку судебная система Российской Федерации, около 80 процентов которой продолжают составлять суды общей юрисдикции, по сути, не претерпела существенных трансформаций, а только несколько дифференцировала расширила свои институты, однако, суд для граждан России не стал ни скорым, ни истинно справедливым.

В работе специально обращается внимание на то, что в последнее время особую актуальность приобретает еще один вопрос, который в той или иной степени может коснуться вопроса реализации права законодательной инициативы судами. «Особо следует сказать о необходимости формирования механизма международного судебного и иного контроля и защиты естественных прав и свобод личности, создания общемирового порядка… соотношение Конституции Российской Федерации и международного договора…порядка разрешения коллизий между нормами международного договора и внутригосударственного законодательства, юридические процедуры их преодоления»[7].

**Вторая глава – «Правовое и организационное обеспечение реализации права законодательной инициативы судами Российской Федерации»** – состоит из трех параграфов.

*В первом параграфе – «Правовое и организационное обеспечение реализации права законодательной инициативы Конституционным Судом Российской Федерации»* – рассматривается Конституционный Суд Российской Федерации как новый для России судебный институт. Его историческим предшественником в Советском Союзе был Комитет конституционного надзора РСФСР. В советское время функция конституционного контроля была в ведении Верховного Суда СССР.

Особенностью реализации права законодательной инициативы Конституционным Судом Российской Федерации является практически полное отсутствие практики реализации им своего права законодательной инициативы в виде законопроектов. Эта позиция, вероятно, является принципиальной и обусловлена осознанием, действующим составом судей места Конституционного Суда Российской Федерации в системе органов государственной власти Российской Федерации.

По сути, конституционное полномочие Конституционного Суда Российской Федерации реализовывать права законодательной инициативы является «спящим», как, например, его полномочие выступать с посланием о состоянии конституционной законности, которое Конституционный Суд так ни разу и не реализовал.

По нашему мнению, правы те ученые и практики, которые считают, что в 2009 году в ряде своих постановлений Конституционный Суд Российской Федерации указывает на необходимость уточнения и развития законодательных норм для устранения неопределенности в правовом регулировании и

[7] *Пиголкин А.С.* Проблемы развития российского законодательства // Оценка законов и эффективность их принятия. – М.: Издание Государственной Думы, 2005. С. 164.

обеспечения конституционного смысла применения норм закона. Оспаривавшиеся заявителями положения нормативных правовых актов по шести делам признаны Конституционным Судом Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации в выявленном им конституционно-правовом смысле, по 11 делам – не соответствующими Конституции полностью или в части. Правоприменительные решения по делам 25 заявителей, вынесенные на основании положений, признанных не соответствующими Конституции Российской Федерации или примененных в истолковании, расходящемся с выявленным Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правовым смыслом, подлежат пересмотру[8].

Основанием для реализации Конституционным Судом Российской Федерации права законодательной инициативы является пробел в праве — это отсутствие конкретного нормативного предписания в отношении фактических обстоятельств, находящихся в сфере правового регулирования, иными словами, это отсутствие нормы права для урегулирования какого-либо вида общественных отношений.

Автор признает справедливым утверждение о том, что нормативным и методологическим критерием оценки пробелов в законодательстве для Конституционного Суда Российской Федерации является Конституция Российской Федерации с заложенными в ней принципами юридического равенства (справедливости), верховенства права, правового государства, соразмерности (пропорциональности), баланса конституционно защищаемых ценностей, правовой определенности, недопустимости произвольного толкования закона правоприменителем, неприкосновенности собственности, свободы договора, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, соразмерности ограничения прав и свобод, презумпции невиновности, недопустимости повторного наказания за одно и то же правонарушение, надлежащей правовой процедуры, полной и эффективной судебной защиты, разделения властей и обусловленной им системы сдержек и противовесов и др.

Если позиция судей Конституционного Суда Российской Федерации состоит в том, что они не выступают с законодательными инициативами, то по крайней мере следовало бы реализовать положения части 3 статьи 100 Конституции Российской Федерации, которая предусматривает, что палаты Федерального Собрания могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, **посланий Конституционного Суда Российской Федерации.**

Данная норма предполагает форму участия Конституционного Суда Российской Федерации в механизме управления делами государства. Представляется, что такая конституционная, ответственная работа могла бы быть чрезвычайно востребована законодателем, иными институтами государства и как оценка своего труда, и как стимулирующий конституционный механизм совершенствования правового пространства и собственной деятельности.

[8] См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» в 2009 году //www.sovfed.gov.ru

Право законодательной инициативы Конституционным Судом Российской Федерации на данном этапе не реализуется, но может быть им использовано по мере необходимости. Поэтому «скрытая» форма участия Конституционного Суда Российской Федерации в законотворческом процессе может состоятся через оглашение Посланий Конституционного Суда Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. В нем как раз и будут отражаться основные направления правовой политики Российской Федерации.

Именно так, не вторгаясь в прерогативы других органов государственной власти, Конституционный Суд Российской Федерации может использовать различные правовые рычаги устранения пробелов в законе, указывая законодателю и правоприменителям возможные или необходимые пути выхода из неконституционной ситуации.

В диссертации отстаивается тезис о том, что неукоснительное исполнение всеми органами государственной власти решений Конституционного Суда Российской Федерации обеспечивает режим конституционной законности, от него зависит в целом совершенствование системы законодательства.

В целом диссертант считает, что конституционное полномочие Конституционного Суда Российской Федерации, предусматривающего его право выступать с законодательной инициативой является избыточным, включенным в Конституцию Российской Федерации в целях формально юридического соблюдения равенства полномочий Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации как судебный орган конституционного контроля, основной целью которого является обеспечение защиты Конституции Российской Федерации, не может, по нашему мнению, непосредственно участвовать в оценке какого-либо аспекта состояния законодательства и текущих проблем законотворческой деятельности, используя свое право законодательной инициативы.

*Во втором параграфе – «Практика правового и организационного обеспечения реализации права законодательной инициативы Верховным Судом Российской Федерации»* – рассматривается праввое состяние Верховного Суда Российской Федерации как субъекта права законодательной инициативы. В отличие от Конституционного Суда Российской Федерации Верховный Суд Российской Федерации имеет значительно большую историю, в том числе в части реализации законодательных полномочий.

В силу того, что Россия является правопреемницей СССР, основные компетенционные полномочия Верховный Суд Российской Федерации унаследовал от Верховного Суда СССР. Верховный Суд СССР являлся единственным и полновластным органом судебной власти, проводящим в жизнь советскую политику в сфере правосудия и традиционно оказывающий большое влияние на формирование советского законодательства. В советской системе он напрямую руководил судами всех уровней.

Автор считает, что правовая регламентация конституционного полномочия Верховного Суда Российской Федерации по реализации им права законодательной инициативы на сегодняшний день практически отсутствует, а практика реализации этого права основана на сложившихся в Аппарате Верховного Суда Российской Федерации административных обыкновениях.

Создается впечатление, что Верховный Суд Российской Федерации мало интересуют вопросы реализации собственного права законодательной инициативы. Между тем, статистика показывает, что эффективность работы Верховного Суда даже без формализованных ограничений не очень то и высока. Удельный вес законопроектов Верховного Суда, ставших федеральными законами в общем числе федеральных законов в текущем созыве Государственной Думы, составляет менее 1% (точнее 0,62%)[9].

Показатель эффективности реализации Верховным Судом Российской Федерации права законодательной инициативы в текущем созыве Государственной Думы, то есть соотношение принятых законов к внесенным законопроектам составляет 61,8%.

*В третьем параграфе – «Практика правового и организационного обеспечения реализации права законодательной инициативы Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации»* – рассматривается практика работы Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации как субъекта права законодательной инициативы. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации наделен правом законодательной инициативы по вопросам его ведения, которую он реализует как путем внесения в Государственную Думу собственных законопроектов, так и путем внесения поправок к проектам, инициированным другими государственными органами, депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации.

Делается вывод о том, что правовая регламентация реализации права законодательной инициативы у Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации конечно современнее, но немногим полнее, чем у Верховного Суда Российской Федерации.

**Третья глава – «Оптимизация реализации права законодательной инициативы судами Российской Федерации» –** состоит из трех параграфов.

*В первом параграфе – «Теория совершенствования законопроектной и законодательной деятельности»* **–** раскрывается положение об изменении содержания законодательства в условиях реформируемого российского общества принципиально меняется, обостряется потребность в новых индикаторах эффективности практики его применения. На первый план выходят критерии соответствия законодательного регулирования гуманитарно-правовой стратегии как системе долговременных целей укрепления гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также полноты и качества законодательного обеспечения масштабных и глубинных реформ.

[9] См.: Приложение № 1.

Многие недостатки законотворчества определяются слабостью или отсутствием в арсенале законодателя инструментов и процедур, обеспечивающих качественную экспертизу сложных законопроектов, в том числе проверку их основных положений на соответствие принципам построения права, стратегическим целям и приоритетам государственной политики. Законы готовятся и принимаются нередко без достаточной экспертизы последствий их реализации, увязки с существующем законодательством и нормами международного права, в интересах лоббирования отдельных социальных групп, в том числе новых собственников.

То же самое относится к решению задач комплексного правового регулирования сложных проблемных ситуаций, подготовки системно увязанных изменений массива норм, регулирующих различные сферы общественных отношений, к способности реального прогнозирования экономических, социально-политических и иных последствий принятия законов, обеспечению аналитической деятельности законодательного процесса.

Федеральное законодательство зачастую не успевает за быстро меняющимися реалиями государственной и общественной жизни. Возникающие в этой связи пробелы в законодательстве порождают много неурегулированных вопросов и споров по поводу осуществления государственной власти, охраны прав личности, собственности и др.

Следует также отметить бессистемность и хаотичность в формировании массива нормативных правовых актов: нарушение приоритетов в правовом регулировании; погоню за количеством законов как самоцель; несбалансированность в системе действующего законодательства, принятие новых законов без увязки их с уже действующими, нарушение системных связей между законами и подзаконными актами, между законами и договорами; отсутствие единства терминологии, нарушающее согласованность системы правовых актов; неоправданная поспешность подготовки проектов важнейших правовых решений; несоблюдение выработанных практикой правотворчества правил законодательной техники.

Принятие мер по подготовке и реализации современной концепции законодательного регулирования общественных отношений на всех стадиях законодательного процесса, отвечающей требованиям времени, становится одним из приоритетов.

В первую очередь приоритетной должна стать система законодательного регулирования, охватывающая весь «жизненный цикл» закона – от определения необходимости его принятия, его целей до признания закона утратившим силу.

Во-вторых, система законодательного регулирования должна охватывать все элементы, необходимые для обеспечения качества законодательства и эффективного применения законов. Основными функциональными элементами системы являются: целеполагание, разработка законопроекта, реализация права законодательной инициативы, принятие закона, создание условий для его эффективной реализации, правоприменительная деятельность, контроль и мониторинг действия закона. Необходимым элементом должен

быть механизм, обеспечивающий совершенствование всей системы законодательного регулирования, основанный на объективных оценках ее эффективности.

В-третьих, основы построения системы законодательной деятельности, оптимизация всех стадий законодательного процесса, ее организации и функционирования должны устанавливаться на законодательном уровне (и только потом – регламентами органов государственной власти).

В-четвертых, каждый субъект законодательной инициативы, включая суды Российской Федерации федерального уровня, должен иметь четко очерченную компетенцию, соответствующую его конституционным полномочиям, и нести ответственность за конечный результат своей деятельности.

Одним из слабых мест системы законодательного регулирования является определение целей и планирование законопроектной работы. На высшем уровне политического планирования необходимо формировать принципы, основы и базовые ценности государственной политики, которые могут устанавливаться на законодательном уровне. Вопрос о статусе подобных актов требует тщательной проработки.

В диссертации специально обращается внимание на то, что на этапе реализации принятых законов крайне важно обеспечить мониторинг правоприменительной практики для оценки эффективности принимаемых законов. Мониторинг законодательства должен дополняться жестким контролем за применением законов органами государственной власти.

Большие надежды возлагаются на общественную экспертизу законопроектов. Создание Общественной палаты Российской Федерации есть признание необходимости и важности общественного контроля за законотворческой деятельностью властных субъектов. Оценка конечных результатов законодательного регулирования общественных отношений должна осуществляться по объективным показателям, отражающим базовые интересы личности, общества и государства. В ее объективном и всестороннем характере должны быть заинтересованы, прежде всего, сами субъекты законодательной деятельности. А это возможно лишь в случае, если законодатель как субъект государственной политики несет политическую ответственность за эти результаты.

В мировой практике имеется положительный опыт взаимодействия не только политических, но и экономических институтов.

*Во втором параграфе – «Направления совершенствания правовой регламентации реализации права законодательной инициативы судами Российской Федерации»* – подчеркивается, что потенциал органов судебной власти в совершенствовании, формировании законодательства, оценке его состояния и эффективности применения является недостаточно востребованным. Наряду с общими направлениями деятельности и формами работы органов судебной власти существует специфика для судов различной юрисдикции, определяемая их правовой природой.

Осмысление вопросов повышения эффективности органов судебной власти в реализации ими федерального права законодательной инициативы не-

разрывно связано с основными направлениями развития российской государственности и в том числе с обсуждаемыми в обществе моделями развития судебной системы.

В диссертации рассматривается проект федерального закона № 97700183-2 «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов», подготовленный Государственной Думой ко второму чтению, но не принятому в окончательной редакции, анализируются три отдельные статьи, касающиеся права судов на законодательную инициативу.

Анализ состояния законодательной деятельности и реализации права законодательной инициативы показывает, что качество принимаемых законов могло бы быть значительно выше, если бы все этапы работы субъектов права законодательной инициативы регулировались на законодательном уровне. По нашему мнению весь комплекс вопросов связанных с законопроектной и законодательной деятельностью может быть разрешен путем принятия трех законов, описывающих: статус Федерального Собрания, систему нормативных правовых актов в Российской Федерации и порядок принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов. Крайне важно разрабатывать указанные законы именно «в пакете», поскольку ранее предпринимавшиеся попытки их подготовки не были успешными именно ввиду невозможности корректного определения предметов каждого из указанных законов.

*В третьем параграфе – «Предложения по совершенствованию организационных аспектов реализации права законодательной инициативы судами Российской Федерации»* – вопросы по повышению качества организации деятельности по реализации права законодательной инициативы автор разделяет на общие, относящиеся в одинаковой степени ко всем субъектам права законодательной инициативы и специальные, которые можно предложить рассматривать с учетом специфики деятельности судов. Основной акцент в организационных предложениях делается на этап прохождения законопроекта в Государственной Думы, и вероятно это справедливо, поскольку именно в этой палате парламента происходит наиболее существенная трансформация идей субъектов права законодательной инициативы.

Самым распространенным организационным решением поддерживаемом и на официальном уровне и в науке является постановка законопроектной деятельности на долгосрочную плановую работу. Можно согласиться с мнением о том, что не ограничивая инициативу субъектов права законодательной инициативы, в то же время нужно ввести общероссийский план законодательных предложений и законопроектов субъектов, а не только план законодательных работ парламента на определенный период, утверждаемый палатами Федерального Собрания Российской Федерации. Разрабатываться такой план должен с участием исполнительной власти с наделением ее координационными функциями (например, Минюстом России).

Такая координация позволила бы: устранить дублирование законопроектов; учитывать «групповые» региональные интересы нескольких субъектов в разработке законопроекта; объединить усилия субъектов Российской

Федерации и федеральных органов власти в подготовке законов на федеральном уровне[10].

Вопросы повышения внутренней организации судов в деятельности по одному направлению, в частности в реализации права законодательной инициативы можно решать только в комплексе с кардинальной перестрой кой всей судейской работы, не связанной с непосредственным разбирательством дел. Для повышения эффективности деятельности судов требуется системное совершенствование судебной системы. Эта работа уже проводится. Так, проведено существенное обновление руководства Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. В арбитражное судопроизводство внедряются новейшие технологии обеспечения открытости деятельности органов судебной власти, включающие прямое интернет-вещание судебных заседаний, размещение в свободном доступе решений судов, создание электронных «досье» судебных дел, применение мобильных способов оповещения участников процесса о судебных заседаниях и др.

Существенно может повысить эффективность реализации права законодательной инициативы судами Российской Федерации привлечение к законопроектной работе и законодательной деятельности представителей органов судейского сообщества.

Вопрос об участии органов судейского сообщества в законодательном процессе еще в 2000 году предметно рассматривался президиумом Совета судей. В постановлении принятом по итогам обсуждения Совет судей признал, что «в целом участие органов судейского сообщества в законотворческом процессе не всегда эффективно». По мнению президиума Совета судей «вызвано это тем, что представители судебной власти участвуют в законопроектной работе, проводимой непосредственно в органах законодательной власти, эпизодически и лишь по своей инициативе».

В **заключении** диссертации формулируется основные выводы и обобщения, представляющие, по мнению автора, наибольший интерес, предлагаются теоретические и практические рекомендации, определяются некоторые актуальные направления последующих исследований данной проблемы.

**По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

**Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ**

1. *Скворцов-Савельев И.А.* Правовое и организационное обеспечение реализации права законодательной инициативы Конституционным Судом Российской Федерации: Статья [Текст] // И.А.Скворцов-Савельев / Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2008. № 1. С. 128-131.
2. *Скворцов-Савельев И.А.* Практика правового и организационного обеспечения реализации права законодательной инициативы Высшим

[10] *Прохоров М.В.* Некоторые проблемы реализации права законодательной инициативы субъектами РФ // Конституционное право. 1998. № 1. С. 10.

Арбитражным Судом Российской Федерации: Статья [Текст] // И.А.Скворцов-Савельев /Юридическая мысль. 2010. № 1. С 201-203.
3. *Скворцов-Савельев И.А.* Правовое и организационное обеспечение реализации права законодательной инициативы Конституционным Судом Российской Федерации: Статья [Текст] // И.А.Скворцов-Савельев / Российский судья. 2008. № 9. С. 10-12.

**Иные издания**

4. *Скворцов-Савельев И.А.* Практика правового и организационного обеспечения реализации права законодательной инициативы Верховным Судом Российской Федерации: Статья [Текст] // И.А.Скворцов-Савельев /Юридическая мысль. 2006. № 7 (спецвыпуск). С 201-203.
5. *Скворцов-Савельев И.А.* Право законодательной инициативы: историческая эволюция: Статья [Текст] // Г.А. Мартьянов, И.А.Скворцов-Савельев /В сб.: Политика. Власть. Право. Вып. 10. /Под ред. С.А.Комарова. – СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 2006. С. 70-78.
6. *Скворцов-Савельев И.А.* Взаимодействие органов местного самоуправления и градообразующих предприятий в области социальной сферы (анализ правоприменительной практики): Статья [Текст] //А.В.Рыбцева, И.А.Скворцов-Савельев /Мир человека. 2007. № 3. С. 5-15.
7. *Скворцов-Савельев И.А.* Реализация права законодательной инициативы Конституционным Судом Российской Федерации: Статья [Текст] // А.Ф.Маруков, И.А.Скворцов-Савельев /В сб.: Политика. Власть. Право. Вып. 12 /Под ред. С.А.Комарова. – СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 2008. С. 72-75.