

УДК 342.537.31

DOI 10.21661/r-116578

*O.A. Фомичева*

## **ДЕПУТАТЫ КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ**

**Аннотация:** предметом данного исследования является практика терминологии, применяемая в законодательстве субъектов Российской Федерации при регулировании вопросов предоставления права законодательной инициативы депутатам, отношении законодательного органа власти в России. Проводится анализ нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации с целью выделения системного подхода к организации законотворческого процесса на стадии законодательной инициативы депутатами в региональных парламентах. Исследование основных понятий, употребляемых по отношению к депутатским объединениям в региональных парламентах как субъекту права законодательной инициативы, позволил сформулировать вывод о месте депутата и депутатских объединений в механизме законодательной инициативы.

**Ключевые слова:** депутат, законодательная инициатива, законодательный процесс, комитеты, комиссии, субъекты Российской Федерации, депутатские объединения.

*O.A. Fomicheva*

## **THE DEPUTIES AS SUBJECTS OF LEGISLATIVE INITIATIVES**

**Abstract:** the terminology practice, which is used in the legislation of constituent entities of the Russian Federation at the legislative initiative deputies right is a subject of research to the legislative authority in Russia. The article shows the analysis of legal acts of constituent entities of the Russian Federation in order to highlight a systematic approach to the organization of the legislative process at the stage of the legislative initiative by deputies in regional parliaments. The investigation of the basic concepts used in relation to the association of deputies in regional parliaments as a subject of

*legislative initiative, has allowed to formulate the conclusion about the place of the deputy and deputy groups in the mechanism of legislative initiative.*

**Keywords:** *deputy, legislative initiative, legislative process, committees, commissions, constituent entities of the Russian Federation, deputy groups.*

Процесс принятия законодательства достаточно сложный и обращает внимание ученых в различных сферах, особенно по определению правил законотворчества [1]. Назначение законотворческой инициативы состоит в выявлении необходимости законодательного регулирования отношений, интересов граждан, юридических лиц, общественных организаций, религиозных сообществ и иных участников общественной жизни. Расширение круга субъектов права законотворчества обеспечивает возможность реализации интересов различных слоев и социальных групп населения. Социальные интересы, получившие правовое закрепление, составляют категорию правовых интересов [2, с. 270]. Одна из форм реализации правовых интересов – это реализация законодательной инициативы.

Законотворческие инициативы генерируются в законодательные инициативы с последующей их реализацией в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации или в региональных законодательных (представительных) органах государственной власти в установленном порядке. Круг субъектов права законодательной инициативы федерального парламента определен в статье 104 Конституции Российской Федерации. Законодательная инициатива в федеральном парламенте согласно Конституции Российской Федерации реализуется депутатами, а согласно федеральному законодательству [3] депутатом. Предполагается, что возникают несоответствия по числу депутатов: единолично, либо группой. Позиция Конституционного Суда Российской Федерации определяет, что депутат Государственной Думы имеет право законодательной инициативы [4]. Но форму реализации такого права не устанавливается. На практике законодательная инициатива единолично депутатом в федеральном законодательном процессе не реализуется.

Порядок образования депутатами федерального парламента структурных компонентов из числа депутатов Государственной Думы для разработки и внесения законопроектов Регламентом палаты не определен. Хотя установление депутатов Государственной Думы в числе субъектов права законодательной инициативы предполагает разработку методики по реализации депутатами (группой депутатов) законопроектов.

Начало регионального законотворческого процесса обусловлено правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти. Такое право устанавливается Федеральным законом №184-ФЗ от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее Закон №184-ФЗ от 6 окт. 1999 года). Закон содержит императивные условия по наделению права законодательной инициативы. Одним из субъектов права законодательной инициативы являются депутаты. Федеральное законодательство предоставляет диспозитивные начала к определению субъектами Российской Федерации самостоятельно регулировать круг депутатских объединений. Вопрос регулирования права законодательной инициативы основан на принципе многообразия, но анализ практики субъектов Российской Федерации позволяет выделить некоторые группы в составе депутатских объединений как субъектов права законодательной инициативы.

Федеральный закон №184-ФЗ от 6 октября 1999 года использует понятие «депутаты». В региональных источниках права данное понятие получает широкую трактовку. Предполагается, что численность депутатов включает не менее двух (во множественном числе). Субъекты Российской Федерации раскрывают собственное содержание данного понятия в региональных нормах права. Во всех Основных законах субъектов Российской Федерации указывается формулировка «депутаты» без указания на численность и содержание. Дополнительно под этим понятием субъекты Российской Федерации понимают структурные компоненты регионального парламента:

- депутат единолично (Алтайский край, Калужская область, Красноярский край, Ивановская область, Иркутская область, Тверская область, Ненецкий автономный округ, Республика Алтай);
- Председатель (Пензенская область, Республика Коми, Республика Калмыкия, Магаданская область);
- Комитеты и/или комиссии (Оренбургская область, Москва, Московская область, Ленинградская область, Приморский край, Тюменская область, Калужская область, Краснодарский край, Новосибирская область, Удмуртская Республика, Тульская область, Рязанская область, Республика Коми, Чувашская Республика, Орловская область, Республика Башкортостан, Омская область, Нижегородская область, Республика Марий Эл, Липецкая область, Ивановская область, Самарская область, Костромская область, Курганская область, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Пермский край, Республика Калмыкия, Республика Тыва, Тамбовская область, Республика Крым, Ямало-ненецкий автономный округ, Республика Алтай, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра);
- Совет законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (Удмуртская Республика, Республика Коми, Орловская область, Брянская область, Самарская область, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Псковская область);
- Фракции (Оренбургская область, Москва, Московская область, Ленинградская область, г.Санкт-Петербург, Тюменская область, Калужская область, Удмуртская Республика, Владимирская область, Орловская область, Нижегородская область, Брянская область, Ивановская область, Самарская область, Пермский край, Республика Тыва, Тверская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра);
- Органы, в состав которых входят депутаты (Московская область, Орловская область);

- 
- Депутатские объединения (Оренбургская область, Брянская область, Саратовская область, Костромская область, Пермский край, Тверская область, Тамбовская область, Ямало-ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра)
  - Только постоянные комитеты (Хабаровский край, Калининградская область Алтайский край, Краснодарский край, Брянская область, Тверская область, Магаданская область).

Субъекты Российской Федерации в понятии «депутаты» используют правовое закрепление в качестве «органов» парламента без указания на депутатов (г. Санкт-Петербург). При этом понятия «органы» не входят в понятие «депутатские объединения», поскольку между ними указывается союз «и» [5]. В составе парламента имеются и вспомогательные органы. При осуществлении такого изложения законодательства правом законодательной инициативы наделяются и вспомогательные структурные компоненты, например, аппарат, или экспертные комиссии. Предполагается, что использование права законодательной инициативы не противоречит федеральному законодательству, но уточнить субъект права целесообразно.

Депутат является самым приближенным к законодательному процессу субъектом права законодательной инициативы. Правовая природа статуса депутата Государственной Думы многогранна и окончательно в законе не проявлена. Депутат является представителем народа, поэтому именно на депутатские группы возлагается основы механизма разработки будущих законопроектов. Организационные основы региональных парламентов в России определяется депутатами самостоятельно с учетом установлений ограничений на федеральном уровне. Современное развитие российской модели федеративных отношений предполагает динамичную модернизацию законодательства в сфере системной организации органов государственной власти в субъектах Российской Федерации. О чем свидетельствует практика правового регулирования структурных компонентов, в которые объединены депутаты для реализации законодательной инициативы.

Депутат как единичный структурный компонент парламента определен как самостоятельный правовой элемент системы (парламента или палаты Федерального Собрания), и одновременно как составной компонент фракции, комитета, комиссии, председатель комитета/комиссии, и т. д. Комитеты и комиссии парламента – это основные постоянно действующие структурные единицы парламента, посредством которых осуществляется работа в палатах Федерального Собрания Российской Федерации. Комиссии и комитеты во всех мировых парламентах структурированы в его системную организацию и представляют самостоятельный социально-политический институт демократических парламентов [6]. В них осуществляется основная законотворческая работа. Конституция Российской Федерации устанавливает структурные единицы федерального парламента в виде комитетов и комиссий, но не вводит ограничения по их количественному составу. Поэтому большинство субъектов Российской Федерации возлагают именно на комиссии и комитеты право реализации законодательной инициативы.

### ***Список литературы***

1. Авакян С.А. Десять конституционно-правовых «заповедей» законотворчества // Вестник Моск.ун-та. Серия 11. Право. – 2010. – №1. – С. 6–28.
2. Евстифеев Д.М. Потребности и интересы личности: общетеоретический и конституционно-правовой аспекты // Уральский форум конситуционалистов (Екатеринбург, 5–9 октября 2015 года). Выпуск 1 / Отв. ред. М.С. Саликов. – Екатеринбург: Издательский дом Уральского государственного юридического университета, 2016. – С. 267–277.
3. Федеральный закон от 08.05.1994 года №3-ФЗ (ред. от 03.05.2016 г.) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – №28. – Ст. 3466.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 года №4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – №8. – Ст. 868.

5. Устав Санкт-Петербурга: принят Законодательным Собранием г. Санкт-Петербург (ред. от 13.07.2015 г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 1998. – №5–6. – С. 3.

6. Lawrence D. L. and Davidson R. H., 1998. Parliamentary committees: Changing perspectives on changing institutions. The Journal of Legislative Studies, 4 (1, March): 1–20.

---

**Фомичева Ольга Анатольевна** – канд. юрид. наук, доцент кафедры менеджмента Орский гуманитарно-технологический институт (филиал) ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный университет», Россия, Орск.

**Fomicheva Olga Anatolievna** – candidate of juridical sciences, associate professor of the Department of Management at the Orsk Humanitarian and Technology Institute (Brunch) FSBEI of HE «Orenburg State University», Russia, Orsk.

---