

А.Р. Нематов

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА И ФОРМЫ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПО КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)

**Аннотация.** В статье рассматривается осуществления законодательной инициативы субъектами правотворческой деятельности в соответствии с Конституциями Республики Таджикистан и Российской Федерации. Статья также проводит параллели между субъектами законодательной инициативы Таджикистана и России и указывает на многообразие форм осуществления законодательной инициативы. Конституция Республики Таджикистан и Российской Федерации закрепляя почти одинаковы составы субъектов право законодательной инициативы, в то же время в них прослеживается некоторая специфичность. Отличие института законодательной инициативы также прослеживается в форме её реализации в вышеназванных странах. В процессе исследования использовались такие методы научного познания, как сравнительно-правовой метод, социологический, статистический методы исследования проведенный нами анализ дает право сделать некоторые выводы. Во-первых, законодательная инициатива, состоит из совокупности правовых отношений, направленных на регулирования отношений возникающих по поводу внесения и обязательного рассмотрения законопроекта в Парламенте. Настоящие правоотношения возникают между Парламентом, с одной стороны и субъектами законодательной инициативы с другой. Во-вторых, круг субъектов обладающих правом законодательной инициативы и формы её реализации в государстве обусловлено его устройством, формой правления и правовой системой. В – третьих, носителями права законодательной инициативы, в основном, обладают органы государственной власти в лице парламента, главы государства и правительства, местные и/или региональные представительные органы, в некоторых странах также высшие судебные органы. Это право закрепляется на конституционном уровне. В-четвертых, на современном этапе в условиях демократизации всех сфер общественной жизни требуется расширения круга субъектов законодательной инициативы и включение в этот круг также граждан и высших судебных органов страны (на практике Таджикистана – Верховный суд и Высший экономический суд).

**Ключевые слова:** законодательная инициатива, Республика Таджикистан, Российская Федерация, Конституция, правотворчество, субъекты законодательной инициативы, общественная инициатива, законодательная инициатива суда, парламент, органы исполнительной власти.

Законодательная инициатива та первоначальная и ответственная стадия законотворчества, где ставится вопрос о разработке, принятии, изменении или отмене конкретного закона и началом осуществления законодательной процедуры по рассмотрению законопроекта в Парламенте. Она предусматривает порядок, сроки представления законопроекта на рассмотрение, а в последующем, возможно, и его принятие парламентом.

На первый взгляд малозначительная и короткая по времени стадия на самом деле представляет собой сложные правовые отношения по подготовке законопроекта с соответствующими правами и обязанностями сторон, и соблюдением особой процедуры представления законопроектов в парламент. Эти сложные отношения возникают между субъектами законодательной инициативы и парламентом. Содержание же этих правоотношений составляет совокупность прав и обязанностей между названными субъектами по вопросу принятия законопроекта на рассмотрение. По

этому поводу, Н.М. Коркунов пишет, инициатива есть официальное возбуждение вопроса об издании нового закона, имеющее ту силу, что официально возбужденный вопрос должен быть обсужден законодательным учреждением.<sup>1</sup>

Закон Республики Таджикистан «О нормативных правовых актах» от 26.03.2009 г. дает следующее понятие: «Законодательная инициатива – официальное внесение на рассмотрение законодательного органа проекта закона Республики Таджикистан или законодательных предложений органом, либо должностными лицами, определенными Конституцией Республики Таджикистан»<sup>2</sup>.

Интересное определение законодательной инициативы дает В.В. Цветков: институт законодательной

<sup>1</sup> Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. – СПб., 2003. – с. 366.

<sup>2</sup> Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 2009. – № 3. – Ст. 99.

инициативы – это относительно обособленный, активно функционирующий блок норм конституционного и сопутствующего ему процессуального права, направленный на регулирование отношений, возникающих между субъектом права законодательной инициативы и высшим представительным органом государственной власти по поводу принятия к рассмотрению соответственно оформленного законодательного предложения<sup>3</sup>.

Конституция Республики Таджикистан и Российской Федерации закрепила состав субъектов, обладающих правом законодательной инициативы. В конституциях этих стран закреплены почти одинаковые субъекты права законодательной инициативы и в то же время в них прослеживается некоторая специфичность.

В соответствии со ст. 58 Конституции Таджикистана, правом законодательной инициативы обладают члены Маджлиси милли (верхняя палата Парламента), депутаты Маджлиси намояндагон (нижняя палата Парламента), Президент Республики Таджикистан, Правительство Республики Таджикистан, Маджлис народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области.

Согласно ст. 104 Конституции Российской Федерации, право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации, а также Конституционному суду Российской Федерации, Верховному суду Российской Федерации и Высшему арбитражному суду Российской Федерации по вопросам их ведения<sup>4</sup>.

Как видно из положений конституций двух стран, правом законодательной инициативы выступают носители государственной власти в лице главы государства, законодательной и исполнительной власти. В случае с Российской Федерацией – и носители судебной власти.

Президент и Правительство являются основными субъектами законодательной инициативы. Мировая практика свидетельствует о том, что значительная часть законопроектов в Парламент вносится Президентом и Правительством, а в парламентских республиках ещё и Премьер-министром. Как по Конституции России, так и по Конституции Таджикистана, Президент и Правительство наделены правом законодательной инициативы. Президент как глава государства, а в условиях Таджикистана ещё и как глава исполнительной власти обладает широкими полномочиями в осуществлении права законодательной инициативы. К примеру, в Тад-

жикистане Президентом в Парламент вносится больше половины законопроектов.

Среди активных субъектов законодательной инициативы выступают члены и депутаты палат Парламента. В России – это члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, а в Таджикистане – члены Маджлиси милли и депутаты Маджлиси намояндагон. Анализ ст. 104 Конституции Российской Федерации показывает, что наряду с членами Совета Федерации, правом законодательной инициативы обладает сам Совет Федерации, в Таджикистане такое не наблюдается. Такое положение в федеративных государствах представляется нам более приемлемым и правильным, потому как есть вопросы общенационального, общефедерального, общегосударственного масштаба, инициатива решения которых должна исходить в целом от Совета Федерации, состоящего из представителей всех субъектов федерации. Вопросы же регионального масштаба, решение которых возможно на уровне федерации, может осуществляться отдельными членами Совета Федерации, которые представляют интересы этого субъекта федерации в верхней палате Парламента.

На современном этапе широкое распространение получила практика совместного инициирования законопроектов членами и депутатами обеих палат Парламента. Хотя последнее в Конституциях России и Таджикистана, такая практика прослеживается как в России, так и в Таджикистане. Например, в Таджикистане членами Маджлиси милли совместно с депутатами Маджлиси намояндагон с 2010 по 2011 г. было инициировано – 5 законопроектов, а с 2011 по 2012 г. – 6<sup>5</sup>. Как пишет А.И. Абрамова, в ходе её осуществления координируются разные интересы, что позволяет более объемно отражать в принимаемом законе назревшие потребности общественного развития, освобождает законодательный орган от длительной и сложной процедуры рассмотрения законопроектов в качестве альтернативных, которая включает в себя направление законопроектов на специальное заключение комитетов, выработку единого текста на основе представленных законопроектов<sup>6</sup>. Таким образом, эта форма законодательной инициативы помогает её субъектам заранее согласовать свои позиции, что способствует усилению координации, согласованию точек зрения по

<sup>3</sup> Цветков В.В. Реализация института законодательной инициативы в современном Российском государстве (общетеоретический аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2008. – с. 7.

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации. – М., 2013. – с. 23.

<sup>5</sup> См.: Зухуров Ш. Доклад председателя Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан // Садои мардум от 2 июня. 2011 г. – № 81–82; Его же. Третья сессия – сессия качества законов // Садои мардум от 29 июня. 2012 г. – № 82–84.

<sup>6</sup> Абрамова А.И. Внесение законопроекта в парламент как форма реализации права законодательной инициативы // Законотворчество в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. – М., 2000. – с. 350.

законопроекту и принятию совместных согласованных правотворческих решений. К тому же это способствует экономии труда, времени и средство в процессе законотворчества.

В соответствии с Конституциями Республики Таджикистан и Российской Федерации, правом законодательной инициативы также обладают местные и/или региональные органы государственной власти, но в России и в Таджикистане закрепление этого положения было продиктовано абсолютно разными причинами и условиями, а также исключениями.

Во-первых, это различие заключается в форме государственного устройства этих государств. Как известно, Таджикистан является – унитарным государством, а Россия – федеративным. Наделение законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации правом законодательной инициативы исходит из федеративной сущности её государственного устройства, что выражается в участии регионов в законодательной деятельности федерального уровня. Наделение субъектов федерации в лице их представительных органов правом законодательной инициативы позволяет им действительно реагировать на ту или иную ситуацию, складывающуюся в стране, и в определенном смысле управлять ею. Это имеет значение особенно для тех случаев, когда вопросы, нуждающиеся в регулировании, находятся за пределами правовой регламентации собственно субъекта Федерации и не могут быть непосредственно нормативно им разрешены<sup>7</sup>. Среди местных органов государственной власти Таджикистана правом законодательной инициативы, в силу географической, климатической и религиозно-культурной специфики, обладают депутаты маджлиса народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области.

Во-вторых, в Российской Федерации правом законодательной инициативы наделены законодательные (представительные) органы всех субъектов федерации. В Таджикистане таким правом обладает лишь представительный орган Горно-Бадахшанской автономной области.

Краеугольным вопросом законодательной инициативы является вопрос о закреплении права законодательной инициативы за народом. Народ как носитель государственной власти осуществляет эту инициативу непосредственно или через своих представителей. Народ может внести законопроекты на рассмотрение Парламента через носителей права законодательной инициативы, в том числе посредством членов Маджлиси милли и депутатов Маджлиси намояндагон

Маджлиси Оли Республики Таджикистан. Вне правового регулирования осталось непосредственное право реализации законодательной инициативы народом. В соответствии со ст. 6 Конституции Таджикистана, для непосредственной реализации власти народа в сфере законотворчества, наряду с его участием в референдуме, следовало бы наделить его правом законодательной инициативы. И мы поддерживаем А.И. Имомова, который считает, что с целью развития законодательной инициативы и демократизации этого демократического института следовало бы закрепить в Конституции инициативу народа в форме самостоятельной подготовки и внесения законопроектов в Парламент<sup>8</sup>. Конечно, здесь необходимо учитывать круг социально активной части населения (к сожалению, он пока ещё узок), уровень правовой просвещенности, политико-правовой культуры населения. Следует разработать и сами механизмы реализации народом права законодательной инициативы.

В свою очередь, эффективное осуществление законодательной деятельности и формирование гражданского общества связаны со становлением общественного мнения в качестве самостоятельного социального института<sup>9</sup>. В чем это может выражаться? Конечно, в создании механизмов взаимодействия между законодателем и представителями общественности в лице институтов гражданского общества. Современные информационные технологии позволяют и упрощают взаимодействие между активными представителями общественности и власти и тем самым способствуют выявлению общественного мнения по тем или иным вопросам общественной жизни и принятию соответствующих правотворческих решений. С этой целью в России принят Указ Президента Российской Федерации «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» от 04.03.2013 г.<sup>10</sup>, который дает возможность гражданам России представить предложения и поставить на голосование в интернете вопросы социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления. Общественная инициатива, получившая в ходе голосования необходимую поддержку (не менее 100 тыс. голосов граждан в поддержку инициативы федерального уровня), направляется в экспертную рабочую группу для проведения эксперти-

<sup>8</sup> Имомов А.И. Органы государственной власти Таджикистана. – Душанбе, 2007. – с. 259 (на тадж. яз.).

<sup>9</sup> Лапаева В.В. Формирование концепции правовой новеллы // Законодательная социология / Отв. ред. В.П. Казимирчук и С. В. Поленина. – М., 2010. – с. 197.

<sup>10</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – М., 11 марта 2013 г. – № 10. – Ст. 1019.

<sup>7</sup> Абрамова А.И. Указ. соч. – с. 348.

зы и принятия решения о целесообразности разработки проекта соответствующего нормативного правового акта и/или об иных мерах по реализации инициативы. Хотя в Таджикистане доступ к информационным технологиям имеет не большая часть граждан, но она является самой активной в общественно-политической жизни страны. Поэтому практика взаимодействия общества и государства в сфере правотворчества посредством информационных технологий является показательной для Таджикистана.

Одно из главных различий Конституций России и Таджикистана в определении субъектов право законодательной инициативы заключается в наделении Конституцией России правом законодательной инициативы Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суд Российской Федерации и Высшего арбитражного суд Российской Федерации по вопросам их ведения. До внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Таджикистан от 22 июня 2003 г. правом законодательной инициативы по вопросам их ведения также обладали Конституционный суд, Верховный суд, Высший экономический суд Таджикистана. Однако с внесением изменений и дополнений в Конституцию республики (2003 г.) судебные органы были исключены из числа субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, что едва ли целесообразно.

Разделение властей является одним из основных признаков демократического и правового государства. Их самостоятельность не исключает их взаимодействия между собой в осуществлении единой государственной власти, непосредственно исходящей от народа. Именно при соблюдении принципа разделения властей определяются основные носители власти в общей структуре государства, и границы между отдельными элементами государственной власти становятся явными. Благодаря этому принципу конкретизируются основа и пределы взаимодействия субъектов верховной государственной власти. Вопросы взаимодействия носителей отдельных ветвей власти многогранны, но главные направления этой деятельности выражаются в основном в сотрудничестве по законотворчеству, рассмотрению и принятию законов, назначению и освобождению высших должностных лиц и др.

Участие судебных органов в правотворчестве, видится в признании за ними самостоятельного осуществления правотворчества (судебное правотворчество) и в представлении судебным органам права законодательной инициативы. Сразу отметим, что мы рассматриваем участие высших судебных органов Таджикистана в правотворческой деятельности государства не через призму осуществления ими самостоятельного правотворчества (судебное правотворчество), а имен-

но через наделение высших судебных органов правом законодательной инициативы, и тем самым их включение в правотворческую деятельность государства. Рассмотрим эти положения подробнее.

Сегодня Таджикистан, имея романо-германскую правовую систему, продолжает традиции реципированного в Европе римского права, к которому приобщился таджикский народ сначала через российскую, а затем советскую правовую систему.

По вопросу признания за судебными органами права самостоятельного правотворчества, на постсоветском пространстве уже давно ведется научная полемика. Здесь есть как сторонники такого признания (Р.З. Лившиц, В.Д. Зорькин, М.Н. Марченко и др.),<sup>11</sup> так и его противники (В.С. Нерсисянц, С. В. Поленина и др.).<sup>12</sup> В Таджикистане сложилась такая же ситуация. Например, К.Н. Холиков задается вопросом: характерны ли особенности нормативного правового акта как такового для актов Конституционного суда Республики Таджикистан<sup>13</sup>? Думается, здесь нет однозначного ответа. Актами Конституционного суда Республики Таджикистан являются его регламент, постановление.

Мы не сомневаемся, что регламент является нормативным правовым актом, который определяет порядок деятельности Конституционного суда и имеет разовый характер. Он не направлен на широкое регулирование общественных отношений, а имеет в основном организационно-процессуальный характер. Поэтому принятие Конституционным судом собственного регламента ещё не говорит о наличии судебного правотворчества в государстве и нормативности принятых им решений.

Что касается постановления Конституционного суда Таджикистана, то законы и другие нормативные правовые акты им не отменяются, а только признаются неконституционными, что, конечно, имеет несколько иное содержание. При отнесении решений судебных органов к нормативным правовым актам следует исходить с позиции наличия в них свойств нормативности, а их в решениях судебных органов, в том числе и постановлениях Конституционного суда Таджикистана

<sup>11</sup> См.: Лившиц Р.З. Судебная практика как источник права // Судебная практика как источник права. – М., 1997. – с. 3–15; Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судебское право. – М., 2007. – с. 512; Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. – 2004. – № 12 (96). – с. 3–9.

<sup>12</sup> Нерсисянц В.С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право (о правоприменительной природе судебных актов) // Судебная практика как источник права. – М., 1997. – с. 34–41.

<sup>13</sup> См.: Холиков К.Н. Конституционный суд Республики Таджикистан: статус, организация и деятельность. – М., 2009. – с. 125–126.



не наблюдается. В свою очередь, не уместно включать в понятие «законодательство» постановления Конституционного суда Республики Таджикистан? В соответствии со ст. 7 Закона РТ «О нормативных правовых актах», где приводится система нормативных правовых актов, постановления Конституционного суда Республики Таджикистан не упоминаются. Правовой акт имеет нормативную природу только тогда, когда он обладает определенной письменной формой, принятый уполномоченным органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или прекращение действия правовых норм, адресован широкому кругу лиц – субъектов права, и является актом длительного действия<sup>14</sup>.

Между тем практика и законодательство некоторых постсоветских стран свидетельствуют о том, что постановления органа конституционного контроля, Верховного суда включены в систему нормативных правовых актов, что говорит о признании за судебной практикой высших судебных органов этих стран самостоятельной правотворческой деятельности. Например, согласно ст. 3 Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24.03.1998 г., в систему нормативных правовых актов включены нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного суда<sup>15</sup>.

Судебная власть, как самостоятельная часть общей системы государственной власти, осуществляет возложенное на нее правосудие (при соблюдении определенного процессуального порядка) по конституционным, гражданским, трудовым, уголовным, экономическим делам. Как пишет В.Е. Чиркин, главное назначение судебной власти – разрешение конфликтов в обществе<sup>16</sup>. Однако осуществление этой функции не означает её полной автономизации и предусматривает тесное переплетение функций судебной власти как с законодательствованием, так и государственным управлением, но они не должны подменять основной функции судебной власти – применения права. В.С. Нерсесянц пишет, что в целом судебная власть в наших условиях может и должна утверждаться и развиваться лишь в русле современного конституционного правопонимания, на основе и в границах строгого и последовательного соблюдения принципа разделения властей и требований конституционно-правовой законности. С такой правовой перспективой явно расходятся представления о наделении российского суда не принадлежащими ему и не присущими его природе правотвор-

ческими полномочиями<sup>17</sup>. Поэтому придание судебной практике статуса судебной правотворческой деятельности нам кажется сомнительным.

Одним из основных доводов ученых-юристов, поддерживающих судебное правотворчество, является закрепление права толкования Основного закона за органами конституционного контроля. Право толкования Конституции Конституционным судом очень тесно соприкасается с правотворчеством, особенно, по мнению ученых-юристов с судебным правотворчеством. Так, В.И. Крусс пишет, что нужно признать основным субъектом правотворчества орган, конституционно уполномоченный к официальной и исключительной интерпретации текста Конституции, т.е. Конституционный суд<sup>18</sup>. Возникает вопрос: как же быть в случае с Таджикистаном, когда исключительное право интерпретации Конституции принадлежит парламенту, и осуществляется оно в порядке и в форме конституционного закона. Согласно ст. 61 Конституционного закона РТ «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан» от 19.04.2000 г., право толкования Конституции дается Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан в том же порядке, в каком рассматриваются конституционные законы, и принимается в виде конституционных законов<sup>19</sup>. В.И. Крусс прав в одном, что в условиях Таджикистана результаты толкования Конституции являются нормативным актом и результатом правотворческой деятельности, так как толкование Конституции, осуществляемое парламентом и принимаемое в форме конституционного закона, проходит все стадии законотворческого процесса и обладает всеми реквизитами нормативного правового акта. Это ещё один аргумент в подтверждение того, что высшие судебные органы Таджикистана не обладают правом самостоятельного правотворчества.

Особого внимания заслуживают взаимоотношения судебной власти с законодательной. Сегодня взаимодействие законодательной и судебной власти, на первый взгляд, выражается в применении судебными органами законодательных актов парламента и участии законодательной власти в формировании высших судебных органов государства. Судебные органы охраня-

<sup>14</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Современное публичное право. – М., 2008. – с. 248.

<sup>15</sup> См.: Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах». – Алматы, 2005. – с. 4.

<sup>16</sup> Чиркин В.Е. Законодательная власть. – М., 2008. – с. 156.

<sup>17</sup> Нерсесянц В.С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право (о правоприменительной природе судебных актов) // Судебная практика как источник права. – М., 1997. – с. 41.

<sup>18</sup> Крусс В.И. Правотворчество и конституционализм // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации / Под общ. ред. С. В. Полениной, В.М. Баранова и Е.В. Скурко. – Н. Новгород, 2007. – с. 60–61.

<sup>19</sup> Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – Душанбе, 2000. – № 4. – Ст.108.

ют и применяют принятые парламентом нормативные правовые акты, а в случае нарушения восстанавливают их. В свою очередь парламент во многих государствах назначает или одобряет кандидатуру председателей высших судебных органов.

В общей системе взаимоотношений судебной и законодательной власти доминирует сотрудничество. По нашему мнению, именно в сотрудничестве между законодательной и судебной властью наблюдается равное отношение друг к другу как носителям отдельных ветвей власти, чего не скажешь между исполнительной и судебной властями. Так, в государствах, развивающих институты демократии, в некотором отношении первая доминирует над второй.

Однако сотрудничество законодательной и судебной ветвей власти может осуществляться и в других плоскостях. Например, особый характер взаимоотношений судебной власти с законодательной в сфере правотворчества мог бы выразиться в представлении высшими судебными органами предложений по совершенствованию законодательства. Полагаем, что эти взаимоотношения могли бы сопровождаться представлением конструктивных предложений по восполнению пробелов в законодательстве. Роль судебных органов в совершенствовании законодательных актов могла бы быть существенной, если бы судебные органы в лице их высших органов обладали правом законодательной инициативы. С. В. Бошно пишет, что действия по выявлению пробелов в праве и представление предложений по их восполнению путем внесения законопроектов в парламент – такой видится роль судебных органов при использовании права законодательной инициативы<sup>20</sup>. Конечно, роль судебных органов в выявлении пробелов в законодательстве, которые обнаруживаются именно на стадии правоприменительной практики, огромна. Поэтому наделение органов судебной власти правом законодательной инициативы могло бы разрешить проблему неэффективности правового регулирования путем внесения соответствующих законопроектов в парламент по вопросам их ведения. А это возможно только в том случае, если судебные органы обладают правом законодательной инициативы. По этому пути пошли многие постсоветские республики, в том числе Российская Федерация, Республика Азербайджан и др.

Обобщая сказанное, отметим, что спор об участии судебных органов Таджикистана в правотворчестве должен проходить в плоскости наделения их правом законодательной инициативы и определения круга вопросов, по которым они могут реализовать инициативу внесения законопроектов в Парламент.

Проблема наделения высших судебных органов правом законодательной инициативы требует рассмотрения следующих вопросов: во-первых, все ли высшие судебные органы в государстве должны обладать правом законодательной инициативы (субъектный состав)?; во-вторых, по каким вопросам следует наделить судебные органы правом законодательной инициативы? С. В. Бошно считает, что в данном случае представляется более обоснованным узкий подход. Так, Конституционный суд РФ имеет право внесения проектов закона по вопросам организации его деятельности, тогда как Верховный суд РФ и Высший арбитражный суд РФ могут инициировать принятие законов по вопросам судостроительства и правоприменения<sup>21</sup>.

В соответствии с Конституцией Республики Таджикистан, к высшим судебным органам относятся Конституционный суд, Верховный суд и Высший экономический суд Республики Таджикистан. Так как мы говорим о наделении высших судебных органов правом законодательной инициативы, значит, имеем в виду этот круг судебных органов. По нашему мнению, закреплять за Конституционным судом право законодательной инициативы нет необходимости, даже по вопросам организации его деятельности. Аргументы в пользу этого следующие: во-первых, Конституционный суд осуществляет конституционный контроль, и его функциональное назначение не связано с выявлением пробелов, а заключается в выявлении норм противоречащих основному закону государства; во-вторых, как справедливо отмечает С. В. Бошно, возможен вариант, при котором Конституционному суду придется разрешать дело о соответствии Конституции закона, инициатором которого был сам Конституционный суд<sup>22</sup>. Иначе говоря, быть арбитром по тем законам, инициатором которых был сам Конституционный суд, сводит на нет принцип объективности при рассмотрении вопроса. Так как организация деятельности Конституционного суда предусмотрена в Конституционных законах РТ «О судах Республики Таджикистан» и «О Конституционном суде Республики Таджикистан», он может осуществлять свое право законодательной инициативы только в рамках этих законов, путем предложения нового законопроекта или законопроекта о внесении изменений и дополнений в них. Как видим, рамки законодательных актов, по которым могло бы проходить инициирование Конституционного суда, весьма узкие, и поэтому нет необходимости наделить Конституционный суд правом законодательной инициативы. При этом члены Конституционного суда в обязательном порядке должны быть включены в состав

<sup>20</sup> Бошно С. В. Законодательная инициатива судебных органов – путь от источника к форме права // Проблемы государственного строительства и права. – М., 2002. – Ч. 2. – с. 29.

<sup>21</sup> Бошно С. В. Законодательная инициатива судебных органов – путь от источника к форме права // Проблемы государственного строительства и права. – М., 2002. – Ч. 2. – с. 36.

<sup>22</sup> Бошно С. В. Указ. соч. – с. 30.

комиссий по разработке новых законопроектов или внесения изменений и дополнений в вышеуказанные законы. Это даже можно нормативно закрепить в ст. 44 Закона РТ «О нормативных правовых актах» от 26.03.2009 г., где предусматривается создание рабочей группы по разработке нормативных правовых актов. В отношении Верховного суда и Высшего экономического суда хотим сказать, что право законодательной инициативы должно быть предоставлено не по вопросам их ведения, а по широкому кругу вопросов встречающихся в их правоприменительной практике. Эти суды в процессе правоприменения должны руководствоваться не только нормами материального и процессуального права (УК, УПК, ГК, ГПК, ХПК и др.), а действующим законодательством государства в целом, в том числе и нормами международного права.

Соотношение властей должно играть определяющую роль и в сфере формирования права в целом и законодательства в частности. Так, ст. 9 Конституции РТ должна стать правовой основой разграничения и осуществления правотворчества в Таджикистане. Сейчас в республике наблюдаются неполное участие всех ветвей государственной власти в формировании законодательства. В основном это отражается в ненаделении высших судебных органов правом законодательной инициативы. Исключение высших судебных органов из числа субъектов права законодательной инициативы выступает дефектом в технологии реализации института законодательной инициативы, под которым понимается комплекс факторов, негативно влияющих на сложившуюся систему социально-правовых средств и последовательно выполняемых операций, призванных с должной полнотой обеспечить процесс принятия к рассмотрению нормоустановительным органом соответственно оформленного законодательного предложения<sup>23</sup>.

Исключение высших судов из числа субъектов права законодательной инициативы, по мнению З. Ализода, видимо, с одной стороны, было обусловлено тем, что в классической форме этим правом обладали только члены парламента и глава государства. С другой стороны, как пишет автор, суды в большинстве постсоветских стран занимаются правоприменением при отсутствии судебного прецедента. В этих условиях, констатирует З. Ализода, нет необходимости в том, чтобы высшие суды имели право законодательной инициативы<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Цветков В.В. Реализация института законодательной инициативы в современном Российском государстве (общетеоретический аспект). Автореферат дис... канд. юрид. наук. – Н.Новгород, 2008. – с. 9.

<sup>24</sup> См.: Зариф Ализода. Становление института парламента в Республике Таджикистан: проблемы теории и практики. – Душанбе, 2011. – с. 187–188.

Мы согласны с З. Ализода в плане того, что суды в основном должны заниматься правоприменением. Возникает вопрос, как же обеспечить систему разделения властей в сфере правотворчества или её высшей формы законотворчества, где правовая система государства базируется на классической континентальной правовой системе и ценностях демократического, правового государства? Учитывая то, что Таджикистан относится к странам демократии с континентальной правовой системой, обеспечение и усиление разделения властей в контексте укрепления позиции судебных органов в правотворческой деятельности государства, считаем правильным наделить, точнее, возратить высшим судебным органам страны (в лице Верховного суда, Высшего экономического суда) право законодательной инициативы. Их участие в правотворческой деятельности, в особенности в законотворческой является одним из условий формирования демократического и правового государства.

В России и Таджикистане также предусмотрено различные формы реализации законодательной инициативы. Так, в России законотворческая инициатива может быть реализована в форме предложения или законопроекта и должна иметь необходимое экономическое, социальное и правовое обоснование<sup>25</sup>. В силу федеративного устройства Российского государства, существует также реализация законодательной инициативы на уровне субъектов федерации<sup>26</sup>. М.В. Баглай пишет, что право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу законопроектов и поправок к законопроектам, законодательных предложений о разработке и принятии новых законов, законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы либо признании этих законов утратившими силу; предложений о поправках и пересмотре положений Конституции РФ<sup>27</sup>.

В Таджикистане законодательная инициатива осуществляется в форме внесения проектов новых законов Республики Таджикистан, законопроектов о внесении изменений и дополнений или о признании утратившими силу действующих законов Республики Таджикистан, а также в форме письменных предложений о

<sup>25</sup> Проблемы теории государства и права / Под ред. М.Н.Марченко. – М., 2002. – с. 582.

<sup>26</sup> Подробнее см.: Цгоев Т.В. Правотворческая инициатива. – Владикавказ, 2008. – с. 42–43; Мамедов Д.О. Законодательная инициатива в законотворчестве субъекта Российской Федерации: правовой анализ и проблемы реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2011. – 24 С.

<sup>27</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – М., 2004. – с. 557.

принятии новых законов Республики Таджикистан или внесении изменений и дополнений в действующие законы Республики Таджикистан (законодательное предложение)<sup>28</sup>.

Интересна точка зрения таджикских ученых-юристов, в частности Ф.Т. Тахинова, М. Махмудова и Р.Ш. Сативалдыева согласно которой в Таджикистане президентское послание также может представлять собой форму осуществления главой государства права законодательной инициативы<sup>29</sup>. Отметим, что послание Президента скорее необходимо отнести к категории политических документов, а не правовых. Его содержание состоит обычно из двух частей, посвященных основным направлениям внешней и внутренней политики государства на год. Нам кажется, что послания Президента Республики Таджикистан в контексте их применения к правотворчеству носят скорее программный характер, нежели правовой, так как в посланиях содержатся программные установки по осуществлению правотворческой деятельности на год не только законодательному органу, но и органам исполнительной власти. Законодательная инициатива реализуется в определенной форме и процедуре. Это право осуществляется путем внесения уже готового законопроекта и сопутствующих ему документов или законодательного предложения в Парламент. В послании могут быть отражены проблемы, которые требуют правового вмешательства и законодательного урегулирования. Поэтому определять послание главы государства как форму реализации законодательной инициативы будет неверным.

Следует сказать, что Президент как глава государства, в соответствии со ст. 69 Конституции республики, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех органов ветвей государственной власти. Важное значение имеет тот, факт, что в рамках внутренней политики Президент определяет и политику правотворческую. Поэтому можно сказать, что законодательные предложения и инициатива осуществления правотворческой деятельности главы государства, конкретизируемые в его послании, представляют собой кра-

ткосрочный план по осуществлению правотворческой деятельности в стране.

Главным отличием в реализации законодательной инициативы Таджикистана и России заключается в наделении субъектов законодательной инициативы России во внесении предложений о поправках и пересмотре положений Конституции РФ в Парламент, чего нельзя усмотреть на практике Таджикистана. Согласно ст. 99 Конституции Республики Таджикистан правом инициирования предложений по внесению изменений и дополнений в Конституцию страны из числа субъектов законодательной инициативы обладают лишь Президент Республики Таджикистан, члены Маджлиси милли и депутаты Маджлиси намояндагон. Предложения по изменению и дополнению в Конституцию вносятся Президентом или не менее чем одной третью голосов от общего числа членов Маджлиси милли и депутатов Маджлиси намояндагон (ст. 99 Конституции РТ). Изменения и дополнения в Конституцию вносятся путем проведения всенародного референдума.

Таким образом, проведенный нами анализ дает право сделать некоторые выводы. Во-первых, законодательная инициатива, состоит из совокупности правовых отношений, направленных на регулирования отношений возникающих по поводу внесения и обязательного рассмотрения законопроекта в Парламенте. Настоящие правоотношения возникают между Парламентом, с одной стороны и субъектами законодательной инициативы с другой. Во-вторых, круг субъектов обладающих правом законодательной инициативы и формы её реализации в государстве обусловлено его устройством, формой правления и правовой системой. В – третьих, носителями права законодательной инициативы, в основном, обладают органы государственной власти в лице парламента, главы государства и правительства, местные и/или региональные представительные органы, в некоторых странах также высшие судебные органы. Это право закрепляется на конституционном уровне. В-четвертых, на современном этапе в условиях демократизации всех сфер общественной жизни требуется расширения круга субъектов законодательной инициативы и включение в этот круг также граждан и высших судебных органов страны (на практике Таджикистана – Верховный суд и Высший экономический суд).

<sup>28</sup> См.: Регламент Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан // Рахимов М.З. Нематов А.Р. Законодательная техника. – с. 157. (приложение)

<sup>29</sup> Тахинов Ф.Т. Политико-правовое значение послания Президента // Народная газета от 30 июл.2005. – № 29; Махмудов М., Сативалдыев Р. Законодательная инициатива Президента Республики Таджикистан и её значение в развитии независимого государства. – Душанбе, 2011. – с. 21 (на тадж. яз.).



**Библиографический список:**

1. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. – СПб., 2003. – с. 366.
2. Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 2009. – № 3. – Ст. 99.
3. Цветков В.В. Реализация института законодательной инициативы в современном Российском государстве (общетеоретический аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2008. – с. 7.
4. Конституция Российской Федерации. – М., 2013. – с. 23.
5. Зухуров Ш. Доклад председателя Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан // Садои мардум от 2 июн. 2011 г. – № 81–82.
6. Зухуров Ш. Третья сессия – сессия качества законов // Садои мардум от 29 июн. 2012 г. – № 82–84.
7. Абрамова А.И. Внесение законопроекта в парламент как форма реализации права законодательной инициативы // Законотворчество в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. – М., 2000. – с. 350.
8. Имомов А.И. Органы государственной власти Таджикистана. – Душанбе, 2007. – с. 259 (на тадж. яз.).
9. Лапаева В.В. Формирование концепции правовой новеллы // Законодательная социология / Отв. ред. В.П. Казимирчук и С. В. Поленина. – М., 2010. – с. 197.
10. Собрание законодательства Российской Федерации. – М., 11 марта 2013 г. – № 10. – Ст. 1019.
11. Лившиц Р.З. Судебная практика как источник права // Судебная практика как источник права. – М., 1997. – с. 3–15;
12. Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судебское право. – М., 2007. – с. 512.
13. Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. – 2004. – № 12 (96). – с. 3–9.
14. Нерсесянц В.С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право (о правоприменительной природе судебных актов) // Судебная практика как источник права. – М., 1997. – с. 34–41.
15. Холиков К.Н. Конституционный суд Республики Таджикистан: статус, организация и деятельность. – М., 2009. – с. 125–126.
16. Тихомиров Ю.А. Современное публичное право. – М., 2008. – с. 248. Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах». – Алматы, 2005. – с. 4.
17. Чиркин В.Е. Законодательная власть. – М., 2008. – с. 156.
18. Крусс В.И. Правотворчество и конституционализм // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации / Под общ. ред. С. В. Поленовой, В.М. Баранова и Е.В. Скурко. – Н. Новгород, 2007. – с. 60–61.
19. Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – Душанбе, 2000. – № 4. – Ст. 108.
20. Бошно С. В. Законодательная инициатива судебных органов – путь от источника к форме права // Проблемы государственного строительства и права. – М., 2002. – Ч. 2. – с. 29–36.
21. Зариф Ализода. Становление института парламента в Республике Таджикистан: проблемы теории и практики. – Душанбе, 2011. – с. 187–188. Проблемы теории государства и права / Под ред. М.Н.Марченко. – М., 2002. – с. 582.
22. Цгоев Т.В. Правотворческая инициатива. – Владикавказ, 2008. – с. 42–43.
23. Мамедов Д.О. Законодательная инициатива в законотворчестве субъекта Российской Федерации: правовой анализ и проблемы реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2011. – 24 С.
24. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – М., 2004. – с. 557.
25. Регламент Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан // Рахимов М.З. Нематов А.Р. Законодательная техника. – с. 157. (приложение)
26. Тахиров Ф.Т. Политико-правовое значение послания Президента // Народная газета от 30 июл.2005. – № 29.
27. Махмудов М., Сативалдыев Р. Законодательная инициатива Президента Республики Таджикистан и её значение в развитии независимого государства. – Душанбе, 2011. – с. 21 (на тадж. яз.).

**References (Transliteration):**

1. Korkunov N.M. Leksii po obshchei teorii prava. – SPb., 2003. – S. 366.
2. Akhbori Madzhlisi Oli Respubliki Tadjhikistan. – 2009. – № 3. – St. 99.
3. Tsvetkov V.V. Realizatsiya instituta zakonodatel'noi initsiativy v sovremennom Rossiiskom gosudarstve (obshcheteoreticheskii aspekt): avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. – N. Novgorod, 2008. – S.7.
4. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii. – M., 2013. – S. 23.

5. Zuhurov Sh. Doklad predsedatelya Madzhlisi namoyandagon Madzhlisi Oli Respubliki Tadjikistan // Sadoi mardum ot 2 iyun. 2011 g. – № 81–82.
6. Zuhurov Sh. Tret'ya sessiya – sessiya kachestva zakonov // Sadoi mardum ot 29 iyun. 2012 g. – № 82–84.
7. Abramova A.I. Vnesenie zakonoproekta v parlament kak forma realizatsii prava zakonodatel'noi initsiativy // Zakonotvorchestvo v Rossiiskoi Federatsii / Pod red. A.S. Pigolkina. – M., 2000. – S.350.
8. Imomov A.I. Organy gosudarstvennoi vlasti Tadjikistana. – Dushanbe, 2007. – S. 259 (na tadjh. yaz.). Lapaeva V.V. Formirovanie kontseptsii pravovoi novelly // Zakonodatel'naya sotsiologiya / Otv. red. V.P. Kazimirchuk i S.V. Polenina. – M., 2010. – S. 197.
9. Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. – M., 11 marta 2013 g. – № 10. – St. 1019.
10. Livshits R.Z. Sudebnaya praktika kak istochnik prava // Sudebnaya praktika kak istochnik prava. – M., 1997. – S. 3–15.
11. Marchenko M.N. Sudebnoe pravotvorchestvo i sudeiskoe pravo. – M., 2007. – S. 512.
12. Zor'kin V.D. Pretsedentnyi kharakter reshenii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii // Zhurnal rossiiskogo prava. – 2004. – № 12 (96). – S. 3–9.
13. Nersesyants V.S. Sud ne zakonodatel'stvuet i ne upravlyaet, a primenyaet pravo (o pravoprimeritel'noi prirode sudebnykh aktov) // Sudebnaya praktika kak istochnik prava. – M., 1997. – S.34–41.
14. Kholikov K.N. Konstitutsionnyi sud Respubliki Tadjikistan: status, organizatsiya i deyatel'nost'. – M., 2009. – S. 125–126.
15. Tikhomirov Yu.A. Sovremennoe publichnoe pravo. – M., 2008. – S. 248.
16. Kruss V.I. Pravotvorchestvo i konstitutsionalizm // Pravotvorchestvo i tekhniko-yuridicheskie problemy formirovaniya sistemy rossiiskogo zakonodatel'stva v usloviyakh globalizatsii / Pod obshch. red. S.V. Poleninoi, V.M. Baranova i E.V. Skurko. – N. Novgorod, 2007. – S. 60–61.
17. Akhbori Madzhlisi Oli Respubliki Tadjikistan. – Dushanbe, 2000. – № 4. – St.108.
18. Boshno S.V. Zakonodatel'naya initsiativa sudebnykh organov – put' ot istochnika k forme prava // Problemy gosudarstvennogo stroitel'stva i prava. – M., 2002. – Ch. 2. – S. 29–36.
19. Zarif Alizoda. Stanovlenie instituta parlamenta v Respublike Tadjikistan: problemy teorii i praktiki. – Dushanbe, 2011. – S. 187–188.
20. Problemy teorii gosudarstva i prava / Pod red. M.N.Marchenko. – M., 2002. – S. 582.
21. Tsgoev T.V. Pravotvorcheskaya initsiativa. – Vladikavkaz, 2008. – S. 42–43.
22. Mamedov D.O. Zakonodatel'naya initsiativa v zakonotvorchestve sub'ekta Rossiiskoi Federatsii: pravovoi analiz i problemy realizatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. – Kazan', 2011. – 24 s.
23. Baglai M.V. Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii. – M., 2004. – S. 557.
24. Reglament Madzhlisi namoyandagon Madzhlisi Oli Respubliki Tadjikistan // Rakhimov M.Z. Nematov A.R. Zakonodatel'naya tekhnika. – S. 157. (prilozhenie)
25. Takhirov F.T. Politiko-pravovoe znachenie poslaniya Prezidenta // Narodnaya gazeta ot 30 iyul.2005. – № 29.
26. Makhmudov M., Sativaldyev R. Zakonodatel'naya initsiativa Prezidenta Respubliki Tadjikistan i ee znachenie v razvitii nezavisimogo gosudarstva. – Dushanbe, 2011. – S. 21 (na tadjh. yaz.).