

УДК 342.52

Алексеев Р.А.*(г. Москва)*ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО
ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Рассматривается суть законодательного процесса как одного из центральных институтов конституционного права и особенности его осуществления в Российской Федерации. Дан анализ нормативных актов, регулирующих этот процесс на федеральном уровне. Отмечена роль Президента Российской Федерации в правовом регулировании различных стадий законодательного процесса. Дана характеристика основных стадий законодательного процесса и их правового обеспечения. Высказаны предложения по реформированию действующего конституционного законодательства Российской Федерации относительно законодательного процесса.

Ключевые слова: законодательный процесс, правотворчество, федеральные законы, отлагательное вето, федеральные конституционные законы.

R. Alekseev*(Moscow)*LEGAL REGULATION OF THE LEGISLATIVE PROCESS
IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article considers the essence of the legislative process as one of the Central institutions of constitutional law, and especially its implementation in the Russian Federation. The analysis of normative acts regulating this process at the Federal level is given. The role of the President of the Russian Federation in legal regulation of various stages of the legislative process is noted. The author presents the characteristics of the main stages of the legislative process and their legal support. Suggestions for reforming the current constitutional legislation of the Russian Federation regarding the legislative process are made.

Key words: legislative process, lawmaking, Federal laws, suspensive veto, Federal constitutional laws.

На протяжении последних двадцати лет со дня принятия Конституции Российской Федерации происходят важные для России социально-экономические преобразования, направленные в целом на демократизацию государства и общества [4, с. 14]. Само законодательство возникает в результате развития государственности, а также под воздействием общества, различных политизированных социальных слоёв и групп, трансформируется и

видоизменяется в ходе исторического развития, пытаясь удовлетворить интересы как социума, так и государства в лице компетентных органов государственной власти [2, с. 184].

Законотворчество в Российской Федерации представляет собой длительный и трудоёмкий процесс, учитывающий ряд факторов, оказывающих непосредственное влияние на построение гражданского общества, укрепление основополагающих требований, предъявляемых к современному демократическому и правовому государству [3, с. 45]. Правотворчество должно базироваться на определённых правилах, закреплённых в законодательстве, которые должны соблюдать все участники законодательного процесса. Законодательный процесс в России есть главная составная часть законотворческого процесса, характеризующая процесс принятия нормы права с момента разработки законопроекта и заканчивая вступлением его в юридическую силу. Также законодательный процесс выступает в качестве одного из конституционно-правовых институтов, реализующих как представительскую, так и непосредственную формы демократии, посредством деятельности различных государственных органов [1, с. 54]. В тоже время законодательный процесс исполняет роль механизма «сдержек и противовесов» в концепции разделения властей [6, с. 10]. Следствием этого является постоянный процесс становления единого правового пространства [5, с. 53].

Законодательный процесс в России регулируется рядом нормативных правовых актов, которые включают в себя спектр юридически закреплённых правил, определяющих порядок принятия и официального опубликования законов. Как отметил известный государствовед М.Н. Марченко, «законодательная процедура есть установленный порядок прохождения проектов вплоть до их принятия и вступления в силу» [8, с. 147]. Являясь одним из центральных институтов конституционного права, законодательный процесс занимает ключевое место в правовой системе России.

Процедура подготовки, принятия и опубликования законов на федеральном уровне урегулирована следующими нормативными актами:

- Конституцией Российской Федерации;
- Федеральными законами, регулирующими конституционные правоотношения; регламентами и постановлениями палат Федерального Собрания РФ;
- Указами Президента РФ;
- Постановлениями Правительства РФ.

Основной Закон РФ содержит исключительный перечень субъектов права законодательной инициативы, определяет порядок разработки, принятия федеральных конституционных и федеральных законов. Также Конституция РФ устанавливает процедуру разрешения Конституционным

Судом РФ споров о компетенции в случае возникновения юридических противоречий между различными государственными органами; определяет вопросы, касающиеся соответствия Конституции РФ действующих федеральных законов, нормативных актов федеральных органов государственной власти, законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации [7]. Основным закон РФ регламентирует стадии законодательного процесса, определяет конституционные процедуры в отношении законопроектов, отклонённых Советом Федерации Федерального Собрания РФ либо Президентом РФ.

Правовое регулирование участия верхней палаты Федерального Собрания РФ в законодательном процессе установлено Регламентом Совета Федерации РФ, определяющим порядок рассмотрения и одобрения Советом Федерации федеральных законов, принятых Государственной Думой, в том числе:

- 1) процедуру преодоления противоречий между нижней и верхней палатами Федерального Собрания РФ в случае отклонения Советом Федерации принятых Государственной Думой федеральных законов;
- 2) повторное рассмотрение Советом Федерации федеральных законов, на которые наложено «отлагательное вето» Президентом РФ;
- 3) обязательное рассмотрение и одобрение Советом Федерации Федерального Собрания РФ федеральных конституционных законов;
- 4) реализация верхней палатой Федерального Собрания РФ предоставленного ей права законодательной инициативы.

Регламент палат Федерального Собрания РФ также определяет:

- внесение и предварительное рассмотрение законопроектов в нижней палате Федерального Собрания РФ;
- повторное рассмотрение Государственной Думой федеральных законов, отклонённых Советом Федерации;
- преодоление палатами Федерального Собрания РФ отлагательного вето главы государства;
- внесение и рассмотрение предложений о поправках и пересмотре Конституции России.

Помимо вышеперечисленных нормативных актов, к правовому регулированию законодательного процесса относится и ряд других законодательных актов. Центральное место среди них занимает Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» [9]. Ряд вопросов, касающихся правового регулирования законодательного процесса, определяется актами палат Федерального Собрания (т. е. регламентами и постановлениями Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ).

Анализируя вышесказанное можно отметить, что федеральные законы являются базовым законодательным массивом, над которым работает парламент Российской Федерации. Конституцией РФ 1993 г. впервые в конституционном законодательстве были закреплены федеральные конституционные законы, предмет правового регулирования которых прямо определён Конституцией РФ. К числу «органических» законов можно отнести законы: о порядке и условиях введения чрезвычайного или военного положения на территории РФ или в её отдельных местностях (ст. 56 и 88 Конституции РФ); о принятии в РФ и образовании в составе РФ нового субъекта, а также об изменениях в составе РФ (ст. 65, 66, 137) и ряд иных конституционных федеральных законов. Таким образом, участие в законодательном процессе различных субъектов должно рассматриваться в качестве одного из ключевых направлений деятельности любого правового и демократического государства, построенного на соблюдении и реализации принципов законности и гласности.

Остановимся на характеристике основных стадий законодательного процесса, их правовом обеспечении. Так, например, начальной стадией выступает право законодательной инициативы, которое осуществляется путём внесения в Государственную Думу Федерального Собрания РФ различных законопроектов. В соответствии с Конституцией РФ, правом законодательной инициативы обладают: Президент РФ; верхняя палата Федерального Собрания РФ – Совет Федерации, а также члены Совета Федерации; депутаты нижней палаты Федерального Собрания РФ – Государственной Думы; Правительство РФ; законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации; высшие судебные инстанции – Конституционный и Верховный Суды, по вопросам, относящимся к их компетенции. Перечень субъектов законодательной инициативы, содержащийся в ст. 104 Конституции РФ, носит исчерпывающий характер и не подлежит расширительному толкованию. Невольно возникает вопрос, почему граждане РФ (которые в соответствии со ст. 3 Конституцией РФ являются единственным источником власти в России), лишены права законодательной инициативы? Или положение, закреплённое в первой главе Основного закона, носит декларативный характер и не может быть реализовано на практике? На наш взгляд, предоставление регламентированной Основным законом возможности народным инициаторам представлять на рассмотрение в парламент законопроектов может послужить гарантией прямого народовластия, способом более полной реализации интересов народа в целом, одним из методов обеспечения правового и демократичного характера законотворческого процесса.

Действующая российская Конституция лишила права законодательной инициативы Генерального Прокурора РФ, руководителей органов все-

российских общественных организаций и иных инстанций, но сохранила право законодательной инициативы индивидуального депутата. Широкое использование депутатами этого права привело к тому, что парламент оказался перегруженным депутатскими проектами, что создаёт проблему рассмотрения значимых законопроектов, необходимых для становления современной правовой системы.

Далее следует стадия обсуждения законопроекта перед утверждением его в качестве закона. В процессе обсуждения законопроект подвергается всестороннему исследованию и анализу: рассматриваются различные, порой антагонистические точки зрения, в целях принятия компромиссного варианта, устраивающего большую часть депутатского корпуса, необходимого для утверждения закона Государственной Думой Федерального Собрания РФ. Совет Федерации вправе отклонить федеральный закон, о чём выносится постановление, в котором содержится перечень разделов, глав и статей, по которым необходимо преодолеть разногласия с нижней палатой Федерального Собрания РФ.

Ключевая роль в законодательном процессе отводится Конституцией России Президенту РФ, которая определяется его конституционно-правовым статусом как главы государства [10, с. 115], прямо не относящегося ни к одной из трёх ветвей государственной власти. Участие главы государства в законодательном процессе заключается в следующих действиях:

- обладает правом законодательной инициативы (законодательная инициатива главы государства рассматривается Государственной Думой Федерального Собрания РФ во внеочередном порядке);
- возможность постоянного участия в процессе законотворчества при обсуждении закона в палатах Федерального Собрания или в согласительных комиссиях;
- промульгация закона в соответствии с частями 1 и 2 ст. 107 Конституции РФ;
- обладает правом отлагательного вето (отклонение федерального закона принятого Государственной Думой и одобренного Советом Федерации) в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции РФ.

Применение отлагательного вето Президента РФ призвано устранить целый спектр правовых дефектов, таких как: недостаточная разработанность проектов федеральных законов; юридические коллизии, т. е. несоответствие принимаемого закона действующей нормативно-правовой базе; неоднозначная правоприменительная практика; бланкетный или отсылочный характер норм, содержащихся в принятом федеральном законе; несоблюдение установленных регламентом палат российского парламента процедур рассмотрения закона в последующих чтениях.

Далее следует стадия официального опубликования закона в «Российской газете», «Собрании Законодательства РФ», либо в «Парламентской газете», затем – вступление закона в юридическую силу через десять дней с момента официального опубликования, в том случае, если в самом законе не указан иной срок вступления его в юридическую силу. Для устранения правового нигилизма, а также в целях правового просвещения рядового населения зачастую практикуется неофициальное опубликование законов, издание сборников кодексов и использование автоматизированных информационно-правовых систем. Такие технологии постепенно начинают вытеснять официальные источники опубликования законов. Необходимо активно использовать новые информационные технологии для официального опубликования, освещать эту деятельность с помощью СМИ и вести просветительскую работу среди населения.

Норма о возможности опубликования в электронном виде нормативных актов впервые появились в 2011 г. после внесения соответствующих поправок в федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Согласно ст. 9.1 интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru является официальным электронным периодическим изданием и входит в государственную систему правовой информации, функционирование которой обеспечивает федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, президентской, правительственной и иных видов специальной связи и информации.

Исследовав сущность и стадии законодательного процесса, автор статьи пришёл к выводу о том, что действующее конституционное законодательство нуждается в реформировании. В связи с этим можно высказать следующие предложения:

1. Установить в качестве требований для внесения законодательной инициативы членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, законодательными органами государственной власти субъектов РФ получение предварительного согласия определённого числа своих коллег. Для парламентариев нижней палаты Федерального Собрания РФ – 70-ти депутатов, для Совета Федерации – 25-ти членов Совета Федерации, для законодательных органов государственной власти РФ – 10-ти законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ. Это позволит повысить качество законодательных инициатив, реализуемых данными субъектами, и освободить законотворческий орган от дополнительной работы.

2. Необходимо дополнить ст. 104 Конституции РФ, перечисляющую

субъекты законодательной инициативы, дополнительным субъектом – гражданами РФ, т. е. инициативной группой граждан страны, численностью не менее 30 тысяч человек. Таким образом, гражданам будет предоставлена возможность стать полноценными участниками законодательного процесса государства, реализовать на практике положение ст. 3 Конституции РФ о том, что «высшим источником власти в РФ, выступает её многонациональный народ» [7].

3. Изъять из п. 4 ст. 105 Конституции РФ норму о том, что Совет Федерации может одобрить федеральный закон, принятый Государственной Думой, не рассматривая его. На наш взгляд, все законы (в том числе и федеральные), должны быть либо одобрены, либо отклонены Советом Федерации.

4. Следует более тщательно сформулировать нормы ст. 107 и 108 Конституции РФ, чтобы можно было точно установить дату и время вступления нормативного правового акта в юридическую силу.

Литература:

1. *Абрамов А.В.* Политический институт и политическая институционализация: определение понятий // *Власть*. 2010. № 5. С. 53–55.
2. *Абрамов А.В.* Раскол электорального поля и перспективы патриотической консолидации современного российского общества. // *Вестник Московского государственного областного университета. Серия «История и политические науки»*. 2013. Т. 2. № 5. С. 184–192.
3. *Алексеев Р.А.* Гражданское общество. Проблемы становления и развития в России (правовой аспект). М.: МГОУ 2013. 96 с.
4. *Алексеев Р.А.* Конституция Российской Федерации 1993 года: понятие, функции, свойства и сущность // *Вестник Московского Государственного областного Университета. Серия «Юриспруденция»*. 2013. № 3. С. 13–19.
5. *Алексеев Р.А.* Политико-правовая трансформация избирательной системы России в период с 1993 по 2013 годы // *Вестник Московского государственного областного университета. Серия «История и политические науки»*. 2013. Т. 2. № 5. С. 52–61.
6. *Калабухова Е.В.* Проблемы правового выражения системы сдержек и противовесов в РФ // *Правовая система России: вопросы модернизации: Тезисы научно-практической конференции*. Ростов на Дону: ДЮИ, 2012. С. 9–11.
7. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (в ред. от 21.07.2014 N11-ФКЗ) // *Собрание Законодательства РФ* от 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
8. *Марченко М.Н.* Теория государства и права: учебник: в 2 ч. Ч. 1. М.: «Зерцало-М», 2011. 516 с.
9. Федеральный закон РФ от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных

законов, актов палат Федерального Собрания» (в ред. от 25.12.2012 № 254-ФЗ) // Собрание Законодательства РФ от 31.12.2012. № 53. Ст. 7579.

10. Федорченко С.Н. Развитие политического режима тандемократии в России // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2010. Т. 3. № 1. С. 114–126.