

**О.В. Лазарева\***

## **Особенности правовых процедур законодательного процесса в субъектах Российской Федерации**

**П**равотворчество — один из основных видов государственной деятельности, одна из важнейших правовых форм осуществления функций государства. В узком смысле под правотворчеством подразумевается непосредственно сам процесс издания нормативных актов<sup>1</sup>. В широком значении данный процесс есть не только деятельность правотворческого органа по принятию нормативного акта, но и деятельность по подготовке проекта нормативного акта, его предварительное обсуждение, подготовительная работа, которая ведется в связи с проектом<sup>2</sup>.

Правотворчество — разновидность юридической деятельности уполномоченных на то органов, которая связана с разработкой, изданием и совершенствованием, изменением или отменой нормативных актов. Основное значение ее заключается в преобразовании требований экономических и иных общественных отношений на уровне нормативно обобщенных общеобязательных правовых предписаний.

Правотворческая деятельность занимает особое место в механизме правового регулирования и правовой системе общества. С.С. Алексеев пишет, что «через правотворчество правовая система преимущественно и оснащается регулятивной энергией. Правотворчество — главный канал воздействия государственной власти на социальную жизнь через механизм правового регулирования и в связи с этим — главный канал придания нормам юридической силы, значения правомерности поведения». От правотворчества, продолжает автор, «прямо зависят не только состояние и эффективность этой системы, но и особенности ее действия»<sup>3</sup>. В процессе правотворческой деятельности путем создания, изменения, отмены юридических норм складываются и меняются пределы правового регулирования.

В процессе правотворчества выделяют две основные стадии:

1) предварительное формирование государственной воли при составлении проекта нормативного акта. На этой стадии все действия имеют подготовительный характер и не порождают юридических последствий;

2) официальное закрепление государственной воли в правовых нормах. Вторая стадия превращает проект нормативного акта в правовой акт, имеющий общеобязательный характер<sup>4</sup>.

---

\* Доцент кафедры теории государства и права Саратовской государственной академии права, кандидат юридических наук.

<sup>1</sup> См.: Ковачев Д.А. Механизм правотворчества социалистического государства. М., 1977. С. 82–83; Антонова Л.И. О стадиях правотворческого процесса в СССР // Правоведение. 1966. № 1. С. 4.

<sup>2</sup> См.: Правотворчество в СССР / Под ред. А.В. Мицкевича. М., 1974. С. 70–75; Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 156; Колдаева Н.П. Законодательная инициатива как правовой институт // Советское государство и право. 1970. № 9. С. 123.

<sup>3</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981. Т. 1. С. 307, 309.

<sup>4</sup> См.: Сенякин И.Н. Правотворчество и законодательство // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С. 368.

Важнейшей составной частью правотворчества выступает предусмотренный Конституцией РФ законодательный процесс, включающий основные и дополнительные процедуры, результатом которых является принятие закона. Процедуры составляют стадии законодательного процесса, т.е. относительно законченные этапы, содержание каждого из которых регламентировано таким образом, что только исполнение всех его составляющих дает возможность перейти к следующему этапу<sup>5</sup>.

Законодательный процесс предполагает следующие основные процедуры: 1) законодательную инициативу; 2) рассмотрение Государственной Думой внесенного законопроекта; 3) рассмотрение Советом Федерации закона, принятого (одобренного) Государственной Думой; 4) рассмотрение Президентом РФ закона, одобренного Советом Федерации; 5) официальное опубликование закона и вступление его в силу. Данная процедура приемлема к изданию обычного федерального закона, тогда как процедура издания федерального конституционного закона имеет специфические особенности.

Законодательный процесс может включать в себя и дополнительные процедуры: 1) повторное рассмотрение федерального закона, отклоненного Советом Федерации; 2) повторное рассмотрение федерального закона, отклоненного Президентом РФ; 3) повторное рассмотрение федерального закона Президентом РФ.

Законодательная система РФ является двухуровневой: федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ.

Основания правотворческой деятельности субъектов РФ закреплены в Конституции РФ: «Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование» (ч. 4 ст. 76). Впервые установлено, что оно включает принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Что касается особенностей процедур законодательного процесса в субъектах Российской Федерации, то они состоят в следующем.

*Во-первых*, широкий перечень субъектов права законодательной инициативы. Так, помимо субъектов, предусмотренных федеральным законодательством, Конституция Республики Саха (Якутия) наделяет правом законодательной инициативы республиканские органы политических партий (ч. 1 ст. 59); Устав Ханты-Мансийского автономного округа — граждан, проживающих на территории округа, обладающих избирательным правом, при наличии не менее 20 тыс. подписей (ч. 1 ст. 66).

*Во-вторых*, возможность внесения ряда законопроектов только определенным в конституции (уставе) субъектом. В большинстве регионов России правом представлять законодательному органу власти проект закона о бюджете наделено только высшее должностное лицо субъекта (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

*В-третьих*, рассмотрение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению высшего

<sup>5</sup> См.: Гузнов А.Г., Кененов А.А., Рождественская Т.Э. Современный законодательный процесс: основные институты. Смоленск, 1995. С. 77.

должностного лица субъекта либо при наличии его заключения законопроектов о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств субъектов Российской Федерации, а также других законопроектов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта России.

*В-четвертых*, рассмотрение законодательным органом государственной власти субъекта законопроекта субъекта РФ не менее чем в двух чтениях. Принятые большинством голосов от установленного числа депутатов законы субъекта РФ направляются для подписания и обнародования высшему должностному лицу субъекта в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта РФ.

Однако всякие попытки представительной власти добиться права на подписание законопроектов своим председателем оказываются безуспешными<sup>6</sup>. Так, Конституционный Суд РФ не поддержал представительную власть в своем решении «О проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» и постановил «признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статье 10 полномочие председателя Законодательного Собрания подписывать законы края»<sup>7</sup>.

В этой же связи Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 10 декабря 1997 г. «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Тамбовской области» указал, что «закон обретает силу правового акта единой государственной власти лишь при условии его промульгации (подписания и обнародования) главой Администрации области»<sup>8</sup>.

*В-пятых*, принятие конституции (устава) субъекта РФ либо большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов (Устав (Основной Закон) Саратовской области от 5 апреля 1995 г.), либо в порядке референдума (Конституция Республики Тыва от 6 мая 2001 г.).

Учитывая правовые процедуры законодательного процесса на уровне Российской Федерации и исследовав их особенности на уровне субъектов, выявить насущные проблемы, возникающие в ходе принятия закона, определить и обосновать конкретные предложения, рекомендации по их решению.

В качестве основных путей совершенствования законотворчества целесообразно выделить следующие.

1. Строжайшее реальное обеспечение верховенства закона в системе нормативных правовых актов государственных органов на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации, а также приоритета нормативного правового акта субъекта РФ перед федеральным законом в сфере его исключительного ведения.

Верховенство законов проистекает из закрепления в конституциях и уставах субъектов РФ круга отношений, регулируемых только законом: основы конституционного строя, порядок выборов, проведения референдума, статус высших федеральных органов государственной власти, права и свободы человека и гражданина, гарантии их реализации и т.п.

<sup>6</sup> См.: Манохин В.М. Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Саратов, 2002. С. 119.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5877.

Верховенство закона в системе издаваемых государством нормативно-правовых актов должно быть действительным. Основной Закон РФ в ст. 15 закрепил, что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции РФ. Сообразно этому подзаконные нормативные правовые акты во всех случаях должны издаваться в пределах их компетенции и не противоречить Конституции РФ и законам<sup>9</sup>.

Реальное осуществление верховенства закона призвано «устранить произвольную подмену законов федерального парламента указами Президента или законов субъектов Федерации актами органов исполнительной власти»<sup>10</sup>.

Для законотворчества субъектов Федерации важно обеспечивать самостоятельное правовое регулирование субъекта по предметам его исключительного ведения, определить объем законодательного регулирования по предметам совместного ведения, не допуская его дублирования или превышения, и стремиться более равномерно и полно охватить сферами законодательного регулирования важнейшие стороны экономического, социального и экологического развития<sup>11</sup>.

2. Повышение результативности законотворческой деятельности Государственной Думы. Сегодня ситуация такова, что федеральные законы либо действуют недостаточно эффективно, либо бездействуют. Дело в том, что в ряде случаев Государственная Дума принимает декларативные, неопределенные, заведомо обреченные на бездействие нормы права, поскольку механизм, способный обеспечить их реальное действие, в законах не прописан. Так, Президент РФ в письме от 11 февраля 1999 г. отклонил Федеральный закон «О бирже и биржевой деятельности», который не решает основных проблем, связанных с этой деятельностью, состоит из описаний, более подходящих для элементарного учебника.

Важным в связи с этим представляется вывод о том, что «не будучи излишне детальным и подробным, закон должен быть в достаточной степени конкретным, содержать нормы, выполнение которых обеспечивается соответствующими правовыми средствами, установленными в нем самом»<sup>12</sup>. Юридическая аморфность, значительная описательность правовых норм затрудняет применение закона, «подрывает его престиж и особую регулятивную функцию в правовой системе»<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> См.: Байтин М.И. Законность и правопорядок в условиях формирования правового государства // Становление правового порядка в Российском государстве: реальность и перспектива (социально-правовые проблемы) / Под ред. В.И. Новоселова. Саратов, 1995. С. 24.

<sup>10</sup> Смирнова А.А. Обеспечение законности нормативно-правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Правоведение. 2003. № 3. С. 66–74.

<sup>11</sup> Подробнее об этом см.: Ромашов Р.А., Сергеев С.Л. Региональное законодательство в современной России: проблемы теоретического моделирования и практического воплощения // Правоведение. 2003. № 2. С. 57–71.

<sup>12</sup> Халфина Р.О. Право и управление экономикой // Советское государство и право. 1986. № 2. С. 16.

<sup>13</sup> Рахманина Т.Н. Организация и методика подготовки законопроектов // Законотворчество в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 13.

По мнению Е.В. Сырых, «закон надлежащего качества понимается как закон, обладающий всей совокупностью свойств, присущих ему как источнику права, а также имеющий оптимальную интенсивность проявления свойств (критериев) нормативности, полноты, конкретности, системности, юридической правильности ненормативных элементов закона, простоты, точности, ясности, краткости (экономичности), логической правильности, социальной обусловленности и адекватности способа правового регулирования социальной действительности»<sup>14</sup>.

Здесь не менее важно, чтобы Дума в первую очередь принимала законы, потребность в которых особенно назрела в связи с решением первоочередных задач экономического, социального, политического и культурного развития России. Поэтому необходимо следующее.

*Во-первых*, перспективное и текущее планирование подготовки и принятия законов<sup>15</sup> в целях создания единой и непротиворечивой системы законодательства Российской Федерации, обеспечения гласности в правотворческой деятельности, совершенствования процесса подготовки нормативных правовых актов, координации деятельности правотворческих органов, во избежание дублирования правового регулирования общественных отношений (ст. 29 законопроекта о нормативных правовых актах Российской Федерации).

*Во-вторых*, привлечение к подготовке законопроектов как специалистов в соответствующих областях знаний, так и ученых-юристов высокого класса, правильная организация работы законодательного органа, всех его структурных подразделений и служб.

*В-третьих*, достаточно высокий уровень профессионализма, политической и парламентской культуры депутатского корпуса и его ответственности в области законотворчества. По мнению А.А. Алейника, «профессиональный депутат — это депутат, который прошел специальное обучение деятельности в парламенте, имеет опыт такой деятельности и в результате этого владеет и знанием сути, и практическими навыками парламентской деятельности (включая законотворчество)»<sup>16</sup>.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что должная правовая культура государственных служащих непосредственно влияет на формирование правосознания и правовой культуры граждан<sup>17</sup>, воспитание их в духе уважения к праву, закону.

Юридическая ответственность за законотворчество — актуальная проблема правовой науки. Практическая потребность в ней чрезвычайно ве-

---

<sup>14</sup> Сырых Е.В. Общие критерии качества закона: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 8.

<sup>15</sup> Подробнее об этом см.: Котелевская И.В. Планирование законодательной деятельности // Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. М., 2000. С. 65–77.

<sup>16</sup> Алейник А.А. Профессиональная подготовленность депутатов к законотворческой деятельности // Законодательный процесс / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. С. 255.

<sup>17</sup> См.: Фарбер И.Е. Правосознание как форма общественного сознания. М., 1963; Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. М., 1973; Сальников В.П. Социалистическая правовая культура. Методологические проблемы / Под. ред. Н.И. Матузова. Саратов, 1989; Семитко А.П. Развитие правовой культуры как правовой прогресс. Екатеринбург, 1996.

лика, ибо имеют место случаи, когда закон издан с нарушением законодательной процедуры или же не принимается своевременно<sup>18</sup>. Как справедливо заметил американский ученый, правовая система — это не упражнение по истории, а некий механизм для решения сегодняшних, а не вчерашних проблем<sup>19</sup>.

*В-четвертых*, всестороннее изучение исторического и зарубежного опыта развития правового регулирования общественных отношений в целях его применения в современных условиях, что не так просто. Практика, сложившаяся в том или ином парламенте зарубежных стран, во многом зависит от традиций и условий экономической и политической обстановки в каждом конкретном государстве. Поэтому необходимость оценки зарубежного опыта с точки зрения приемлемости и полезности для российского законодательного органа очевидна.

*В-пятых*, комплексное законодательство. Так, отсутствие до недавнего времени нового Гражданского процессуального кодекса РФ приводило к тому, что отдельные нормы ГК РФ не могли быть применены на практике, т.к. не было процессуально-процедурных норм, которые определяли бы правовую процедуру их действия.

*В-шестых*, устранение юридических коллизий и пробелов, содержащихся в законах Российской Федерации и ее субъектов, т.к. «явно недостаточно внимания уделяется обеспечению внутренней согласованности, беспробельности и научной обоснованности принимаемых законов»<sup>20</sup>.

*В-седьмых*, принятие федерального закона о нормативных правовых актах<sup>21</sup> с включением в него следующего положения: в нормативном акте должны присутствовать наряду с нормами материального права и процессуально-процедурные нормы, которые определяли бы правовую процедуру действия материальных норм, их практическое применение.

3. Законодательное закрепление основополагающих принципов и правил законотворческой техники, что «значительно улучшит структуру принимаемых правовых актов, внешние формы их выражения, усовершенствует язык и стиль нормативных предписаний, обеспечит единообразие правотворческой деятельности Российского государства»<sup>22</sup>. В этой связи, на наш взгляд, целесообразно создание независимой юридической экспертизы на федеральном и региональном уровнях.

4. Кодификация действующего законодательства на основе Конституции РФ, которая жизненно необходима в связи с наличием значительного числа федеральных законов, нормативных указов Президента и постановлений Правительства РФ, а также действия ряда нормативных правовых актов СССР, РСФСР. Одной из важнейших мер, призванных упорядочить

<sup>18</sup> См.: Колдаева Н.П. Об ответственности в законотворчестве (социологический аспект) // Концепция стабильности закона. М., 2000. С. 172.

<sup>19</sup> См.: Фридман Л. Введение в американское право. М., 1993. С. 86.

<sup>20</sup> Зелепукин А.А. Проблемы эффективности российского законодательства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 3.

<sup>21</sup> В 1996 г. закон был принят Государственной Думой в первом чтении. Действует классификатор правовых актов, утвержденный Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. (См.: СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1260; 2002. № 40. Ст. 3905).

<sup>22</sup> Концепция развития российского законодательства в целях обеспечения единого правового пространства в России // Журнал российского права. 2002. № 6. С. 31.

---

законодательство РФ, является начатая на основе Указа Президента РФ от 6 февраля 1995 г. подготовка к изданию Свода законов Российской Федерации, объединяющего все действующее законодательное регулирование Российской Федерации<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> См.: Поленина С.В., Колдаева Н.П. О Своде законов Российской Федерации. М., 1997. С. 12–56.