

Иванова К.Л.

Студент

Тольяттинский государственный университет

Российская Федерация, г. Самара

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: В статье рассматриваются проблемные вопросы законодательного процесса в субъектах Российской Федерации. При обобщении и классификации подходов к определению законодательного процесса выявлены две основных точки зрения: широкий подход - весь процесс от создания нормативного правового акта до его опубликования, узкий - деятельность законодательных органов по принятию нормативного акта. На основе анализа нормативного регулирования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации на федеральном уровне делаются выводы о его разрозненности и отсутствии единого нормативного акта, закрепляющего основные положения законодательного процесса. Формулируются выводы о необходимости закрепления широкого подхода в нормативном регулировании регионального законодательного процесса.

Ключевые слова: законодательный процесс, законодательный процесс в субъектах Российской Федерации, законодательные органы, нормативный акт, закон.

Ivanova K.L.
Student
Togliatti State University
Russian Federation, Samara

**ABOUT SOME PROBLEMS OF THE LEGISLATIVE PROCESS
IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Abstract: The article deals with problematic issues of the legislative process in the subjects of the Russian Federation. When generalizing and classifying approaches to the definition of the legislative process, two main points of view are identified: a broad approach - the entire process from the creation of a regulatory legal act to its publication, a narrow one - the activities of legislative bodies to adopt a regulatory act. Based on the analysis of the regulatory regulation of the legislative process in the constituent entities of the Russian Federation at the federal level, conclusions are drawn about its fragmentation and the absence of a single regulatory act fixing the main provisions of the legislative process. Conclusions are formulated about the need to consolidate a broad approach in the regulatory regulation of the regional legislative process.

Keywords: legislative process, legislative process in the subjects of the Russian Federation, legislative bodies, normative act, law.

Законодательный процесс лежит в основе государственного устройства каждого общества: закрепляет и формирует фундаментальные начала правовой системы, регламентируя общественные отношения. Вопрос о значении, содержании, сущности указанного процесса волновал законодателей и правоведов с самого зарождения государства. Так, титулы II и III книги первой Дигестов Юстиниана посвящены праву и законам, их

происхождению и принятию¹. А Жан-Жак Руссо в трактате «Об общественном договоре» говорил: «Законодательная власть – это сердце Государства... Не законами живо Государство, а законодательной властью»².

Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации – это регламентированная государством деятельность, основанная на Конституции Российской Федерации. Основными его источниками на федеральном уровне являются Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Регламент Государственной Думы, принятый постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-П ГД,

¹ Дигесты Юстиниана / Перевод с латинского; отв. ред. Л.Л. Кофанов. Т. I. М.: Статут, 2008. 584 с. С. 7.

² Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты / Пер. с фр. М.: «КАНОН-пресс», «Кучково поле», 1998. 416 с. С. 275.

Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ.

Это далеко не исчерпывающий перечень нормативных актов, регулирующих законодательный процесс в субъектах Российской Федерации. Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и иные источники регламентируют его отдельные вопросы и процедуры.

Такая разрозненность нормативного регулирования, отсутствие единого закона, закрепляющего основные положения законодательного процесса на всех этапах, терминологию, порождает множество коллизий и противоречий.

В 2009 году на парламентском семинаре «Основные задачи и проблемы совершенствования взаимодействия Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе» Руководитель Аппарата Совета Федерации Владимир Свиначев заявил: «Я не преувеличиваю масштаб проблемы. Считаю, что, если нам не удастся изменить качественный уровень принимаемых законов, наша страна потеряет шанс на успешное развитие»³.

Длительное время прошло с того момента, законодательный процесс в субъектах Российской Федерации претерпел значительные изменения, но проблема отсутствия единого подхода к пониманию основных положений среди ученых – правоведов и государственных деятелей осталась.

³ Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://council.gov.ru/?special=1> (дата обращения: 10.02.2023).

На уровне теории права, отраслевого права и практической деятельности отсутствует не просто единый подход к определению законодательного процесса, а целостный подход к сущности явления. Часть исследователей рассматривает законодательный процесс в широком смысле как весь процесс от создания нормативного правового акта до его опубликования. Другая позиция заключается в рассмотрении законодательного процесса исключительно как деятельности законодательных органов по принятию нормативного акта, оставляя его сущность и содержание за рамками понимания. Это лишает правовое явление присущего ему смысла, сужает до механической процедуры, позволяя реализующим законодательный процесс лицам терять из виду конечную цель своей деятельности – создание эффективных законов, максимально учитывающих интересы общества и государства.

Национальный стандарт РФ «Формирование и деятельность законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Термины и определения» закрепляет определение законодательного процесса в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации: «Совокупность установленных действующим законодательством и регламентом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации последовательно осуществляемых процедур регистрации проектов законов субъекта Российской Федерации, внесенных субъектами права законодательной инициативы, их предварительного рассмотрения, принятия решений о вынесении на первое чтение или о возврате внесшему лицу, рассмотрения в первом чтении, регистрации и предварительного рассмотрения поступивших от субъектов права законодательной инициативы поправок к законопроектам, принятым в первом чтении, рассмотрения во втором чтении, рассмотрения в третьем чтении, направления на обнародование высшему должностному лицу

(руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, повторного рассмотрения принятого закона в случае его отклонения этим лицом, а также процедуры подготовки, рассмотрения и внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы проектов федеральных и федеральных конституционных законов и поправок к законопроектам, принятым Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении, направления отзывов на законопроекты, готовящиеся Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации к рассмотрению»⁴. Такое определение сводит законодательный процесс к совокупности процедур, а добровольный характер применения в данном случае стагнирует ситуацию, сохраняя разрозненность сторон и позиций. Качественного изменения применяемого законодательства можно достичь только в том случае, если будет сохранен «дух законов»: «разумность, правомерность, законность и справедливость требований»⁵, как истинная цель законодательного процесса и принцип его воплощения. Указанный смысл должен быть закреплён официально законодателем как ориентир для законодательных органов субъектов Российской Федерации в реализации полномочий. О качестве принимаемых законов, являющихся отправной точкой для деятельности региональных законодателей, говорит следующее. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» полностью вступил в силу 01.01.2023,

⁴ Национальный стандарт Российской Федерации «Формирование и деятельность законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Термины и определения», утвержденный и введенный в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 14 сентября 2017 г. № 1113-ст, ГОСТ Р 57667-2017 [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://e-colog.ru/docs/Саб1MvffTG9WJLvqbXTfn/full> (дата обращения: 10.12.2022).

⁵ История политических и правовых учений: Учебник для вузов / под общ. ред. акад. РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 2004. 944 с. С. 370.

федеральным законом от 06.02.2023 № 12-ФЗ в него внесены изменения, три законодательных инициативы о внесении изменений находятся на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (далее – ГД ФС РФ), еще одна инициатива отклонена ГД ФС РФ, две отозваны⁶.

Идея о необходимости создания единого нормативного акта, регламентирующего основные положения законодательного процесса, давно разрабатывается в академических кругах и государственных органах. Активными сторонниками издания «закона о законах»⁷ в научной среде являются А.В. Мицкевич, С.В. Поленина, И.С. Самощенко, Д.А. Ковачев, Ю.А. Тихомиров, А.С. Пиголкин, И.Ф. Казьмин, Е.А. Лукьянова, С.В. Бошно. Разработкой законопроекта такого нормативного акта занимались Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Комиссия по реализации конституционных полномочий Совета Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, депутаты ГД ФС РФ различных созывов⁸.

Весьма точно по поводу разработки такого закона высказалась Е.А. Лукьянова в статье «Закон о законах»: «Длительность разработки проекта «закона о законах» во многом обусловлена осторожностью законодателя, тщательнейшим осмыслением и проработкой таких сложных вопросов, как толкование и разъяснение нормативных правовых актов, поскольку именно эти оперативно-эффективные способы восполнения

⁶ Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/> (дата обращения: 10.02.2023).

⁷ Лукьянова Е.А. «Закон о законах» // Законодательство. 1999. № 11 [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://constitution.garant.ru/science-work/modern/3541550/chapter/d7a5c7d3cbc0b56132089a4c47d12100/> (дата обращения: 01.02.2023).

⁸ Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/> (дата обращения: 10.02.2023).

пробелов в законодательном регулировании и устранения явных негативных явлений в правоприменительной практике могут при определенных условиях привести не только к искажению, но и к полной подмене смысла законов»⁹. Еще одна проблема, которая возникает при проработке такого закона, это слишком широкий и разнородный предмет регулирования, который охватывает нормативные правовые акты, правотворчество, законодательный процесс, планирование, реализацию и много другое, что требует тщательной проработки многими субъектами законодательного процесса. Поэтому сегодня идея так и ею и остается.

Использованные источники:

1. Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. М.: Российской Юридический Издательский Дом, 1999. 432 с.
2. Бекетова, С.М. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2007. 265 с.
3. Дигесты Юстиниана / Перевод с латинского; отв. ред. Л.Л. Кофанов. Т. I. М.: Статут, 2008. 584 с.
4. История политических и правовых учений: Учебник для вузов / под общ. ред. акад. РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсисянца. М.: Норма, 2004. 944 с.
5. Лукьянова Е.А. «Закон о законах» // Законодательство. 1999. № 11 [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://constitution.garant.ru/science-work/modern/3541550/chapter/d7a5c7d3cbc0b56132089a4c47d12100/> (дата обращения: 01.02.2023).

⁹ Лукьянова Е.А. «Закон о законах» // Законодательство. 1999. № 11 [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://constitution.garant.ru/science-work/modern/3541550/chapter/d7a5c7d3cbc0b56132089a4c47d12100/> (дата обращения: 01.02.2023).

6. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. 528 с.

7. Национальный стандарт Российской Федерации «Формирование и деятельность законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Термины и определения», утвержденный и введенный в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 14 сентября 2017 г. № 1113-ст, ГОСТ Р 57667-2017 [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://e-ecolog.ru/docs/Ca6lMvffTG9WJLvqbXTfn/full> (дата обращения: 10.12.2022).

8. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/> (дата обращения: 10.02.2023).

9. Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://council.gov.ru/?special=1> (дата обращения: 10.02.2023).

10. Пискунова Е.А. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации. Москва: Юриспруденция, 2017. 156 с.

11. Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты / Пер. с фр. М.: «КАНОН-пресс», «Кучково поле», 1998. 416 с.

12. Эриашвили Н.Д. Законодательная техника: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2020. 495 с.