

DOI: 10.12731/2218-7405-2013-9-64

УДК 340.133

ПОНЯТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Пискунова Е.А.

Данная статья подготовлена в рамках работы над диссертационным исследованием на тему: «Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации». В Российской Федерации сложилось множество подходов к понятию законодательного процесса. При этом отсутствует легальное определение законодательного процесса. Отсутствие единого термина, определяющего деятельность, составляющую законодательный процесс, приводит к неопределенности в теории и практике конституционного права. В статье приводится анализ указанного понятия. Рассмотрены мнения ученых по поводу природы законодательного процесса в Российской Федерации, выделены теоретические и практические проблемы рассматриваемого вида конституционного процесса. В итоге, автор приводит собственное понятие законодательного процесса в Российской Федерации.

Ключевые слова: законодательный процесс; законотворческий процесс, законопроект, законодательная процедура.

THE DEFINITION OF THE LEGISLATIVE PROCESS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Piskunova E.A.

This article was prepared within the framework of thesis «A Legislative process in the regions of Russian Federation». There are numerous approaches to the concept of the legislative process in the Russian Federation. There is no legal definition of the legislative process. The lack of a single term that describes the activities of the legislative process, leads to uncertainty in theory and practice of Constitutional law. The article deals with the analysis of the definition of the legislative process in the Russian Federation. The article provides various scientific views on the question about the nature of legislative process, highlighted the theoretical and practical problems of this kind of constitutional process. Ultimately the author gives his own concept of the legislative process in the Russian Federation

Keywords: legislative process; lawmaking process; draft law; legislative proceeding.

Законодательный процесс – это явление государственной, общественной жизни, присущее любому демократическому обществу. Продуктом законодательного процесса являются нормы права, облеченные в форму закона, что подчеркивает важность изучаемого явления в правовом демократическом государстве, одним из фундаментальных признаков которого является верховенство закона. Несмотря на обязательность законодательного процесса в правовом государстве, в теории и практике его воплощения в Российской Федерации существуют определенные проблемы. Исходным при этом следует считать отсутствие единого подхода к понятию законодательного процесса в отечественной науке и практике, а также термина, определяющего указанное явление.

Так, ряд авторов приводит понятие процесса как деятельности законодательных органов государственной власти по рассмотрению законопроектов, принятию и обнародованию законов, внесению в них изменений и отмене законов [4]. Другие исходят из определения законодательного процесса как совокупности стадий, следующих одна за другой, а именно, принятия, одобрения и обнародования законов Российской Федерации Государственной Думой, Советом Федерации [3]. Эти подходы, в любом случае, сводятся только к деятельности законодательных органов государственной власти по созданию закона. Объяснением данной ситуации, вероятно, может служить историческая традиция подобного понятия, а именно, непризнание советским государственным правом принципа разделения властей [1, с. 197]. Представляется, что подобная позиция не отвечает современным реалиям, а потому достаточно уязвима.

В обоснование собственной точки зрения приведем Постановление Конституционного Суда РФ по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П. Исходя из смысла положений указанного дела, становится ясно, что Президент РФ является участником законодательного процесса в РФ посредством стадий подписания и обнародования закона [8]. Участниками федерального процесса также, исходя из норм Конституции РФ являются 705 субъектов законодательной инициативы, среди них Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, 83 законодательных органасубъектов РФ. Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд РФ обладают правом законодательной инициативы по вопросам их ведения. Помимо указанных субъектов проблемным статусом в России обладает народная законодательная инициатива. В связи с этим, нельзя не отметить Указ Президента РФ от 04 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами РФ с использованием интернет-ресурса «Российская

общественная инициатива», который предусматривает, что при соблюдении определенных требований федеральная общественная инициатива направляется в специальную экспертную группу для разработки мер по ее реализации. Этот указ уже не первая попытка привлечения общественности в законодательный процесс, до него был принят Указ Президента РФ от 09.02.2011 N 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов». Небезосновательно полагать, что демократизация процесса в контексте указов, а также концепции общественной экспертизы проектов - это тенденция развития законодательного процесса в РФ. Нельзя не отметить все же определенную неуверенность государственной власти в отношении регулирования общественных отношений по реализации общественной инициативы. Справедливости ради необходимо указать на закрепление в части 6 статьи 119 Регламента Государственной Думы РФ возможности вынесения законопроекта, принятого в первом чтении на всенародное обсуждение. Данная норма, не имея механизма реализации, с 1998 года является спящей нормой. Представляется обоснованным принятие отдельного федерального закона об общественной инициативе.

Помимо права законодательной инициативы ряд субъектов обладает значительными полномочиями на других стадиях процесса. Огромную роль в федеральном процессе, как уже было отмечено выше, играет Президент РФ на стадии подписания принятого закона, при возможности применения отлагательного вето, возвращения законопроекта в парламент без рассмотрения, а также при обращении к Федеральному Собранию с посланием. Правительство РФ имеет ряд полномочий по вынесению заключения на законопроекты по финансовым вопросам. Участниками законодательного процесса по принятию федеральных законов по вопросам совместного ведения федерации и субъектов РФ являются также законодательные органы субъектов РФ.

Особенностью регионального законодательного процесса является его разнообразие, можно выделить несколько видов: законодательный процесс, осуществляемый органами законодательной государственной власти субъекта РФ при принятии федеральных законов, процесс, осуществляемый при принятии законов субъекта РФ, законодательный процесс при официальном толковании региональных законов, а также законодательный процесс, осуществляемый путем референдума субъекта РФ. Наблюдается различный подход региональных законодателей к перечню носителей права законодательной инициативы, это также следует считать особенностью законодательного процесса в субъектах федерации. Большую роль в процессе играют главы субъектов РФ, а также общественные палаты, что еще раз подтверждает распространение указанных выше тенденций и на уровень субъекта РФ.

Приведенные выше положения доказывают несостоятельность традиционных подходов к понятию законодательного процесса в современных условиях, ввиду усложнения субъектного состава процесса, включением в него не только органов законодательной власти, но и представителей других ветвей власти, а также общественности, и увеличения количества стадий, при осуществлении процесса, в том числе факультативной стадии всенародного обсуждения. А также способствующей усложнению понятия законодательного процесса тенденции интенсификации федеративных отношений, выражающейся в наличии особенных видов законодательного процесса на уровне субъектов Российской Федерации.

Отдельной проблемой является множественность терминов в определении законодательного процесса в литературе. Приведем самые распространенные варианты использования терминов: «правотворческий процесс»; «законотворческий процесс»; «законопроектный процесс»; «законодательная деятельность»; «законодательная процедура».

При этом, используя понятия правотворческий и законодательный процессы, следует полагать, что они соотносятся как часть и целое. По определению А.С. Пиголкина правотворческий процесс представляет собой «порядок осуществления юридически значимых действий по подготовке, принятию, опубликованию нормативного акта, которые процессуально оформлены, юридически опосредованы, носят официальный характер» [6]. Важно согласиться с данным определением, однако законодательный процесс отличается от правотворческого видом нормативного акта – продукта процесса, которым в законодательном становится нормативный акт в форме закона. Круг продуктов правотворческого процесса при этом гораздо шире, помимо законов, к ним можно отнести подзаконные акты, муниципально-правовые акты.

Использование понятий «законодательный процесс» и «законотворческий процесс». Основным критерием разграничения в данном случае является стадия, начинающая данные процессы. Так начальной стадией законодательного процесса будет разработка и внесение законопроекта уполномоченным субъектом, а первым формально-юридическим действием – использование права законодательной инициативы. Подобное понимание законодательного процесса представлено в учебном пособии под редакцией Т. Я. Хабриевой [7].

Противники этой позиции склонны к использованию понятия «законотворческий процесс». Они включают в законотворческий процесс работу по подготовке законопроекта, так Ю.А. Тихомиров, поддерживая термин законотворческий процесс, пишет, что «целью данного процесса является принятие закона, начиная от законодательной концепции до ее воплощения в конкретном законе или серии законов» [10, с. 90]. Г.П. Ивлиев и Г.А. Гаджимагомедов определяют содержание процесса как регламентированную деятельность компетентных органов государственной власти и должностных лиц по разработке, внесению и рассмотрению

законопроектов, а также принятию, одобрению, подписанию, обнародованию (официальному опубликованию) и реализации законов [5].

Определенные затруднения вызывает также разграничения понятий «законодательный процесс» и «законопроектный процесс». Существует позиция: «если принять за основу определения наименования всех отношений, составляющих содержание деятельности всех участников законопроизводящего процесса, предмет их усилий, каким является проект закона до тех пор, пока он наконец не получит статус собственно закона, то есть приобретет юридическую силу и начнет действовать, то единственно правильным наименованием можно признать только термин «законопроектный процесс» [11, с. 9]. Эта позиция построена на критерии разграничения рассматриваемых понятий по предмету процесса. В данном случае предметом законопроектного процесса будет являться законопроект, тогда как предметом законодательного процесса должен стать закон, то есть нормативный акт уже принятый и действующий. Данное убеждение является спорным.

Понятие «законодательной деятельности» используется ввиду мнения о том, что наиболее широким понятием, включающим в себя деятельность всех возможных участников как законотворческого, так и законодательного процессов, осуществляемую в особой процессуальной форме, направленную на достижение определенного результата - вступления в силу нового законодательного акта, является понятие «законодательная деятельность» [9].

Последним вариантом подмены терминов является употребление термина «законодательный процесс» вместо термина «законодательная процедура» и наоборот. Согласно точке зрения Д.М. Азми в юридической литературе по вопросу о соотношении понятий "юридический (правовой) процесс" и "юридическая (правовая) процедура" бытуют три научные позиции. Согласно первой позиции юридический процесс выступает лишь разновидностью одноименной процедуры. Второй подход отождествляет процесс и процедуру в праве. Согласно третьему подходу понятие процесса наделяется по отношению

к процедуре более широким значением. Соответственно процедура рассматривается в качестве части процесса [2]. Надлежит согласиться с третьим подходом. Действительно, законодательный процесс – это совокупность различных процедур, к примеру, процедура голосования, процедура регистрации законопроекта, процедура опубликования закона и др.

Использование различных терминов при определении одного явления с одной стороны полезно, так как позволяет заострить внимание на определенном аспекте многопланового понятия, рассмотреть его более узко, с другой стороны, подобное использование затрудняет понимание изучаемого объекта. Поэтому при применении того или иного термина следует определить цели и задачи подобного применения. Таким образом, учитывая рассмотренное выше, понятие законодательного процесса в Российской Федерации следует давать, основываясь на использовании наиболее широкого, нежели традиционного, сформированного в советский период, подхода. Так, законодательный процесс – это деятельность определенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а также законами субъектов РФ, их конституциями и уставами, субъектов, связанная с реализацией права законодательной инициативы, рассмотрению, обсуждению, в том числе с привлечением общественности, принятию, подписанию и обнародованию, изменению и отмене законов Российской Федерации о поправке к Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, а также конституций, уставов и законов субъектов Российской Федерации.

Список литературы

1. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность: М., 2000. 148 с.
2. Азми Д.М. Правовое значение и соотношение понятий «процесс» и «процедура» // Адвокат, 2009, №1.

3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: М., Норма. 2005. 554 с.

4. Васильев Р.Ф. Законодательный процесс: понятие, институты, стадии: Москва, Юриспруденция. 2000.226 с.

5. Ивлиев Г.П., Гаджимагомедов Г.А. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности: М., 2008. 212 с.

6. Пиголкин А.С. Процессуальные формы правотворчества: М., Юрид. лит., 1976.109 с.

7. Парламентское право России: Учебное пособие под ред. Хабриевой Т.Я: М., 2003. 298 с.

8. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.1996 № 10-П по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции РФ // Вестник Конституционного Суда РФ, № 3, 1996.

9. Разбаш О.Н. Федеральные законотворческий и законодательный процессы в современном российском конституционализме: единство и эволюция принципов // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 18. С. 13 - 20.

10. Тихомиров Ю.А. Теория закона: М., 1982. 282 с.

11. Югов А.А., Игишев К.А. Некоторые аспекты теоретико-правового обоснования понятия «законопроектный процесс» // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 3. С. 8-13.

References

1. Avak'yan S.A. *Konstitutsiya Rossii: priroda, evolyutsiya, sovremen-nost'* [The Constitution of Russia: the nature, evolution, modernity], Moscow. 2000.148 p.

2. Azmi D.M. *Pravovoe znachenie i sootnoshenie ponyatiy «protsess» i «protsedura»*: Attorney. 2009. №1.

3. Baglay M.V. *Konstitutsionnoe pravo Rossiyskoy Federatsii* [Constitutional law of the Russian Federation] Moscow. 200. 554 p.

4. Vasil'ev R.F. *Zakonodatel'nyy protsess: ponyatie, instituty, stadia* [The legislative process: concept, institutions stages] Moscow. 2000. 226 p.
5. Ivliev G.P., Gadzhimagomedov G.A. *Uchastie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii v zakonodatel'noy deyatel'nosti* [The participation of the Government of the Russian Federation in the legislative activity] Moscow. 2008. 212 p.
6. Pigolkin A.S. *Protsessual'nye formy pravotvorchestva* [Procedural forms of lawmaking] Moscow. 1976. 109 p.
7. *Parlamentskoe pravo Rossii: Uchebnoe posobie pod red. Khabrievoy T.Ya.* [Parliamentary law of Russia] Moscow. 2003. 298 p.
8. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 22.04.1996 № 10-P po delu o tolkovanii ot del'nykh polozheniy stat'i 107 Konstitutsii RF // Vestnik Konstitutsionnogo Suda RF, № 3, 1996.
9. Razbash O.N. *Federal law-making and legislative processes in the modern Russian constitutionalism: the unity and the evolution of the principles.* Constitutional and municipal law. 2009. N 18. pp.13 - 20.
10. Tikhomirov Yu.A. *Teoriya zakona* [Theory of law] Moscow. 1982. 282 p.
11. Yugov A.A., Igishev K.A. *Nekotorye aspekty teoretiko-pravovogo obosnovaniya ponyatiya «zakonoproektnyy protsess»* Constitutional and municipal law. 2007. N 3. pp. 8-13.

ДАнные ОБ АВТОРЕ

Пискунова Екатерина Александровна, ассистент кафедры конституционного и муниципального права

Северо-Западный институт (филиал) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

ул. Мира, д. 32, г. Вологда, Вологодская область, 160000, Россия

piskunyara@inbox.ru

DATA ABOUT THE AUTHOR

Piskunova Ekaterina Aleksandrovna, Assistant, Department of Constitutional and Municipal Law North-west Institute (branch)

North-west Institute (branch) of University named after O. Kutafin (MSLA)

32, Mira Street, Vologda, Vologda Region, 160000, Russia

piskunyara@inbox.ru

Рецензент:

Лазарева Марина Николаевна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Северо-Западного института (филиала) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)