На правах рукописи

### ФИЛИМОНОВ ЮРИЙ ВАЛЕРЬЕВИЧ

# ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ (КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

Автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата юридических наук

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и международного права Юридического института Томского государственного университета

## Научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент Барнашов Александр Матвеевич

Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Волович Владимир Фёдорович

кандидат юридических наук, доцент Яцечко Виктор Иванович

Ведущая организация – Алтайский государственный университет

Защита состоится «18» февраля 2005 г., в 10 часов в ауд. 111 на заседании диссертационного совета К 212. 267.02 Томского государственного университета (634050, Томск, Московский тракт, 2 е, Юридический институт ТГУ).

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Томского государственного университета

Автореферат разослан « 29 » декабря 2004 г.

Учёный секретарь

диссертационного совета

Баришпольская Т.Ю.

#### ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Преобразования, происходящие в нашей стране, обусловили переустройство всех аспектов государственной и общественной жизни. Реформированию подвергся и один из основных видов государственной деятельности — законотворчество. Это вызвано тем, что через законы реализуется функция государства по регулированию наиболее важных общественных отношений. Конституционно-правовая реформа, переход к рыночной экономике, выполнение международных обязательств по защите прав человека потребовали изменения содержательной стороны законотворчества. Конституция Российской Федерации 1993 г., закрепив принципы разделения властей и единства системы государственной власти, определила новую структуру институтов государства, в соответствии с которой ключевая роль в формировании законодательства теперь принадлежит Федеральному Собранию — парламенту Российской Федерации, при активном участии иных государственных органов, а также субъектов Российской Федерации.

Становление в стране реального федерализма как основы территориальногосударственного устройства предопределило формирование двух взаимосвязанных систем российского законодательства — федерального и регионального. Законодательная деятельность стала подразделяться на законодательный процесс Российской Федерации (федеральный законодательный процесс) и процесс принятия законов в субъектах Российской Федерации. Основы первого из них закреплены в Конституции Российской Федерации. Дальнейшая его конкретизация производится в федеральных конституционных законах, федеральных законах, постановлениях Конституционного Суда РФ, регламентах палат Федерального Собрания РФ и иных нормативных правовых актах.

Фактически в конституционном законодательстве сложилась специфическая совокупность правовых норм, регулирующих порядок принятия законов о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов. Всё это требует нового теоретического осмысления роли законодательного процесса в осуществлении государственной власти, определения места регламентирующих его норм в системе конституционного права. В этой связи в диссертации предпринимается попытка дать целостное представление о законодательном процессе прежде всего как о правовом институте парламентского права – подотрасли конституционного права России. Представляется, что дальнейшая разработка теории законодательного процесса будет содействовать повышению эффективности взаимодействия всех ветвей государственной власти в сфере законотворчества, позволит создать нормативную базу, необходимую для успешного проведения социально-экономических преобразований в российском обществе и решения задач по обеспечению его внутренней безопасности и политической стабильности

Степень научной разработанности проблемы. Теоретическую основу исследования составили труды отечественных ученых, внесших большой вклад в развитие теории законодательного процесса. Диссертантом изучались и анализировались работы российских дореволюционных учёных: А.А. Алексеева, А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, С.А. Корфа, С.А. Котляревского, Н.И. Лазаревского, Л.А. Тихомирова, Л.А. Шалланда и др. Основное внимание было уделено трудам советских и современных авторов: А.И. Абрамовой, С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, Л.И. Антоновой, М.И. Байтина, М.В. Баглая, А.М. Барнашова, А.А. Белкина, С.В. Боботова, Н.А. Богдановой, Р.В. Васильева, Н.В. Витрука, В.Ф. Воловича, В.М. Горшенёва, И.В. Гранкина, А.Г. Гузнова, Б.В. Дрейшева, А.А. Кененова, Д.А. Керимова, А.И. Кима, Д.А. Ковачева, Е.И. Козловой, Т.В. Колдаевой, И.В. Котелевской, А.А. Котенкова, И.А. Кравца, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, В.В. Лазарева, Л.В. Лазарева, В.И. Лафитского, В.О. Лучина, А.П. Любимова, Н.И. Марченко, М.А. Митюкова, С.В. Нарутто, В.В. Невинского, Л.А. Окунькова, В.С. Основина, А.С. Пиголкина, С.В. Полениной, В.Н. Протасова, Т.Э. Рождественской, М.С. Саликова, И.М. Степанова, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, В.А. Туманова, Т.Я. Хабриевой, Б.С. Эбзеева, В.И. Яцечко и др. Содержащиеся в их работах общие подходы, суждения и выводы позволили сформулировать основу авторской концепции федерального законодательного пропесса.

В современной научной литературе исследуются как общие, так и частные характеристики федерального законодательного процесса. Этот анализ направлен на познание объективных и логических начал, обосновывающих понятие и содержание стадий законодательного процесса, определение состава его участников, форм взаимодействия палат Федерального Собрания, Правительства РФ, Президента Российской Федерации и региональных органов государственной власти. Вместе с тем это не снижает остроты дальнейшего углублённого научного поиска путей совершенствования и развития теории и практики федерального законодательного процесса, использования в его раскрытии демократического потенциала Конституции Российской Федерации.

**Методологическую основу исследования** составляют общенаучный диалектический метод познания и частнонаучные методы: системный, логический, исторический и сравнительно-правовой. Проводился также формально-правовой анализ конституционного законодательства, а институциональный метод позволил диссертанту выявить роль субъектов законодательной инициативы, палат Федерального Собрания РФ, Президента Российской Федерации и институтов государственной власти в федеральном законода-

тельном процессе.

**Правовую основу диссертации** составляют: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, постановления Конституционного Суда РФ, нормативные указы Президента Российской Федерации, регламенты палат Федерального Собрания РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты других государственных органов.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в связи с законотворческой деятельностью участников федерального законодательного процесса.

**Предмет исследования** охватывает теоретические воззрения на федеральное законодательство и практику органов государственной власти Российской Федерации (отчасти – субъектов РФ) в области законотворчества.

**Цель исследования** заключается в формулировании теоретических положений о сфере федерального законодательного процесса, дифференциации статуса субъектов законодательного процесса в системе конституционного права России, разработке научнотеоретических, научно-методических и нормативно-правовых предложений и рекомендаций, направленных на развитие федерального законодательного процесса.

#### Задачами исследования являются:

- определение теоретических основ законодательного процесса, его характерных черт и особенностей;
- анализ источников, регламентирующих законодательный процесс Российской Федерации;
- изучение содержания и структуры правовых отношений законотворческого характера;
- определение системы и содержания принципов законодательного процесса Российской Федерации;
- рассмотрение актуальных аспектов совершенствования федерального законодательного процесса.

Научная новизна диссертационного исследования определяется поиском, обоснованием и концептуализацией содержательно-целостного учения о природе и сущности федерального законодательного процесса. Автор вводит в научный оборот ряд положений, определяющих понятие института законодательного процесса Российской Федерации, его предмет, метод и источники. Также уточняются понятия «федеральный законодательный процесс», «федеральная законодательная процедура», «общие и специальные принципы федерального законодательного процесса». В работе проанализированы ос-

новные тенденции совершенствования законодательной деятельности и внесены предложения и рекомендации по повышению её эффективности.

#### Основные положения, выносимые на защиту:

- 1. Понятие «федеральный законодательный процесс» можно рассматривать в теории и практике как:
- наименование всей совокупности деятельности от внесения законопроектов в парламент Российской Федерации до обнародования их в качестве соответственно законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов;
- институт парламентского права подотрасли конституционного права России,
  объединяющего совокупность материальных и процессуальных норм, регулирующих деятельность субъектов законодательного процесса (право законодательного процесса);
  - составную часть учебного курса «Конституционное право России».
- 2. Объектом законодательного процесса Российской Федерации как специальной государственной деятельности выступают проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов.
- 3. Предмет права законодательного процесса составляют общественные отношения, складывающиеся в процессе внесения законопроектов в парламент Российской Федерации, принятия и одобрения их палатами, подписания и обнародования законов главой государства. Содержание законотворческих правоотношений составляют права и обязанности субъектов федерального законодательного процесса.
- 4. Метод правового регулирования права законодательного процесса императивно-диспозитивный. По своему характеру он аналогичен методу парламентского права. В нём превалируют элементы диспозитивности над императивным началом.
- 5. Систему источников права законодательного процесса образуют: Конституция Российской Федерации, поправки к Конституции РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы, постановления Конституционного Суда РФ, регламенты палат Федерального Собрания РФ, нормативные указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства РФ, правовые акты других государственных органов, а также сложившиеся правовые обычаи. Система источников, содержащих нормы права законодательного процесса, образует одноименный институт конституционного законодательства Российской Федерации. В этой системе весьма значителен круг источников (регламенты, некоторые федеральные законы и др.), предметом которых является преимущественно законодательный процесс, что даёт основание для вывода: право законодательного процесса имеет собственный круг источников.

- 6. Российская модель разделения государственной власти подразумевает множественность субъектов законотворческих правоотношений. Поэтому федеральный законодательный процесс не сводится к исключительной деятельности палат Федерального Собрания. В нём участвуют также глава государства, правительство, высшие суды Российской Федерации, субъекты РФ в том или ином специфическом качестве (субъект законодательной инициативы, участник согласительных процедур, подписание и опубликование закона и др.).
- 7. Законотворческие нормы подразделяются на материальные и процессуальные, между которыми существует неразрывная связь. Целевое назначение процессуальных норм состоит в конкретизации, детализации порядка и процедуры применения материальных норм конституционного права в организационной деятельности, связанной с внесением законопроектов в Государственную Думу, их принятием и одобрением в палатах Федерального Собрания, подписанием и обнародованием законов главой государства.
- 8. Под принципами права федерального законодательного процесса понимаются основные начала, которые имеют нормативное закрепление в источниках права законодательного процесса и отражают материальную и процессуальную сторону его осуществления. Общими принципами института федерального законодательного процесса являются демократизм, верховенство Конституции Российской Федерации, федерализм, разделение государственной власти. К числу специальных принципов относятся научность и непрерывность законодательного процесса.
- 9. Пределы реализации права законодательной инициативы Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также институт всенародного обсуждения законопроектов не могут регулироваться регламентами палат Федерального Собрания ввиду их непосредственной связи с конституционной нормой либо конституционно-правовым регулированием и требуют законодательного решения.

**Апробация результатов исследования** осуществлена путём изложения основных положений в пяти научных статьях, выступлениях на научных конференциях в 1998 – 2004 гг.

**Практическая значимость исследования** состоит в том, что его выводы могут быть использованы при подготовке законов, в научно-исследовательской работе, при преподавании курса «Конституционное право России», а также при чтении спецкурса «Парламентское право России».

**Структура диссертации** определяется целью, задачами и методами исследования. Диссертация состоит из введения, четырёх глав, объединяющих двенадцать параграфов, заключения и приложений.

#### ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновываются выбор и актуальность темы, определяется предмет, объект, цель и задачи, раскрываются методологические и теоретические основы диссертационного исследования, его практическая значимость и научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Глава первая - «Общие вопросы федерального законодательного процесса» посвящена теоретическим проблемам федерального законодательного процесса, этапам его становления и развитию в современный период. В ней раскрывается сущность законодательного процесса как института парламентского права России, анализируются его источники.

В первом параграфе — «Теоретические и исторические аспекты становления и развития законодательного процесса в России» анализируется понятийный аппарат, относящийся к предмету исследования. Автор считает, что термины «федеральный законодательный процесс», «федеральный законотворческий процесс», «федеральная законодательная процедура», с точки зрения их содержания, идентичны. А понятие «законотворчество» обозначает деятельность уполномоченных субъектов по созданию правовых норм в форме закона от момента выявления потребности в правовом регулировании (предпроектный этап) до официального издания закона (законодательный процесс) и несколько шире последнего.

Разделяя точку зрения на законодательный процесс как разновидность правотворческой деятельности, исследователь полагает, что теоретическими основами современного законодательного процесса Российской Федерации являются исторически выстраданные многими поколениями российских учёных доктринальные положения разделения государственной власти, обособления её законодательной ветви в форме двухпалатного представительного учреждения с компетенционной автономией каждой из палат, поэтапного прохождения законопроектов и самостоятельного содержательного значения каждой стадии законодательного процесса.

Федеральный законодательный процесс определяется в диссертации как совокупность стадий, состоящих из урегулированных нормами конституционного права процедурных (процессуальных) действий уполномоченных субъектов. Эти действия составляют предмет федерального законодательного процесса и заключаются во внесении законопроектов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в принятии и одобрении их палатами, подписании и обнародовании главой государства законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральных

конституционных законов и федеральных законов. Названные виды законов являются результатом (объектом) федерального законодательного процесса. В него не включается порядок принятия законов на референдуме, так как это относится к непосредственному волеизъявлению народа и предусматривает иную, не законодательную процедуру, установленную федеральным конституционным законом о референдуме Российской Федерации.

Во втором параграфе «**Институт законодательного процесса и его место в системе конституционного права России»** рассматриваются юридическая специфика норм, образующих этот институт, его система и место в конституционном праве России.

С учётом автономности функционирования и видового обособления законотворческих норм в системе конституционного права, диссертант придерживается мнения ряда современных учёных-государствоведов, которые рассматривают нормы, регламентирующие законодательный процесс, в качестве института, входящего в состав парламентского права — подотрасли конституционного права<sup>1</sup>. Совокупность норм конституционного права, регулирующая отношения, связанные с порядком принятия законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, имеет все признаки (предмет, метод правового регулирования, источники) правового института. Значительная часть данных норм неразрывно связана с деятельностью Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ (далее – Государственная Дума и Совет Федерации). Соответственно правовые нормы, регулирующие федеральный законодательный процесс, структурно входят в подотрасль конституционного права – парламентское право. Система института законодательного процесса определяется совокупностью конституционных материальных и процессуальных норм, регулирующих порядок издания законов Российской Федерации о внесении поправок к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов. В этом институте можно выделить объединения норм, регламентирующие определённые сферы законотворческих отношений – реализацию права законодательной инициативы, законодательную деятельность каждой из палат Федерального Собрания РФ, Правительства РФ и Президента Российской Федерации. Первичным элементом системы института выступают нормы конституционного права, имеющие законотворческую направленность (законотворческие нормы).

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Топорнин Б.Н. Очерки парламентского права: зарубежный опыт. М.: ИГП РАН, 1993. С.1-12; Степанов И.М. Российское парламентское право: сущностные и регулятивные ориентиры формирования // Государство и право. 1994. № 11. С. 41-49; Митюков М.А. Вопросы парламентского права в решениях Конституционного Суда РФ // Проблемы парламентского права России / Под ред. Л. Иванова. М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1996. С. 75; Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М.: Юристь, 1999. С.6.

Автор предлагает назвать рассматриваемый институт «правом законодательного процесса». Он представляет собой совокупность норм конституционного права, регулирующих порядок внесения законопроектов в парламент Российской Федерации, принятия и одобрения их палатами, подписания и обнародования главой государства законов Российской Федерации о внесении поправок к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов. Метод правового регулирования этого права характеризуется как императивно-диспозитивный. По своей природе он аналогичен методу парламентского права в целом. В нём сочетаются начала подчинения установленным предписаниям, а также возможность принятия самостоятельных решений либо согласования их с другими участниками. Причём последние элементы превалируют, хотя в практике законотворчества проявляется тенденция к изменению соотношения этих начал. Императивность метода обнаруживается в том, что все участники законодательного процесса в безусловном порядке обязаны соблюдать требования к принятию законов, установленные Конституцией Российской Федерации. Диспозитивность, в свою очередь, находит выражение в свободном волеизъявлении субъектов при реализации ими права законодательной инициативы, самостоятельном принятии решений в ходе законодательного процесса (принятие законов Государственной Думой, одобрение Советом Федерации). Широко применяются в законодательной практике согласительные процедуры, способствующие выработке совместных решений в законотворческой сфере Государственной Думы, Совета Федерации и Президента Российской Федерации.

В третьем параграфе «Источники права законодательного процесса» выявляются нормативные правовые акты, в которых содержатся нормы данного правового института. К ним относятся: Конституция Российской Федерации; Федеральные законы «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания Российской Федерации»; регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации; правовые акты по вопросам законотворчества, изданные Президентом Российской Федерации, Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти.

Отмечается, что особую роль в совершенствовании законодательной процедуры сыграли постановления Конституционного Суда РФ. Конкретизация посредством его решений процедуры законотворчества позволила снять неопределённость в понимании содержания отдельных этапов и устранить некоторые пробелы в её регламентации. Всего Конституционным Судом РФ за период 1995 – 2004 гг. вынесено 10 постановлений, направленных на уточнение, конкретизацию и развитие процедуры законотворчества. Законодательный процесс, весьма схематично определённый Конституцией РФ, сейчас

нодательный процесс, весьма схематично определённый Конституцией РФ, сейчас почти полностью «развернут» постановлениями Конституционного Суда<sup>1</sup>.

Автор на основе анализа нормативного материала полагает, что институт законодательного процесса имеет собственный круг источников, которые содержат материальные и процессуальные нормы конституционного права, имеющие законотворческую направленность.

Глава вторая «Законотворческие нормы и правоотношения» посвящена особенностям нормативной регламентации законодательного процесса и его процессуальной формы. В ней раскрываются сущность и содержание законотворческих правоотношений, а также даётся характеристика субъектов этих правоотношений.

В первом параграфе «**Нормативное регулирование законодательного процесса, его процессуальная форма**» проводится градация законотворческих норм на материальные и процессуальные, исследуются их соотношение и механизм функционирования.

Подчёркивается, что материальные нормы определяют права и обязанности участников законодательного процесса. Особенностями процессуальных норм является то, что их применение не порождает новых общественных отношений. Они выполняют лишь служебную роль по отношению к нормам материального права, которыми устанавливаются полномочия субъектов права законодательной инициативы, палат Федерального Собрания РФ и иных субъектов, причастных к федеральному законодательному процессу. Целевое назначение процессуальных норм состоит в конкретизации, детализации порядка, процедуры применения материальных норм конституционного права в организационной деятельности по внесению законопроектов в Государственную Думу и их предварительному рассмотрению, принятию и одобрению в палатах Федерального Собрания, подписанию и обнародованию законов главой государства. Между процессуальными и материальными законотворческими нормами существует неразрывная (органическая) связь. Поэтому попытки обособления в конституционном праве группы законотворческих процессуальных норм без взаимосвязи с материальными нормами, по мнению автора, представляются бесперспективными как с методологической, так и с практической точки зрения.

Законотворческая процедура, по мнению диссертанта, содержит отдельные элементы правореализации; в этом она имеет сходство с иными видами процессуальных производств (административным, уголовным, гражданским).

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Митюков М.А. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник парламентского права // Эффективность закона: Методология и конкретные исследования. М., 1997. С.137.

К её особенностям относится:

- 1. Закрепление в Конституции Российской Федерации 1993 г. и конкретизация преимущественно в специальных нормативных источниках (в федеральных законах, посвящённых порядку принятия некоторых из них и порядку опубликования; регламентах палат Федерального Собрания РФ; постановлениях Конституционного Суда РФ, интерпретирующих конституционные нормы, касающиеся законодательного процесса).
- 2. Федеральный законодательный процесс не сводится к исключительной деятельности Государственной Думы и Совета Федерации. В нём участвуют также Президент Российской Федерации, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, субъекты РФ в том или ином специфическом качестве (субъект законодательной инициативы, участник согласительных процедур, подписание и опубликование закона и др.).
- 3. Федеральный законодательный процесс состоит из стадий, обязательных для прохождения любого закона. Каждая стадия представляет собой совокупность действий участников процесса, регламентированных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Во втором параграфе «Понятие, объект и содержание законотворческих правоотношений» выявляется специфика правоотношений, складывающихся между участниками законодательного процесса.

Регулирование законотворческих правовых отношений происходит на основе материальных и процессуальных конституционных норм, имеющих законотворческую направленность. В целом они обладают теми же свойствами, что и любые другие правоотношения, и выражают взаимную связь юридических прав и обязанностей высших институтов государственной власти РФ при осуществлении ими государственной деятельности – законотворчества. Законотворческие правоотношения представляют собой урегулированные нормами конституционного права общественные отношения, складывающиеся, развивающиеся и прекращающиеся при внесении законопроектов в российский парламент, принятии и одобрении их палатами Федерального Собрания, подписании и обнародовании законов главой государства.

Материальные и процессуальные законотворческие правоотношения не сливаются друг с другом, а лишь одни (материальные) реализуются при помощи других (процессуальных). Особенностью законотворческих правоотношений является то, что материальные и процессуальные отношения возникают между одними и теми же субъектами. Объект регулирования данных правоотношений совпадает. Его составляют поведение и действия уполномоченных субъектов по принятию и вступлению в силу законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральных конституцион-

рации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов.

В третьем параграфе «Субъекты законотворческих правоотношений» рассматривается правовой статус участников федерального законодательного процесса.

Российская модель разделения государственной власти подразумевает множественность субъектов законотворческих правоотношений. Их согласованное взаимодействие в обеспечении единства государственной власти находит выражение в федеральном законодательном процессе. Он выступает связующим звеном между различными участниками законотворчества, т.е. между элементами единой системы государственной власти. К субъектам правоотношений, возникающих в сфере законодательного процесса, относятся: субъекты права законодательной инициативы и субъекты права внесения поправок к Конституции Российской Федерации (установленные статьями 104 (часть 1) и 134 Конституции Российской Федерации); Федеральное Собрание Российской Федерации (Государственная Дума и Совет Федерации); законодательные (представительные) органы субъектов РФ; Президент Российской Федерации; Правительство РФ; Конституционный Суд РФ.

Деятельность субъектов права законодательной инициативы направлена на внесение проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а субъектов права внесения поправок в Конституцию Российской Федерации – проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации.

Основной функцией Федерального Собрания является законотворчество. Кроме него, никто не может принимать и одобрять законы. Выполнение данной функции возлагается на его палаты - Государственную Думу и Совет Федерации. Каждая из палат Федерального Собрания РФ автономна и имеет свой объём полномочий в законодательном процессе. Компетенция одной палаты в сфере законотворчества не может быть присвоена другой палатой.

Президент РФ как глава государства обладает обширными законотворческими полномочиями. Он может инициировать законодательный процесс путём внесения законопроектов в Государственную Думу. Лично и через своих представителей в палатах Федерального Собрания он принимает участие в обсуждении любых законов. Президент Российской Федерации представляет поправки и заключения по законопроектам, подписывает и обнародует законы, осуществляет иные полномочия в законотворческой сфере, установленные Конституцией Российской Федерации и нормативными правовыми актами.

Правительство Российской Федерации представляет письменные заключения на

законопроекты в случаях, установленных статьёй 104 (часть 3) Конституции Российской Федерации, направляет в палаты Федерального Собрания РФ официальные отзывы о рассматриваемых федеральных законах и законопроектах. Члены Правительства РФ либо его представители могут присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания РФ. Только Правительство Российской Федерации может вносить в Государственную Думу проект федерального закона о бюджете. Правительство РФ занимается законопроектной работой, координирует в данном направлении деятельность своих министерств и федеральных ведомств.

Законодательные органы субъектов Российской Федерации, в соответствии с частью 1 статьи 104 и статьёй 134 Конституции Российской Федерации, обладают правом законодательной инициативы и правом внесения предложений о поправках к Конституции Российской Федерации. Они также в обязательном порядке участвуют в одобрении законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ посредством функции судебного конституционного контроля оказывает значительное влияние на сферу законотворчества. Он признаёт противоречащими конституции законы, другие нормативные акты и их отдельные положения. Суд также пользуется правом законодательной инициативы, осуществляет толкование конституционных норм, обязательное для всех субъектов права.

Глава третья «**Принципы федерального законодательного процесса**» посвящена систематизации основополагающих начал законодательной деятельности, исследованию их содержания.

В первом параграфе «Система принципов законодательного процесса» отмечается, что институциональные принципы, определяющие построение федерального законодательного процесса, нашли закрепление в Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законах, федеральных законах, регламентах палат Федерального Собрания РФ и иных нормативных правовых актах. Эти правовые принципы находятся в определённой взаимосвязи и взаимозависимости. Их совокупность образует систему принципов института законодательного процесса, выражающих его содержание и особенности. Часть из них — демократизм, верховенство Конституции Российской Федерации, федерализм и разделение государственной власти — можно отнести к общим принципам. Они являются преломлением основ конституционного строя в сфере законотворчества. Наряду с ними выделяются специфические (специальные) принципы, направленные на эффективное и надлежащее закрепление государственной воли в форме закона: научность и непрерывность законодательного процесса.

Во втором параграфе рассматриваются отличительные черты общих принципов

**законодательного процесса**, такие как демократизм, верховенство Конституции Российской Федерации, федерализм и разделение государственной власти.

Демократизм в качестве функционального принципа законодательной деятельности выражается, на взгляд исследователя, в открытом и всестороннем характере обсуждения принимаемых законов, максимально полном учёте общественного мнения. Реализация принципа демократизма обеспечивает законодателя знанием о потребностях общества, позволяет учитывать их при совершенствовании российского законодательства.

Открытый характер обсуждения законопроектов в палатах Федерального Собрания в соответствии с их регламентами обеспечивается целой системой организационноправовых мероприятий: парламентскими слушаниями, «круглыми столами», отзывами, предложениями и замечаниями заинтересованных государственных органов, общественных объединений, научных и экспертных организаций. В этих мероприятиях помимо инициаторов законопроектов участвуют представители общественности, средств массовой информации, учёные и должностные лица. Рекомендации парламентских слушаний и экспертные заключения широко используются парламентариями при обсуждении и доработке законопроектов. Кроме того, Государственная Дума может вынести решение о всенародном обсуждении законопроектов, принятых в первом чтении.

Принцип верховенства Конституции Российской Федерации в законотворческом процессе выражается в том, что Конституция является главным правовым актом для всех его участников. В ней проводится разграничение компетенции между органами государственной власти Федерации и её субъектов в сфере законотворчества (статьи 71–73), устанавливаются полномочия участников законодательного процесса, последовательность (стадии) прохождения законов на федеральном уровне.

Анализ норм регламентов палат Федерального Собрания свидетельствует, что проверка законопроектов на соответствие требованиям Конституции начинается с момента их внесения в Государственную Думу. Если они не отвечают этим требованиям, то возвращаются субъекту права законодательной инициативы. Законопроекты, принятые к рассмотрению Государственной Думой, подвергаются правовой экспертизе на соответствие Конституции Российской Федерации. В дальнейшем такая же проверка проводится при первом чтении законопроектов и после внесения в них поправок, а также в Совете Федерации. Обширными полномочиями по обеспечению соблюдения всеми участниками законодательного процесса конституционных условий и процедур его осуществления обладает Президент РФ. Он вправе применять «вето» в отношении федеральных законов, не соответствующих Конституции Российской Федерации как по содержанию так и по порядку их принятия.

Следовательно, Конституция Российской Федерации – ориентир для участников законодательного процесса на всех его стадиях.

Принцип федерализма означает учёт интересов субъектов РФ при принятии любых видов законов Российской Федерации, а также их равноправное участие в федеральном законодательном процессе. Это обеспечивается структурой Федерального Собрания и организацией работы его палат и тем, что законодательные органы субъектов РФ обладают правом законодательной инициативы в федеральном парламенте. Поправки к Конституции Российской Федерации принимаются при условии одобрения их не менее чем двумя третями субъектов Российской Федерации (статья 136 Конституции РФ). А законопроекты по предметам совместного ведения согласовываются с органами государственной власти субъектов РФ<sup>1</sup>. В этих целях Регламентом Государственной Думы предусмотрено направление названных законопроектов в региональные законодательные собрания для внесения предложений и замечаний (статьи 109, 118). Согласно же Регламенту Совета Федерации возможна организация обсуждения федерального закона в субъектах РФ (статья 104).

Таким образом, посредством федерального законодательного процесса поддерживается баланс интересов федеративного государства и его составных частей.

Разделение государственной власти, будучи организационным принципом (в виде определения компетенции органов власти, схемы их взаимоотношений), одновременно выступает в качестве функционального начала любого вида государственной деятельности, включая законотворчество. Этот принцип определённым образом преломляется в законодательном процессе. Суть этого преломления заключается в том, что каждый субъект имеет свои полномочия в сфере законотворчества, которые не могут присваивать другие субъекты этого процесса.

Благодаря принципу разделения государственной власти обеспечивается чёткое разграничение правотворческих функций участников законодательного процесса, определяются его этапы и стадии, объём и специфика реализации права на законодательную инициативу, учёт вертикальной и горизонтальной структуры государственной власти в законодательной деятельности, иерархия нормативных актов.

В третьем параграфе «Специальные принципы законодательного процесса» рассматривается содержание специальных принципов законодательного процесса — научности и непрерывности.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Ст. 26.4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ ( с измен. на 4 июля 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5205; 2003. № 27 (часть II). Ст. 2709.

Научность законодательного процесса состоит в том, что каждый принятый закон должен быть всесторонне обоснован, то есть соответствовать реально сложившимся потребностям и тенденциям развития общественных отношений. Обеспечение этого принципа возможно путём участия высококвалифицированных специалистов различных научных школ в подготовке, экспертизе и доработке законопроектов, в проведении сравнительно-правовых и иных научно-методических и прикладных разработок, в сборе, анализе и использовании научных рекомендаций.

Эти аспекты учитываются в нормативном регулировании (регламентах и других правовых актах), организации планирования и координации законопроектной работы законодательных и исполнительных органов власти<sup>1</sup>. В аппаратах палат Федерального Собрания, Президента и Правительства РФ созданы мощные правовые управления, состоящие их квалифицированных практиков и учёных, способных осуществлять не только подготовку законопроектов, но и их научно-экспертное сопровождение. Помимо этого, в последнее время нередко практикуются «независимые экспертизы законопроектов». Законодательная работа в стране приобретает элементы плановости, что косвенным образом способствует научному подходу при подготовке нормативных актов. В Государственной Думе Федерального Собрания уже в течение четырёх созывов утверждаются примерные программы законопроектной деятельности, в которых учитываются предложения Президента РФ, Правительства РФ, Совета Федерации и законодательных собраний субъектов РФ. Эти программы, при их рекомендательном характере, стали устойчивым ориентиром в организации законотворческой работы не только парламента, но и других институтов государственной власти.

Принцип непрерывности законодательного процесса означает, что каждый внесённый в установленном порядке законопроект, в пределах необходимого срока, должен быть рассмотрен и в отношении него должно быть вынесено решение об отклонении либо о принятии и вступлении в силу закона.

Принцип непрерывности находит выражение в определении федеральными законами и регламентами палат сроков рассмотрения, принятия, одобрения, подписания и обнародования законов Российской Федерации и в конституционной обязанности участников законодательного процесса их соблюдать. Этой же цели служат предусматриваемые названными актами сроки для совершения отдельных промежуточных действий в законодательном процессе (для внесения проектов некоторых специальных законов, представления отзывов, предложений и заключений на законопроекты и др.) и организационные ме-

 $<sup>^{1}</sup>$  См.: Постановление Правительства РФ № 347 от 15 апреля 2000 г. «О совершенствовании законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации (с измен. на 20 августа 2004 г.) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 17. Ст. 1877; 2004. № 35. Ст. 3636.

ры (планирование, инициирование первоочередного рассмотрения законопроектов).

В четвёртой главе «**Некоторые проблемы развития федерального законода- тельного процесса**» рассматриваются вопросы, связанные с реализацией права законода- тельной инициативы, принятием, одобрением и подписанием федеральных законов, обосновываются предложения по совершенствованию федеральной законодательной процедуры.

Автор полагает, что для эффективного осуществления права законодательной инициативы и создания необходимых условий для её реализации недостаточно положений одного Регламента Государственной Думы. Он поддерживает выдвинутое в 1995 г. Объединённой комиссией по законопроектной деятельности предложение о принятии Федерального закона «О реализации права законодательной инициативы». Такой закон позволит обеспечить интересы субъектов этого права и регламентацию их обязанностей на начальном этапе законодательного процесса. В частности, он урегулирует вопрос о пределах полномочий Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ в этой сфере. Конституционно-правовой смысл наделения их «правом законодательной инициативы по вопросам их ведения» и практика его реализации показывают, что под этим понимается внесение законопроектов о статусе судебных органов, о порядке разрешения судебных дел (материальное и процессуальное законодательство), а также внесение проектов федеральных законов, которые содержат нормы, регламентирующие финансирование и деятельность названных судов, их взаимоотношения с иными органами и должностными лицами. Эту практику необходимо закрепить в законе. Данное мнение диссертантом обосновывается в первом параграфе.

Во втором и третьем параграфах автор обращает внимание на множественность правового регулирования федеральной законодательной процедуры. В этой области, по его подсчётам, действует не менее 20 различных нормативных источников (федеральные конституционные законы, федеральные законы, постановления Конституционного Суда РФ). Поэтому предлагается объединить их в рамках одного акта общего действия – в Федеральном законе «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов». Его принятие, по мнению исследователя, позволит обеспечить права участников законодательного процесса на всех его этапах и объективное отражение результатов парламентского волеизъявления. Но закон не может подменить регламенты палат Федерального Собрания РФ, регулирующие вопросы, отнесённые к их исключительной компетенции, в частности, конкретизирующие конституционные процедуры принятия и одобрения ими законов. Следовательно, предметом предлагаемого закона могут быть только те вопросы, которые выходят за пределы регламентного регулирования. В частно-

сти, в таком законе могут быть урегулированы основания и порядок оставления Президентом Российской Федерации закона без рассмотрения и возврат его в Федеральное Собрание<sup>1</sup>.

Автор полагает, что сложившаяся процедура подписания федеральных законов главой государства подлежит закреплению в форме соответствующего правового акта — положения, утвержденного указом Президента Российской Федерации. Принятие законов, обладающих после Конституции Российской Федерации высшей юридической силой, на всех этапах должно иметь открытый и формализованный характер. В настоящее время эта процедура носит характер обыкновения (обычая) и включает в себя совокупность действий подразделений Администрации Президента РФ по подготовке поступившего закона на подписание главе государства или выработке предложений по его отклонению.

В диссертации предлагается в целях развития принципа демократизма в законотворчестве принять Федеральный закон «О всенародном обсуждении наиболее важных законопроектов», направленный на максимально полный учёт общественного мнения в законотворческой деятельности и использование процедуры всенародных обсуждений наиболее актуальных законопроектов. Регламент Государственной Думы предусмотрел норму о возможности всенародного обсуждения законопроектов, принятых в первом чтении (статья 119, часть 6), но не установил порядка её реализации. Вероятно, это обусловлено тем, что институт всенародного обсуждения законопроектов выходит за пределы регламентного регулирования и может быть санкционирован Конституцией Российской Федерации либо федеральным законом в той части, в которой затрагивает федеральный законодательный процесс. В предлагаемом законе можно определить порядок информирования населения о рассматриваемых законопроектах, разъяснения их смысла и вызываемых социальных последствий, в том числе использования и обобщения Государственной Думой предложений и замечаний, поступивших от представителей общественности, государственных и муниципальных органов.

В заключении диссертации формулируются основные выводы, полученные в результате проведённого исследования. На их основе в виде приложений приводятся тексты авторских проектов федеральных законов: «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»; «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов»; «О всенародном обсуждении наиболее важных законопроектов», а также вносятся предложения

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

о внесении изменений и дополнений в Регламент Государственной Думы, направленные на совершенствование действующих законодательных процедур.

#### По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

- 1. Филимонов Ю.В. Значение решений органов конституционного правосудия для законодательного процесса в Российской Федерации // Состояние и проблемы развития российского законодательства: Сб. статей / Под ред. В.Ф. Воловича. Томск, 1998. С. 61-67.
- 2. Филимонов Ю.В. О новой системе принципов законодательного процесса в Российской Федерации // Проблемы развития и совершенствования российского законодательства: Сб. статей. Ч.1 / Под ред. В.Ф. Воловича. Томск, 1999. С. 93-101.
- 3. Филимонов Ю.В. К вопросу о месте законодательного процесса в российской правовой системе // Государственная власть и права человека: Сб. статей / Отв. ред. В.Ф. Волович. Томск, 2001. С. 215-217.
- 4. Филимонов Ю.В. Принципы современного законодательного процесса // Правовые проблемы укрепления Российской государственности: Сб. статей. Томск Ч. 14 / Под ред. В.Ф. Воловича. Томск, 2003. С. 202-204.
- 5. Филимонов Ю.В. Становление теории правотворческого процесса в начале XX века // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Томск Ч. 17 / Под ред. В.Ф. Воловича. Томск, 2004. С. 265-267.