МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Воронежский ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Кафедра государственно-правовых дисциплин

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему:

«Формально-юридические аспекты и актуальные проблемы

законотворческого процесса в Российской Федерации»

Выполнил: Боровик В.А.

студент 554 группы

Руководитель: преподаватель

кафедры ГосПД, к.ю.н.

Коржев Б.В.

Рецензент: преподаватель

кафедры ГосПД, к.ю.н.

Носов И.С.

К защите\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(допущена, не допущена)

Начальник кафедры ГосПД

к.ю.н. В.А. Головнюк

Дата защиты: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Оценка\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Воронеж

2009

**СОДЕРЖАНИЕ**

Введение

Глава 1. Теоретические основы законотворческого процесса в РФ

1.1.Понятие законотворческого процесса и его принципы

1.2.Виды законотворческой деятельности

Глава 2. Стадии законотворческого процесса

2.1. Законодательная инициатива – первая стадия законотворческого процесса

2.2. Обсуждение законопроекта – вторая стадия законотворческого процесса

2.3. Принятие и утверждение закона - третья стадия законотворческого процесса

2.4. Обнародование принятого закона – заключительная стадия законотворческого процесса

Глава 3. Актуальные проблемы законотворческого процесса в Российской Федерации

3.1. Лоббизм в законодательном процессе Российской Федерации

3.2. **Проблемы законотворчества субъектов Российской Федерации**

3.3 Проблема качества законов и пути ее решения

Заключение

Список использованной литературы

**ВВЕДЕНИЕ**

Актуальность темыдипломной работы.Одно из важнейших направлений государственной деятельности – законотворчество. В его понимании сегодня обозначились два аспекта. В узком смысле под законотворчеством подразумевается непосредственно сам процесс создания нормативно - правовых актов компетентными органами. В широкой трактовке данный процесс «исчисляется» с момента законотворческого замысла и до практической реализации юридической нормы (подготовка, принятие, опубликование и т.д.).

Несмотря на различие в подходах к пониманию законотворчества, это всегда деятельность управомоченных органов по разработке, переработке и изданию определенных нормативных актов. Законотворчество – это основное направление социальной деятельности, создающее условия для существования и воспроизводства самого общества. Законотворчество реализует поиск правовых форм, которые обеспечивали бы в наибольшей степени равновесное состояние общества, разумное «сцепление» его членов в общественной жизни. А законодательный процесс выступает при этом основным фактором деятельности, такой социальной «сцепки».

Как и всякая юридическая деятельность, законотворческая деятельность представляет собой систему действий и операций, направленных на правовой результат. Системность законотворческих действий и операций предполагает их взаимную согласованность, единство и последовательность. Как один из важнейших и основополагающих видов юридической деятельности, законотворческая деятельность, должна осуществляться в рамках определенных правовых процедур и правил. Такая процессуальная урегулированность призвана обеспечить создание качественного закона, соответствующего реальным правовым потребностям общества.

Так же актуален вопрос лоббирования законодательного процесса в Российской Федерации, так как институт лоббирования законодательного процесса в Российской Федерации находится еще в развитии. Но в последнее время лоббизму стали уделять все возрастающее внимание и в Российской Федерации. Об этом свидетельствуют публикации в средствах массовой информации, в общественно-политической и научной периодике.

В настоящее время, да и раньше, в принимаемые законы вносится слишком много изменений (поправок). Это говорит о том, что принимаемые законы являются некачественными. Основную причину этого мы видим в недостаточной правовой регламентации законотворческого процесса.

Степень научной разработанности темы. Данной тематике уделяют внимание советские авторы А.В. Мицкевич, Б.П. Спасов, Л.И. Антонова и ряд современных А.И. Абрамова, Ж.П. Борсова, И.В. Борискова, Т.В. Васильев, В.Б.Исаков, Е.А. Магомедова, Н.И. Шаклеин, С.Г. Салмина, Е.В. Шубина. Так же соответствующая проблематика разрабатывалась зарубежными авторами, в частности, Д. Гарднером.

**Объектом** дипломной работы является институт правотворчества.

**Предметом** исследования выступает законотворческий процесс в Российской Федерации.

**Целью** исследованиявыступает попытка теоретико-правового изучения и раскрытия сущности законотворческого процесса. Для достижения обозначенной цели требуется решить следующие **исследовательские задачи**:

Развернуто раскрыть понятие законотворческого процесса и его принципы.

Выделить и раскрыть виды законотворческой деятельности.

Последовательно проанализировать стадии законотворческого процесса в РФ.

Рассмотреть проблему лоббизма в законодательном процессе Российской Федерации.

Проанализировать актуальные проблемы законотворческой деятельности субъектов РФ и предложить пути их решения.

Обозначить факт низкого качества принимаемых законов, выделить причины этого и определить направления совершенствования законотворческой деятельности.

Решение поставленных задач определило выбор **методологии исследования.** В основу исследования положены диалектический, формально-юридический, статистический, историко-правовой методы. Кроме этого, использовались концептуальные положения теории систем, методы анализа, синтеза, моделирования.

**Структура и объем дипломной работы.** Структура работы подчинена содержанию избранной темы и логике исследования. Исследование состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и библиографии.

**ГЛАВА 1. ТЕОРИТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В РФ**

**1.1 Понятие законотворческого процесса и его принципы**

Законотворчество представляет собой одну из важнейших сторон деятельности государства, форму его активности, имеющую своей непосредственной целью формирование правовых норм, их изменения, отмену или дополнение. В каждом государстве законотворчество обладает своими особенностями, но везде оно направлено на создание и совершенствование единой, внутренне согласованной и непротиворечивой системы норм, регулирующих сложившиеся в обществе разнообразные отношения.

По своей социальной сути законотворчество выступает какпроцесс возведения государственной волив закон, ее оформления в различных юридических актах, наконец, как процесс придания содержащимся в них правилам поведения — государственным велениям общеобязательногохарактера. Оно охватывает собой непосредственную деятельность уполномоченных на то государственных органов по выработке, принятию, изменению или дополнению нормативно-правовых актов.

Законотворчество является важнейшей составной частью всего процесса законообразования. Последний включает в себя не только собственно законотворческий, но и весь предшествующий ему подготовительный процесс формирования законодательных актов. Необходимость существования последнего обусловливается постоянно возникающей потребностью повышения качества издаваемых актов. Оно зависит не только, а зачастую — и не столько от уровня самой собственно законотворческой деятельности государственных органов, сколько от уровня проводившихся до принятия того или иного правового акта подготовительных работ.

Для того, чтобы принимаемый акт в максимальной степени отвечал потребностям жизни общества и был эффективен, весьма важно заранее разрешить круг проблем, касающихся его характера, формы, внутренней структуры, места и роли в системе других нормативно-правовых актов. Важно также определить круг факторов, способствующих и, наоборот, препятствующих подготовке и принятию того или иного нормативно-правового акта. Необходимо четко спрогнозировать позитивные и возможные негативные (побочные) последствия реализации требований и установок, содержащихся в различных нормативно-правовых актах.

Среди факторов, оказывающих решающее воздействие на процесс подготовки и принятия закона (законообразующие факторы), следует выделить в первую очередь материальные (экономические), политические, социальные, идеологические и иные факторы. Уровень качества, а вместе с тем и эффективности нормативно-правовых актов в огромной степени зависят от того, насколько точно и всесторонне учитываются приих подготовкеи издании все существующие на данныймомент факторы, насколько адекватно отражается в них объективная действительность.

Каждый, вособенности фундаментальный нормативно-правовойакт, должен в максимальной степени отражать и учитывать наряду с материальными условиями жизни всего общества, уровнем развития экономики, различных форм собственности и уровнем жизни людей, также соотношение различных социальных и политических сил, степень политической активности различных политических партий и движений, состояние отношений между различными нациями и народностями, характер взаимоотношений с другими странами и народами, место и роль государства в окружающей его международно-правовой среде.

Для решения этихи им подобных задач законодатель каждой страны при подготовке любого, сколько-нибудь социально значимого нормативного акта стоит перед необходимостью: исследования различных социальных факторов, обуславливающих потребность в нормативно-правовом регулировании существующих общественных отношений; выявления и тщательного учета при формировании правовых норм многообразных интересов социальных и национальных образований, классов и общества в целом; проведения сравнительного анализа подготавливаемой правовой нормы не только с аналогичными установлениями прошлых лет и ныне действующих систем других государств, но и с другими регуляторами общественных отношений; постановки и проведения в случае необходимости социальных экспериментов для определения наиболее оптимального варианта регулирования рассматриваемых общественных отношений; определения характера взаимосвязи и взаимодействия проектируемой нормы с другими нормами данной правовой системы; проведения иных подготовительных действий[[1]](#footnote-1).

В идеальном государстве, вполне справедливо рассуждают английские авторы, законодательная власть «предположительно должна была бы оставаться исключительной привилегией парламента — законодателей, непосредственно подотчетным избирателям». Теоретически эта посылка справедлива и для государственногомеханизма современной Англии, но в реальной жизни парламенту «приходится передавать часть своих законодательных полномочий подчиненным ему правоустанавливающим органам». Министры короны, органы местного управления, независимые корпорации, англиканская церковь, частные компании, комиссии и Совет Европейских сообществ — «все они наделены парламентом полномочиями по изданию правовых актов». И все же, заключают авторы, суверенитет парламента в правовой сфере сохраняется, так как ни один из нижестоящих органов не может законодательствовать иначе, как на основе законов, исходящих от парламента, а также по поручению и с разрешения парламента[[2]](#footnote-2).

В России, согласно Конституции, законотворческая деятельность осуществляется высшими (на уровне федерации и ее субъектов) и местными органами государственной власти и управления; непосредственно самим народом, путем проведения референдума как «высшего непосредственного выражения власти народа»[[3]](#footnote-3); субъектами федерации — республиками, краями и областями, городами федерального значения — Москвой и Санкт-Петербургом, автономной областью и автономными округами путем заключения между ними договоров, содержащих общеобязательные положения и веления.

В соответствии с Конституцией предусматривается, например, заключение правовых договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти России, с одной стороны, и органами государственной власти субъектов федерации, с другой. Признается также нормативно-правовой характер договоров, заключаемых междуними и по другим вопросам.

Сравнивая различные виды законотворческой деятельности, осуществляемой в России, законотворческой деятельностью государственных органов Великобритании и других стран, нетрудно заметить, что между ними есть как общее, так и особенное. Последнее проявляется, в частности, в наличии у той и другой стороны своих особенных видов законотворческой деятельности (в Великобритании — судебная законотворческая деятельность, в России — законотворчество с помощью референдума и путем заключения правовых договоров), в существовании различной процедуры принятия и вступления в силу нормативно-правовых актов, в установлении особого порядка законодательного закрепления законотворческой деятельности государственных органов и др.

Говоря об общности законотворческой деятельности различных государств, следует обратить внимание прежде всего на общность организационно-технических и иных целей, заключающихся в стремлении законодателя каждой страны создать на своей территории единую и эффективную правовую систему, а также на сходство средств и основополагающих принципов осуществления правотворческой деятельности.

В научной и учебной литературе в связи с этим совершенно справедливо указывается на то, что законотворческая деятельность современных цивилизованных государств должна осуществляться на базе ряда общих, основополагающих принципов, представляющих собой организационные начала, которые определяют существо, характерные черты и общее направление этой деятельности:

демократизм**,** предполагающий активное участие представителей различных слоев общества и всех ветвей власти в законотворческой деятельности;

законность и конституционность, исходящие из необходимости строгого и неуклонного следования конституции и обыкновенным законам в процессе законотворческой деятельности;

гуманизм, выражающийся в направленности издаваемых нормативных актов на защиту прав и свобод граждан, на максимальное удовлетворение их материальных и духовных потребностей;

профессионализм, проявляющийся в обязательном участии квалифицированных, высокопрофессиональных специалистов на всех стадиях законотворческого процесса[[4]](#footnote-4).

Большое значение для повышения качества и эффективности законотворческого процесса имеют и другие, лежащие в основе его организации и осуществления, принципы. Среди них особо следует выделить принцип постоянноготехнического совершенства принимаемых актов.

Суть данного принципа заключается в том, чтобы в процессе подготовки и принятия нормативно-правовых актов в максимальной степени использовать выработанные юридической наукой и апробированные законотворческой практикой наиболее эффективные методы и приемы разработки проектов новыхнормативных актов, оптимального изложения их содержания и отвечающего общепринятым в мире стандартам технического их оформления.

Соблюдение принципа правотворческих ошибок снижает вероятность создания неэффективных правовых норм, способствует росту правовой культуры населения и юридических лиц.

Для повышения качества и эффективности нормативно-правовых актов законодательнаятехника порою имеет не меньшее значение, чем само содержание. Ведь от того, насколько четко и логично изложено содержание того или иного нормативного акта, имеются ли в нем или отсутствуют явные и скрытые противоречия, наконец, насколько точно и определенно используется общепринятая юридическая терминология - от всего этого в огромной степени зависит не только уровень восприятия текста и содержания нормативно - правового акта, но и эффективность его применения.

Особое значение при этом имеет язык изложения правовых норм. В законотворческой деятельности различных стран к изложению текста нормативно-правовых актов предъявляются непременные требования их краткости, компактности, ясности и доступности.

В изложении текстов законов России и других стран, по общему правилу, используется особый, официально-деловой стиль. Он существенно отличается как от стиля художественных литературных произведений, так и от стиля обыденной разговорной речи. В текстах законов и иных нормативно-правовых актов не допускается общих рассуждении и изложения каких бы то ни было научных положений, художественных сравнений, деклараций, призывов, текстовых длиннот, неоправданных сокращений.

Достоинства языка закона, его изящество, писал болгарский ученый Б.Спасов, выражаются иными способами, а именно — «посредством строгой логичности, краткости, точности и ясности». Наряду с этим язык закона является внушительным, он уважаем и «в состоянии мотивировать определенное поведение, предписываемое нормативным поведением»[[5]](#footnote-5).

Так же в юридической литературе выделяют четыре основополагающих принципа:

- Принцип адекватного отражения нормативно-правовых потребностей.

- Принцип понятийной определенности.

- Принцип модальной сбалансированности.

- Принцип ретребутивной обеспеченности[[6]](#footnote-6).

**Принцип адекватного отражения нормативно-правовых потребностей**

В демократическом обществе объективно - необходимое определяет логический слой законотворческого процесса. Каждая правовая норма должна иметь свой логический фундамент, содержание определено закономерностями общественного развития, его реальными потребностями.

Воля законодателя, как регулирующая сторона его сознания, должна быть оптимально мотивированна. А.А. Кененов и Г.Т. Чернобель выделяют мотивацию как «особую логическую стадию законотворческого процесса». Задача состоит в том, чтобы создать надежный организационно-правовой заслон немотивированным (или недостаточно мотивированным) законодательным актам. Только научно обоснованный норматив может быть облечен в официальные правовые нормы, и это следовало бы закрепить конституционно.

В.Н. Синюков считает, что «возможно, потребуется мораторий на некоторые забежавшие вперед законы, акты для сбалансирования их предписаний с реальными экономическими и политическими возможностями общества»[[7]](#footnote-7).

Немаловажным подставляется вопрос о подготовке плана законодательных работ на перспективу. Коллектив авторов во главе с проф. Ю. Тихомировым предлагает в плане законопроектных работ на 2-3 года предусматривать темы важнейших законопроектов с указанием на то, кто и в какие сроки должен их подготовить.

**Принцип понятийной определенности**

Язык закона - единственный способ выражения мысли законодателя, а правотворческое мышление лежит в основе законодательной деятельности. Он ее и основное средство формулирования правовой нормы.

Язык нормативного акта должен быть понятен и общеупотребителен, в то же время ему необходимо быть четким, и ясным, кратким. Логичность текста закона - общее требование для процесса нормотворчества достигается через ясность языка закона. Он должен быть настолько прост, чтобы каждый гражданин мог бы точно и правильно понять права и обязанности, которые порождает для него правовая норма, общий смысл правового предписания, и иметь четкую установку на его выполнение. Но здесь возникает опасность излишнего упрощения правового языка, которая может привести к его вульгаризации, стать помехой правильного словесного выражения некоторых тонкостей законодательной регламентации. Соответственно, по мнению Спасова Б.П.: «доступность языка можно выразить через два основных критерия:

1. Каждый должен точно и правильно понимать свои права и обязанности, которые порождает закон.

2. Каждый мог понять общий смысл юридического предписания в связи с его предназначением в системе социальных норм»[[8]](#footnote-8).

Лаконизм - еще одно основное требование к языку законодателя.

Требование точности языка заключается в наиболее полном и правильном, отражении сути правового предписания.

Правовые определения должны базироваться на определенно консенсусе. Слова и выражения, имеющие юридическое значение, должны использоваться в одном и том же смысле во всех правовых актах.

Е.Лукьянова справедливо считает необходимым установить правило: «каждый новый термин должен быть четко определен в том нормативном акте, где он появился впервые и внесен в соответствующий перечень»[[9]](#footnote-9).

Еще одно необходимое требование к правовым определениям - они должны быть дискурсивными, т.е. находящимся в общем логическом «сцеплении» с предшествующими общепризнанными определениями.

**Принцип модальной сбалансированности**

Модальный феномен всякой нормативной реальности выражается, как правило, в модусах: «разрешено», «требуется» («обязательно»), «запрещено». Правовой характер этот принцип приобретаетв общественных отношениях, одной из сторон которых выступает власть. Эффективность функционирования таких отношений обусловлена тем, насколько сбалансированы, т.е. в каком логическом отношении находятся составные правовой модальности, как они согласуются между собой. Нормальное, социально здоровое законодательство - не произвольный набор того или иного количества нормативов. Каждый модус имеет конкретные логические предпосылки. Любое, самое незначительное противоречие в законодательстве - это функциональная «дыра», деформирующая и дестабилизирующая правоприменительный процесс.

К сожалению, отработанной концепции модусной сбалансированности правовых нормативов, вырабатываемых и принимаемых их законодателем, в нашем правоведении нет.

Е.А. Черенков, «оценивая нынешнее состояние соотношения законов и подзаконных актов как временное, вынужденное, считает, что продолжать работу по подготовке и принятию нормативных актов, воссоздающих баланс между законами и актами управленческих органов с ограниченными возможностями последних»[[10]](#footnote-10). Такими актами могли бы стать закон о порядке подготовки и принятии законодательных актов, правила подготовки и издания правительственных и ведомственных актов.

Закон - гениальный регулятор правовых отношений. Для того, чтобы этот акт высшей государственной власти стал реальной основой правопорядка, А.А. Кеченов и Г.Т. Чернобель считают, что необходимо «установить, во-первых, круг вопросов общеправового характера, который должен регулироваться исключительно на федеральном уровне, и, во-вторых, уточнить систему государственных органов, имеющих право законодательной деятельности»[[11]](#footnote-11).

Именно общечеловеческие правовые ценности и создают предпосылки для определенного согласования внутригосударственного и международного права для установления универсального правового регулятора общественного бытия.

**Принцип ретрибутивной обеспеченности**

Ретрибутивная обеспеченность, что в переводе с латыни означает воздаяние, возмещение, оплата, является функциональной спецификой права, условием - его эффективного действия.

Закон без санкций теряет свой практический смысл. Образуя механизм юридической защиты на случай возникновения правонарушающей ситуации, санкции определяют содержание и реальную функциональную силу принципа неотвратимости юридической ретрибуции, игнорирование которого или непоследовательное проведение могут привести к деградации или даже к гибели самой государственности, как таковой.

Совершенствование правоприменительной деятельности - актуальный и злободневный вопрос.

Кеченов А.А, Чернобель Г.Т. предлагают «конституционно установить, что судебное рассмотрение юридических споров распространяются на всех субъектов правовых отношений без каких-либо исключений»[[12]](#footnote-12).

Любой диктатор может опираться на эту формулу («верховенство закона»), уничтожая при этом всякую тень законности. В подлинно правовом государстве доминирует справедливый закон. Идея справедливости лежит в основе демократической системы права, определяет культуру взаимоотношений государства и его граждан, меру правовой свободы или же ретрибуции. Социально несправедливое не должно иметь юридической силы. Необходимо ввести в юридический оборот такие понятия, как «антиконституционный закон» и «неправомерные санкции». Следует отметить, что в правовом государстве акты общественного протеста, не нарушающие общественный порядок, юридическим ретрибуциям не подлежат.

Законотворчество в России является важнейшим видом правотворчества, основным способом реализации правоустанавливающей функции государства. Законотворчество связано с поиском оптимальных форм правового регулирования: использованием традиционных и инновационных способов правового воздействия, направленных на урегулирование вновь возникших отношений.

Как функция государства законотворчество определяется как основное направление его деятельности, обусловленной его сущностью и содержанием, а также стоящими перед ним на том или ином этапе развития государства целями, задачами и социальным назначением.

В законотворческих функциях государства выражаются его сущность, предназначение, а структура государства определяется в первую очередь назначением и направлением деятельности, которую оно осуществляет.

Законотворческая функция государства предполагает разработку содержания и механизма реализации законов, способствующих нормальной жизнедеятельности общества. Это далеко не простое дело, как может показаться на первый взгляд, если учитывать, что законы разрабатывают, принимают и исполняют люди, еще недавно жившие в условиях, которые сегодня при помощи новых законов они призваны существенно изменить. Здесь, разумеется, мешают и стереотипы, и стремление лишь подправить, и прямое нежелание изменить вообще - вся эта палитра чувств и устремлений не может не отразиться в новых законах. Кроме того, многое в жизни общества постоянно меняется, поэтому в законах нужно уметь предвидеть возможные тенденции, освобождаясь от попыток выдавать желаемое за действительное[[13]](#footnote-13).

При этом, характеризуя принципы законотворчества и требования к законотворчеству, следует учитывать следующие обстоятельства:

1) требования к законотворчеству необходимо отличать от принципов законотворчества. Через принципы законотворчества выражаются сущность и социальное назначение, цели и задачи государства по управлению обществом в присущих ему формах и присущими ему методами. Требования к законотворчеству - это правила, условия, которыми ограничена законодательная деятельность соответствующих государственных органов, которым должен быть подчинен этот творческий процесс и которые можно использовать только в отношении законотворческих мероприятий;

2) любое правило, которому должно подчиняться то или иное общественное явление, требует упорядочения, регламентации, в том числе и требования к законотворчеству должны быть регламентированы, закреплены в нормативных актах для обеспечения их неукоснительного соблюдения. Принципы законотворчества специально закрепляются в общих юридических нормах (нормах-принципах) - в конституциях, преамбулах законов;

3) строгое и точное осуществление требований к законотворчеству означает последовательное воплощение в жизнь принципов данного процесса и права в целом;

4) принципы законотворчества и требования к нему подвержены эволюции, в связи со сменой целей и задач государства и могут: а) исчезать одни и появляться другие; б) меняться содержание одного и того же принципа или требования;

5) принципы законотворчества объективно обусловлены природой государства, а также характером общественных отношений, на которых базируется определенная система права.

Характер принципов законотворчества той или иной правовой системы нельзя определять в отрыве от социально-экономических условий, структуры и содержания государственной власти, принципов построения и функционирования всей политической системы общества. А требования к законотворчеству направлены на реализацию этих принципов.

Являясь идеологической категорией, принципы законотворчества представляются как выраженные в соответствующих нормативных актах исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание, основы, закрепленные в нем закономерности. Принципы законотворчества - результат обобщения людьми определенных фактов и познания закономерностей, характерных для данного процесса и в своей совокупности выражающих его содержание. С одной стороны, они выражают закономерности данного процесса, а с другой - представляют собой наиболее общие нормы, которые действуют на всех его стадиях и распространяются на всех его субъектов. Эти нормы либо прямо сформулированы в законе, либо выводятся из общего смысла законов.

Таким образом, в заключение данного вопроса укажем, что понятие законотворчества призвано:

во-первых, установить систему взаимосвязанных институтов, обеспечивающих содержательную подготовку законов;

во-вторых, закрепить стабильные демократические формы волеизъявления всех граждан и его использования;

в-третьих, отразить применение различных форм деятельности высших органов государственной власти и других участников в процессе создания и принятия закона.

А так же необходимо уяснить, что принципы законотворчества играют важную роль в правовом регулировании так как:

во-первых, они выступают в качестве руководящих идей для законодателя, определяя пути совершенствования правовых норм;

во-вторых, в случаях пробелов в законодательстве указанные принципы могут использоваться в качестве юридического основания.

Принципы законотворчества должны обладать значительной устойчивостью и стабильностью, носить фундаментальный характер.

**1.2 Виды законотворческой деятельности**

Законотворческая деятельность есть разновидность юридической деятельности. Понятие последней является родовым и при определении понятия законотворческой деятельности выполняет методологическую роль.

Как и всякая юридическая деятельность, законотворческая деятельность представляет собой систему действий и операций, направленных на правовой результат. Системность законотворческих действий и операций предполагает их взаимную согласованность, единство и последовательность. Как один из важнейших и основополагающих видов юридической деятельности, законотворческая деятельность, должна осуществляться в рамках определенных правовых процедур и правил. Такая процессуальная урегулированность призвана обеспечить создание качественного закона, соответствующего реальным правовым потребностям общества.

Среди признаков, отличающих законотворческую деятельность от иных видов юридической деятельности, является, прежде всего, нацеленность ее на формирование качественного закона, соответствующего объективным потребностям общества; содержанием ее выступают действия и операции, направленные на осуществление законопроектных и законодательных функций.

Одним из видов законотворческой деятельности является **процесс референдума**.

В соответствии с законом референдум Российской Федерации - всенародное голосование граждан Российской Федерации по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного значения. Референдум РФ наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа.

Референдум РФ проводится на всей территории РФ на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Каждый участник референдума РФ обладает одним голосом.

Вопросы, связанные с подготовкой и проведением референдума РФ, рассматриваются избирательными комиссиями, комиссиями по проведению референдума РФ, органами государственной власти и органами местного самоуправления открыто и гласно.

В референдуме РФ имеет право участвовать каждый гражданин РФ, достигший на день проведения референдума РФ 18 лет. Не имеет права участвовать в референдуме РФ гражданин РФ, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда.

На референдум РФ в обязательном порядке выносится вопрос о принятии новой Конституции РФ.

На референдум РФ не могут выноситься вопросы:

1) изменения статуса субъектов РФ; 2) досрочного прекращения или продления срока полномочий Президента РФ, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а равно о проведении досрочных выборов Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ или досрочного формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации либо об отсрочке таких выборов (формирования) и др.

Вопросы, выносимые на референдум РФ, не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации.

Инициатива проведения референдума РФ принадлежит:

1) не менее чем двум миллионам граждан РФ, имеющих право на участие в референдуме РФ, при условии, что на территории одного субъекта РФ или в совокупности за пределами территории РФ проживают не более 10% из них;

2) Конституционному Собранию по вопросам принятия Конституции.

Каждый гражданин или группа граждан РФ, имеющие право на участие в референдуме РФ, а равно общероссийское общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах федеральных органов государственной власти и зарегистрирован Министерством юстиции РФ не позднее, чем за шесть месяцев до обращения с инициативой о проведении референдума РФ, могут образовать инициативную группу в количестве не менее 100 человек для сбора подписей в поддержку инициативы о проведении референдума РФ.

Инициативная группа обращается в избирательную комиссию соответствующего субъекта РФ, на территории которого проживает большинство членов инициативной группы, с ходатайством о регистрации группы.

Избирательная комиссия субъекта РФ, установив соответствие ходатайства инициативной группы и приложенных к нему документов требованиям закона, в течение 15 дней со дня поступления ходатайства принимает решение о регистрации инициативной группы, выдает ей регистрационное свидетельство и извещает об этом Центральную избирательную комиссию РФ и избирательные комиссии тех субъектов РФ, которые инициативная группа указала в ходатайстве.

С момента получения регистрационного свидетельства инициативная группа вправе добровольно и самостоятельно собирать подписи в поддержку инициативы проведения референдума РФ. Подписи собираются посредством внесения их в подписные листы, содержащие формулировку вопроса, выносимого на референдум РФ.

После окончания сбора подписей, но не позднее окончания срока действия регистрационного свидетельства инициативная группа подсчитывает число собранных подписей граждан РФ по каждому субъекту РФ, на территории которого проводился сбор подписей, и число собранных подписей граждан РФ, проживающих за пределами территории РФ, а также общее число собранных подписей граждан РФ, о чем составляется итоговый протокол инициативной группы.

Центральная избирательная комиссия РФ проверяет соответствие всех поступивших документов требованиям закона и в течение 15 дней со дня последнего поступления подписных листов направляет их со своим заключением Президенту РФ, одновременно информируя об этом палаты Федерального Собрания РФ и инициативную группу. Если же в результате проверки будет установлено, что число действительных подписей не отвечает требованиям закона, выносится постановление Центральной избирательной комиссии РФ об отказе в проведении референдума РФ, копия указанного постановления направляется инициативной группе и данная инициативная группа не может выступать повторно с предложением о проведении референдума РФ.

Референдум РФ назначает Президент РФ. До принятия такого решения Президент РФ в течение 10 дней со дня поступления к нему документов и приложенных к ним материалов направляет их в Конституционный Суд РФ с соответствующим запросом. Конституционный Суд РФ проверяет соблюдение требований, предусмотренных Конституцией РФ, и в течение месяца направляет Президенту РФ соответствующее решение, которое подлежит незамедлительному опубликованию.

После проверки Конституционным судом РФ, Президент РФ издает Указ о назначении референдума РФ, в котором определяет дату его проведения, при этом голосование может быть назначено на любой выходной день в период от двух до трех месяцев со дня опубликования Указа.

В настоящее время Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 24.04.2008) «О референдуме Российской Федерации**»** предусматривает следующие ограничения - проведение референдума РФ не допускается (за исключением случаев, когда референдум РФ инициируется в соответствии с международными договорами РФ) в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории РФ на основании решения уполномоченного федерального органа, или если проведение референдума РФ приходится на последний год полномочий Президента РФ, иных выборных федеральных органов государственной власти[[14]](#footnote-14).

Пожалуй, самой ответственной стадией в проведении референдума и его законодательном регулировании, является подведение итогов.

На основании протоколов комиссий субъектов РФ по проведению референдума РФ об итогах голосования по соответствующему субъекту РФ и протоколов участковых комиссий по проведению референдума РФ об итогах голосования, образованных за пределами территории РФ, путем суммирования содержащихся в них данных Центральная комиссия референдума РФ не позднее чем через 10 дней со дня проведения референдума РФ определяет результаты референдума РФ.

Центральная комиссия референдума РФ признает решение принятым на референдуме Российской Федерации, если за него в целом по Российской Федерации проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании. Если на референдум РФ выносились альтернативные варианты вопросов и ни один из указанных вариантов не получил необходимого числа голосов, то все варианты считаются отклоненными.

Центральная комиссия референдума РФ составляет протокол о результатах референдума РФ, который подписывается всеми присутствующими членами Центральной комиссии референдума РФ с правом решающего голоса.

Принятое на референдуме РФ решение и итоги голосования в целом по РФ подлежат официальному опубликованию (обнародованию) Центральной комиссией референдума РФ не позднее трех дней после определения результатов референдума Российской Федерации. Принятое на референдуме РФ решение вступает в силу со дня его официального опубликования (обнародования), если иное не предусмотрено в формулировке вопроса, принятого на референдуме РФ.

Решение, принятое на референдуме РФ, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении и действует на всей территории РФ и может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме РФ.

Если для реализации решения, принятого на референдуме РФ, требуется издание дополнительного правового акта, федеральный орган государственной власти, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме РФ, определить срок подготовки данного правового акта.

В заключении рассмотрения такого вида законотворчества, как процесс референдума, думается, необходимо отметить, что четко выработанная и законодательно закрепленная процедура проведения референдума создает необходимые предпосылки для наиболее полного выявления мнения избирателей по рассматриваемому проекту законаили иному вопросу, способствует при этом соблюдению законностии конституционности.

Следующим видом законотворчества можно выделить соответствующую деятельность **представительных органов государственной власти субъектов РФ.**

Законодательство современной России имеет два уровня — федеральный и региональный. Конституция Российской Федерации в соответствии с ч. 4 ст. 76 предоставляет субъектам федерации право вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и её субъектов осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов. В связи с этим в настоящее время законотворческая деятельность осуществляется как на федеральном, так и на региональном уровнях[[15]](#footnote-15).

Участие законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в федеральном законодательном процессе обусловлено тем, что Конституция Российской Федерации (ч. 2 ст. 5, 76, 104, 134, 136) наделила их правом:

законодательной инициативы;

участия в рассмотрении проектов федеральных законов по предметам совместного ведения;

внесения в Государственную Думу РФ предложений о пересмотре, внесении поправок и изменений в Конституцию РФ;

участия в процедуре одобрения поправок к гл. 3-8 Конституции РФ после рассмотрения их палатами Федерального Собрания РФ;

принятия законов по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов.

Реализация права законодательной инициативы в соответствии со ст. 104 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ (далее - Государственная Дума) предполагает внесение проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы либо о признании этих законов утратившим силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР, поправок к законопроектам.

Что же касается реализации права законодательной инициативы законодательными (представительными) органами субъектов РФ, то здесь есть проблемы. Глава 12 Регламента Государственной Думы предоставляет возможность внесения проектов законов и других инициатив вне зависимости от предмета ведения, а положения ст. 109, 119 Регламента Государственной Думы существенно сужают эти полномочия. Так, например, ст. 109 устанавливает обязательность направления в законодательные (представительные) органы субъектов РФ только законопроектов по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. В первом предложении ч. 7 ст. 119 закрепляется, что постановление Государственной Думы о принятии законопроекта в первом чтении и законопроект в течение пяти дней направляется субъектам законодательной инициативы, указанным в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ, т.е. и законодательным (представительным) органам субъектов РФ. Однако во втором предложении делается оговорка: « ... в случае принятия в первом чтении законопроекта по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ - в законодательные (представительные) органы субъектов РФ»[[16]](#footnote-16). Тем самым законодательные (представительные) органы субъектов РФ могут быть лишены возможности внесения поправок к законопроектам в связи с непредставлением проекта федерального конституционного закона или проекта федерального закона.

К сожалению, результаты законодательных инициатив, внесенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, пока неутешительны. Так, в период с 1995 по 2005 год (в части законопроектов, рассмотрение которых завершено по состоянию на 1 января 2006 года) завершена процедура рассмотрения 406 законодательных инициатив органов законодательной власти субъектов Российской Федерации. В том числе из них 25 подписаны Президентом Российской Федерации, 172 отклонены Государственной Думой (при рассмотрении в первом и втором чтениях), 39 сняты с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой в связи с отзывом субъекта права законодательной инициативы, 133 возвращены субъекту права законодательной инициативы в связи с несоблюдением требований части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации и статьи 105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (отсутствует заключение Правительства Российской Федерации), 16 возвращены субъекту права законодательной инициативы по мотивам принятия аналогичного законопроекта в первом чтении и 21 возвращены авторам по иным основаниям[[17]](#footnote-17).

Как исправить данное положение? Л.С. Адарчева, например, предлагает повысить уровень взаимодействия в законотворческой работе всеми субъектами права законодательной инициативы, определенными в ст. 104 Конституции причем не только при составлении планов законодательной деятельности - общих, приоритетных, текущих, перспективных, но и при разработке, обсуждении, рассмотрении проектов законов. Большая согласованность позволит избежал дублирований при внесении ими законодательных предложений в Думу, а также неоправданного отстаивания в законопроектах узковедомственных, региональных интересов в ущерб общегосударственным[[18]](#footnote-18).

В.Д. Горобец предлагает снизить число возвратов законов из Государственной Думы (и повторных их рассмотрений) за счет:

введения правила рассмотрения всех законопроектов в трех чтениях (кроме вопросов ратификации и денонсации международных договоров) с проведением всех необходимых экспертиз;

введения обязательного запроса мнений Совета Федерации и Президента РФ на ранних стадиях работы над законопроектами и принятия решений Государственной Думой по законопроектам с учетом таких мнений;

определения процедуры получения требуемых заключений Правительства РФ по законопроектам (в том числе введения правила признания непредставления заключения в установленные сроки);

введения действенных механизмов пресечения нарушений законодательной процедуры в Государственной Думе[[19]](#footnote-19).

Анализ положений Конституции РФ, федерального законодательства и законодательства субъектов РФ позволяет сделать вывод, что проект федерального закона по вопросам совместного ведения РФ и субъектов РФ в процессе его принятия четыре раза обсуждается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ.

*Первый раз* - при обсуждении обращения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о поддержке проекта федерального закона, внесенного данным парламентом в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу РФ.

Это обсуждение не предусмотрено федеральным законодательством, но оно необходимо для изучения предварительного мнения представительных органов субъектов РФ субъектом законодательной инициативы.

*Второй раз* - при представлении отзыва по данному проекту федерального закона. В соответствии со ст. 13 Федерального закона от 24 июня 1999 г. (ред. от 20 мая 2002 г.) «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации » проект федерального закона перед рассмотрением в первом чтении направляется Советом Государственной Думы РФ в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ для согласования с ними. Однако мы полагаем, что нынешний порядок не полностью соответствует учету мнений и интересов субъектов РФ. В частности, распространен подсчет только отрицательных отзывов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

В связи с этим интересным представляется предложение бывшего начальника правового управления Аппарата Государственной Думы В.Б. Исакова, который в своем выступлении на зональном семинаре в Иркутске отметил: « Желательно закрепить в Регламенте Государственной Думы такое положение: если 2/3 субъектов Российской Федерации присылают отрицательные заключения на законопроект, он автоматически снимается с рассмотрения и исключается из плана законопроектных работ»[[20]](#footnote-20).

Еще раньше такое же предложение было высказано И.А. Умновой. Она пишет: «Если отрицательное заключение по законопроекту дано более чем половиной субъектов РФ, то не логично ли в таком случае прекратить законодательную процедуру по данному варианту законопроекта либо создать согласительную комиссию, рабочую группу для урегулирования разногласий?»[[21]](#footnote-21). Можно было бы предложить и другой вариант: проект федерального закона по вопросам совместного ведения РФ и субъектов РФ выносится на обсуждение, если он получил поддержку более половины субъектов РФ[[22]](#footnote-22). Правда, некоторые ученые и практики полагают, что если пойти на получение необязательность, а только возможность создания согласительной комиссии в случае, если более 1/3 субъектов РФ представили отрицательный отзыв по проекту федерального закона. Функции согласительной комиссии даже при ее создании в Федеральном законе не зафиксированы.

Какой выход можно было бы предложить? Федеральным законом от 24 июня 1999 г. закреплено положение о том, что отзыв оформляется постановлением указанного органа и принимается большинством голосов от числа избранных депутатов. Если необходим учет мнения и представительного, и высшего исполнительного органа государственной власти, то можно предложить процедуру принятия закона, т.е. принятие законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ и подписание высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Здесь возникает возможность диалога двух ветвей власти субъекта РФ.

Третий раз - при внесении поправок. После принятия в первом чтении Государственной Думой РФ данный проект федерального закона направляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ для представления в Государственную Думу поправок в 30-дневный срок. До истечения этого срока рассмотрение указанных законопроектов во втором чтении не допускается.

Анализ конституций (уставов) субъектов РФ, регламентов их законодательных (представительных) органов государственной власти по процедуре подготовки и рассмотрения поправок позволяет сделать неутешительный вывод, что они в большинстве случаев не выражают мнения законодательного коллегиального органа власти субъекта РФ.

Так, например, в Республике Бурятия замечания и предложения вносятся комитетами Народного Хурала совместно с правовым управлением Народного Хурала и за подписью Председателя или заместителя Председателя Народного Хурала направляются в Государственную Думу. Регламентом Верховного Совета Республики Хакасия правом внесения замечаний и предложений наделяется, кроме Верховного Совета, Президиум Верховного Совета Республики Хакасия. Регламентом Государственного Совета Республики Коми рассмотрение проектов федеральных законов может быть поручено Аппарату Государственного Совета, а только наиболее важные проекты федеральных законов по решению Председателя Государственного Совета или по предложению других субъектов права законодательной инициативы могут быть вынесены на рассмотрение Государственного Совета Республики Коми. Такой же порядок закреплен в регламентах и законах Государственного Совета Республики Татарстан Государственного Собрания Марий Эл. В Государственном Совете Чувашской Республики предложения и замечания рассматриваются в соответствующем комитете, после чего за подписью Председателя Государственного Совета, его заместителя или председателя комитета направляются в Государственную Думу. Предложения и замечания к законопроекту, требующие согласия Государственного Совета, выносятся на ближайшую сессию и оформляются постановлением[[23]](#footnote-23). То есть можно утверждать, что замечания и предложения, не рассмотренные на заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, не должны рассматриваться Государственной Думой РФ.

Четвертый раз - перед рассмотрением Советом Федерации РФ. Член Совета Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ при одобрении или неодобрении данного федерального закона должен голосовать в соответствии с мнением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Возникает вопрос, всегда ли член Совета Федерации обязан согласовывать свою позицию с избравшим (назначившим) его органом? Для его решения необходимо установить, каким же мандатом располагает член Совета Федерации: императивным или свободным? М.В. Баглай полагает, что в Российской Федерации Конституция полностью обходит вопрос о природе мандата парламентария, законодательство решает его половинчато. Под императивным мандатом он понимает полномочия, полученные депутатом от своих избирателей при условии, что он обязан выполнять их наказы и нести перед ними ответственность за свои действия[[24]](#footnote-24). В. И. Васильев подчеркивает, что при свободном мандате никто не может заставить депутата неуклонно следовать настроениям и требованиям избирателей, строго учитывать меняющееся общественное мнение[[25]](#footnote-25). В.В. Гошуляк отмечает, что исследователи правового статуса депутата (М.В. Баглай, Б.Н. Габричидзе, А.В. Павлушкин) справедливо полагают, что мандат депутата представительного органа власти - это свободный мандат, поскольку избиратели не вправе определять позиции депутата, не дают ему обязательного наказа, он не связан правовыми обязанностями перед избирателями[[26]](#footnote-26).

В рассматриваемом нами случае член Совета Федерации являясьпредставителем от законодательного(представительного) органа государствуй власти или от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, призван обеспечиватьпредставительство в Российском Парламенте интересов субъекта РФ, ведь Совет федерации является тем органом, где органы го дарственной власти субъектов РФ выражают свое мнение, где обеспечивается реализация интересов и законодательной, и исполнительной ветвей государственной власти субъектов. Поэтому ставить вопрос о свободном мандате члена Совета Федерации, наверное, преждевременно. Правильно подметил В.Е. Чиркин, что при всей положительной оценке свободного мандата важно не забывать, что возникновение этой концепции связано с особыми историческими условиями, а императивный мандат также имеет некоторые положительные качества. Возможность досрочного отзыва избирателями заставляет депутата больше прислушиваться к настроениям народа, активнее работать над собой, изучать право, приемы законодательства и т.д.[[27]](#footnote-27)

Между тем представляется, что принятый Государственной Думой в первом чтении проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», устанавливающий императивный (на наш взгляд) мандат члена Совета Федерации, справедлив. Закрепляется, что член Совета Федерации обязан выполнять письменное поручение избравшего (назначившего) его органа. По другому и быть, наверное, не должно, как справедливо отмечает А.Д. Керимов, обращая внимание на то, что верхняя палата парламента, безусловно, необходима в странах, имеющих федеративное устройство, ибо она олицетворяет собой наиболее рациональный, пожалуй, даже единственно возможный в современных условиях способ организации представительства интересов субъектов Федерации на уровне центральных властных структур[[28]](#footnote-28).

Подтверждает это и Председатель Совета Федерации РФ С.М. Миронов, подчеркивая, что «статус Совета Федерации как палаты регионов также характеризует представительскую природу этого органа. Совет Федерации является частью высшего законодательного органа государства, Федерального Собрания, парламента России. Поэтому, получив свои полномочия, член Совета Федерации в этот момент становится конституционно ответственным за сохранение и развитие федеративной природы Российского государства. На практике это означает, что каждый член Совета Федерации и палата в целом должны представлять, отстаивать и защищать интересы каждого субъекта РФ в осуществлении законодательной деятельности, в решении базовых проблем экономического, финансового, бюджетного развития и многих других жизненно важных проблем»[[29]](#footnote-29).

Вероятно, член Совета Федерации должен выполнять поручения избравшего (назначившего) его органа, это позволит законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ участвовать в федеральном законодательном процессе.

На первый взгляд, перечисленные выше процедуры позволяют надеяться на учет мнения и интересов субъектов РФ при принятии федеральных законов по вопросам совместного ведения РФ и субъектов РФ. В действительности рассмотрение всех проектов федеральных законов законодательным (представительным) органом власти субъекта РФ в данное время представляется нереальным и невозможным.

Существуют проблемы при участии законодательных органов государственной власти субъектов РФ в процедуре одобрения поправок к гл. 3-8 Конституции РФ после рассмотрения их палатами Федерального Собрания РФ. Конституция РФ предусматривает, что поправки к гл. 3-8 Конституции РФ вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ (ст. 136). Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» от 4 марта 1998 г. определение порядка одобрения закона РФ о поправке к Конституции РФ законодательными органами субъектов РФ относит к полномочиям законодательных органов и устанавливает, что порядок осуществления данных действий определяется ими самостоятельно и в срок не позднее одного года со дня его принятия. В Федеральном законе от 6 октября 1999 г. не закреплено, что данное решение принимается законом, соответственно можно утверждать, что решение принимается постановлением, т.е. без участия высшего должностного лица субъекта РФ. Этим же Законом установлено, что постановление принимается большинством голосов от числа избранных депутатов, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом (ч. 3 ст. 7). Поскольку конституция (устав) субъекта РФ принимается большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов (ч. 1 ст. 7), а для одобрения поправок к Основному Закону Конституции РФ необходимо большинство от избранного числа депутатов, есть необходимость - закрепления в федеральном законодательстве, каким большинством депутатов необходимо принимать решение по одобрению поправок к Конституции РФ. Здесь могут возникнуть проблемы. Например, если закрепить положение о необходимости большинства в две трети от установленного числа депутатов, то это может привести практической невозможности принятия поправок Конституции РФ[[30]](#footnote-30).

Не затрагивая в рамках данной статьи право принятия законов по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, отметим, что Федеральный закон от 24 июня 1999 г. разрешил данную проблему.

В заключение рассмотрения такого вида законотворческой деятельности, как законотворчество представительных органов Субъектов РФ, хотелось бы отметить, что и Государственной Думе, и Совету Федерации РФ, и законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов РФ есть необходимость вернуться к данным вопросам и внести соответствующие изменения, как в федеральное законодательство, так и в законодательство субъектов РФ.

Еще одним из наиболее важных видов законотворческой деятельности является **законотворчество Федерального Собрания РФ**.

Законодательный процесс составляет важную часть деятельности Федерального Собрания РФ. В то же время в его деятельности более фундаментальной по отношению к законотворчеству является представительная функция. Думается, что не случайно Конституция определяет Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — вначале как представительный и уже затем как законодательный орган (ст. 94). В любом случае законодательная и представительная функции в конституционном тексте разведены.

Однако Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ в наименовании региональных парламентов, наоборот, на первое место выдвигает их законодательную роль и лишь в скобках оговаривает их представительный характер.

Функция представительства осуществляется и через законодательную деятельность, и через иные направления парламентской деятельности. Данная функция заставляет рассматривать активность парламента, в том числе в области законотворчества, как способ реализации коллективного права народа на власть (ст. 3 Конституции РФ). Представительный статус парламента наиболее значим именно в законодательной деятельности, поскольку ее продукт — законы — лежат в основании правовой системы страны, являются формой стратегического управления и соотнесения между собой интересов всех групп населения.

Без учета представительной функции законодательного органа и детализирующих ее задач трудно найти здравый смысл в утяжеленной, включающей множество стадий модели законодательного процесса, явно не способствующей быстрому принятию нужных законов. В числе упомянутых задач особо выделим следующие:

1) выявление основных социальных позиций по обсуждаемым законопроектам и объективно существующих в обществе противоречий («взрывы» страстей в парламенте — это не столько повод для рассуждений о вздорности и никчемности депутатского корпуса, сколько возможность своевременного обнаружения региональных, межрегиональных, классовых, национальных и т. п. конфликтов);

2) «притирка» несовпадающих воззрений, идеологических установок при выработке парламентских решений, в том числе путем включения в законодательную процедуру федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Федерации через механизмы «сдержек» и «противовесов», «стороннего влияния» (поиск социального компромисса);

3) выбрасывание «социального пара» (пусть лучше на повышенных тонах общаются между собой депутаты в парламентской дискуссии, помогая снижать психологическое напряжение стоящим за ними группам населения, чем эти группы будут конфликтовать непосредственно между собой);

4) легитимация государственного аппарата (избирая парламент, граждане становятся через его деятельность сопричастными деятельности государства в целом, всех ветвей власти — подлинно представительный парламент снижает уровень отчуждения между обществом и государством).

Участие в законодательном процессе множества различных субъектов, право Государственной Думы и Совета Федерации самостоятельно регламентировать свою часть законодательного процесса, наличие множества особенностей рассмотрения и принятия разных видов законов и т. п. обстоятельства остро ставят вопрос о необходимости единой законодательной основы законодательного процесса в целом. Однако такая постановка вопроса вовсе не исключает возможности принятия федеральных законов, направленных на регулирование отдельных стадий законодательного процесса, порядка принятия отдельных видов законов. Она не исключает и права Государственной Думы, Совета Федерации, других участников законодательного процесса самостоятельно регулировать собственное участие в законодательной деятельности в законодательно установленных рамках[[31]](#footnote-31).

Заканчивая рассмотрение законодательного процесса в Федеральном Собрании, нельзя не отметить, что существует ряд обстоятельств, которые могут повлиять на его стабильность. Во-первых, множество процедурных норм, относящихся к законодательному процессу, закреплены в регламентах палат Федерального Собрания, а эти акты принимаются и могут быть изменены большинством голосов от общего числа депутатов или членов соответствующей палаты. Во-вторых, не исключено принятие новых постановлений Конституционного Суда РФ, относящихся к регулированию законодательного процесса. В третьих, вполне возможно принятие законов, задачей которых будет являться изменение действующей законодательной процедуры. К примеру, Президентом РФ еще в 1995 г. был внесен проект федерального закона «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов». Содержащиеся в этом проекте положения призваны пересмотреть ряд элементов сложившегося и отработанного процесса рассмотрения законопроектов в Федеральном Собрании. Однако вероятность того, что подобный закон может быть принят депутатами Государственной Думы, не очень велика. Такой вывод можно сделать, поскольку ч.4 ст. 101 Конституции наделила каждую из палат Федерального Собрания правом принимать свой регламент и решать вопросы внутреннего распорядка своей деятельности, что ограничивает возможность регулирования законодательного процесса федеральными законами. (И это несмотря на то, что п. «а» ст.71 Конституции в принципе позволяет регулировать вопросы законодательного процесса посредством принятия федеральных законов.) Вместе с тем, все вышеназванные обстоятельства позволяют говорить о потенциально высокой подвижности законодательного процесса в Федеральном Собрании - парламенте Российской Федерации.

Более подробно этот вопрос рассмотрен нами в следующей главе данной работы.

Подводя итог по данному вопросу в целом, хотелось бы отметить, что в зависимости от субъектов законотворчество подразделяется на такие виды, как:

непосредственное законотворчество народа в процессе проведения референдума;

законотворчество представительных органов государственной власти субъектов РФ;

законотворчество Федерального Собрания РФ.

Каждый вид данной деятельности занимает значимое место в законотворческом процессе и играет важную роль в обеспечении создания качественного закона, соответствующего реальным правовым потребностям общества.

Итак, подводя итог первой главе исследования, следует уяснить, что же следует понимать под законодательным процессом в Российской Федерации? Действующее законодательство, как Конституция, так и иные законодательные акты, не содержит легального понятия законодательного процесса. Что зачастую, на практике, позволяет давать широкое, ошибочное понятие законодательному процессу.

Основываясь на систематическом анализе норм Конституции РФ, можно дать такое определение законодательному процессу.

Законодательный процесс – это процесс принятия, одобрения и обнародования законов РФ тремя его участниками: Государственной Думой, Советом Федерации и Президентом. Центральной идеей законодательного процесса является принцип властного равновесия трех субъектов законотворчества. Все они участвуют в процессе лишь в той мере, в какой это предначертано Конституцией (п.п. 1 и 4 ст. 105, п. 4 ст. 107). Благодаря именно этому балансу обеспечивается принятие взвешенных и устраивающих общество решений.

Попробуем дать еще одно определение более близкое к легальному, т.к. им оперирует Конституционный суд РФ в своей деятельности. Логика законодательного процесса, представляет собой конституционно установленный ряд последовательно сменяющих друг друга этапов, и характер возникающих, развивающихся и прекращающихся правоотношений его участников, их взаимных прав и обязанностей, также установленных Конституцией Российской Федерации, направленных на принятие законодательных актов.

В большинстве европейских стран, правовой основой законотворческого процесса является основной закон страны – Конституция. Такой же принцип заложен и в Конституции РФ, которая определяет субъектов законодательной деятельности, а также общие вопросы законотворчества.

Однако с момента принятия Конституции РФ в 1993 году, вопросов связанных с законотворческим процессом стало не меньше чем ранее. Поспешность принятия и разработки Конституции отразились на качестве нормативного материала Основного закона в части положений регулирующих законотворческий процесс (ст.ст.104-109). Уже через два года спустя принятия Конституции Конституционный суд РФ осуществляет толкование вышеуказанных статей. В итоге принимаются четыре Постановления:

- О толковании статей 105 и 106 Конституции Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. № 1-П;

- О толковании части второй статьи 105 Конституции Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П;

- О толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. №10-П;

- О подтверждении обязанностей Президента РФ, предусмотренных частью третьей статьи 107 Конституции РФ Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 1998 г. № 11-П.

Как становится очевидно, применение ст.104-109 Конституции РФ осуществляется через призму толкований осуществленных Конституционным судом РФ, что на наш взгляд является не совсем правильным. Отдельные положения толкований в литературе носят спорный характер. Толкования же Конституционного суда фактически выполняют роль закона о законотворчестве.

**ГЛАВА 2. СТАДИИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА**

Под законотворческим процессом понимается установленныйпорядок прохождения проектов законов и других нормативно-правовых актов,вплоть до их принятия и вступления в силу.

В каждой стране законотворческий процесс имеет свои особенности. Но везде он строго закрепляется и регулируется с помощью конституции, текущих законов, а также - специальных положений и регламентов, устанавливающих порядок законотворческой деятельности государственных органов.

Важно при разработке проекта закона использовать мировой опыт правового решения данного вопроса. Но здесь следует избегать копирования иностранных законов либо международных договоров, что зачастую и происходит. Содержание закона должно соответствовать объективным потребностям времени и экономическим условиям, учитывать национальный менталитет и особенности российского правоприменения.

Законотворческий процесс состоит из целой серии выработанных и юридически закрепленных правил, определяющих порядок подготовки и принятия различных нормативно-правовых актов. Одной из характерных особенностей является деление его на структурные элементы, называемые процессуальными стадиями.

Стадию законодательного процесса в самом общем виде можно определить как некую совокупность процессуальных действий, способствующих достижению определенного правового результата. В зависимости от характера этих действий и получаемого результата одна стадия отграничивается от другой. Стадии выполняются в установленной процессуальными нормами последовательности, сменяя друг друга. Этим обеспечивается логическое развитие процесса, создаются условия для постепенного поэтапного решения стоящих перед ним задач. Каждая отдельно взятая стадия, осуществляемая в определенных временных границах, представляет собой законченный этап законодательной деятельности и характеризуется относительной самостоятельностью и специфической целенаправленностью.

Рассмотрим каждую стадию более подробно.

**2.1 Законодательная инициатива – первая стадия законотворческого процесса**

Традиционно первой стадией законодательного процесса признается законодательная инициатива, которую отличает главным образом то, что ею приводится в действие механизм законотворческой деятельности парламента. С началом реализации законодательной инициативы, выражающейся в возбуждении вопроса о принятии закона, связано возникновение, условно говоря, «первого правоотношения», сочетающего в себе комплекс взаимных прав и обязанностей субъекта законодательной инициативы и законодательного органа. На субъекта законодательной инициативы возлагается обязанность представления законопроекта в строгом соответствии с установленными правилами. При этом законодательный орган вправе потребовать соблюдения данного условия, а при его несоблюдении — возвратить законопроект инициатору. Основная обязанность законодательного органа состоит в том, чтобы принять законопроект к рассмотрению, включить его в повестку дня своего заседания. Ей соответствуют правомочия инициатора: требовать постановки вопроса о рассмотрении внесенного им законопроекта на голосование сессии законодательного органа, отстаивать положения законопроекта при его предварительном рассмотрении комитетом, отозвать законопроект до начала обсуждения на заседании парламента[[32]](#footnote-32).

Таким образом, необходимо учитывать, что законодательная инициатива не предполагает обязанности законотворческого органа принять предложенный проект, тем более в том виде, в котором он представлен. Наличие такой обязанности было бы посягательством на верховенство представительной власти. Но при использовании права законодательной инициативы законотворческий орган связан волеизъявлением субъекта, имеющего такое право, следовательно, должен рассмотреть проект и принять по нему решение. Этим законодательная инициатива отличается от других видов законотворческих предложений.

В современной российской и зарубежной литературе также просматривается тенденция на использование более расширенного представления о законодательной инициативе. В учебниках и научных исследованиях совершенно справедливо указывается на то, что законодательную инициативу «нельзя понимать узко, только как внесение законопроектов». Она предполагает также право на внесение в законодательные органы «вопросов любого значения, требующих в последующем правового оформления»[[33]](#footnote-33).

В литературе выработалось два подхода к вопросу о том, что считать фактическим началом законодательной инициативы. Большинство юристов ограничивают законодательную инициативу действиями, осуществляемыми исключительно в рамках официального прохождения законопроекта в законодательном органе, считая началом законодательной инициативы внесение законопроекта на рассмотрение законодательного органа[[34]](#footnote-34). Наряду с этим существует точка зрения, авторы которой расширительно трактуют содержание законодательной инициативы, включая в него в качестве начального этапа всю предварительную деятельность по подготовке проекта закона[[35]](#footnote-35).

В обоснование данной точки зрения делается ссылка на то, что возбуждение вопроса об издании закона, выявление потребности в его принятии, его научная, экспертная, организационная подготовка, равно как и внесение законопроекта на рассмотрение законодательного органа, есть деятельность, связанная с проявлением законодательной инициативы. Более того, работа по подготовке законопроекта, осуществляемая в условиях широкой гласности, с участием многих лиц и коллективов, составляет наиболее существенную ее часть, так как именно на данном этапе закладываются основы будущего закона. Внесение же законопроекта в законодательный орган является завершающим действием в этой деятельности[[36]](#footnote-36).

Трудно не согласиться с тем, что этап подготовки законопроекта образуют действия, непосредственно направленные на создание закона. От них во многом зависит его качество, эффективность применения, социальная значимость. Вместе с тем очевидно, что как по характеру, так и по функциональному назначению указанные действия существенно отличаются от действий, которые совершаются непосредственно при внесении законопроекта в законодательный орган. Подготовка законопроекта, в ходе которой «нарабатываются» материалы для последующих этапов законотворческой деятельности парламента, служит лишь основой для реализации субъектом своего права законодательной инициативы; она призвана содействовать осуществлению им данного права, создавая для этого необходимые предпосылки. Различие состоит и в том, что действия, обеспечивающие реализацию права законодательной инициативы и подготовку проекта закона, выполняются разным субъектным составом. Внести проект в парламент может только специально на то уполномоченное лицо (орган), тогда как круг субъектов, готовящих законопроект, не определен, он часто включает в себя также лиц, которые не обладают правом законодательной инициативы. И даже в том случае, когда разработка проекта проводится лицом, обладающим таким правом, внесение его на рассмотрение законодательного органа может быть «доверено» другому субъекту права законодательной инициативы, который вносит проект от своего имени. Следует к тому же иметь в виду, что, являясь одной из стадий законодательного процесса, законодательная инициатива должна осуществляться строго в рамках процессуально-правовых отношений, обязательным субъектом которых выступает законодательный орган. А это означает, что начало реализации законодательной инициативы сопряжено лишь с вступлением в отношения по осуществлению законотворческой деятельности законодательного органа, т. е. оно имеет место с того момента, когда проект уже представлен на его рассмотрение[[37]](#footnote-37).

Однако право законодательной инициативы не является всеобщим, принадлежащим всем без исключения субъектам - гражданам, государственным органам или общественно-политическим организациям. Это особое, строго ограниченное конституционное право. Каждое государство, в зависимости от его природы и назначения, решает по-своему вопрос о субъектах права законодательной инициативы.

Подобная практика предоставления права законодательной инициативы представительным органам, правительству и «непосредственно народу» сохраняет свою актуальность и поныне. С той, однако, разницей, что в ряде государств, например, в России расширился круг субъектов права законодательной инициативы за счет представления его не только законодательным и исполнительным, но и другим государственным органам. Согласно ст. 104 Конституции России право законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду, Верховному Суду и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам, их ведения.

В большем числе государств, чем это было раньше, право законодательной инициативы предоставляется непосредственно народу. Согласно, например, ст. 71 Конституции Италии «народ осуществляет законодательную инициативу путем внесения от имени не менее чем пятидесяти тысяч избирателей постатейно составленного законопроекта». Одновременно это право принадлежит правительству, членам палат парламента и «тем органам и институтам, которые будут наделены ею конституционным законом».

В юридической науке возникли разногласия по поводу продолжительности исследуемой стадии законодательного процесса. Высказывается суждение, что стадия законодательной инициативы заканчивается принятием решения о направлении законопроекта на предварительное рассмотрение вспомогательными подразделениями законодательного органа[[38]](#footnote-38).

Некоторые авторы относят предварительное рассмотрение законопроекта к самостоятельной стадии законодательного процесса, которая необходимо следует за официальным внесением законопроекта в законодательный орган. Думается, что в указанных случаях неоправданно сужаются рамки законодательной инициативы. С нашей точки зрения, логическим завершением данной стадии следует считать включение законопроекта в повестку дня очередной сессии законодательного органа. Что же касается его предварительного рассмотрения, то, поскольку указанная процедура только предваряет решение вопроса о включении законопроекта в повестку дня, она находится в пределах стадии законодательной инициативы. В ходе ее подтверждается необходимость принятия законопроекта в качестве закона, дается реальная взвешенная оценка тех общественных отношений, которые предлагается урегулировать. Одновременно рассматриваются возникшие по проекту разногласия, устанавливается соответствие проекта действующему законодательству, экономическим и правовым требованиям. Неточность, допускаемая авторами критикуемого взгляда, заключается в том, что ими затушевывается различие между предварительным рассмотрением законопроекта и последующим, когда законопроект передается в ответственный комитет для подготовки его к пленарному заседанию. Это различие следует признать существенным, так как предварительное рассмотрение касается тех законопроектов, которые не включены в повестку дня, а подготовка — уже включенных и рассматриваемых по существу.

Законодательная инициатива, таким образом, - это право определенных органов, негосударственных организаций и должностных лиц ставить вопрос об издании законов и вносить их проекты на рассмотрение законодательного органа.

Сам факт утверждения вопроса о рассмотрении законопроекта в повестке дня заседания законодательного органа служит процессуальным основанием перехода от стадии законодательной инициативы к стадии обсуждения законопроекта.

**2.2 Обсуждение законопроекта – вторая стадия законотворческого процесса**

Следующей стадией законотворческого процесса является обсуждение внесенного в порядке законодательной инициативы или же позднее разработанногозаконопроекта. Наряду с обязательными, но все же дополнительными компонентами как получение законопроекта, его регистрация и информация о нем на сессии, главным все-таки является обязательное рассмотрение внесенного законопроекта или законодательного предложения в результате осуществления права законодательной инициативы закрепленным конституционно.

Стадию обсуждения законопроект проходит перед утверждением его в качестве закона. Обсуждение в данном случае осуществляется непосредственно самим законодательным органом. В ходе обсуждения проект подвергается всестороннему исследованию, глубокому и детальному анализу: изучаются различные точки зрения, вырабатываются компромиссные варианты решений, во многом определяющие судьбу принимаемого закона, его практическое применение.

На стадии обсуждения законопроекта с наибольшей полнотой получают отражение такие характерные для процесса принципы, как:

демократизм - проявляется в привлечении к обсуждению законопроекта широкого круга общественности, включая прежде всего ученых, представителей органов исполнительной власти, органов местного самоуправления. Тем самым создаются условия для выявления и концентрации общественного мнения, его отражения в принимаемых законодательных решениях.

гласность - заключается в открытости обсуждения. Внедрению этого принципа в законодательный процесс способствует главным образом пресса. Представителям прессы предоставляется возможность присутствовать на заседаниях законодательного органа. И так как сами заседания не являются публичными, необходимая гласность обеспечивается сообщениями об их проведении в печати.

профессионализм - выражается в требовании того, чтобы каждый из участников, задействованных в работе над законопроектом, владел приемами этой работы и выполнял ее на достаточно высоком уровне. Реализация указанного принципа предполагает также обязательное привлечение к участию в обсуждении законопроекта специалистов, способных квалифицированно оценить законопроект и оказать содействие в его усовершенствовании.

коллегиальность в рассмотрении вопросов - означает коллективность обсуждения. Применение этого принципа позволяет противостоять формализму и келейности при обсуждении законопроекта, обеспечивает тщательную проработку всех рассматриваемых в ходе обсуждения вопросов.

творческий характер обсуждения - выражает инициативу и активность его участников. В соответствии с этим принципом всем участвующим в обсуждении законопроекта лицам предоставляется такой комплекс правовых средств, который помогает им отстаивать в дискуссиях по тому или иному вопросу свою позицию, приводя различные доводы, соображения. Активное обсуждение, споры позволяют выявить мнение каждого участвующего в процессе лица, способствуют установлению «законодательной истины»[[39]](#footnote-39).

Обсуждение бывает двоякого рода: предварительное, неофициальное и официальное обсуждение.

Предварительное обсуждение производится, как правило, с привлечением широкого круга заинтересованных лиц, экспертов, представителей соответствующих государственных и общественных организаций. Оно может осуществляться в самых различных формах, включая, например, проведение тематических научно-практических конференций, семинаров, заседаний «круглых столов», дачу экспертных заключений, проведение теле- и радиодебатов, посвященных обсуждаемым законопроектам, подготовка соответствующих публикаций в газетах и журналах и др.

На стадии предварительного обсуждения законопроекта он может быть направлен ответственным комитетом в государственные органы, научные и общественные организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы.

Официальное обсуждение законопроектов обычно осуществляется на двух уровнях – на уровне парламентских комиссий, комитетов и подкомитетов, а также на уровне парламентских палат. Регулируется процесс прохождения обсуждения с помощью специальных положений и регламентов.

В некоторых из них, как, например, в Регламенте Палаты депутатов (от 18 февраля 1971 года) итальянского парламента особо устанавливается как порядок обсуждения «общих направлений проекта закона», так и порядок его постатейного рассмотрения. При этом в процессе обсуждения общих направлений представленного законопроекта в строго обязательном порядке предусматривается выступления всех сторон — «докладчиков большинства и докладчиков меньшинства», а также выступление представителя правительства[[40]](#footnote-40).

Стадия обсуждения состоит из нескольких промежуточных этапов - чтений законопроекта. Федеральным законодательством предусмотрено рассмотрение законопроекта в трех чтениях, если законодательным органом, исходя из характера законопроекта, не будет принято другое решение. Каждое чтение законопроекта наполнено определенным функциональным содержанием:

при первом чтении внимание концентрируется на обсуждении основных положений законопроекта, его концепции, рассматривается вопрос об актуальности проекта, практической значимости;

суть второго чтения заключается в обсуждении законопроекта вместе с вносимыми в его текст поправками, которые могут быть направлены на изменение редакции отдельных статей проекта, дополнение его новыми статьями, исключение из законопроекта конкретных пунктов, частей статьи или полностью каких-либо статей. Обсуждение поправок, постановка их на голосование и принятие по ним решений позволяет вести работу непосредственно по тексту законопроекта, т. е. предметно и конструктивно влиять на ход его рассмотрения;

третье чтение состоит в заключительном голосовании по законопроекту с целью принятия его в качестве закона. При рассмотрении законопроекта в третьем чтении не допускается внесение в него поправок и возвращение к обсуждению в целом либо по отдельным статьям, главам, разделам. В исключительных случаях, по требованию депутатских объединений, представляющих большинство депутатов Государственной Думы, председательствующий на ее заседании должен поставить на голосование вопрос о возвращении законопроекта к процедуре второго чтения.

Результатом проведения всех чтений законопроекта является его общая оценка; оценка правильности и необходимости отдельных частей законопроекта (начиная с его названия и заканчивая заключительными положениями); совершенствование законопроекта с учетом внесенных по нему в процессе обсуждения поправок (исправление, дополнение текста законопроекта, ликвидация всевозможных пробелов и упущений).

Прохождение законопроекта через ряд чтений дает возможность более основательно организовать его рассмотрение в законодательном органе. Неоднократное голосование по проекту на разных заседаниях создает условия для его детального изучения и максимально полного учета высказанных по нему замечаний, предложений. Важным представляется введение нормативно установленных сроков, определяющих временной интервал между чтениями законопроекта. Период, который должен приниматься во внимание при определении продолжительности таких сроков, следует устанавливать с учетом времени, необходимого для совершения всех процедурных действий по подготовке законопроекта к очередному чтению, включая его рассмотрение другой палатой[[41]](#footnote-41).

Дальнейшее прохождение проекта закона, включая его обсуждение, регулируется Регламентом Совета Федерации - верхней палаты Парламента России, в которую он должен быть передан в течение пяти дней после принятия данного законопроекта в нижней палате - Государственной Думе.

Согласно Конституции РФ, Совет Федерации может некоторые законы вообще не обсуждать и не рассматривать. Нерассмотрение закона, поступившего из Государственной Думы, Советом Федерации означает согласие с его принятием. Однако это не касается федеральных конституционных законов, а также федеральных законов по вопросам:

федерального бюджета;

федеральных налогов и сборов;

финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования и денежной эмиссии;

ратификации и денонсации международных договоров РФ;

статуса и защиты государственной границы России, а также войны и мира (ст. 106 Конституции РФ).

Для того, чтобы стать законами, они должны быть обсуждены и приняты не только в Госдуме, но и в Совете Федерации.

Процедура чтений, как правило, предваряется рассмотрением законопроекта в комитетах Государственной Думы. Наблюдается тенденция значительного расширения их полномочий на стадии обсуждения законопроекта. Комитеты, рассматривая законопроект до обсуждения на пленарном заседании, освобождают палату от необходимости его детального изучения и тем самым ускоряют движение законопроекта в законодательном органе. Деятельность комитетов, призванных осуществлять подготовку законопроекта к чтению на пленарном заседании, включает в себя сбор и оформление материалов по обсуждаемому проекту; изучение и обобщение всех поступающих в ходе его рассмотрения замечаний, предложений; уточнение, редактирование текста законопроекта; организацию проведения его экспертизы[[42]](#footnote-42).

Целесообразным следует признать устранение дублирования в проработке одних и тех же вопросов парламентскими комитетами и всем составом парламента. Наибольший эффект работа с законопроектом будет иметь лишь при полной согласованности их действий. Выводы комитета призваны служить ориентиром в осуществлении парламентом тех или иных процедурных действий, предупреждать возникновение споров, излишние дебаты во время пленарных заседаний. В своей основе рекомендации комитетов должны носить если не решающий, то хотя бы определяющий характер. Этот общий принцип, принятый в виде правил парламентской деятельности в большинстве зарубежных стран, получает сегодня распространение и в нашей законотворческой практике.

Обсуждение законопроекта в законодательном органе завершается принятием по нему официального решения.

**2.3. принятие и утверждение закона - третья стадия законотворческого процесса**

Важной стадией законотворческого процесса является принятие и утверждение закона. В юридической литературе иногда данную стадию рассматривают как две относительно самостоятельных стадии. Первая из них связана с принятием, вторая - с утверждением закона. Принятие закона происходит в высшем законодательном органе государства.

Каким образом происходит принятие законопроектов в разных странах? Какова его процедура? Самая различная. Согласно, например, Регламенту Палаты депутатов Парламента Италии, принятие законопроекта может осуществляться голосованием как по нему в целом, так и по его отдельным частям. Аналогично решается вопрос в отношении отдельных статей проекта закона, к которым предлагаются поправки. Голосование может проводиться как по статье в целом, так и отдельно по каждой из предложенных поправок.

Законопроект получает одобрение большинства депутатов парламента (палаты) и превращается в обязательный для исполнения законодательный акт. Данный этап законодательного процесса обычно именуется стадией принятия закона. Исходя из современных представлений о законодательном процессе, законопроект в Российской Федерации на федеральном уровне может быть внесен только в Государственную Думу, она и принимает закон. Вместе с тем Конституцией РФ обеспечено участие в принятии законов также Совета Федерации. Обязательным является передача ему принятого Государственной Думой закона, от рассмотрения которого Совет Федерации не вправе отказаться; получение согласия верхней палаты на принятие закона; преодоление в необходимых случаях ее отлагательного вето. По существу, Совету Федерации отведена роль органа, с одной стороны, обеспечивающего участие территориальных образований в государственном управлении, а с другой — способствующего более углубленному обсуждению вопросов законодательства в парламенте. В этом смысле верхняя палата служит полезным дополнением нижней выборной палаты. Она призвана исправлять допускаемые Государственной Думой законотворческие ошибки и способствовать принятию более взвешенных законодательных решений. В самом механизме такого взаимодействия заложена реальная возможность палат автономно влиять на содержание будущего закона, действуя в соответствии со своим функциональным назначением и обеспечивая интересы как Федерации, так и ее субъектов. Можно сказать, что созданы условия, позволяющие максимально полно раскрыть потенциал законодательного органа, и, если они не всегда в достаточной степени срабатывают, о чем свидетельствует практика, то это объясняется не дефектами законодательных процедур, а ошибками, злоупотреблениями, которые еще нередки в законотворческой деятельности российского парламента.

Принятый палатами закон направляется главе государства для подписания и обнародования. Подписывая закон, Президент РФ удостоверяет, что закон принят и подлежит опубликованию. Вместе с тем Президент имеет право выразить свое несогласие с законом или его отдельными положениями и с соответствующей мотивировкой вернуть закон в парламент. В этом случае предусмотрено:

а) повторное рассмотрение Государственной Думой отклоненного Президентом закона и либо снятие закона с дальнейшего рассмотрения палатой, если она соглашается с решением Президента об его отклонении, либо принятие закона в редакции с учетом предложений Президента или в прежней редакции;

б) повторное рассмотрение Советом Федерации закона, принятого Государственной Думой в редакции с учетом предложений Президента либо в прежней редакции, его одобрение или отклонение.

Утверждение(подписание) принятогозакона главой государства является весьма важным актом во многих отношениях и прежде всего в плане поддержания баланса между законодательной ветвью власти и исполнительной. Одним из средств сохранения баланса, сдерживания законодательной ветви власти исполнительной выступает вето главы государства, одновременно являющегося главой исполнительной власти, налагаемоеим на принимаемые законодательным органом акты. Суть его заключается в отказе главы государства ставить свою подпись под принимаемыми актами, без чего они не могут получить юридической силы.

В соответствии, например, с Конституцией США «всякое постановление, резолюция или решение, для которых необходимо согласие Сената и Палаты представителей (за исключением решения об отсрочке заседаний), представляется Президенту для подписания «и только после его одобрения вступает в силу». В случаеже неодобрения «они должны быть снова утверждены двумя третями голосов Сената и Палаты представителей в соответствии с теми правилами и условиями, которые установлены в отношении биллей».

Российская Конституция предусматривает, что принятый федеральный закон направляется в течение пяти дней Президенту для подписания. Если Президент в течение четырнадцати дней с момента поступления этого закона не подписывает его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном порядке вновь рассматривают этот закон. Данный акт подлежит обязательному подписанию Президентом в течение семи дней, если при повторном рассмотрении он будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Госдумы.

В отечественной юридической науке процедуру подписания закона Президентом РФ иногда рассматривают как отдельную стадию законодательного процесса, получившую в конституционном праве и доктрине наименование промульгации. Промульгация закона, предусмотренная конституциями многих стран мира, предполагает утверждение (санкционирование) закона главой государства. В этом случае закон не приобретает юридической силы до тех пор, пока глава государства не даст ему свое одобрение. По действующей Конституции РФ Президент не обладает тем комплексом необходимых полномочий, которые позволяли бы ему окончательно принимать закон, утверждать его дополнительно. Закон, который возвращен и принят палатами после повторного рассмотрения, должен подписываться Президентом и тогда, когда он с ним не согласен. Вторичное вето на закон наложено быть не может[[43]](#footnote-43).

На сегодняшний день утвердилась практика возвращения Президентом РФ принятых федеральных законов без рассмотрения. Право Президента на возвращение принятого закона без рассмотрения прямо Конституцией РФ не закреплено. Оно подтверждается постановлением Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П, содержащим толкование отдельных положений ст. 107 Конституции РФ. Согласно данному постановлению, Президент как гарант Конституции может отказаться подписать закон, если усматривает нарушения установленных Конституцией РФ условий и процедур его принятия, и вернуть закон в палату Федерального Собрания, непосредственно нарушившую Конституцию РФ. При этом закон признается не принятым.

Совершенно очевидно, что, прежде чем закон начнет действовать, должно быть устранено любое несоответствие его конституционным предписаниям, в том числе и по процедуре принятия.

Но суть проблемы в другом. Несоответствия такого рода, по общему правилу, должны устанавливаться лишь тем компетентным органом, который уполномочен принять решение о конституционности закона. Определенный интерес в этом отношении вызывает опыт некоторых зарубежных стран. Например, в соответствии с Конституцией Французской Республики, принятый парламентом Органический закон до его промульгации обязательно должен представляться в Конституционный совет, осуществляющий контроль за законностью принимаемых Парламентом правовых актов, который решает вопрос о его соответствии Конституции. Законы могут быть направлены для проверки их конституционности в Конституционный Совет в указанном случае президентом республики, премьер-министром, председателем Национального собрания, председателем Сената, шестьюдесятью депутатами или шестьюдесятью сенаторами.

В российской доктрине до настоящего времени не сложилось единого мнения относительно способов разрешения споров по поводу соблюдения конституционной процедуры принятия законов, в наибольшей степени отвечающих требованиям эффективности законотворческой деятельности. Вместе с тем буквальное толкование ст. 125 Конституции РФ приводит практически к однозначному выводу, что единственно возможной формой контроля за соответствием принятого Федерального закона Конституции РФ является контроль, осуществляемый Конституционным Судом РФ.

В рассматриваемой ситуации конституционный контроль Суда имеет своей задачей приостановление вступления в силу закона, принятого парламентом с нарушением установлений Конституции РФ. Поводом к возбуждению процесса должно служить обращение в Конституционный Суд Президента с запросом о проведении в порядке конституционного судопроизводства проверки правильности применения парламентом норм процессуального права при принятии конкретного закона. Запрос может содержать указания на допущенные процессуальные нарушения, влекущие, по мнению Президента РФ, признание закона в части процедуры его принятия неконституционным. Суд правомочен, не ограничиваясь указаниями, содержащимися в запросе, проверить все элементы соблюдения правил процедуры принятия закона. Это дает ему возможность при необходимости выйти за пределы заявленных Президентом требований и независимо от его доводов окончательно решить вопрос о конституционности «спорного» закона. Правильность применения норм процессуального права оценивается Судом по имеющимся в деле материалам. Возможно использование дополнительных материалов и установление на их основе новых фактических данных. Президент должен извещаться о времени рассмотрения дела и иметь право участвовать в нем в качестве заинтересованного лица[[44]](#footnote-44).

Следует иметь в виду, что несоблюдение норм процессуального права служит основанием для признания закона неконституционным лишь при условии, если тем самым нарушается установленный непосредственно Конституцией РФ порядок принятия федеральных законов. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в упомянутом постановлении от 22 апреля 1996 г. № 10-П, Федеральный закон считается принятым с нарушением установленного конституционного порядка принятия закона в случае, когда такое нарушение ставит под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания. При этом закон остается не принятым[[45]](#footnote-45).

Основываясь на приведенной правовой позиции Конституционного Суда, можно сделать вывод, что применительно к сути рассматриваемого спора нарушения норм процессуального права служат поводом для обращения в Конституционный Суд РФ в соответствии со ст. 125 Конституции РФ, если они вызывают обоснованное сомнение в свободном волеизъявлении депутатов Государственной Думы либо членов Совета Федерации. К таким нарушениям, на наш взгляд, следовало бы отнести: несоблюдение принципа личного участия в голосовании; проведение голосования при отсутствии необходимого кворума; рассмотрение законопроекта только одной палатой в случае, когда рассмотрение его второй палатой признано обязательным; изменение текста закона после его принятия и т. п.

Закон, объявленный Судом неконституционным, не может быть подписан Президентом и введен в действие. Появляется необходимость в принятии мер по приведению такого закона в соответствие с Конституцией РФ, поскольку здесь исключается какая-либо другая возможность разрешения возникшего спора, кроме как устранение допущенного нарушения[[46]](#footnote-46). Решением Суда закон направляется на новое рассмотрение парламента. В решении должны быть четко изложены основания, повлекшие признание закона противоречащим Конституции РФ; указано, какие допущены нарушения и какие процессуальные действия следует произвести при новом рассмотрении возвращенного закона. Парламент, для которого исполнение решения Суда является обязательным, призван исправить установленные Судом нарушения. Рассмотрение закона в парламенте возобновляется с того момента, с какого были допущены данные процессуальные нарушения. Процедура рассмотрения таких законов во многом аналогична процедуре повторного рассмотрения отклоненных Президентом РФ законов.

Принятие закона в практике деятельности законодательного органа Российской Федерации служит, таким образом, актом его утверждения.

Именно принятием закона окончательно формулируется государственная воля, а сам закон становится обязательным для исполнения. Не подписание закона главой государства отнюдь не означает отказ в его принятии. Глава государства, проверяя закон, в том числе и с точки зрения его соответствия Конституции РФ, вправе лишь задержать опубликование закона. А это значит, что процедура подписания закона Президентом РФ, хотя и оказывает непосредственное влияние на формирование законодательного решения, на объективность составляющих его правовых норм, самостоятельной стадией законодательного процесса не является. Она логически включается в стадию принятия закона как ее составная часть.

**2.4 Обнародование принятого закона – заключительная стадия законотворческого процесса**

Заключительной стадией законотворческого процесса является обнародование принятогозакона, которое бывает двух уровней - официальное и не официальное:

не официальное обнародование законов и других нормативно-правовых актов осуществляется в виде сообщения об их издании или изложенияих содержания в неофициальных печатных изданиях, радио, телевизионных передачах, в научных изданиях;

однако осуществляется оно чаще всего в виде опубликования.

Следуемое непосредственно за подписанием обнародование принятого законодательного акта имеет целью официальное доведение до всеобщего сведения его содержания. Акт обнародуется от имени органа, издавшего и подписавшего его, чаще всего в виде опубликования, которое состоит в воспроизведении текста законодательного акта в специально предусмотренных для этого официальных изданиях. Качественным отличием официального опубликования является его обязательность. Во многих странах действует правило, согласно которому не опубликованный в установленном порядке акт не влечет за собой правовых последствий и не может служить законным основанием для регулирования соответствующих общественных отношений. Так, согласно ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, федеральные законы, как и любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Введение норм, предписывающих необходимость опубликования актов как условие их дальнейшего действия, решает проблему открытости, доступности актов, обеспечивая тем самым возможность ознакомления с ними всех заинтересованных субъектов. Важное значение имеет установление конкретной даты официального опубликования акта, которая одновременно служит отправной точкой для исчисления срока вступления его в силу — дата принятия Государственной Думой в окончательной редакции[[47]](#footnote-47).

Федеральные законы вступают в силу по истечении 10 дней со дня их официального опубликования, либо в иной срок, прямо установленный в самом законе.

При опубликовании закона указываются его название, даты принятия Государственной Думой и одобрения Советом Федерации, подписавшее должностное лицо (Президент РФ или исполняющий его обязанности), место и дата подписания, регистрационный номер.

Согласно Конституции России, обнародование принятых и подписанных законов возлагается на Президента страны. В соответствии со статьей 107 п. 2 Конституции РФ он «в течение четырнадцати дней подписывает федеральный закон и обнародует его». Источниками официального опубликования федеральных законов и актов палат Федерального Собрания считается первая публикация их полного текста в «Российской газете» или в «Собрании законодательства Российской Федерации».

Указы и распоряжения Президента, а также постановления и распоряжения Правительства - в «Собрании актов Президента и Правительства Российской Федерации».

В правовой теории утвердился взгляд на опубликование как на стадию, завершающую законодательный процесс. Вместе с тем он разделяется не всеми учеными. Некоторые авторы связывают опубликование с процедурой подписания закона главой государства, утверждая, что опубликование может выступать в качестве стадии законодательного процесса только в случае, если главе государства предоставлено право самому принимать решение относительно того, опубликовать либо не опубликовать санкционированный им закон. Там, где глава государства не обладает таким правом, опубликование не является стадией законодательного процесса, поскольку автоматически следует за санкционированием или промульгацией закона главой государства[[48]](#footnote-48).

По мнению других авторов, опубликование не входит в число стадий официального прохождения законопроекта в законодательном органе. Образуя, как они утверждают, наряду с предварительной подготовкой законопроекта самостоятельную часть законодательной деятельности, не связанную с официальной деятельностью законодательного органа, опубликование представляет собой в этом качестве особую стадию законодательного процесса. Данное мнение обосновывается, исходя из широкого понимания законодательного процесса, когда в него помимо официальной деятельности самого законодательного органа включается также деятельность по созданию закона, в которой наряду с законодательным органом участвуют иные государственные органы, общественность[[49]](#footnote-49). Существует точка зрения, сторонники которой полностью исключают опубликование из сферы законотворчества, считая его началом реализации принятого законодательного акта. В качестве основного аргумента, призванного доказать основательность отнесения опубликования к правоприменительной деятельности, указывается, что опубликование — это, прежде всего, одно из условий доведения текста принятого акта до сведения его непосредственных исполнителей. Такая точка зрения, в частности, была достаточно распространена в советской юридической науке[[50]](#footnote-50).

На наш взгляд, опубликование представляет собой самостоятельный этап юридической деятельности, отличный по своему характеру как от предшествовавших ему стадий законодательного процесса (внесение законопроекта, его обсуждение, принятие, промульгация), так и от последующих стадий правоприменения. Обладая специфической целью, опубликование осуществляется в определенных временных границах. В правовом смысле оно имеет место лишь после принятия закона законодательным органом, его подписания компетентными должностными лицами и соответствующего оформления, т. е. тогда, когда процедура по созданию закона полностью завершена. Возможность исполнения такого закона наступает не ранее обусловленного срока его вступления в силу. Таким образом, не опубликование, а вступление закона в силу знаменует начало правоприменительной деятельности. Временной разрыв между опубликованием закона и началом его реализации устанавливается в законодательном порядке. Он необходим для того, чтобы с новым законом, прежде, чем последний начнет применяться, были ознакомлены все слои населения и, в первую очередь, лица, к которым закон обращен непосредственно. Это позволяет указанным субъектам до введения закона в действие изучить его и сообразовать с ним свое поведение. В зависимости от того, кому в государстве принадлежит право на издание законодательного акта, заключительной стадией законодательного процесса, по нашему мнению, может быть либо принятие закона парламентом, либо санкционирование закона главой государства. Если законодательный процесс заканчивается утверждением закона в парламенте, опубликование осуществляется от имени или по прямому нормативно закрепленному поручению данного органа, как это имеет место в Российской Федерации. Если же утверждение закона проводится посредством санкционирования его главой государства, за последним обычно и закрепляется право на опубликование санкционированного им закона. Ни в том, ни в другом случае опубликование не связано непосредственно с завершением законодательного процесса, им лишь удостоверяется тот факт, что закон принят и утвержден, но еще не начал действовать.

Итак, подводя итог второй главе нашего исследования по данному вопросу, сделаем небольшой вывод. Принятие закона состоит из нескольких последовательно следующих одна за другой стадий, совокупность которых называется законодательным процессом. Закон считается принятым и вступившим в силу, если он внесен, рассмотрен, принят двумя палатами парламента, подписан и обнародован главой государства в соответствии с установленным Конституцией порядком.

**ГЛАВА 3. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**3.1 Лоббизм в законодательном процессе Российской Федерации**

Лоббизм зародился в XVI веке... в монастырях. Именно этим словом - lobby (кулуары, коридор) называли там площадки для прогулок. Позже оно перекочевало в парламент, конкретно - в палату общин Англии, и тоже означало место для прогулок. Только в начале XIX в., уже в США, слово «лоббизм» получило близкое к сегодняшнему значение. Лоббистами там именовали людей, пытавшихся путем воздействия на депутатов конгресса добиться принятия либо отклонения законопроекта.

«Лобби», «лоббизм» - термин англоязычного происхождения. Согласно словарю иностранных слов, «лобби», «лоббизм» - это система контор и агентств крупных монополий при законодательных органах США, оказывающих в интересах этих монополий воздействие (вплоть до подкупа) на законодателей и государственных чиновников в пользу того или иного решения при принятии законов, размещения правительственных заказов и т.п.; «лобби» называются также агенты этих контор и агентств (иначе лоббисты). Работа лоббистов нередко ведется на грани дозволенного. Отсюда и предположение в скобках – «вплоть до подкупа»[[51]](#footnote-51).

Вместе с тем имеется и другая трактовка понятий «лобби», «лоббизм». В работе «Лоббизм в России: этапы большого пути»[[52]](#footnote-52) данные термины понимаются как система и практика реализации интересов различных групп (союзов и объединений) граждан путем организованного воздействия на законодательную и административную деятельность государственных органов.

Механизм взаимодействия групп граждан и власти в значительной степени закулисен, хаотичен и подвержен опасности коррупции. Существенными преимуществами во взаимодействии с органами власти обладают более организованные и сильные организации (объединения), имеющие связи в федеральном руководстве и финансовые ресурсы. Об этом свидетельствуют крупные международные скандалы, такие как «Уотергейт», «Ирангейт», дело «Локхид», в которые были вовлечены определенные лоббистские организации и должностные лица.

Институт лоббирования законодательного процесса в Российской Федерации находится в развитии. В последнее время лоббизму стали уделять все возрастающее внимание и в Российской Федерации. Об этом свидетельствуют публикации в средствах массовой информации, в общественно-политической и научной периодике[[53]](#footnote-53).

Кто реально выступает и может выступать в России в роли лоббиста? Наиболее подготовлено и профессионально могут выполнять эту работу адвокаты и «свободные» юристы, которые обслуживают коммерческие организации и предприятия. Почему отдается предпочтение именно этой категории специалистов? По простой причине. Во-первых, они юридически более подготовлены. Во-вторых, они легально действуют на правовом поле. Конечно, эту работу могут успешно выполнять и бывшие депутаты, чиновники из различных государственных ведомств, у которых сохранились связи в федеральных органах государственной власти.

Нельзя исключать возможность лоббистской деятельности различных федеральных и региональных чиновников и должностных лиц. Имеется огромная прослойка «служивых» специалистов, которые готовы оказать различные услуги, в том числе и по лоббистской части. Многие «бывшие» сейчас регулярно посещают федеральные органы государственной власти, а ведь не у всех них благие намерения. Наверняка определенная часть из них лоббирует какие-либо интересы, да это и видно невооруженным взглядом. Другими словами, лоббистскую деятельность необходимо регулировать. Эта область политической жизни должна быть максимально открытой. Пока же законопроект не нравится не только лоббистам, но и юристам и общественным объединениям.

Практически можно констатировать, что в российском политическом «истеблишменте» уже появились различные организации, партии, группы (объединения) граждан или отдельные граждане, а также должностные лица и чиновники, которые оказывают влияние в выгодном им плане на законодательные (представительные) и исполнительные органы федеральной государственной власти, включая Президента и Председателя Правительства Российской Федерации и их ближайшее окружение. Заметна активизация лоббистской деятельности со стороны иностранных фирм, компаний и отдельных граждан, стремящихся решить свои вопросы, проблемы за счет выхода любыми путями на различных должностных лиц[[54]](#footnote-54).

Лоббистской деятельностью в парламенте и исполнительных органах власти активно занимаются российские элиты, которые можно условно разделить на две группы: сложившиеся на базе государственной экономики либо на базе частного сектора. К первой группе следует отнести организации и представителей газового комплекса; аэрокосмической элиты; энергетического комплекса; лесного комплекса; нефтяного комплекса; угольной промышленности; сельского хозяйства. Ко второй группе относятся организации и представители банковской элиты; Союза промышленников и предпринимателей и др. Однако следует иметь в виду, что перечисленные представители и организации постоянно находятся в развитии, а потому возможен их упадок. При этом появляются и активно участвуют в лоббистской деятельности и многие другие лоббистские организации.

Лоббирование в парламенте России имеет свои особенности. Они заключаются в том, что парламент занимается законодательной деятельностью. В этой связи лоббирование возможно в виде «проталкивания» определенного законопроекта или отдельных поправок в него. Кроме этого, возможны разнообразные запросы и письма депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации в различные федеральные органы государственной власти. Немаловажен в лоббистской деятельности и личный контакт с депутатом: при личном знакомстве с парламентарием можно определить, поддержит он необходимый законопроект или нет.

Лоббирование законодательного предложения или законопроекта в парламенте, как правило, начинается с поиска сторонников (единомышленников) среди депутатов. После того, как они найдены, парламентарий или группа депутатов вносят предложенный законопроект в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу. Истинными разработчиками в этой ситуации могут быть не лоббисты, а те кто за ними стоит. Поэтому часто бывает неизвестно, кто же настоящий заказчик.

Работа лоббиста в парламенте не ограничивается только поиском сторонников или единомышленников. Важное значение имеет способность переубедить или склонить на свою сторону «колеблющихся» депутатов, тех, кто не имеет четкой позиции по данному законопроекту. Их количество может иметь решающее значение при обсуждении и принятии законопроекта.

У лоббиста имеется фактическая возможность участвовать в лоббировании законопроекта или его отдельных положений на любой стадии законодательного процесса. А именно: при внесении законопроекта в Государственную Думу; при обсуждении законопроекта на Совете Государственной Думы; при обсуждении законопроекта в ответственном за доработку комитете до принятия его в первом чтении; при принятии в первом чтении; при дальнейшей доработке законопроекта в ответственном комитете для рассмотрения его во втором чтении; при принятии законопроекта в третьем чтении; при рассмотрении федерального закона, принятого Государственной Думой в Совете Федерации, а также на стадии подписания федерального закона Президентом Российской Федерации.

При этом, на всех стадиях законодательного процесса объектами лоббистской «обработки» могут быть, кроме депутатов, и государственные служащие - работники аппаратов Государственной Думы и Совета Федерации. От служащих, работающих в парламенте, зависит очень многое: и скорость подготовки, и содержательная проработанность законопроектов, поступающих на рассмотрение депутатов, и какие-то технические нюансы. Государственные служащие заинтересованы во взаимодействии с лоббистами, если последние снабжают их достоверной информацией, помогают решать организационные вопросы, оказывают поддержку рабочим группам. Таким образом, в нынешней ситуации у лоббистов имеются достаточно большие возможности влиять на законодательный процесс, а он, как известно, может быть и безрезультатным. Например, некоторые законопроекты после многократных рассмотрений Государственной Думой вообще снимались с обсуждения.

Таким образом, в нынешней ситуации у лоббистов имеются достаточно большие возможности влиять на законодательный процесс, а он, как известно, может быть и безрезультатным. Например, некоторые законопроекты после многократных рассмотрений Государственной Думой вообще снимались с обсуждения.

Так как же относиться к явлению лоббизма? Думается, что однозначного ответа на этот вопрос дать нельзя. С одной стороны, безусловно негативный аспект данного явления проявляется, например, при лоббировании откровенно преступных либо «антигосударственных» интересов (допустим, при ратификации международного договора, невыгодного для России). С другой же стороны, кулуарное решение каких-либо вопросов, достижение договоренностей зачастую может способствовать принятию наиболее верных и дальновидных решений, учитывающих ряд завуалированных нюансов.

**3.2 Проблемы законотворчества субъектов Российской Федерации**

На сегодняшний день вопросы собственного законотворчества субъектов федеративных государств являются одними из актуальных и проблемных, считает Ф. Ибрагимова[[55]](#footnote-55). Практически все субъекты федераций мира имеют право на собственное законотворчество. Это связано с тем, что федерализм как принцип государственного устройства является фактором, обусловливающим двухуровневое законодательство - законодательство федерации и законодательство субъектов. Конечно же, предоставление федерацией своим субъектам права на собственное законотворчество и возрастание роли региональных законов в урегулировании жизни в субъектах является важным и положительным фактом в развитии федераций мира. Но вместе с тем возникновение и развитие данного института ставит перед нами и ряд вопросов. Это и вопросы определения пределов собственного законотворчества субъектов федераций, и вопросы согласования федерального и регионального законодательства, и вопросы развития и эффективности регионального законотворчества. При этом основным вопросом, который требует немедленного ответа, является вопрос о значимости регионального законотворчества в общем для развития единого федеративного правового пространства и отдельно взятого субъекта федерации. Она задается вопросом: действительно ли оправданно наделение широкими законотворческими полномочиями субъектов федераций. Ведь существуют федеративные государства, предоставляющие своим субъектам минимальные права в области правотворчества (Нигерия, Индия, Малайзия). Но при этом существуют и федерации, которые предоставляют своим субъектам право осуществлять собственное законотворчество во многих областях общественной жизни, к которым и относятся Российская Федерация и Федеративная Республика Германия.

Отвечая на вопрос о значимости законотворчества отдельно взятых субъектов федераций для развития единого правового пространства федеративного государства, актуальным является, отмечает Ф. Ибрагимова, исследование законотворческого процесса и практики Республики Башкортостан РФ и земли Саксония ФРГ, так как именно изучение законотворчества регионов позволит показать, как общие закономерности развития собственного законотворчества субъектов федераций преломляются на практике, и выявить как типичное, так и особенное в законотворчестве этих регионов.

Так, в Российской Федерации достаточно давно определились лидеры законотворческой работы. Это: Московская областная Дума, Законодательное Собрание Краснодарского края, Московская городская Дума, Законодательное Собрание Приморского края.

Вместе с тем в период работы IV Государственной Думы ФС РФ своим правом законодательной инициативы, определенным ч. 1 ст. 104 Конституции РФ, ни разу не воспользовались такие представительные органы государственной власти субъектов РФ, как: Государственное Собрание - Эл Курултай Республики Алтай, Государственное Собрание Республики Мордовия, Верховный Совет Республики Хакасия, Новосибирский областной Совет депутатов, Смоленская областная Дума, Агинская Бурятская окружная Дума, Дума Корякского автономного округа, Дума Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, Законодательное Собрание Эвенкийского автономного округа. По состоянию на 1 января 2006 г. Законодательным Собранием Кировской области было внесено 43 законопроекта, по 36 из них было завершено рассмотрение в Государственной Думе ФС РФ, 7 находились на рассмотрении и 1 закон был принят[[56]](#footnote-56).

Всего же законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации было внесено значительное число законопроектов, однако качество принятых по их инициативе законов остается не очень значительным.

Причин, как отмечают аналитики, по-прежнему остается несколько. В том числе: низкая степень профессионализма их авторов при составлении законопроектов; запаздывание с выдвижением инициатив и длительный срок («устаревание») нахождения их на рассмотрении в парламенте (от 14 до 3710 дней); несовершенство самого порядка осуществления законодательной инициативы в Государственной Думе, позволяющее отклонять данные инициативы по формальным признакам; большие сложности (этот вопрос неоднократно обсуждался в Государственной Думе и на других уровнях власти) с получением финансово-экономического обоснования (положительного заключения) законопроекта и т.д.[[57]](#footnote-57).

В 2006 году завершена процедура рассмотрения 406 законодательных инициатив органов законодательной власти субъектов Российской Федерации. В том числе из них 25 подписаны Президентом Российской Федерации, 172 отклонены Государственной Думой (при рассмотрении в первом и втором чтениях), 39 сняты с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой в связи с отзывом субъекта права законодательной инициативы, 133 возвращены субъекту права законодательной инициативы в связи с несоблюдением требований части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации и статьи 105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (отсутствует заключение Правительства Российской Федерации), 16 возвращены субъекту права законодательной инициативы по мотивам принятия аналогичного законопроекта в первом чтении и 21 возвращены авторам по иным основаниям.

Необходимо отметить, что ежегодно растет число законопроектов, вносимых в Государственную Думу органами власти субъектов Российской Федерации, в том числе законопроектов, внесенных в Государственную Думу региональными законодательными органами совместно с депутатами Государственной Думы. Причем законопроекты, внесенные совместно, гораздо чаще становятся законами, чем законопроекты, внесенные только региональными субъектами права законодательной инициативы.

В этой связи администрацией и Законодательным Собранием Кировской области поддерживаются уже неоднократно звучавшие из уст ученых и практиков, различных органов, общественности предложения: о принятии в России закона о парламенте и порядке принятия федеральных законов о консолидированной законодательной инициативе группы субъектов Российской Федерации; о проекте федерального закона, вносящего изменения в процедуру разрешения разногласий во мнениях законодательного органа власти и высшего должностного лица субъекта РФ по проектам федеральных законов; в целом о порядке учета мнения субъектов РФ по тем или иным законам и увеличении сроков для внесения ими поправок; о принятии действенных законов, последствий их применения и т.д.[[58]](#footnote-58)

Более качественному решению этих вопросов может способствовать накопленный опыт работы законодательными и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации и создаваемых для этого региональных структур. Это в том числе более чем пятилетний опыт работы Совета законодателей (Совета по взаимодействию Совета Федерации с законодательными (представительными) органами субъектов РФ)[[59]](#footnote-59), проведение (включая выездные) парламентских слушаний, круглых столов по различной тематике законодательного обеспечения жизнедеятельности стран, организация широкого мониторинга законотворческой деятельности на федеральном и региональном уровнях с помощью создания на местах центров, советов и т.д. законотворческой работы (например, отдела системного анализа применения законодательства правового управления Самарской области, отдела мониторинга законодательства в аппарате Законодательного Собрания Ростовской области, Института регионального законодательства при Воронежской областной Думе, регионального Центра мониторинга права при Государственной Думе Ставропольского края[[60]](#footnote-60), написание и публичное обсуждение докладов о состоянии законодательства в субъектах РФ[[61]](#footnote-61), активное сотрудничество с высшими учебными заведениями по вопросам разработки и мониторинга регионального законодательства и т.д. По мнению автора, заслуживают всяческой поддержки идея и первые практические шаги по созданию (в условиях отсутствия вертикали представительных, законодательных органов власти субъектов РФ) Всероссийской системы мониторинга правового пространства проводимой правовой практики в стране, в том числе на основе создаваемых региональных центров правового мониторинга, проводимых эмпирических исследований, включая «замеры» прогностического свойства по применению действующего законодательства, проведения независимой экспертизы последствий принимаемых законов и правоприменительной практики.

Ф. Ибрагимова обращает внимание на то, что:

1. Основными предпосылками развития законодательства субъектов федерации являются федерализм, необходимость и возможность реализации правового статуса субъектов федерации, приближенность представительных органов государственной власти к населению, необходимость учета особенностей субъектов федерации, а также то, что региональное законодательство всегда выступает инструментом осуществления полномочий субъектов федерации, заложенных в федеральных и региональных законах.

2. Существование двухуровневой системы законодательства неизбежно сопровождается возникновением противоречий между федеральным и региональным законодательством. В Российской Федерации и Федеративной Республике Германия предусматриваются разные модели разграничения предметов ведения и полномочий для осуществления собственного законотворчества регионов. Хотя не стоит говорить о полном совершенстве одной из этих схем разграничения предметов ведения, модель, применяемая в Федеративной Республике Германия, является более сложной и совершенной, так как в ней очень четко прописаны условия, при которых может законодательствовать земля, а также применение данной схемы позволяет избежать дублирования одних и тех же положений как федеральным законодателем, так и региональным.

3. Анализ законотворчества Республики Башкортостан как субъекта Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что множество нормативных правовых актов Республики Башкортостан, принятых по предметам совместного ведения, были опротестованы и признаны противоречащими федеральным законам. Это говорит о том, что вопросы наделения субъектов правом на собственное законотворчество недостаточно были проработаны федеральным законодателем, что привело к противоречиям между федеральным и региональным законодательством. Не оспаривая положение о том, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов именно федеральный центр должен «задать тон», необходимо отметить, что центр должен придерживаться положений Конституции при разграничении предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Конституция Российской Федерации гласит, что разграничение предметов ведения должно осуществляться Конституцией Российской Федерации и договорами о разграничении предметов ведения между федеральным центром и регионами. На сегодняшний день начинает практиковаться неконституционная модель законодательного разграничения предметов ведения и отказ от договорного разграничения права субъекта иметь собственное законодательство.

4. Сравнительно-правовой анализ законотворческого процесса Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан РФ и Ландтага земли Саксония ФРГ позволил выявить, что законотворческая деятельность Ландтага является более демократичной и открытой для общественности, чем деятельность представительного органа Башкортостана. Это выражается прежде всего в том, что пленарные заседания Ландтага являются открытыми для широкой общественности, а также и тем, что народ посредством народного прошения может выступить субъектом законодательной инициативы. Рассматривая это как положительный опыт, необходимо как можно шире, обстоятельнее и нагляднее показывать общественности законотворческую деятельность Государственного Собрания Республики Башкортостан и тем самым поднимать авторитет представительной власти.

5. Сравнительно-правовой анализ законотворчества Республики Башкортостан РФ и земли Саксония ФРГ позволяет сделать вывод о том, что в обоих регионах установлена довольно эффективная законодательная процедура, позволяющая разрабатывать, обсуждать и принимать законы без обращения в соответствующие федеральные органы. При этом надо отметить, что в Республике Башкортостан установлен более сложный законотворческий процесс, что обусловлено объемом участия постоянных комитетов и Президента Республики Башкортостан в законотворческом процессе.

6. Сравнительно-правовой анализ законотворческой деятельности Государственного Собрания Республики Башкортостан РФ и Ландтага земли Саксония ФРГ позволил сделать вывод о том, что как в Республике Башкортостан, так и в свободном государстве Саксония парламентами этих регионов принят необходимый комплекс нормативных правовых актов, регулирующих все основные сферы общественной жизни. При этом приоритетными направлениями развития собственного законотворчества в этих регионах являются вопросы бюджетно-финансового характера, образования, спорта, экономики, труда, строительства, жилья и транспорта, культуры, экологии и развития сельского хозяйства, вопросы природопользования, вопросы здравоохранения, дела семьи, женщин и молодежи, а также социальные вопросы, так как именно в этих сферах общественной жизни субъекты федераций могут более качественно и оперативно решить многие проблемы с помощью собственного законодательства. Развитие собственного законотворчества в этих направлениях определяется также предметом совершенствования законодательства по указанным сферам общественной жизни постоянными комитетами представительного органа как Республики Башкортостан, так и земли Саксония[[62]](#footnote-62)

«Рассматривая вопрос правового регулирования законодательной деятельности субъектов Российской Федерации в современных условиях, необходимо учитывать то, что Конституция предоставила всем субъектам Российской Федерации возможность ведения законодательной деятельности по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и по вопросам, находящимся в исключительной компетенции регионов. Особенностью законодательной деятельности является государственно-территориальное устройство России, которое основывается на принципе федерализма. При ее изучении следует принимать во внимание двухуровневую структуру государственности»[[63]](#footnote-63), - считает С. Салмина.

Во всех субъектах РФ нужно сформировать более совершенную, логичную, результативную правовую систему, принимающую во внимание особенности субъекта Российской Федерации и способную эффективно регулировать происходящие на его территории процессы. Исходя из этого, федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ должно совершенствоваться, руководствуясь научно обоснованным прогнозом развития отношений людей в обществе и соответствующего действительности экономического и финансового состояния государства[[64]](#footnote-64).

По ее мнению, стержневой проблемой законодательной деятельности в государствах с федеративным устройством остается точное разделение правового регулирования между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации. Отношения между Российской Федерацией и ее субъектами строятся в зависимости от решения этого вопроса.

В Конституции РФ недостаточно четко сформулированы многие положения о предметах ведения Российской Федерации и предметах совместного ведения, закрепленные ст. 71 и 72, в результате этого возникают трудности в определении исчерпывающего перечня вопросов, по которым субъект РФ вправе осуществлять правовое регулирование. Вне предметов исключительного ведения Российской Федерации и совместных предметов ведения Федерации и ее субъектов последние обладают всей полнотой государственной власти в соответствии со ст. 73 Конституции РФ.

Реализуя на практике положения ст. 72 Конституции РФ, субъекты часто сталкиваются с проблемой отсутствия федерального конституционного закона либо в федеральном законе не в полном объеме затрагиваются интересы субъектов РФ, что приводит к противоречивости законодательства субъектов РФ Основному Закону государства. На основании этого одни субъекты РФ осознанно, другие в силу недостаточной компетентности разрушают и дестабилизируют единое правовое поле Российской Федерации.

При разрешении разногласий между Российской Федерацией и ее субъектами необходимо учитывать интересы всех заинтересованных в этом процессе сторон, соблюдая правовые процедуры согласования этих интересов. Для того чтобы законодательство субъектов Федерации соответствовало Конституции России и ее законам, нужно разработать комплексную программу сохранения единого правового пространства, разработчиками которой должны выступать обе стороны[[65]](#footnote-65).

С. Салминой дается следующее определение законодательной деятельности: «Это особый вид деятельности уполномоченных на то законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации, направленной на создание и совершенствование единой, внутренне слаженной и непротиворечивой системы норм, регулирующих сформировавшиеся отношения в обществе. Фундаментальными ее составляющими являются: концепция проекта закона, принципы законодательной деятельности, законодательный процесс - которые должны отличаться научностью, демократизмом, соответствовать праву и не противоречить Конституции РФ, конституциям и уставам субъектов Российской Федерации»[[66]](#footnote-66).

В целях исключения противоречий, которые возникают между Российской Федерацией и ее субъектами по предметам совместного ведения, необходимо исключить возможность произвольного вторжения субъектов РФ в сферы предметов совместного ведения, особо зафиксировать в ст. 72 Конституции РФ, что вторгаться в сферу предметов ведения может только Конституция РФ и федеральные конституционные законы.

Закрепленная в ч. 1 ст. 72 Конституции РФ норма требует опережающего законодательного регулирования Российской Федерацией вопросов, подлежащих совместному ведению. Конституция Российской Федерации не регламентирует обратной последовательности. Таким образом, субъекты РФ не имеют права вторгаться в пределы совместного ведения Российской Федерации посредством своих законов. От концепции опережающего нормотворчества необходимо отказаться, так как она, вне всякого сомнения, противоречит Конституции РФ.

По мнению С. Салминой, поскольку качество законов, как федеральных, так и региональных, которые касаются совместных предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов, далеко от идеала, согласование их разработки и принятия необходимо возвести в законодательный ранг, унифицировать требования к их принятию. Каждый закон должен отличаться четкостью, ясностью, определенностью, логичностью. С данной точкой зрения можно согласиться, однако не злоупотребляя при этом унификацией и согласованием разработки региональных законов.

По мнению Р. Мусаевой, со вступлением России на путь демократического развития решение многих социально-экономических проблем общества связывается с полноценным функционированием всего государства, и в первую очередь той части его механизма, которая осуществляет законодательную власть. В этой связи теоретическое осмысление такого сложного и многопланового государственно-политического института, как законодательная власть субъектов Федерации, изучение проблем ее организации и деятельности приобретают в современных условиях особую актуальность. Несомненно, наличие легитимной законодательной власти в силу своего представительного характера способствует укреплению государства в целом, повышению эффективности государственного управления, обеспечению демократии и соблюдению прав как отдельной личности, так и всех граждан России[[67]](#footnote-67).

Представленная на региональном и федеральном уровнях законодательная власть в современной России имеет определенные этнокультурные, национальные, исторические и иные особенности, которые должны быть наиболее полно отражены в законодательстве и правоприменительной практике. Актуальность данной темы обусловлена и необходимостью обеспечения действия законов, принимаемых органами законодательной власти, и повышения ответственности указанной ветви власти в целом за полноценную и эффективную реализацию возложенных на нее полномочий в субъектах Российской Федерации.

Вместе с тем, считает она, несмотря на широкий спектр проведенных исследований, теоретико-правовая характеристика законодательной власти субъектов Федерации представляет собой в недостаточной степени исследованную проблематику. Так, в частности, теоретико-правовые проблемы формирования, компетенции и организации деятельности органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, определения их места в системе органов государственной власти субъектов и многие другие теоретико-правовые вопросы требуют комплексного исследования с учетом современных реалий[[68]](#footnote-68).

Это в значительной степени, с точки зрения автора, касается исследований конституционно-правовых основ деятельности представительных органов власти республик, краев и областей РФ, организации ими законотворческой работы, взаимодействия с Федеральным Собранием РФ и другими высшими органами государственной власти России.

По утверждению Р. Мусаевой:

- деятельность законодательной власти субъектов РФ носит ограниченный характер как по предмету (вопросы исключительного и совместного с субъектами РФ ведения), так и в пространстве (применительно к территориям соответствующих субъектов РФ). С учетом этого под законодательной властью субъекта РФ необходимо понимать основанную на конституционных (уставных) положениях власть народа субъекта РФ, осуществляемую им как непосредственно, так и через уполномоченных лиц, путем реализации законотворческой, представительной, контрольной и учредительной функций по вопросам собственного и совместного ведения;

- на современном этапе законодательная деятельность в субъектах Российской Федерации характеризуется как комплексное явление, в основе которого лежит не только совокупность процедурно-процессуальных правил, определяющих процесс принятия нормативно-правовых актов, но и закрепление определенной компетенции, строящейся на принципе разделения властей, как по вертикали, так и по горизонтали;

- формирование и функционирование законодательной власти в субъектах Федерации осуществляются на основе принципов, которые по своей значимости могут быть классифицированы на общеправовые и специальные. К общеправовым относятся принципы: народовластия; разделения властей; законности; преемственности; единства государственной власти; неотвратимости юридической ответственности; соответствия национального законодательства нормам международного права и другие. К специальным относятся такие принципы, как: принцип создания гарантий для свободной реализации гражданами избирательного права при проведении выборов в законодательный орган; обеспечения представительного характера органа законодательной власти; периодического обновления его состава; разграничения полномочий между органами Федерации и ее субъектов; использования федеральных законов в качестве базовых при разработке и принятии законодательных актов органами субъектов РФ; соответствия нормативных правовых актов субъектов РФ федеральному законодательству; учета местных обычаев и традиций в законотворческой деятельности;

- становление и развитие законодательной власти в России происходили с учетом характерных для ее истории трех периодов: дореволюционного, советского и современного. При этом процесс становления и развития законодательной власти в субъектах РФ в советский и современный периоды органически связан с аналогичными процессами во всей стране, а в дореволюционный период имеет определенные особенности, обусловленные спецификой становления государственности у народов, населяющих территорию России. В частности, в Дагестане и некоторых других субъектах РФ Северокавказского региона (Чечня, Осетия, Кабардино-Балкария и др.) еще задолго до разработки и осуществления положений теории разделения властей в дореволюционный период на уровне местного самоуправления фактически сложился своеобразный прообраз законодательной (представительной) власти. В общинах полисного типа (джамаатах) - народное собрание, обеспечивавшее достаточно эффективное регулирование общественных отношений;

- характерная для современного периода практика чрезмерного расширения на федеральном уровне нормативно-правового регулирования вопросов формирования и функционирования законодательной власти в субъектах РФ препятствует более полному учету соответствующих региональных особенностей, что отрицательно сказывается на эффективности законодательной власти в целом;

- основные проблемы функционирования законодательной власти субъектов Федерации на практике связаны не столько с дальнейшим развитием теоретической основы и совершенствованием нормативно-правовой базы, сколько с реализацией ею своих полномочий, которые необходимо классифицировать на две группы: проблемы совместного характера и проблемы собственно органов законодательной власти субъектов Федерации.

Решение проблем совместного характера связано в основном с разграничением полномочий и предметов ведения Федерации и ее субъектов; более четким определением пределов совместной компетенции; обеспечением единого правового пространства Российской Федерации на региональном уровне; участием органов законодательной власти субъектов в правотворческом процессе федеральных органов законодательной власти; осуществлением права законодательной инициативы субъектами Федерации, а также вопросами опережающего законотворчества субъектов Федерации в сфере совместного ведения[[69]](#footnote-69).

Для отечественной юридической науки, считает Е. Шубина, весьма актуально теоретико-правовое осмысление различных подходов к формированию законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, к вопросам компетенции и организации их деятельности в условиях разделения властей и реформирования федеративных отношений[[70]](#footnote-70).

Подводя итог данному вопросу отметим, что сегодня в каждом субъекте Российской Федерации создается собственная система формирования законодательной (представительной) государственной власти. Однако региональное государственное строительство еще не опирается на четко сформулированные критерии, основанные на Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве. Система формирования законодательной (представительной) государственной власти в субъектах Российской Федерации в настоящее время еще не стабилизировалась и не использует всех своих внутренних резервов для самосовершенствования.

В немалой степени это обусловлено еще слабостью теоретико-правовых и прикладных разработок в данной области, подменой научно обоснованных подходов политическим прагматизмом, отсутствием необходимой системности в формировании законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

**3.3 Проблема качества законов и пути ее решения**

В настоящее время, как, впрочем, и ранее, в принимаемые законы вносится значительное количество изменений (поправок).

Это говорит о том, что принимаемые законы являются некачественными. Основную причину этого мы видим в недостаточной правовой регламентации законотворческого процесса.

В настоящее время разве что порядок принятия поправок к Конституции РФ урегулирован отдельным Федеральным законом от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»[[71]](#footnote-71). Все остальные законотворческие процедуры входят в регламенты Федерального собрания РФ:

- Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации утв. Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-11 ГД[[72]](#footnote-72);

- Регламент Совета Федерации Федерального Собрания (с изменениями от 29 марта, 29 мая, 11 декабря 2002 г., 12 февраля 2003 г.) утв. Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ[[73]](#footnote-73).

Таким образом, фактически, законотворческий процесс строится на толкованиях Конституционного суда РФ и регламентах Федерального собрания РФ, принятых, как раз на основе указанных толкований.

Вышесказанное позволяет сделать однозначный вывод: в настоящее время существует очевидная потребность в законодательном урегулировании многих важных деталей этого процесса, однако пока такой федеральный закон отсутствует.

Такой Закон (назовем его условно – «О законодательной деятельности в РФ» не только бы дал легальное понятие законодательной деятельности (и ряда вытекающих понятий), в рамках Закона можно было бы разрешить ряд проблем и вопросов, накопившихся в законодательном процессе нашей страны. Конечно же, это могло потребовать внесение изменений и дополнений в Конституцию РФ, но рано или поздно это придется сделать.

Итак, как же можно сделать законодательный процесс более совершенным? На какие недочеты и мелочи необходимо обратить внимание законодателю?

Во-первых, обратимся к субъектам законодательной инициативы. Согласно п.1 ст.104 Конституции право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

Между тем, как подчеркивают исследователи (Карпович В.Д.) можно лишь сожалеть, что в число субъектов права законодательной инициативы в Российской Федерации не вошли группы избирателей, что предусмотрено конституциями многих демократических государств мира[[74]](#footnote-74).

Во-вторых, на практике зачастую возникает вопрос о том, кто обращается в Правительство РФ за заключением. Пункт 3 ст.104 закрепляет, что законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

Из конституционного текста недвусмысленно вытекает, что эта обязанность лежит на инициаторе законопроекта, ибо без такого заключения нельзя вносить законопроект в Думу. Действующий Регламент Государственной Думы это подтверждает, поскольку заключение Правительства принадлежит к числу документов, обязательно прилагаемых к соответствующим законопроектам при их внесении в Думу.

Президент РФ уже обращал внимание на то, что в Федеральном Собрании допускалось несоблюдение этого положения, и возвращал принятые таким образом федеральные законы без рассмотрения по этой причине.

Правовое значение заключения, как свидетельствует практика, чисто консультативное. Оно содержательно не связывает ни палаты Федерального Собрания, ни Президента. Однако это совершенно необходимая для них информация, которая позволяет судить о том, имеют ли возможные последствия принятия будущего федерального закона финансовое покрытие из федерального бюджета, да и о самом характере таких близких и отдаленных последствий тоже.

В этой связи, представляется целесообразным придание заключению Правительства обязывающего характера, чтобы при отрицательном заключении законопроект не рассматривался и не принимался Государственной Думой.

В-третьих, ч.3 ст.105 Конституции РФ устанавливает срок в соответствии, с которым, принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации.

Упомянутый срок начинает течь, по смыслу, на следующий день после принятия Государственной Думой федерального закона в третьем чтении. В течение этого срока есть возможность окончательно оформить текст принятого федерального закона и постановления о его направлении в Совет Федерации. Правда, в Конституции отсутствует какое бы то ни было официальное толкование относительно того, какие дни имеются в виду - рабочие или календарные, исключается ли из этого срока каникулярное время. Нет такого толкования и в Регламенте Государственной Думы. Если принять во внимание краткость указанного срока, есть основания полагать, что имеются в виду рабочие дни во время сессии. Однако окончательное толкование остается за Конституционным Судом РФ или Законом.

В четвертых, как мы уже отметили, «сроки» в современном законодательном процессе – это один из основных неурегулированных вопросов. Также этот вопрос актуален и в отношении срока в соответствии, с которым, президент должен подписать и обнародовать принятый закон (п.1 ст.106 Конституции РФ).

Если считать, что Президент связан 14-дневным сроком только для подписания федерального закона, то возникает вопрос о том, в течение какого времени после подписания федеральный закон должен быть обнародован? Непонятно также, входят ли в обозначенные сроки выходные дни?

Необходимо также законодательно разделить такие термины как «обнародование» и «опубликование» (или официальное опубликование), т.к. отдельные законодательные акты, в частности ФКЗ «О чрезвычайном положении» различает два этих термина.

Следует акцентировать внимание и на том, что в практике возникают случаи, когда законодательные акты принимаются с нарушением конституционных процедур.Так, например, как Федеральное собрание, так и Президент периодически пропускали 14-дневный срок, предусмотренный п.4 ст.105, п.2 ст.107, п.2 ст.108 Конституции РФ[[75]](#footnote-75). Кроме того, в практике палат Федерального Собрания бывали случаи неоднократного голосования по повторно рассматриваемому федеральному закону, если сразу требуемое квалифицированное большинство получить не удается. Конституционность такой практики вызывает сомнения, ибо, по существу, она означает выкручивание рук парламентариям[[76]](#footnote-76). Возникает логичный вопрос, как быть с законодательными актами, которые приняты с нарушением установленных процедур? Как быть, если, например, при повторном рассмотрении Федерального закона конституционные требования не были соблюдены и Государственной Думой: в нарушение Регламента на заседании палаты не присутствовало необходимое число депутатов и не был соблюден принцип личного голосования депутатов? А ведь такое очень часто случается на практике.

Требует разрешения и такой вопрос, как возможность Президента РФ отказать в подписании законодательного акта в случае его не конституционности. Напомним, что Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 06.04.1998 указал на то, что Президент РФ должен подписать Закон, при этом может обратиться в Конституционный суд РФ. На наш взгляд данная позиция Конституционного суда РФ является спорной (с таким решением Конституционного суда, кстати, не были согласны все судьи). Президент вправе вернуть в палаты Федерального Собрания без подписания и обнародования такой закон, если не считает его принятым в смысле части 1 статьи 107 Конституции. Это право принадлежит Президенту как гаранту Конституции, обязанному обеспечивать все установленные ею законодательные процедуры[[77]](#footnote-77).

Решение проблемы мы видим в принятии специального Закона «О законодательной деятельности в РФ». Это обуславливается и тем, что отдельные акты, содержащие нормы направленные на регулирование законодательного процесса противоречат Конституции РФ. Так, в частности ст. 106 Конституции РФ закрепляет, что обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

а) федерального бюджета;

б) федеральных налогов и сборов;

в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;

г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;

д) статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;

е) войны и мира.

Между тем, п. 5 ст. 16 Закона «О международных договорах» предусматривает такую процедуру внесения международного договора на ратификацию - в порядке законодательной инициативы. Согласно ей, субъекты права законодательной инициативы обладают правом представлять в Государственную Думу законопроекты о ратификации договоров, которые не вступили в силу, но, согласно Закону от 15 июля 1995 г., подлежат ратификации. В этом случае Государственная Дума направляет законопроект Президенту для внесения по нему предложений.

Данная норма вторгается в сферу деятельности исполнительной власти по заключению международных договоров и представлению их на ратификацию. Изложенная процедура, таким образом, устраняет от этого Совет Федерации вопреки его конституционным полномочиям, предусмотренным в п. «г» ст. 106. И кроме того, из Конституции не вытекает обязанности исполнительной власти представлять договор, подлежащий в соответствии с законодательством ратификации, на утверждение Государственной Думы, если она не намерена участвовать в таком договоре.

Не совсем ясна позиция Государственной Думы, которая в соответствии со своей компетенцией должна принять закон или отвергнуть законопроект, а не направлять его Президенту[[78]](#footnote-78).

Таким образом, еще раз подчеркнем, что необходимо принятие специального закона направленного на регулирование законодательного процесса. Несмотря на то, что законодательный процесс в нашей стране уже сложился важно придать ему форму закона, тем самым консолидировать положения, содержащиеся в толкованиях Конституционного суда РФ, регламентах обоих палат Федерального собрания РФ.

В заключение рассмотрения данной главы, хотелось бы отметить, что официальное признание института лоббизма в России способствовало бы в определенной степени оптимизации социально-экономического развития страны, стабильности общества.

Главное достоинство лоббизма заключено в создании легитимных возможностей участия в выработке и принятии решений как наиболее заинтересованных общественных групп, так и высококомпетентных специалистов.

Переход в России от «дикого», стихийного, криминального лоббизма к цивилизованным отношениям, нормальной лоббистской деятельности, несомненно, благоприятствовал бы стабилизации общества.

Сегодня в каждом субъекте Российской Федерации создается собственная система формирования законодательной (представительной) государственной власти, но в настоящее время она еще не стабилизировалась и не использует всех своих внутренних резервов для самосовершенствования.

А так же, это обусловлено еще слабостью теоретико-правовых и прикладных разработок в данной области, подменой научно обоснованных подходов политическим прагматизмом, отсутствием необходимой системности в формировании законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Сегодня в субъектах Федерации сложилась достаточно разнообразная и обширная правовая система. Вместе с тем эту систему нельзя назвать целостной, согласованной и адекватной действительности, что требует досконального изучения и четкого уяснения специфики регионального законотворчества, дабы определить его место, роль и соотносимость с федеральным законотворчеством.

И хотя законодательный процесс в нашей стране уже сложился, на наш взгляд, необходимо принять специальный закон который консолидировал бы положения, содержащиеся в толкованиях Конституционного суда РФ, регламентах обоих палат Федерального собрания РФ.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Законотворчество представляет собой одну из важнейших сторон деятельности государства, форму его активности, имеющую своей непосредственной целью формирование правовых норм, их изменения, отмену или дополнение. В каждом государстве законотворчество обладает своими особенностями, но везде оно направлено на создание и совершенствование единой, внутренне согласованной и непротиворечивой системы норм, регулирующих сложившиеся в обществе разнообразные отношения.

По своей социальной сути законотворчество выступает какпроцесс возведения государственной волив закон, ее оформления в различных юридических актах, наконец, как процесс придания содержащимся в них правилам поведения — государственным велениям общеобязательногохарактера. Оно охватывает собой непосредственную деятельность уполномоченных на то государственных органов по выработке, принятию, изменению или дополнению нормативно-правовых актов.

Законотворчество является важнейшей составной частью всего процесса законообразования. Последний включает в себя не только собственно законотворческий, но и весь предшествующий ему подготовительный процесс формирования законодательных актов. Необходимость существования последнего обусловливается постоянно возникающей потребностью повышения качества издаваемых актов. Оно зависит не только, а зачастую — и не столько от уровня самой собственно законотворческой деятельности государственных органов, сколько от уровня проводившихся до принятия того или иного правового акта подготовительных работ.

Большое значение для повышения качества и эффективности законотворческого процесса имеют, лежащие в основе его организации и осуществления, принципы, так как они:

во-первых, они выступают в качестве руководящих идей для законодателя, определяя пути совершенствования правовых норм;

во-вторых, в случаях пробелов в законодательстве указанные принципы могут использоваться в качестве юридического основания.

Однако принципы законотворчества должны обладать значительной устойчивостью и стабильностью, носить фундаментальный характер.

В зависимости от субъектов законотворчество можно подразделить на такие виды, как:

непосредственное законотворчество народа в процессе проведения референдума;

законотворчество представительных органов государственной власти субъектов РФ;

законотворчество Федерального Собрания РФ.

Каждый вид данной деятельности занимает значимое место в законотворческом процессе и играет важную роль в обеспечении создания качественного закона, соответствующего реальным правовым потребностям общества.

Принятие закона состоит из нескольких последовательно следующих одна за другой стадий, совокупность которых называется законодательным процессом. Закон считается принятым и вступившим в силу, если он внесен, рассмотрен, принят двумя палатами парламента, подписан и обнародован главой государства в соответствии с установленным Конституцией порядком.

Но в настоящее время существует такая актуальная проблема, как лоббирование в представительных органах власти. С одной стороны, безусловно негативный аспект данного явления проявляется, например, при лоббировании откровенно преступных либо «антигосударственных» интересов (допустим, при ратификации международного договора, невыгодного для России). С другой же стороны, кулуарное решение каких-либо вопросов, достижение договоренностей зачастую может способствовать принятию наиболее верных и дальновидных решений, учитывающих ряд завуалированных нюансов.

Сегодня в каждом субъекте Российской Федерации создается собственная система формирования законодательной (представительной) государственной власти. Однако региональное государственное строительство еще не опирается на четко сформулированные критерии, основанные на Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве. Система формирования законодательной (представительной) государственной власти в субъектах Российской Федерации в настоящее время еще не стабилизировалась и не использует всех своих внутренних резервов для самосовершенствования.

В немалой степени это обусловлено еще слабостью теоретико-правовых и прикладных разработок в данной области, подменой научно обоснованных подходов политическим прагматизмом, отсутствием необходимой системности в формировании законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, еще раз подчеркнем, что необходимо принятие специального закона направленного на регулирование законодательного процесса. Несмотря на то, что законодательный процесс в нашей стране уже сложился важно придать ему форму закона, тем самым консолидировать положения, содержащиеся в толкованиях Конституционного суда РФ, регламентах обоих палат Федерального собрания РФ.

Законотворчество это сложный процесс, который требует четкого правового регулирования. И хотя в настоящее время существует большое количество правовых актов, регулирующих данную деятельность, эта проблема по-прежнему остается актуальной.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ЛИТЕРАТУРЫ**

**Правовые акты:**

1. Конституция Российской Федерации 1993 г. // Российская газета. - № 7. 21 января 2009 г.
2. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 №5 - ФКЗ (ред. от 24.04.2008) «О референдуме Российской Федерации**» //** Собрание законодательства РФ. 05.07.2004г. № 27. Ст. 2710.
3. Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 9 марта 1998 г. №10. Ст. 1146.
4. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-11 ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 16 февраля 1998 г. №7. Ст. 801.
5. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 18 февраля 2002 г. №7. Ст. 635.
6. Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации. - М., 2006. – 261 с.
7. Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации. - М., 2007. - 245 с.

**Монографии и сборники:**

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник. - М., 1999. - С. 542.
2. Бинецкий А.Э. Лоббизм в современном мире. - Теис., М., 2004. – 43 с.
3. Большой юридический словарь. - Инфра-М., 2006. - C. 58.
4. Васильев В.И. Павлушкин А.В., Постников А.Е. Законодательные органы Субъектов Российской Федерации. - М., 2001. - С. 245 - 246.
5. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридич. вузов. – М.: Юриспруденция, - 1999. - 528 с.
6. Гарднер Д. Великобритания. Центральное и местное управление. - М., 1982. - 132 с.
7. Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства Российской Федерации. - М., 2000. - С. 204.
8. Исаков В.Б. Законодательный кодекс Российской Федерации (макет) // Подготовка и принятие законов в правовом государстве: Материалы международного семинара. - М. 1998. - С. 419 - 517.
9. Карпович В.Д. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации // Новая Правовая культура. - М.: Юрайт-М., 2002. - С. 457-465.
10. Ковачев Д.А. Проблемы конституционности права. - М., 2003. - С. 173 - 174.
11. Спасов Б.П. Закон и его толкование. - М.: Юрид. лит., 1986. - 93 с.
12. Теория государства и права: Учебник для вузов. Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА, 2000. – 616 с.
13. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Уч. пособие. - М., 2000. - С. 140.
14. Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации. - М., 2002. - С. 348.
15. Юбилейный год российского парламентаризма / Под общ. ред. Ю. Шувалова. Выступление Б.В. Грызлова на торжественном заседании Государственной Думы ФС РФ, посвященном столетию учреждения Государственной Думы России. 27 апреля 2006 г. Сборник. - М.: Голжен – Би., 2006. - С. 38.

**Статьи:**

1. Абрамова А.И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. - 2007. № 2. - С. 14 - 24.
2. Адарчева Л.С. О совершенствовании законодательной деятельности Государственной Думы // Журнал российского права. - 2000. № 3. - С. 45.
3. Антонова Л.И. О стадиях правотворческого процесса в СССР // Правоведение. - 1966. № 1. - С. 10.
4. Борискова И.В. Современный законодательный процесс Российской Федерации // Вестник Воронежского института МВД России. - 2007. № 4. - С. 8 - 14.
5. Борсова Ж.П. Понятие законотворчества в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. - 2008. № 3. - С. 7-9.
6. Бошно С.В. Законодательная инициатива: внесение законопроектов в Государственную Думу // Право и образование. - 2004. № 2. - С. 154.
7. Васильев Т.В. Лоббизм как форма политической деятельности: природа, функции, современные виды // Вестник Серия 12. Политические науки. - 2003. № 4. – 128 с.
8. Вестник КС РФ. - 1996. № 3. - С. 13.
9. Дубов И.А. Законодательная инициатива: проблемы и пути совершенствования // Государство и право. - 1993. № 10. - С. 34.
10. Законодательство Российской Федерации: теоретические вопросы, проблемы и перспективы развития. Круглый стол // Советское государство и право. - 1992. № 10. - С. 24.
11. Исаков В.Б. Проблемы обеспечения единства законодательства в Российской Федерации // Законодательство. - 1997. № 4. - С. 17.
12. Исполнение законов. Круглый стол // Советское государство и право. - 1991. № 6. - С. 4.
13. Кененов А.А, Чернобель Г.В. Логические основы законотворческого процесса // Правоведение. - 1991 № 6. - C. 71-77.
14. Керимов Л.М. Понимание парламентаризма и перспективы его развития в России // Гражданин и право. - 2002. № 7/8. - С. 30.
15. Кравченко А.И. Лоббизм в России: этапы большого пути // Социологические исследования. - 1996. № 4. - С. 3-10.
16. Курманов М.М. Приняты изменения в Федеральный закон. Что «приобрели» законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации // Юрист. - 2002. № 11. - С. 2-7.
17. Курманов М.М. Участие законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Государство и право. - 2004. № 10. - С. 52 - 56.
18. Лукьянова Е. Как готовить закон // Народный депутат. - 1990. № 12. - С. 86.
19. Магомедова Е.А. К вопросу о правовых основах законотворчества в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. – 2007. № 2. - С. 123-125.
20. Малков В.П. Опубликование и вступление в силу федеральных законов, иных нормативных правовых актов // Государство и право. - 1995. № 5.- С.28.
21. Миронов С.М. Конституционно-правовой статус Совета Федерации и его взаимодействие с другими органами государственной власти // Журнал российского права. - 2003. № 1. - С. 4-5.
22. Окуньков Л.А. Вето Президента // Журнал российского права. - 1998. № 2. - С. 22 - 23.
23. Правотворчество в СССР / Под ред. А.В. Мицкевича. - М. 1974. – 284 c.
24. Чехарина В.И. Концепция стабильности закона. - М., 2000. – 205с.
25. Шаклеин Н.И. Динамика и качество законотворческого процесса в Российской Федерации // Журнал российского права. - 2008. № 9 - С. 3-14.

**Диссертации и авторефераты:**

1. Горобец В.Д. Конституционно-правовой статус парламента Российской Федерации. Дис. на соискание уч. ст. доктора юрид. наук. - М., 2000. – 391 c.
2. Ибрагимова Ф.М. Сущность и особенности законотворчества в субъектах федеративного государства (на примере Республики Башкортостан РФ и земли Саксония ФРГ): Автореф. дис. к.ю.н. Специальность 12.00.01. - Челябинск, 2006. – 20 c.
3. Мусаева Р.М. Законодательная власть в субъектах Российской Федерации (теоретико-правовые вопросы): Автореф. дис. к.ю.н. Специальность 12.00.01. – Махачкала, 2006.- 21 с.
4. Салмина С.Г. Конституция Российской Федерации - правовая основа законодательной деятельности субъектов Российской Федерации (на примере Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа): Автореф. дис. к.ю.н. Специальность 12.00.02. - СПб., 2006. – 20 с.
5. Шубина Е.В. Формирование законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (правовые и организационные вопросы): Автореф. дис. к.ю.н. Специальность 12.00.02. – Челябинск, 2006. – 21 с.
1. См.: Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридич. вузов. М.: Юриспруденция. 1999. С. 16. [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Гарднер Д. Великобритания. Центральное и местное управление. М. 1982. С. 96. [↑](#footnote-ref-2)
3. Конституция Российской Федерации 1993 г. // Российская газета. 21 января 2009. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: Теория государства и права: Учебник для вузов. Под ред. Проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. М.: Издательство НОРМА. 2000. С. 304. [↑](#footnote-ref-4)
5. Спасов Б. Закон и его толкование. М. 1986. С. 84. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Кененов А.А, Чернобель Г.В. Логические основы законотворческого процесса // Правоведение. 1991 № 6. C. 71. [↑](#footnote-ref-6)
7. Исполнение законов. Круглый стол // Советское государство и право. 1991. № 6. С. 4. [↑](#footnote-ref-7)
8. Спасов Б.П. Закон и его толкование. М.: Юрид. лит. 1986. C. 70 - 91. [↑](#footnote-ref-8)
9. Лукьянова Е. Как готовить закон // Народный депутат. 1990. № 12. С. 86. [↑](#footnote-ref-9)
10. Законодательство Российской Федерации: теоретические вопросы, проблемы и перспективы развития. Круглый стол // Советское государство и право. 1992. № 10. С. 24. [↑](#footnote-ref-10)
11. Кененов А.А., Чернобель Г.Т. Указ. Раб. С .74. [↑](#footnote-ref-11)
12. Там же. [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Борсова Ж.П. Понятие законотворчества в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 7 - 9. [↑](#footnote-ref-13)
14. См.:Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 №5 - ФКЗ (ред. от 24.04.2008) «О референдуме Российской Федерации**» //** Собрание законодательства РФ. 05.07.2004. № 27. ст. 2710. [↑](#footnote-ref-14)
15. См.: Магомедова Е.А. К вопросу о правовых основах законотворчества в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. № 2. С. 123 - 125. [↑](#footnote-ref-15)
16. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-11 ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 16 февраля 1998 г. №7. Ст. 801. [↑](#footnote-ref-16)
17. См.: Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации. М. 2006. С. 204 - 205. [↑](#footnote-ref-17)
18. См.: Адарчева Л.С. О совершенствовании законодательной деятельности Государственной Думы // Журнал российского права. 2000. № 3. С. 45. [↑](#footnote-ref-18)
19. См.: Горобец В.Д. Конституционно-правовой статус парламента Российской Федерации // Дисс. на соискание уч. ст. доктора юрид. наук. М. 2000. С. 362 - 363. [↑](#footnote-ref-19)
20. Исаков В.Б. Проблемы обеспечения единства законодательства в Российской Федерации // Законодательство. 1997. № 4. С. 17. [↑](#footnote-ref-20)
21. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Уч. пособие. М. 2000. С. 140. [↑](#footnote-ref-21)
22. См.: Курманов М.М. Приняты изменения в Федеральный закон. Что «приобрели» законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации // Юрист. 2002. № 11. С. 2 - 7. [↑](#footnote-ref-22)
23. См. об этом: Курманов М.М. Участие законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов РФ в федеральном законодательном процессе // Государство и право. 2004. № 10. С. 52 – 56. [↑](#footnote-ref-23)
24. См.: Баглай М.В.Конституционное право Российской Федерации. Учебник. М. 1999. С. 542. [↑](#footnote-ref-24)
25. См.: ВасильевВ.И*.*, Павлушкин А.В.,Постников А. Е. Законодательные органы Субъектов Российской Федерации. М. 2001. С. 245 - 246. [↑](#footnote-ref-25)
26. См.: Гошуляк В.В.Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства Российской Федерации. М. 2000. С. 204. [↑](#footnote-ref-26)
27. См.: Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации. М. 2002. С. 348*.* [↑](#footnote-ref-27)
28. См.: Керимов Л.М. Понимание парламентаризма и перспективы его развития в России // Гражданин и право. 2002. № 7/8. С. 30. [↑](#footnote-ref-28)
29. Миронов С.М. Конституционно-правовой статус Совета Федерации и его взаимодействие с другими органами государственной власти // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 4 - 5. [↑](#footnote-ref-29)
30. См.: Курманов М.М. Участие законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Государство и право. 2004. № 10. С. 52 - 56. [↑](#footnote-ref-30)
31. См.: Исаков В.Б. Законодательный кодекс Российской Федерации (макет) // Подготовка и принятие законов в правовом государстве: Материалы международного семинара. М. 1998. С. 419 - 517. [↑](#footnote-ref-31)
32. См.: Абрамова А.И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 14 - 24. [↑](#footnote-ref-32)
33. Борискова И.В. Современный законодательный процесс Российской Федерации // Вестник Воронежского института МВД России. 2007. № 4. С. 8 - 14. [↑](#footnote-ref-33)
34. Например, такие авторы, как А.И. Лепешкин, И.В. Борискова, А.И. Абрамова и др. [↑](#footnote-ref-34)
35. См.: Дубов И.А. Законодательная инициатива: проблемы и пути совершенствования // Государство и право. 1993. № 10. С. 34. [↑](#footnote-ref-35)
36. См.: Чехарина В.И. Право законодательной инициативы и его влияние на процесс стабилизации закона // Концепция стабильности закона. М. 2000. С. 91. [↑](#footnote-ref-36)
37. См.: Абрамова А.И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 14 - 24. [↑](#footnote-ref-37)
38. См.: Бошно С.В. Законодательная инициатива: внесение законопроектов в Государственную Думу // Право и образование. 2004. № 2. С. 154. [↑](#footnote-ref-38)
39. Борискова И.В. Современный законодательный процесс Российской Федерации // Вестник Воронежского института МВД России. 2007. № 4. С. 8 - 14. [↑](#footnote-ref-39)
40. См.: Теория государства и права: Учебник для вузов. Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. М.: Издательство НОРМА. 2000. С. 534 – 541. [↑](#footnote-ref-40)
41. См.: Абрамова А.И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 14-24. [↑](#footnote-ref-41)
42. См.: Борискова И.В. Современный законодательный процесс Российской Федерации // Вестник Воронежского института МВД России. 2007. № 4. С. 8 - 14. [↑](#footnote-ref-42)
43. См.: Борискова И.В. Современный законодательный процесс Российской Федерации // Вестник Воронежского института МВД России. 2007. № 4. С. 8 - 14. [↑](#footnote-ref-43)
44. См.: Абрамова А.И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 14 - 24. [↑](#footnote-ref-44)
45. См.: Вестник КС РФ. 1996. № 3. С. 13. [↑](#footnote-ref-45)
46. См.: Окуньков Л.А. Вето Президента // Журнал российского права. 1998. № 2. С. 22 - 23. [↑](#footnote-ref-46)
47. См.: Малков В.П. Опубликование и вступление в силу федеральных законов, иных нормативных правовых актов // Государство и право. 1995. № 5. С. 28. [↑](#footnote-ref-47)
48. См.: Ковачев Д.А. Проблемы конституционности права. М. 2003. С. 173 - 174. [↑](#footnote-ref-48)
49. См. об этом: Правотворчество в СССР / Под ред. А.В. Мицкевича. М. 1974.С. 224. [↑](#footnote-ref-49)
50. Например: Антонова Л.И. О стадиях правотворческого процесса в СССР // Правоведение. 1966. № 1. С. 10. [↑](#footnote-ref-50)
51. Большой юридический словарь. Инфра-М. 2006. C. 58. [↑](#footnote-ref-51)
52. Кравченко А.И. Лоббизм в России: этапы большого пути // Социологические исследования. 1996. № 4. С. 3-10.  [↑](#footnote-ref-52)
53. См.: Бинецкий А.Э. Лоббизм в современном мире. Теис. М. 2004. С. 24 – 33. [↑](#footnote-ref-53)
54. См.: Васильев Т.В. Лоббизм как форма политической деятельности: природа, функции, современные виды // Вестник Серия 12. Политические науки. 2003. № 4. [↑](#footnote-ref-54)
55. См.: Ибрагимова Ф.М. Сущность и особенности законотворчества в субъектах федеративного государства (на примере Республики Башкортостан РФ и земли Саксония ФРГ): Автореф. дис. к.ю.н. Специальность 12.00.01. Челябинск, 2006. [↑](#footnote-ref-55)
56. См.: Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации. М. 2006. С. 204 - 205. [↑](#footnote-ref-56)
57. В период работы Государственной Думы IV созыва завершено рассмотрение по различным основаниям 1362 законодательных инициатив регионов, из них 64 стали федеральными законами. [↑](#footnote-ref-57)
58. См.: Юбилейный год российского парламентаризма / Под общ. ред. Ю. Шувалова. Выступление Б.В. Грызлова на торжественном заседании Государственной Думы ФС РФ, посвященном столетию учреждения Государственной Думы России. 27 апреля 2006 г. Сборник. М.: Голжен – Би. 2006. С. 38. [↑](#footnote-ref-58)
59. Совет законодателей действует наряду с Государственным Советом РФ с 2002 г., что позволило укрепить участие региональных властей в формировании и проведении единой общефедеральной государственной политики и повысило взаимодействие всех ветвей и уровней власти. Состоялось более 10 заседаний Совета, в том числе в 2004 г. по вопросу законодательного обеспечения путей развития лесопромышленного комплекса, практики применения федеральных законов, разграничивающих полномочия между уровнями публичной власти, что особенно важно для лесной Кировской области. [↑](#footnote-ref-59)
60. См.: Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации. М. 2007.С. 205. [↑](#footnote-ref-60)
61. См. об этом подробнее: там же. С. 212 - 214. [↑](#footnote-ref-61)
62. Ибрагимова Ф.М. Сущность и особенности законотворчества в субъектах федеративного государства (на примере Республики Башкортостан РФ и земли Саксония ФРГ): Автореф. дис. к.ю.н. Специальность 12.00.01. Челябинск, 2006. С. 9 - 11. [↑](#footnote-ref-62)
63. Салмина С.Г. Конституция Российской Федерации - правовая основа законодательной деятельности субъектов Российской Федерации (на примере Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа): Автореф. дис. к.ю.н. Специальность 12.00.02. СПб. 2006. С. 3 - 4. [↑](#footnote-ref-63)
64. См.: Там же. [↑](#footnote-ref-64)
65. Там же. С. 4 - 5. [↑](#footnote-ref-65)
66. Там же. [↑](#footnote-ref-66)
67. См.: Мусаева Р.М. Законодательная власть в субъектах Российской Федерации (теоретико-правовые вопросы): Автореф. дис. к.ю.н. Специальность 12.00.01. Махачкала. 2006. С. 3. [↑](#footnote-ref-67)
68. Там же. С. 4. [↑](#footnote-ref-68)
69. Там же. С. 7 - 9. [↑](#footnote-ref-69)
70. См.: Шубина Е.В. Формирование законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (правовые и организационные вопросы): Автореф. дис. к.ю.н. Специальность 12.00.02. Челябинск. 2006. С. 3. [↑](#footnote-ref-70)
71. Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 9 марта 1998 г. №10. Ст. 1146. [↑](#footnote-ref-71)
72. См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-11 ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 16 февраля 1998 г. №7. Ст. 801. [↑](#footnote-ref-72)
73. См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 18 февраля 2002 г. №7. Ст. 635. [↑](#footnote-ref-73)
74. См.: Карпович В.Д. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации // Новая Правовая культура. М.: Юрайт-М. 2002. С. 457. [↑](#footnote-ref-74)
75. См.: Карпович В.Д. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации // Новая Правовая культура. М.: Юрайт-М. 2002. С. 459. [↑](#footnote-ref-75)
76. См.: Там же. [↑](#footnote-ref-76)
77. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Э.М. Аметистова // Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 1998 г. № 11 - П «По делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать принятый Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации». См. об этом подробнее ШаклеинН. И. Динамика и качество законотворческого процесса в Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 9. С. 3-14. [↑](#footnote-ref-77)
78. См.: Карпович В.Д. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации // Новая Правовая культура. М.: Юрайт-М. 2002. С. 462. [↑](#footnote-ref-78)