

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**Законодательный процесс в Российской Федерации и в субъектах
Российской Федерации**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 5 курса 511 группы

направления 40.03.01 Юриспруденции

юридического факультета

Городиловой Дарьи Сергеевны

Научный руководитель
Доцент, к-т филол. наук,

С.А. Куликова

Заведующий кафедрой конституционного и
муниципального права
Профессор, д-р юрид. наук,
Заслуженный юрист России

_____ Г.Н. Комкова

Саратов 2017 г.

Введение. Создание и развитие государства, основанного на принципах признания и защиты прав человека, демократии, уважения к праву невозможно без системы законодательства, в котором в полной мере найдут свое закрепление указанные правовые ценности.

Законодательство является главным инструментом, с помощью которого государство может и должно влиять на политические, социальные и экономические процессы, происходящие в обществе, обеспечивать полноценную защиту прав человека.

В условиях формирования гражданского общества, развития информационных технологий, усиления транспарентности деятельности всех органов государственной власти процедурные механизмы законодательной деятельности претерпевают изменения, становятся более открытыми и демократичными, направленными на активное вовлечение граждан на участие в делах государства в целом, и в законотворческой деятельности в частности.

Становление в нашей стране федерализма как основы государственно-территориального устройства обусловило формирование двух связанных между собой систем российского законодательства: Федерального и субъектов Российской Федерации. В результате законодательная деятельность в современном ее понимании разделяется на законодательный процесс Российской Федерации и законодательный процесс субъектов Российской Федерации. Всем выше перечисленным обусловлена актуальность нашего исследования.

Цель работы состоит в комплексном исследовании законодательного процесса в Российской Федерации и ее субъектах.

Достижение поставленной цели предполагает решение **следующих задач:**

- 1 изучить понятие и принципы законодательного процесса;
- 2 рассмотреть основные стадии законодательного процесса в Российской Федерации;

3 провести исследование современных форм участия гражданского общества в правотворческом и законодательном процессе;

4 проанализировать правовые основы законодательного процесса в субъектах Российской Федерации;

5 провести сравнительный анализ правового регулирования законодательного процесса в субъектах РФ.

Объектом работы являются общественные отношения, связанные с осуществлением законодательного процесса в Российской Федерации и ее субъектах.

Предмет работы составили прежде всего нормы Конституции Российской Федерации, в которых закрепляются основы законодательного процесса, законодательные акты Российской Федерации, регламентирующее законодательный процесс в Российской Федерации и законодательство субъектов, устанавливающее порядок осуществления законодательного процесса непосредственно в субъектах, а так же регламенты палат Федерального Собрания и регламенты палат субъектов Российской Федерации.

Нормативно-правовая основа работы представлена Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 01.05.2017), регламентами палат Федерального Собрания, законами субъектов Российской Федерации, регламентирующими законодательный процесс в отдельных субъектах.

Теоретическую базу исследования составили труды отечественных ученых, специализирующихся в области конституционного права: С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Г.Н. Комковой, Ю.Л. Шульженко и др.; диссертационные исследования, посвященные проблемам осуществления законодательного процесса: А.В. Измалкова, Н.Т. Леоненко, К.А. Мартянова, Т.И. Новицкой, Е.А. Пискуновой, Л.И. Старцевой, Ю.В.

Филимонова, Ф.З. Халикова; публикации ученых, освещающие вопросы теории и практики осуществления законодательного процесса в Российской Федерации и ее субъектах.

Цель и задачи работы обусловили ее структуру: работа состоит из введения, двух глав, пяти параграфов, заключения и библиографического списка.

Основное содержание работы. В Главе 1 «Конституционно-правовые основы законодательного процесса в Российской Федерации» изучаются сложившиеся теоретико-правовые подходы к понятию и принципам законодательного процесса, выделяются основные законодательно закрепленные стадии законодательного процесса, а так же рассматриваются современные формы участия гражданского общества в правотворческом процессе.

Для понимания сущности законодательного процесса важное значение имеют его принципы, которые нашли закрепление в Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законах, федеральных законах, регламентах палат Федерального Собрания РФ и иных нормативных правовых актах. Указанные правовые принципы взаимосвязаны между собой и потому образует систему, в которой выражаются содержание и особенности законодательного процесса.

К основным принципам законодательного процесса в России в научной литературе традиционно относят следующие:

1) **Демократизм**, который выражается прежде всего в открытом и всестороннем характере обсуждения принимаемых законов, максимально полном учёте общественного мнения.

2) Принцип **верховенства Конституции Российской Федерации** в законотворческом процессе выражается в том, что именно в Конституции проводится разграничение компетенции между органами государственной власти Федерации и полномочия субъектов в сфере законотворчества (статьи

71-73), устанавливаются полномочия участников законодательного процесса, основные стадии прохождения законов на федеральном уровне.

3) **Принцип федерализма** означает учёт интересов субъектов РФ при принятии любых видов законов Российской Федерации, а также их равноправное участие в федеральном законодательном процессе.

4) **Принцип разделения государственной власти** проявляется в законодательном процессе таким образом, что каждый субъект имеет свои полномочия в сфере законотворчества, которые не могут присваивать другие субъекты этого процесса. Благодаря этому принципу обеспечивается чёткое разграничение правотворческих функций участников законодательного процесса.

Кроме того некоторыми авторами выделяются дополнительные или специальные принципы законодательного процесса, такие как научность, непрерывность, легализм и планирование.

При осуществлении законодательного процесса ключевое значение имеет соблюдение конституционного порядка прохождения законопроекта следующих одна за другой стадий. Нарушение, допущенные хотя бы на одной из стадий могут привести к лишению принятого акта законной силы.

В работе указываются основные стадии законодательного процесса:

- законодательная инициатива (внесение на рассмотрение Государственной думы законопроекта);

- предварительное рассмотрение законопроекта – суть которого состоит в том, что он направляется Советом Государственной думы в соответствующий комитет, а так же в комитеты, комиссии, Президенту РФ, в Совет Федерации, Правительству для подготовки отзывов, предложений и замечаний;

- рассмотрение законопроектов в Государственной Думе. Она начинается в заслушивания доклада представителя субъекта, внесшего законопроект. В дальнейшем рассмотрение осуществляется в трех чтениях, если не будет принято другое решение;

- рассмотрение и одобрение Советом Федерации законов, принятых Государственной Думой;

- подписание и обнародование законов Президентов РФ.

В качестве особых стадий будут выступать такие как

- рассмотрение законов согласительной комиссией при возникновении разногласий;

- повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Советом Федерации;

- повторное рассмотрение Советом Федерации законов, отклоненных Президентом РФ.

В последнее время придается большое значение проведению предварительной экспертизы законопроектов, поскольку экспертиза проектов нормативных правовых актов является одним из способов повышения качества законодательства, позволяет выявить недостатки современного законодательства, а также различного рода противоречия и несоответствия между предписаниями федеральных законов.

Одним из видов экспертизы является общественная экспертиза законопроектов.

Задачами общественной экспертизы являются:

- выявление в нормативных правовых актах и их проектах положений, противоречащих интересам личности, общества и государства;

- оценка социально-экономических и иных последствий принятия проектов новых нормативно-правовых актов или реализации действующих актов;

- выработка рекомендаций по устранению выявленных недостатков и негативных последствий.

В соответствии с Федеральным законом «Об общественной палате Российской Федерации» Общественная палата вправе проводить общественную экспертизу проектов федеральных законов и федеральных конституционных законов.

Согласно данным, представленным на сайте Общественной палаты за 2016 г. было проведено 59 общественных экспертиз проектов федеральных законов; за 2017 – 20.

Другим институтом представления общественных интересов гражданского общества является институт предварительных всенародных обсуждений. Эта новая форма участия граждан в законодательном процессе получила легальное закрепление в Указе Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов».

В 2010 г. была предпринята попытка провести общественное обсуждение законов, имеющих большое значение для социально-экономического развития общества. Был создан Интернет-ресурс <http://zakonoproekt2010.ru/>, на котором были размещены законопроекты «О полиции» и «Об образовании» для их широкого общественного обсуждения.

Общественное обсуждение Федерального закона «О полиции» состоялось в период с 7 августа по 15 сентября 2010 г. и вызвало широкий общественный резонанс. Согласно данным Аналитического обзора (доклада) по комментариям, полученным в ходе общественного обсуждения проекта Федерального закона «О полиции», более 1,5 млн. человек посетили сайт за период обсуждения и оставили 20 915 комментариев. На основании полученных предложений и замечаний законопроект «О полиции» был доработан и принят и вступил в силу с 1 марта 2011 г. Вторым проектом Федерального закона, вынесенным на общественное обсуждение, стал законопроект «Об образовании в Российской Федерации». За период проведения общественного обсуждения законопроекта было направлено 10 912 предложений и замечаний.

В Главе 2 «Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации» проводится анализ правовой основы законодательного процесса в субъектах Российской Федерации. Отмечается, что в соответствии с принципом федерализма органы государственной власти субъектов

Российской Федерации играют активную роль в государственно-правовой политике. В связи с этим законодательный процесс в России осуществляется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации.

Правовое регулирование законодательного процесса в субъектах Российской Федерации осуществляется Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 01.05.2017) и правовыми актами, форма и содержание которых устанавливаются самими субъектами с учетом требований федерального законодательства.

В целях практического рассмотрения правового регулирования законодательного процесса в субъектах Российской Федерации в работе рассматриваются нормативные правовые акты шести субъектов Российской Федерации: двух республик – Татарстана и Башкортостана, двух городов федерального значения – Москвы и Севастополя, двух областей – Саратовской и Белгородской.

На основе проведенного анализа делается вывод, что далеко не во всех субъектах Российской Федерации приняты законы субъектов, в которых дается специальная регламентация законодательного процесса. Например, такие законы отсутствуют в Республике Татарстан и в Белгородской области. В этом случае законодательный процесс регламентируется довольно схематично.

Право законодательной инициативы предоставляется широкому кругу субъектов, в который кроме депутатов законодательных собраний, Правительства, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации могут входить представительные органы муниципальных образований, общероссийские, межрегиональные и региональные общественные объединения, избирательные комиссии, Уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по правам

предпринимателей, общественные палаты регионов, а так же граждане в порядке гражданской инициативы.

В законодательстве некоторых субъектов установлены специальные нормы, способствующие широкому общественному обсуждению законопроектов. Например, соответствующим Законом Саратовской области установлено, что проекты законов области по социально значимым вопросам, проходят предварительное рассмотрение ("нулевое" чтение) в Общественной палате Саратовской области. Законом города Москвы предусмотрена возможность рассмотрения Московской городской Думой сразу двух или нескольких альтернативных законопроектов, а так же обязанность рассмотрения законопроектов, внесенных в порядке реализации гражданской законодательной инициативы, внесенной не менее чем от имени 50 тысяч жителей города Москвы .

Заключение. Теоретико-правовое понимание содержания законодательного процесса и его принципов имеет важное значение для науки конституционного права, поскольку только в этом случае возможно эффективное правовое регулирование законодательного процесса, учитывающее его особенности и общую направленность.

В то же время необходимо отметить, что на сегодняшний день отсутствует легальное закрепление понятия «законодательный процесс», не существует единого нормативного акта, регулирующего всю совокупность законодательных процедур на федеральном уровне, нормы, касающиеся отдельных вопросов законодательного процесса, содержатся в различных законах и регламентах.

В связи с этим в научной литературе высказывались предложения принять Законодательный кодекс Российской Федерации, в котором бы четко регулировались вопросы содержания и процедуры законотворчества.

Опыт недавних общественных обсуждений выявил необходимость принятия соответствующей законодательной базы, поэтапного решения проблемы цифрового неравенства, обеспечения гласности и прозрачности

деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, широкого освещения общественных обсуждений в средствах массовой информации.

С развитием информационных технологий стали возможны новые формы участия граждан в законодательном процессе. Все чаще идет речь о возможности волеизъявления по тому или иному вопросу с помощью сети «Интернет», о применении форм электронной демократии для сбора голосов «за» или «против» каких-либо правотворческих инициатив.

В научной литературе рассмотренные нами формы участия гражданского общества исследуются как «новые формы реализации народного суверенитета», поскольку представляет собой непосредственное волеизъявление народа по самым различным вопросам государственной или общественной жизни».

Кроме того указывается, что модернизация законодательного процесса приводит к объективному усложнению субъектного состава законодательного процесса за счет включения в него общественности, и увеличения количества стадий, в том числе факультативной стадии всенародного обсуждения.

За последние два с половиной десятилетия в нашей стране существенным образом изменилось содержание и характер законотворчества субъектов Российской Федерации. Это связано, во-первых, с перераспределением правотворческих полномочий между Российской Федерацией и входящими в ее состав субъектами, во-вторых, заинтересованностью органов государственной власти субъектов РФ в развитии регионального законодательства и, как следствие, с активизацией законотворческой деятельности законодательных органов субъектов, и, в-третьих, развитием новых форм участия гражданского общества, представительных органов местного самоуправления в законодательном процессе.