

ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРАВОВЫЕ НАУКИ

УДК 340.134

DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-45-57

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Залоило М. В.

*Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
117218, г. Москва, Большая Черемушkinsкая ул., д. 34, Российская Федерация*

Аннотация

Цель. Выявить современные тенденции развития законодательного процесса в Российской Федерации.

Процедура и методы. Для достижения поставленной цели использовались методы: формально-юридический, системный, историко-правовой; методики юридического прогнозирования и правового моделирования. Проанализированы законодательные и подзаконные акты Российской Федерации, регулирующие законодательный процесс.

Результаты. Сделаны выводы о мерах по достижению баланса интересов всех участников федерального законодательного процесса, о необходимости создания системной формы его регламентации, об усилении внимания к его предпроектной стадии, о комплексном подходе к планированию законопроектных работ, о трансформации культуры законодательного процесса.

Теоретическая и/или практическая значимость. Сформулированные выводы могут быть положены в основу научной концепции развития законодательного процесса и использованы органами власти при формировании нормативной основы законотворчества.

Ключевые слова: закон о нормативных правовых актах, законодательная инициатива, законодательный процесс, законотворческая юридическая техника, концепция законопроекта, культура законодательного процесса, планирование

LEGISLATIVE PROCESS IN THE RUSSIAN FEDERATION: CURRENT STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

M. Zaloilo

*Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
ul. Bolshaya Cheremushkinskaya 34, Moscow 117218, Russian Federation*

Abstract

Aim. Identification of current trends in the development of the legislative process in the Russian Federation.

Methodology. To achieve this goal formal-legal, systemic, historical-legal methods were used, as well as the methods of legal forecasting and legal modeling. Legislative acts and secondary legislation of the Russian Federation regulating legislative process were analyzed.

Results. Conclusions were made about measures to achieve a balance of interests of all the participants in the federal legislative process, about the need to create a systematic form of its regulation, about strengthening attention to its pre-project stage, about a comprehensive approach to planning legislative work, about transforming the culture of the legislative process.

Research implications. The formulated conclusions can be used as a basis for the scientific concept of the legislative process development and can be used by law-making authorities in the formation of the normative basis of law-making.

Keywords: the law on normative legal acts, legislative initiative, legislative process, legislative legal technique, concept of the bill, culture of the legislative process, planning

Введение

Под законодательным процессом принято понимать упорядоченную процедуру прохождения законопроекта в органе законодательной власти, урегулированную процессуально-правовыми нормами [12, с. 207]. Имеются и более широкие трактовки этого термина, охватывающие предварительную деятельность по подготовке законопроекта с участием не только законодательного органа, но и других субъектов законотворческой инициативы, научных коллективов, граждан и организаций, что имеет значение в определении концептуальных основ законодательного процесса. Каждая из его стадий последовательно сменяет другую, является самостоятельным законченным этапом законодательной деятельности [1, с. 14].

Закон в Российской Федерации является основным источником права, а право в стремительно меняющемся мире сохраняет свою роль главного регулятора общественных отношений. Темпы законотворчества демонстрируют последовательную тенденцию к ускорению. Правовое регулирование и подходы к эффективной организации законодательного процесса занимают умы исследователей и являются вопросами первостепенной важности в современной юридической доктрине и практике. В связи с этим в настоящей статье предпринимается попытка выявить современные тенденции развития законодательного процесса в Российской Федерации.

Стандарты законотворчества и проблемы правового регулирования законодательного процесса

Основы правового регулирования законодательного процесса заложены в нормах Конституции РФ (гл. 5), где определены статус законодательного органа, субъекты права законодательной инициативы, а также (в общем виде) порядок принятия федеральных и федеральных конституционных законов. Специальными законодательными актами регламентирован порядок принятия конституционных поправок¹, утверждения закона о федеральном бюджете², ратификации международных договоров³, опубликования и вступления в силу законов⁴. Вопросы подготовки, рассмотрения, принятия, опубликования законодательного акта должны были стать предметом регулирования федерального закона о нормативных правовых актах. Соответствующий законопроект в 1996 г. был принят Государственной Думой в первом чтении, но впоследствии был отклонён.

Основным документом, организующим законодательный процесс Государственной Думы и Совета Федерации, является регламент, юриди-

¹ Федеральный закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

³ Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

⁴ Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания» // СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801.

ческая природа которого в правовой системе России, соотношение с аналогичными актами других государственных органов по вопросам законодательства однозначно не определены [12, с. 22]. Парламентские регламенты рассматриваются как внутренние, организационные акты [5, с. 11].

Современное развитие законодательного процесса требует создания новых, системных форм его регламентации более высокой юридической силы, нежели регламент. Справедливо отмечается, что легитимность законодательного акта предопределяется законодательно урегулированным порядком его разработки и издания [16, с. 51, 56]. В связи с этим следует упомянуть инициативный законопроект о нормативных правовых актах Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ИЗиСП). В 2021 г. была опубликована его восьмая редакция [11] с учётом новых тенденций развития теории и практики правотворчества, конституционных преобразований 2020 г., технологических достижений современности, зарубежной законодательской практики. Стоит назвать также другой законопроект ИЗиСП – «О порядке реализации права законодательной инициативы». Оба проекта стали моделью при разработке и принятии соответствующих законодательных актов субъектов РФ.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится внесённый депутатами законопроект, устанавливающий особенности законодательного процесса в период проведения специальной военной операции¹. Однако

предлагаемые новеллы: имеют временный и чрезвычайный характер; усложняют сложившуюся систему правового регулирования законодательного процесса, тогда как сохраняется потребность в принятии посвящённого ему федерального закона более общего характера; не согласуются с установленным Конституцией РФ принципом разделения властей и существенно расширяют полномочия президента в законодательном процессе; вводят новое понятие «заключение президента», не предусмотренное действующими правовыми актами, регулирующими законодательный процесс.

Проблемы организации законопроектных работ парламента

Самыми активными из числа субъектов права законодательной инициативы являются депутаты Государственной Думы, иницирующие до половины от общего числа вносимых в нижнюю палату законопроектов. Форму федерального закона принимает от 1/4 до 1/10 этих законопроектов (табл. 1), что свидетельствует о проблеме невысокого качества указанных инициатив.

На рассмотрение Государственной Думы депутаты продолжают вносить «популистские» законопроекты (в основном социального характера: о ежемесячных денежных пособиях лицам, занятым ведением домашнего хозяйства, о ежемесячных пособиях на каждого ребёнка в семье без учёта её финансового положения и пр.). В связи с этим актуальны доктринальные предложения об ограничении права законодательной инициативы депутатов теми законопроектами, которые вносятся ими коллективно, о реализации права законодательной инициативы депутатом с предварительного согласия комитета палаты, членом которой он является, о введении процедуры «предварительного вопроса» (краткое обсуждение целесообразности принятия закона до его обсуждения на пленарном заседании парламента) [8, с. 93; 9, с. 79–80]. Однако не должно быть пере-

¹ Законопроект № 140466-8 «Об особом порядке внесения в Государственную Думу и рассмотрения в Государственной Думе проектов федеральных конституционных законов и проектов федеральных законов, принятие которых предусматривает необходимость изменения системы и структуры органов государственной власти и органов местного самоуправления» // Система обеспечения законодательной деятельности: [сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/140466-8?ysclid=lec70ota5a101516029> (дата обращения: 21.02.2023).

Таблица 1 / Table 1

Законодательные инициативы депутатов Государственной Думы / Legislative initiatives of the deputies of the State Duma

Созывы Государственной Думы	Число законопроектов, внесенных депутатами Государственной Думы / из них число принятых федеральных законов	Число законопроектов, внесен- ных всеми субъектами права законодательной инициативы
I созыв	81 / 28	280
II созыв	1708 / 264	4057
III созыв	2201 / 220	4292
IV созыв	2006 / 458	4790
V созыв	1935 / 547	4398
VI созыв	3588 / 680	7159
VII созыв	2638 / 794	5735
VIII созыв	766 / 152	1552

Источник: подсчитано автором по данным Системы обеспечения законодательной деятельности: [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 21.02.2023).

гибов и в другую сторону, когда в недавней практике выдвижения законодательных инициатив они подписывались всеми желающими депутатами, число которых могло превысить 100 человек. В настоящее время инициаторами законопроекта официально выступают его непосредственные авторы.

В полной мере не решена проблема повышения эффективности участия субъектов РФ в инициировании и работе над внесенным проектом федерального закона, что является необходимым условием обеспечения целостности правового пространства государства. В рамках такого участия необходимо усиление координирующей роли Совета Федерации. В ситуации, если федеральный закон, в отношении которого субъект РФ высказал возражение, принят Государственной Думой без учёта этого мнения и направлен в Совет Федерации для одобрения, возможно, чтобы Совет Федерации, обладая правом внесения поправок в принимаемый закон, мог посредством

поправки реализовать возражение субъекта РФ, отклонённое Государственной Думой. Поиску баланса интересов Российской Федерации и её субъектов в федеральном законодательном процессе во многом могло бы способствовать согласование действий субъектов РФ друг с другом, в частности, в формате совместной (консолидированной) законодательной инициативы.

Нуждается в совершенствовании и роль самого Совета Федерации в законодательном процессе. Сейчас он в меньшей степени участвует в инициировании законопроектов по сравнению с другими субъектами. Меньше законопроектов вносится и сенаторами, а значительная часть этих инициатив является совместной с депутатами Государственной Думы. На практике Совет Федерации редко использует право отклонения закона, принятого нижней палатой, хотя это может быть обусловлено существованием процедуры преодоления нижней палатой вето Совета Федерации.

Президент и Правительство как субъекты современного законодательного процесса

Законодательный процесс не исчерпывается действиями исключительно парламента, но предполагает его взаимодействие с другими органами государственной власти. Большим объёмом полномочий в законопроектной работе обладает Президент РФ, которому принадлежит здесь ключевая роль – он вносит, подписывает и обнародует федеральные конституционные и федеральные законы, отклоняет законопроекты, обращается к Федеральному Собранию РФ с ежегодными посланиями, определяющими политико-правовую повестку государства на ближайший и долгосрочный периоды. Он является и самым «результативным» инициатором законодательного процесса – абсолютное большинство внесённых им законопроектов обретают форму действующих законодательных актов (табл. 2). Помимо всего этого Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ст. 80 Конституции РФ), что является стратегическим ориентиром для законодательных инициатив, исходящих от других субъектов.

Тенденцию к последовательному увеличению демонстрирует объём законопроектных работ Правительства РФ, которым в Государственную Думу вносится 1/4 часть законопроектов. Включённые в утверждаемый ежегодно план законопроектной деятельности Правительства РФ законопроекты традиционно имеют базовый характер для содержания политики государства в социально значимых сферах жизнедеятельности. Показатели присутствия Правительства РФ в итогах законодательной деятельности намного значительнее по сравнению с другими субъектами законодательной инициативы (табл. 3), что объясняется более высоким уровнем подготовки законопроектов.

Правительство РФ активно участвует в работе законодательного органа власти на стадии прохождения законопроектов

в парламенте. Законопроекты в определённых сферах правового регулирования могут быть внесены только при наличии его заключения (ст. 104 Конституции РФ). Оно также может направлять в палаты Федерального Собрания официальные отзывы¹ на законопроекты, которые оглашаются на их заседаниях². Но порядок учёта позиции, изложенной в заключении или официальном отзыве, в регламентах палат парламента не установлен, и по сути они не имеют юридических последствий для законодательного процесса. Таким образом, законопроект с большим количеством замечаний к нему со стороны Правительства либо тот, на который было дано отрицательное заключение, может в конечном итоге оказаться принятым парламентом. И хотя здесь проявляется независимость ветвей власти друг от друга, сложившийся порядок нивелирует ценность заключений и официальных отзывов Правительства, отрицательным образом сказываясь на сотрудничестве ветвей власти в законодательном процессе. В связи с этим целесообразно отразить в Регламенте Государственной Думы (с последующим повышением до норм закона о нормативных правовых актах) обязанность учёта изложенных в заключении или официальном отзыве Правительства замечаний, возможность блокирования законопроектов – финансово необеспеченных и на которые поступили отрицательные заключение либо официальный отзыв.

Реализация права законодательной инициативы высшими судебными инстанциями

Особыми субъектами законодательной инициативы являются высшие судебные инстанции – Конституционный и Верховный суды РФ, которые обладают

¹ Пункты «к» и «к.1» ч.1 ст.105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ (утв. постановлением Государственной Думы от 22.01.1998 № 2134-П ГД) // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

² Ст. 26 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

Таблица 2 / Table 2

Законодательные инициативы Президента РФ / Legislative initiatives of the President of the RF

Созывы Государственной Думы	Число законопроектов, внесённых Президентом РФ	Число принятых федеральных законов, инициированных Президентом РФ
I созыв	36	15
II созыв	157	113
III созыв	136	122
IV созыв	122	121
V созыв	224	219
VI созыв	192	185
VII созыв	163	162
VIII созыв	35	32

Источник: подсчитано автором по данным Системы обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 21.02.2023).

Таблица 3 / Table 3

Законодательные инициативы Правительства РФ / Legislative initiatives of the Government of the RF

Созывы Государственной Думы	Число законопроектов, внесённых Правительством РФ	Число принятых федеральных законов, инициированных Правительством РФ
I созыв	69	51
II созыв	709	376
III созыв	336	278
IV созыв	401	367
V созыв	699	653
VI созыв	1326	1223
VII созыв	1669	1497
VIII созыв	524	333

Источник: подсчитано автором по данным Системы обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 21.02.2023).

соответствующим правом по вопросам их ведения (порядок осуществления правосудия, организационные отношения в сфере судостроительства, организация судейского сообщества, обеспечение деятельности судов, статус судей) [6, с. 135], на что указывает и практика внесения законодательных инициатив верховными судами.

Вместе с тем число вносимых в Государственную Думу Верховным судом законопроектов не превышает 1% от их общего числа, а Конституционный суд ни разу за время своего существования не воспользовался своим правом законодательной инициативы. Однако реализация последним этого права означала бы, что инициированные Конституционным судом

нормы закона сами могут стать объектом проверки на соответствие Конституции, что поставило бы под сомнение объективность Суда при рассмотрении соответствующих дел. Законодательно закреплённый особый порядок внесения изменений в действующее законодательство в связи с решением Конституционного суда РФ¹ «подменяет» право его законодательной инициативы, одновременно позволяя реализовать его таким образом. По результатам конституционной реформы 2020 г. Конституционный суд был наделён полномочием по предварительному нормоконтролю (ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ). Таким образом, модель его участия в законодательном процессе не предполагает непосредственного внесения законопроектов, но предусматривает их предварительную проверку на предмет конституционности и определение сфер общественных отношений, требующих законодательной регламентации или изменения существующего правового регулирования.

Научный характер и планирование законодательного процесса

Государственная Дума осуществляет планирование своей деятельности путём утверждения программ законопроектной работы на период текущей сессии, которые не только имеют краткосрочный характер, но и не скоординированы должным образом с законопроектной деятельностью Совета Федерации, а также планами других участников законодательного процесса. К примеру, в 2021 г. в Государственную Думу был внесён подготовленный группой депутатов законопроект, предусматривавший повышение МРОТ с 1 января 2022 г. до 20 тыс. руб. в месяц². Одновременно

Правительством в соответствии с п. 57 Плана законопроектной деятельности на 2021 г.³ был внесён законопроект (впоследствии принятый) с аналогичным наименованием, устанавливающий МРОТ с 1 января 2022 г. в сумме 13 617 руб. в месяц, т. е. в требуемом законом соотношении 42% с медианной заработной платой.

Анализ программы законопроектной работы комитетов Государственной Думы в период весенней сессии 2023 г. показывает, что законопроекты распределены неравномерно: от 1–5 законопроектов в программе Комитета по делам национальностей, Комитета по молодёжной политике, до 82 законопроектов – в программе Комитета по государственному строительству и законодательству. Число законопроектов непропорционально и составу участников каждого из комитетов.

В литературе обращалось внимание на перегруженность программ законопроектной работы Государственной Думы и её комитетов законопроектами, которые переходят из сессии в сессию, теряя свою актуальность [8, с. 88, 109]. Однако в VII созыве Государственной Думы Комитетом по контролю была проведена расчистка законопроектов, работа по которым была не завершена, что позволило снять с контроля 2000 законопроектов – почти 99% от того количества, что копилось более 20 лет [7, с. 155]. Такая работа должна проводиться на системной основе.

Правительство также осуществляет краткосрочное (на предстоящий год) планирование своих законопроектных работ. Намечившаяся в 2020–2022 гг. тенденция роста количества его «плановых» законопроектов (133 – в 2020 г., 153 – в 2021 г., 127 – в 2022 г.) в текущем году в непростых внешнеполитических условиях, требующих оперативного законодательного реагирования, не сохранилась, и в 2023 г.

¹ Ст. 80 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

² Законопроект № 1230867-7 «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» // Система обеспечения законодательной деятельности: [сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1230867-7?ysclid=lf2gcykagr63170994> (дата обращения: 21.02.2023).

³ План законопроектной деятельности Правительства РФ на 2021 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 31.12.2020 № 3683-р) [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/AgX9QxnWZTQDDk6dJebSU24J6vrQY9NL.pdf> (дата обращения: 21.02.2023).

в План законопроектной деятельности Правительства вошёл 31 законопроект.

Мониторинг законодательного процесса демонстрирует в ряде случаев неудовлетворительные результаты предварительной стадии работы над законопроектом, о чём свидетельствуют, в частности, инициативы о внесении изменений в утратившие силу законодательные акты или структурные элементы действующих законов. В связи с этим важнейшей задачей являются тщательная концептуальная проработка потребности в законодательном регулировании, установление и анализ объективных условий и фактов, которые объясняют необходимость осуществления законодательного воздействия на общественные отношения, определение проблем, требующих законодательного разрешения.

Важным инструментом в связи с этим выступает планирование. Оно обладает существенными преимуществами по сравнению с преобладающим в настоящее время ситуативным подходом, позволяя выявить наиболее важные и требующие скорейшего нормативного урегулирования общественные и государственные запросы, определить последовательность законопроектных работ, учесть юридические и иные риски реализации предполагаемых законодательных новелл, соблюсти необходимый баланс законности и целесообразности, упростить контроль за качеством работ по подготовке законопроектов, избежать инфляции и фрагментации правовой материи. При этом наибольшей эффективностью обладает комплексное планирование, которое позволяет объединить усилия и согласовать деятельность субъектов законодательной инициативы всех уровней и иерархии. Совершенствование процесса планирования законопроектных работ должно осуществляться в части определения как сроков, так и предмета законодательного регулирования, сокращения объёмов внеплановой законопроектной деятельности. Необходимо и расширение сферы и объёма правового мониторинга.

Слабая действенность закона часто обусловлена отставанием разработки кон-

кретизирующих актов [3, с. 5–21]. Для обеспечения прямого действия закона представляется важным избегать необоснованного включения в них отсылочных норм, предполагающих принятие подзаконных актов. Нередко сроки их подготовки выходят за пределы сроков вступления в силу законодательных актов, и после вступления в силу закона его нормы бывают лишены требуемой подзаконной конкретизации в течение порой даже нескольких месяцев, что означает, что они не могут полноценно реализовываться их адресатами. Здесь необходимо слаженное взаимодействие законодательных и исполнительных органов власти.

Кроме того, требуется сформировать стратегии развития отраслей законодательства. Концепции крупных законов (как правило, посвящённых новому предмету регулирования) могут разрабатываться научными коллективами [2]. Известны концепции развития законодательства – научно обоснованные прогнозы динамики правового регулирования, например, те, что разрабатываются ИЗиСП. Роль науки в законодательном процессе продолжает возрастать, обеспечивая как качественное содержание законопроектов, так и рациональную организацию самого этого процесса как последовательности сменяющих друг друга стадий.

Целесообразно в данном случае вернуться к практике предварительной подготовки концепций самостоятельных законопроектов. Помимо более глубокой проработки предмета законодательного регулирования, учёта рисков реализации планируемых новелл и предотвращения юридических дефектов, это позволит избежать такой значимой проблемы, как изменение концепции проектируемого законодательного акта после его принятия в первом чтении. Запрета на внесение подобного рода поправок не установлено, а правила ст. 123 Регламента Государственной Думы устанавливают хотя и сложный, но в то же время допустимый порядок представления и продвижения поправок, не соответствующих концепции законопроекта,

принятого в первом чтении. При этом новые нормы не проходят всех стадий законодательного процесса. Другим решением этой проблемы является высказанное в литературе мнение о возвращении к процедуре первого чтения [5, с. 12].

Юридико-техническая основа законодательного процесса

Наличие современных правил законотворческой техники и их единообразное применение позволяет обеспечить высокое качество закона с юридико-технической стороны. В отсутствие действующего на федеральном уровне «закона о законах» важна роль Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, разработанных Государственной Думой в 2003 г. (Методические рекомендации). На протяжении почти 20 лет их текст оставался неизменным. Однако законотворческая практика нередко демонстрировала отступление от данного документа (это касается уточнения наименования законопроекта, пересчёта структурных единиц его статей при дополнении или утрате силы другими структурными единицами статьи, отсутствия обоснования особого порядка вступления закона в силу, наличия в законопроектах, предусматривающих самостоятельное правовое регулирование, статей о внесении изменений в другие законы и пр.).

За время действия Методических рекомендаций теория и практика законотворчества выявили новые проблемы по юридико-техническому оформлению законопроектов, обусловившие совершенствование первоначальной редакции документа с учётом накопленного опыта. В 2021 г. была опубликована их новая редакция. В результате стали более чёткими структура и наглядное представление Методических рекомендаций, их пункты получили наименования, а более крупные структурные части выделены в главы, что значительно упрощает поиск необходимой информации при обращении к ним. Были обнов-

лены примеры, приводимые в отдельных пунктах Методических рекомендаций.

Ряд пунктов Методических рекомендаций был конкретизирован (о наименовании законопроекта; об оформлении законопроекта о ратификации; о приложениях к законопроекту; о необходимых реквизитах, употребляемых при ссылках, и пр.). Документ в редакции 2021 г. уточнил положения о необходимости принятия нового закона вместо оформления внесения изменений. Из Методических рекомендаций логично были исключены положения об утрате силы законодательными актами в неотделимой части, что позволяет обеспечить большую правовую определённость законодательного массива.

При этом могут быть высказаны и другие предложения, направленные на совершенствование Методических рекомендаций: об уточнении наименований законопроектов о внесении изменений; о нумерации единственной статьи законопроекта; о необходимости аргументации особого порядка вступления законодательного акта в силу в пояснительной записке к нему; об уточнении правила о возможности внесения изменений в основной законодательный акт, который был официально опубликован, но в силу ещё не вступил, что должно быть обусловлено экстраординарными обстоятельствами, которые нельзя было предвидеть при разработке этого основного законодательного акта, и характеризоваться не как обычная, а как исключительная практика.

Трансформация культуры законодательного процесса

Законодательный процесс является предметом влияния современных цифровых технологий, которые позволяют ускорить обработку информации, анализируемой в рамках работы над идеей и концепцией законопроекта. Это требует от субъектов законотворчества формирования новых навыков и умений, совершенствования имеющихся знаний. Происходит трансформация культуры за-

конодательного процесса: увеличивается её технологический компонент, усиливаются прогностическая функция и функция управления рисками, происходит реструктуризация источников права, прогнозируются появление нетипичных субъектов и модификация известных стадий законодательного процесса, дополнение его новыми стадиями («оценка машинными методами степени сложности законопроекта, прогноз качества практики его реализации в случае принятия, оценка поправок, вносимых в процессе рассмотрения законопроекта» [14, с. 76–77]).

Расширяется практика применения правотворческого эксперимента, в т. ч. в формате регуляторных песочниц. Вместе с тем пока в недостаточной степени реализуются краудсорсинговые технологии: общественные законотворческая инициатива, обсуждение, экспертиза законопроектов. Однако излишняя активизация общественного участия в законотворчестве имеет и обратную сторону, что обозначается в доктрине как цифровой активизм [4, с. 41–57].

Уровень культуры законодательного процесса обусловлен наличием и применением правил, приёмов и средств юридической техники. В условиях цифровизации эффективное соблюдение стандартов юридической техники возможно при алгоритмизации законопроектной работы. Кроме того, усиливается значимость квалифицированного кадрового обеспечения этого процесса. Профессиональное обучение специалистов в сфере законотворчества – нормрайтеров [10] – должно сочетать традиционно юридические компетенции и естественнонаучные и технические знания, умения и навыки.

Законодательный процесс в кризисных ситуациях

Принимаемые нормативные правовые акты рассчитаны на «нормальные» условия функционирования общества и государства. Однако «в процессе управления неизбежно возникают кризисные ситуации, отклоняющиеся от конституцион-

ных принципов и стратегических целей государства» [13, с. 21]. Законопроектная деятельность, направленная на минимизацию последствий кризисных ситуаций, развивается стремительно. При этом наблюдается динамика границ и перераспределение предметов законодательного и подзаконного регулирования. Сказанное подтверждает статистика законодательного процесса в период пандемии COVID-19 в 2020–2021 гг., когда только на федеральном уровне число принятых законов было в десятки раз ниже числа подзаконных актов. В целом такая же ситуация характерна для регионов.

В доктрине поднимаются вопросы о необходимости существования специального «рамочного закона, во исполнение которого в период кризисной ситуации принимаются временные программный документ, содержащий комплекс антикризисных мероприятий, а также акты быстрого реагирования, предусматривающие ограничительные меры и меры адресной поддержки пострадавших лиц» [17, с. 68]. Представляется перспективным вопрос о создании национальной системы правового реагирования на кризисные ситуации с чётким определением и разграничением компетенций, объёма и видов приостанавливаемых и дополнительных полномочий, предоставляемых органам власти, гибкой адаптацией компетенций [15, с. 5], определением критериев разграничения предмета, объёма и пределов законодательного и подзаконного регулирования, закреплённым допустимости издания временных актов, установлением пределов деятельности временных (чрезвычайных) органов [15, с. 13], определением прав и обязанностей граждан и организаций, правовых процедур обеспечения специального «антикризисного» правового режима, юридической ответственности. В законе о нормативных правовых актах должны найти отражение особенности законодательного процесса в кризисных ситуациях во избежание сумбурности принятия тех или иных антикризисных мер.

Заключение

Основные выводы исследования сводятся к признанию необходимости дальнейшего наращивания эффективности законодательного процесса, выражающейся в принятии качественных законов с точки зрения верного определения предмета регулирования, тщательной проработки текста. Этому будут способствовать такие меры, как: принятие закона о нормативных правовых актах, регламентирующего этапы законодательного процесса и правила юридической техники составления законопроектов; включение в число обязательных стадий законодательного процесса предварительной разработки концепции законопроекта; комплексный подход к планированию законопроектных работ, а также корреляция планов субъектов законотворческой инициативы на федеральном и региональном уровнях между собой и с планированием экономического и социального развития страны; обеспечение конструктивного сотрудничества в рамках законодательного процесса всех

его участников; достижение баланса интересов Российской Федерации и её субъектов в федеральном законотворчестве, сохранение координирующей роли Совета Федерации; повышение правовой активности структур гражданского общества, поиск новых форм учёта общественного мнения при принятии законодательных решений; научное обеспечение законодательного процесса.

Кризисные ситуации последних лет свидетельствуют о необходимости специальных процедур принятия чрезвычайного законодательства. Особого внимания требует работа на предпроектной стадии законодательного процесса, в т. ч. по формированию «досье» законопроекта, возрастает роль современных юридических технологий: мониторинга правового регулирования на предмет определения эффективности законотворческих решений, юридического прогнозирования, правового эксперимента, оценки регулирующего и фактического воздействия.

Статья поступила в редакцию 10.01.2023.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абрамова А. И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 14–23.
2. Арктическое право: концепция развития / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М.: Юриспруденция, 2014. 152 с.
3. Баранов В. М. Ссылки (отсылки) в актах правотворчества: технико-юридические дефекты и пути преодоления их вредных последствий // Журнал российского права. 2022. Т. 26. № 3. С. 5–21.
4. Башева О. А. Цифровой активизм как новый метод гражданской мобилизации // Научный результат. Социология и управление. 2020. Т. 6. № 1. С. 41–57.
5. Бошно С. В., Васюта Г. Г. Поправки к законопроекту и пределы трансформации концепции закона // Право и современные государства. 2017. № 3. С. 9–20.
6. Ганичева Е. С. Пределы осуществления права законодательной инициативы высшими органами судебной власти // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 131–139.
7. Григорьева Н. С. Совершенствование контроля и регламента органов государственной власти как условие эффективности законотворческой деятельности // Государственное управление. Электронный вестник. 2021. № 87. С. 151–157.
8. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М.: Городец, 2004. 847 с.
9. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. 732 с.
10. Норморайтер как профессия: материалы дискуссии. М.: РГ-Пресс, 2019. 352 с.
11. О нормативных правовых актах в Российской Федерации (проект федерального закона) / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М.: ИЗиСП, 2021. 96 с.
12. Парламентское право России / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013. 400 с.
13. Правовое управление в кризисных ситуациях / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М.: Проспект, 2022. 280 с.

14. Процедурные пределы цифровизации законодательного процесса / С. С. Зенин, Д. Л. Кутейников, И. М. Япрынцева, О. А. Ижаев // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2019. Т. 19. № 3. С. 72–80.
15. Тихомиров Ю. А. Динамика компетенций публичных органов в нормальных и критических ситуациях // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 3. С. 5–16.
16. Чернобель Г. Т. Правовая легитимность законодательного акта // Юридический вестник Самарского университета. 2019. Т. 5. № 3. С. 51–59.
17. Шувалов И. И. Правовые инструменты преодоления кризисных явлений в экономике // Журнал российского права. 2022. Т. 26. № 1. С. 61–69.

REFERENCES

1. Abramova A. I. [Modern legislative process in the Russian Federation: stages and problems of their improvement]. In: *Zhurnal Rossijskogo prava* [Journal of Russian Law], 2007, vol. 122, no. 2, pp. 14–23.
2. Khabrieva T. Y., ed. *Arkticheskoe pravo: koncepcija razvitiya* [Arctic law: conception of the development]. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2014. 152 p.
3. Baranov V. M. [References in law-making acts: technical and legal defects and ways to overcome their harmful consequences]. In: *Zhurnal Rossijskogo prava* [Journal of Russian Law], 2022, vol. 26, no. 3, pp. 5–21.
4. Basheva O. A. [Digital activism as a new method of civil mobilization]. In: *Nauchnyj rezultat. Sociologija i upravlenie* [Research Result. Sociology and management], 2020, vol. 6, no. 1, pp. 41–57.
5. Boshno S. V., Vasyuta G. G. [Amendments to the draft law and the limits of transformation of the concept of the law]. In: *Pravo i sovremennye gosudarstva* [Law and modern states], 2017, no. 3, pp. 9–20.
6. Ganicheva E. S. [Limits of exercising the right of legislative initiative by supreme judicial authorities]. In: *Zhurnal Rossijskogo prava* [Journal of Russian Law], 2014, vol. 215, no. 11, pp. 131–139.
7. Grigorieva N. S. [Improvement of public authorities control and regulation as a condition for effective legislative activity]. In: *Gosudarstvennoe upravlenie. Jelektronnyj vestnik* [Public Administration. E-journal], 2021, no. 87, pp. 151–157.
8. Khabrieva T. Y., Tikhomirov Yu. A., Orlovskiy Yu. P., eds. *Koncepcii razvitiya Rossijskogo zakonodatelstva* [Concepts of the Russian legislation development]. Moscow, Gorodets Publ., 2004. 847 p.
9. Khabrieva T. Y., Tikhomirov Yu. A., eds. *Koncepcii razvitiya Rossijskogo zakonodatel'stva* [Concepts of the Russian legislation development]. Moscow, Eksmo Publ., 2010. 732 p.
10. *Normorajter kak professija: materialy diskussii* [Legal rules writer as a profession: discussion materials]. Moscow, 2019. 352 p.
11. Khabrieva T. Y., Tikhomirov Yu. A., eds. *O normativnyh pravovyh aktah v Rossijskoj Federacii (proekt federal'nogo zakona)* [On regulatory legal acts in the Russian Federation (draft federal law)]. Moscow, ILCL Publ., 2021. 96 p.
12. Khabrieva T. Y., ed. *Parlamentskoe pravo Rossii* [Parliamentary law of Russia]. Moscow, 2013. 400 p.
13. Tikhomirov Yu. A., ed. *Pravovoe upravlenie v krizisnyh situacijah* [Legal management in crisis situations]. Moscow, Prospekt Publ., 2022. 280 p.
14. Zenin S. S., Kuteinikov D. L., Yapryntsev I. M., Izhaev O. A. [Procedural limits of digitalization of the legislative process]. In: *Vestnik Juzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Pravo* [Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law], 2019, vol. 19, no. 3, pp. 72–80.
15. Tikhomirov Yu. A. [Dynamics of the competence of public authorities in normal and critical situations]. In: *Zhurnal Rossijskogo prava* [Journal of Russian Law], 2021, vol. 25, no. 3, pp. 5–16.
16. Chernobel H. T. [Legal legitimacy of a legislative act]. In: *Juridicheskij vestnik Samarskogo universiteta* [Juridical Journal of Samara University], 2019, vol. 5, no. 3, pp. 51–59.
17. Shuvalov I. I. [Legal instruments for overcoming crisis in economy]. In: *Zhurnal Rossijskogo prava* [Journal of Russian Law], 2022, vol. 26, no. 1, pp. 61–69.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Залоило Максим Викторович – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации;
e-mail: z-lo@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Maksim V. Zaloilo – Cand. Sci. (Law), Leading researcher, Department of Theory of Law and Interdisciplinary Research of Legislation, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation;
e-mail: z-lo@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Залоило М. В. Законодательный процесс в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2023. № 1. С. 45–57.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-45-57

FOR CITATION

Zaloilo M. V. Legislative Process in the Russian Federation: Current State and Prospects of Development. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2023, no. 1, pp. 45–57.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-45-57