ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
(Санкт-Петербург)

На правах рукописи

МАРТЬЯНОВ
ГЕННАДИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ

Теория и методика оптимизации участия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законотворческом процессе

Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Санкт-Петербург – 2010

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права НОУ ВПО «Юридический институт» (Санкт-Петербург)

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор **КОМАРОВ Сергей Александрович**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор **ИСАКОВ Владимир Борисович**

кандидат юридических наук, доцент **ПРОКОПОВИЧ Галина Алексеевна**

Ведущая организация: **Академия труда и социальных отношений (г. Москва)**

Защита диссертации состоится «3» июля 2010 г. в 13^{00} часов на заседании Диссертационного совета Д 521.073.01 при Юридическом институте (Санкт-Петербург) по адресу: 109166, Санкт-Петербург, ул. Гаванская, д. 3. Зал заседаний диссертационного совета

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Юридического института, с авторефератом - на сайте www.lawinst-spb.ru

Автореферат разослан 31 мая 2010 года

Ученый секретарь диссертационного Совета кандидат юридических наук, **Т.Л.Комарова**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Прошло всего лишь 16 лет со дня принятия Конституции Российской Федерации 1993 года. Ее потенциал использован далеко не полностью, в нее в 2008 году впервые были внесены две поправки, поэтому далеко не исчерпаны предусмотренные ею конституционные возможности.

В докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2008 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации: мониторинг правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики» справедливо утверждается, что Федеральное Собрание Российской Федерации осуществляет законодательную власть в федеративном государстве и функционирует в системе разделения властей по «горизонтали» и по «вертикали», так как законодательный процесс в федеративном государстве объективно связан с необходимостью согласования интересов Российской Федерации и составляющих ее субъектов. Однако осуществление законодательной власти далеко не исчерпывает предназначение этого представительного органа.

В юридической литературе в последнее время вполне справедливо отмечается, что решение проблемы оптимизации правового регулирования участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе как универсального, так и специализированного характера призвано гарантировать учёт интересов всех уровней власти. Базовые элементы такого механизма, содержащиеся в Конституции Российской Федерации, были дополнены и развиты нормами федеральных конституционных законов, федеральных законов, регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации, учредительными и законодательными актами субъектов Российской Федерации, регламентами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации[1].

Однако анализ нормативных источников не позволяет утверждать, что указанные гарантии носят системный характер или, по крайней мере, являются сбалансированными. Традиционно отмечается низкий уровень активности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, сочетающийся с невысоким качеством законодательных предложений, внесение которых сопровождается отсутствием обратной связи между Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации (далее –

[1] См., напр.: *Ильин А.В.* Федеральное правотворчество в современной России (вопросы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Ильин. – М., 2006; *Ринчино В.Д.-Ц.* Участие законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации в законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации (на примере Республики Бурятия): Дис. … канд.юрид.наук. – СПб., 2007; *Кудряшов А.В.* Правовые основы согласования воль и интересов субъектов права законодательной инициативы: Дис. … канд.юрид.наук. – СПб., 2008 и др.

Государственная Дума) и регионами. В нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, как правило, отсутствуют положения, посвященные взаимодействию как с федеральным парламентом (на стадии обсуждения внесенного законопроекта), так и с аналогичными органами других субъектов Российской Федерации (на стадии подготовки и внесения законопроекта). Следует согласиться с мнением, что сегодня мы подошли к такому этапу функционирования парламента, когда можно с уверенностью сказать, что Федеральное Собрание Российской Федерации состоялось как стабильный и эффективный орган законодательной власти, а парламентаризм стал неотъемлемой частью политической системы[2]. В деле повышения эффективности его работы несомненный интерес вызывают проблемы правового регулирования вопросов реализации права законодательной инициативы органами государственной власти субъектов Российской Федерации, что сыграло роль определенного стимула к изучению данных проблем. Одной из целей работы является подготовка на основе сделанных выводов предложений по их устранению.

В пользу такого вывода свидетельствуют и данные статистики. В 2009 году на рассмотрении в Государственной Думе находилось около одной тысячи законопроектов, внесенных законодательными органами субъектов Российской Федерации в 1996–2009 годах (в том числе совместно с другими субъектами права законодательной инициативы). В 1996 году ими было внесено 3 законопроекта, в 1997 – 4, в 1998 – 2, в 1999 – 2, в 2000 – 8, в 2001 – 3, в 2002 – 16, в 2003 – 39, в 2004 – 68, в 2005 – 264, в 2006 – 563, в 2007 – 513, в 2008 – 570, в 2009 – 278 законопроектов.

За период работы депутатов Государственной Думы V созыва Президентом Российской Федерации подписаны 739 законов. Из них 82 были внесены законодательными собраниями субъектов Российской Федерации, это более 11 процентов. Это как раз доля инициатив законодательных собраний, которые стали федеральными законами в общем числе принятых законов. Если сравнивать эту цифру с третьим созывом, то этот показатель выше в 2 раза, а по сравнению со вторым созывом он выше в 5 раз[3].

Актуальность исследования, несомненно, в том, что до сих пор в полном объеме не решены проблемы программирования и прогнозирования законопроектной деятельности. Законотворческий процесс должен быть более ритмичным и строиться на основе государственных программ, согласованных с перспективными правительственными программами социально-экономического развития страны и ее регионов. Более основательная разра-

[2] См.: Основы парламентского права: Научно-практическое пособие /Под ред. д.ю.н., проф. Т.Я.Хабриевой; предисловие Председателя Государственной Думы Б.В.Грызлова. – М.: Издание Государственной Думы, 2006. С. 4.

[3] См.: Выступление Б.В.Грызлова на заседания Ассамблеи российских законодателей при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации 24 февраля 2010 года //www.duma.gov.ru.

ботка концепций и проектов законов, тщательная экспертиза, в том числе антикоррупционная, публичное обсуждение законопроектов, строгое соблюдение правил юридической техники будут способствовать повышению качества законов.

Законодательство по-прежнему страдает большим объемом юридических коллизий между нормами одного закона, нормами разных законов, законами и подзаконными актами; множественностью нормативных актов, загромождающих массив действующего законодательства; необоснованностью введения новых терминов, что, в свою очередь, порождает разночтения и противоречия; несвоевременным признанием утратившими силу актов или их положений, которые фактически не действуют, и т. д.

Остается малоэффективным и не претерпевает качественных изменений планирование законопроектной работы отдельными субъектами права законодательной инициативы. Предпринимаемые попытки внести в эти процессы элементы консолидации, согласования позиций на ранних стадиях разработки законопроектов пока не приносят заметных результатов.

Открытость законодательного процесса остается недостаточной. Субъекты права законодательной инициативы и общество не имеют своевременной и полной информации о рассматриваемых в Государственной Думе законопроектах, об имеющихся по ним отзывах и экспертных заключениях; даже таблицы поправок, поступающие после принятия законопроекта в первом чтении, недоступны ни для субъектов права законодательной инициативы, ни для общества.

Сегодня очевидно, что стране нужна внятная концепция законопроектной деятельности, которая стимулировала бы основные направления законотворчества не на год и даже не на два, а на восемь – десять лет вперед. Это может стать основой разработки в будущем государственной программы законопроектной деятельности, где была бы сведена к минимуму отраслевая и политическая целесообразность, от которой в первую очередь страдает качество законов. Кроме того, очень важными конституционными партнерами наряду с Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации являются субъекты Российской Федерации[4].

Названные проблемы, их недостаточная изученность и разработанность, существенная значимость для государственного развития Российской Федерации способствовали выбору данной темы в качестве предмета диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. Современная российская государственность, несомненно, связана со становлением современного российского парламентаризма, вырабатывается опыт взаимодействия различных ветвей власти в формировании правового поля такого взаимодействия. В юриди-

[4] См.: http: //hercules.council.gog.ru/first_page/doklad/2007

ческой литературе существуют работы, посвященные изучению теоретических и практических основ функционирования парламента в России. В то же время следует отметить, что недостаточное внимание уделяется методическим аспектам процедурного (процессуального) взаимодействия двух уровней власти и, как следствие, в литературе несоразмерно мало (в сравнении с важностью проблем) комплексных исследований, посвященных процедурным гарантиям реализации права законодательной инициативы субъектов Российской Федерации и правовым механизмам повышения эффективности существующих гарантий.

При подготовке настоящей работы особое внимание уделялось анализу трудов дореволюционных ученых-юристов (Н.М.Коркунов, М.М.Сперанский, Б.Н.Чичерин, А.С.Ященко и др.), а также современных учёных, внесших вклад в разработку теоретических аспектов федерализма (Р.Г.Абдулатипов, Н.Н.Арзамаскин, И.Н.Барциц, А.Н.Лебедев, Т.Н.Радько, В.Н.Синюков, И.А.Умнова (Конюхова), Т.Я.Хабриева и др.).

Различные аспекты рассматриваемой проблемы, включая анализ законодательного процесса и реализацию права законодательной инициативы, выработку решений проблем юридических коллизий и согласительных процедур, а также разработка других актуальных проблем, связанных с темой диссертационного исследования, нашли своё отражение в работах М.И.Абдулаева, С.А.Авакьяна, А.С.Автономова, С.С.Алексеева, Ю.Г.Арзамасова, Г.В.Атаманчука, М.В.Баглая, В.Г.Баева, В.М.Баранова, О.В.Белянской, Н.А.Бобровой, Н.А.Богдановой, Н.С.Бондаря, К.А.Будаева, О.Н.Булакова, А.В.Васильева, Н.В.Витрука, А.М.Величко, Л.Д.Воеводина, Б.Н.Габричидзе, М.В.Глигич-Золотаревой, В.Д.Горобца, И.В.Гранкина, А.А.Гришковца, В.Е.Гулиева, Г.П.Ивлиева, А.В.Ильина, А.М.Дроздовой, А.Г.Залужного, Л.М.Карапетяна, В.А.Карташкина, Д.А.Керимова, С.А.Комарова, М.А.Краснова, А.В.Кудряшова, О.Е.Кутафина, В.В.Лазарева, В.Н.Литовкина, В.О.Лучина, Е.А.Лукашевой, А.В.Малько, Д.А.Малого, Л.С.Мамута, А.Ф.Марукова, Н.И.Матузова, Н.А.Михалёвой, В.С.Мокрого, А.С.Мордовца, Л.А.Морозовой, В.С.Нерсесянца, В.А.Патюлина, А.С.Пиголкина, Н.И.Полищука, В.Н.Протасова, Ф.М.Раянова, В.Д.-Ц.Ринчино, В.Е.Сафонова, И.М.Степанова, Ю.А.Тихомирова, Б.Н.Топорнина, М.Х.Фарукшина, А.Г.Хабибулина, Н.И.Хабибулиной, Н.Ю.Хаманевой, А.Н.Харитонова, В.Е.Чиркина, Т.М.Шамба, Е.Н.Щендригина, А.Н.Шохина, И.И.Шувалова, Ю.Л.Шульженко, Б.С.Эбзеева, И.С.Яценко и др.

Однако в юридической литературе до сих пор отсутствует комплексная монографическая работа, посвященная методике оптимизации участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в законодательном процессе федерального уровня. Непосредственная сопричастность автора диссертации федеральному законотворческому процессу позволила

выработать определенные предложения, которые вполне могут быть востребованы юридической практикой.

Целью работы является выявление на основе проведенного изучения законодательства, судебной практики и теоретических работ теории и методики оптимизации участия законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации в федеральном законотворческом процессе, обоснование ряда теоретических и практических выводов о совершенствованию правового регулирования указанных отношений.

Для достижения обозначенной цели **необходимо решение следующих задач**:

− *определить* теоретические основы взаимодействия Российской Федерации и её субъектов в федеральном законотворческом процессе с позиции современных представлений о парламентский деятельности, ее взаимосвязи с практикой;

− *рассмотреть* методику оптимизации распределения полномочий при реализации права законодательной инициативы между органами государственной власти Российской Федерации и её субъектами;

− *проанализировать* особенности правового регулирования взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и Правительства Российской Федерации при реализации права законодательной инициативы законодательным (представительным) органом власти субъекта Российской Федерации;

− *выяснить* тенденции правового регулирования взаимодействия Государственной Думы и законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации при реализации последним права законодательной инициативы на примере ряда субъектов Российской Федерации;

− *исследовать* правовые позиции Правового управления Аппарата Государственной Думы при взаимодействии Государственной Думы и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации при реализации последним права законодательной инициативы.

Объектом исследования выступили общественные отношения, возникающие в процессе взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в законодательной деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Предметом исследования являются различные формы взаимодействия (вовлечение, привлечение, участие) органов государственной власти субъекта Российской Федерации в законодательной деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Научная новизна настоящей работы заключается в том, что автором впервые комплексно рассматриваются теоретико-методические вопросы участия законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации в федеральном законотворческом процессе как единого правообразующего состояния.

Определяются роль и значение согласительных процедур с участием федерального законодателя при определении пределов полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и проблем достаточности процедурных гарантий повышения эффективности реализации права законодательной инициативы на всех этапах движения законопроекта. В диссертации представлена практика взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти ряда субъектов Российской Федерации с Федеральным Собранием Российской Федерации.

В результате проведенного анализа сформулирован ряд **положений, которые выносятся на защиту.**

Во-первых, обосновывается идея о том, что федерализм предполагает конструктивное взаимодействие Российской Федерации и её субъектов, *сущностью* которого является соглашение как компромисс, как согласование воль и интересов, а *целью и результатом* выступает разграничение предметов ведения и полномочий, осуществляемых совместно или автономно. В этой связи на постоянную, системную и качественно новую основу необходимо перевести планирование законопроектной работы всеми субъектами права законодательной инициативы. На правовое регулирование негативно влияет недостаток координирующих и плановых начал в деятельности субъектов права законодательной инициативы.

Постоянно расширяющийся массив действующего законодательства требует обоснований кодификации и систематизации принятых нормативных правовых актов. Совет Федерации как палата регионов обязан стать правовым фильтром, той инстанцией, которая не допускала бы принятия некачественных законов и способствовала переводу законотворческого процесса на качественно новый уровень.

Во-вторых, взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации и федеральных субъектов права законодательной инициативы (на примере Правительства Российской Федерации) на стадии подготовки законопроекта осуществляется в форме согласительных и иных сочетающихся с ними процедур и имеет своей целью максимально возможное выполнение требований к содержанию законопроекта, а также выбор оптимального способа внесения законопроекта в Государственную Думу.

В-третьих, переход к формированию депутатского корпуса на пропорциональной основе, практика работы депутатов Государственной Думы V со-

зыва выявили, что наиболее перспективными и требующими правовой регламентации направлениями взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации при подготовке и внесении законопроектов в Государственную Думу являются сотрудничество в партийной сфере, согласование воль и интересов субъектов Российской Федерации, а также сотрудничество в использовании потенциала образовательных и научных организаций.

В-четвертых, необходимы дополнительные процедурные гарантии права на полную и своевременную информацию, права на участие в обсуждении и права на внесение предложений законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации на стадии работы над законопроектом в соответствующем комитете Государственной Думы. Указанные гарантии в силу универсального характера своего содержания должны распространяться также на членов Совета Федерации как лиц, представляющих органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В-пятых, необходимо развитие новых форм взаимодействия между Государственной Думой и законодательными (представительными) органами власти субъектов Российской Федерации при работе над конкретными законопроектами. Наиболее перспективным направлением является использование возможностей представительства законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в федеральном законотворческом процессе в сочетании с надлежащим контролем и субсидиарным исполнением по общему правилу.

В-шестых, нуждаются в более активном внедрении публично-правовые формы обеспечения законодательного процесса, в частности: оптимизация механизма учета мнения субъектов Российской Федерации, результатов проведения независимой общественной экспертизы, организация доступных публичных обсуждений социально значимых законопроектов. Немаловажным фактором привлечения общественности к законотворческой деятельности является повышение доступности для граждан текстов федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, актов местного самоуправления, а также планируемых к принятию нормативных правовых актов.

Методологическую основу исследования составили приёмы и способы познания, выявленные и разработанные юридической наукой и апробированные юридической практикой: общенаучные (системный, исторический, структурно-функциональный и др.), общелогические (анализ, абстрагирование, сравнение, моделирование и др.) и частно-научные (сравнительное правоведение, толкование и др.) методы исследования. Использование перечисленных методов позволило выявить особенности и этапы формирования и развития идей о правовой основе организации взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской

Федерации в законодательной деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации.

В процессе выполнения поставленных задач использованы научные труды ученых в области теории государства и права, истории государства и права, истории политических и правовых учений, конституционного и муниципального права, других отраслей российского права.

Источниковедческую основу исследования составили научные труды отечественных и зарубежных авторов, законодательные акты, иные юридические источники, определяющие контуры организации и функционирования системы взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации в законодательной деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Нормативной основой диссертации выступили разнообразные источники, центральное место среди которых занимает Конституция Российской Федерации 1993 года, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации. Проведен анализ правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, норм ряда федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации, учредительных и законодательных актов субъектов Российской Федерации, регламентов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

При написании автор опирался на личный опыт работы в качестве заместителя начальника Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Теоретическая значимость данного исследования заключается в том, что в диссертационном исследовании впервые комплексно рассматриваются теория и методика участия законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации в законотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации.

Для надлежащей реализации права законодательной инициативы автором изучены проблемы достаточности, полноты и взаимосвязанности процедурных гарантий, обеспечивающих как максимально эффективную подготовку законопроекта, так и максимально эффективное участие в работе над таким законопроектом. Такая эффективность не является самоцелью, но выступает необходимым условием сбалансированной конкретизации разграничения предметов ведения Конституцией Российской Федерации и одним из важнейших способов реализации конституционного принципа равноправия субъектов Российской Федерации.

Практическая значимость данного исследования состоит в том, что на основе проведенного анализа были сформулированы предложения по совершенствованию нормативного регулирования изучаемых отношений. Представляется, что эти предложения могут быть учтены и использованы при регламентации деятельности как законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации, так и Федерального Собрания Российской Федерации. Кроме того, результаты работы используютсяв преподавательской деятельности.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре теории и истории государства и права Юридического института (Санкт-Петербург). Содержащиеся в ней основные положения, выводы и предложения опубликованы в виде монографии, в ряде статей в научных журналах и представлены в тезисах и научных сообщениях на международных и российских научных и научно-методических конференциях, семинарах, «круглых столах».

Автор принимал участие в работе трех ежегодных межвузовских научно-теоретических конференций «Политика. Власть. Право» (Санкт-Петербург, 2007-2009 гг.), Международной научно-практической конференции «Личность, право, государство: история, теория, практика» (Санкт-Петербург, 24-25 ноября 2006 г.), II-V Международных научно-практических конференций «Оптимизация законодательного процесса: вопросы теории и практики» (Санкт-Петербург, 2007-2009 гг.).

Основные положения диссертации также отражены в научно-методическом пособии по разработке законопроектов в современной России[5], в научных статьях, включая журнал, рекомендованный ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для публикаций материалов по докторским и кандидатским диссертациям.

Кроме того, отдельные выводы и предложения диссертации были использованы при подготовке Информационно-аналитических бюллетеней Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, аналитических материалов Правового управления Аппарата Государственной Думы, о чём имеются соответствующие акты о внедрении.

Положения и выводы диссертации апробированы в процессе практической деятельности автора.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, состоящих из шести параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложения.

[5] См.: Научно-методическое пособие по разработке законопроектов в современной России. – М.: Издание Государственной Думы, 2009.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновываются: актуальность, научная новизна и практическая значимость темы, определяются цели и задачи исследования, дается характеристика методологической основы работы, формулируются теоретическая и практическая значимость научного исследования и излагаются основные положения, выносимые на защиту.

Глава первая – «Теоретические основы взаимодействия Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в законотворческом процессе» – состоит из трех параграфов и посвящена исследованию содержания правового регулирования указанного взаимодействия на федеральном и региональном уровнях.

В первом параграфе – *«Законотворчество как основная функция в механизме осуществления государственной власти»* – раскрываются основные составляющие взаимодействия органов государственной власти в законотворческом процессе в целях обеспечения полноценного и эффективного партнерства федеральных и региональных органов государственной власти.

Диссертант исходит из того, что проблема правотворчества вообще (а законотворчества – в особенности) как одной из форм государственной деятельности, как важнейшей составной части всего процесса правообразования, государственного руководства обществом приобретает в настоящее время особое значение, является непререкаемо актуальной и перспективной в сфере государственно-правовой жизни.

Законодательная функция выступает основным направлением деятельности не только парламента, но и всех остальных субъектов права законодательной инициативы, причастных к ее реализации. Источником законодательной власти парламента является народ, учредивший на конституционном уровне представительный орган и делегировавший ему часть своих суверенных прав. Представительная природа парламента, таким образом, является его основным свойством, сущностной характеристикой[6].

Активизация работы парламента, отмечающийся рост законотворчества выдвигает на первый план задачу содержания и качества законов, их социальность и значимость. Бесспорно, решение этой задачи зависит от эффективной надлежащей деятельности Федерального Собрания Российской Федерации, обязательного соблюдения им определенных правотворческих процедур, его взаимодействия с институтами гражданского общества, в особенности - с уче-

[6] См.: О состоянии законодательства в Российской Федерации: Мониторинг правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики /Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2008 года. С. 97-98 //www.sovfed.ru

том федеративности Российского государства – с субъектами Российской Федерации.

В диссертации отмечается недостаточность внимания институтам гражданского общества, обеспечению их активного участия и использования их потенциала в проведении общественных экспертиз проектов законов, а также общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления и принимаемыми ими решениями.

Далее автор рассматривает теоретические аспекты правотворчества, правообразования, анализирует особые обстоятельства (факторы), оказывающие воздействие на процесс формирования права, отмечает, что классовая тональность в определениях правотворчества постепенно стала вытесняться общесоциальной тональностью.

При анализе правотворчества отмечается, что в современный период обращается внимание на связанность правотворческой деятельности с формированием соответствующих источников права. Так, под правотворчеством понимают вид государственной деятельности, в результате которой воля народа (класса, социальной группы, политических сил, стоящих у власти) выражается в норме права в виде определенного источника права[7]. И это естественно, так как право как модель социальной организации для того, чтобы стать регулятором общественных отношений, должно получить какое-то внешнее выражение. В правовой доктрине формы, с помощью которых государственная воля становится юридической нормой, обозначаются условным термином «источник права».

Анализируя существующие в теории государства и права воззрения на понятие правотворчества, автор обращает внимание на противоречивость взглядов исследователей на проблему связанности правотворческой деятельности именно с деятельностью государства как публичной организации. В некоторых случаях, как известно, государство в лице своих представительных органов санкционирует правовые нормы, издаваемые иными специально уполномоченными субъектами права (например, крупными общественными объединениями).

Автор считает, что выражаемая в правотворчестве государственная воля для обеспечения эффективности принимаемых государственных решений, их легитимности должна в идеале базироваться на согласовании интересов социальных субъектов, выявлять согласованный «общий» интерес, согласованную волю. Однако ради справедливости стоит отметить, что на практике это происходит далеко не всегда, в конечном счете государственная воля является решающей.

Во втором параграфе – *«Понятийная характеристика правотворчества в современной России»* – рассматриваются теоретические вопросы право-

[7] См.: *Комаров С.А.* Общая теория государства и права. – СПб., 2001. С. 203.

творческой деятельности, включая углубленный анализ видов правотворчества на различных уровнях реализации государственной власти, взаимосвязь источника права и правовой нормы, иерархию источников права и т.п.

Рассматривая первую проблему, следует отметить, что совершенно справедливо в юридической литературе правотворчество современной России разграничивается на первоначальное и вторичное. Относительно федерального уровня отмечается, что указы Президента Российской Федерации могут носить нормотворческий характер, следовательно, наряду с актами федеральных законодательных органов являются актами первоначального правотворчества, так как содержат нормы права и посвящены общим вопросам. Акты Правительства Российской Федерации принимаются на основе закона, то есть в пределах компетенции, определенной законом, и во исполнение закона, иными словами, в развитие его предписаний. Развитие может означать конкретизацию предписаний закона либо логическое дополнение общих предписаний закона, что следует рассматривать как вторичное правотворчество, имеющее, однако, общегосударственное значение. К сфере вторичного правотворчества с этой позиции стоит отнести и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

Диссертант исходит из того, что правотворчество характеризуется своей собственной, особенной организационно-правовой природой и, кроме того, способствует объективному понятийному признанию правотворческой деятельности, которая таковой законодательно не является, в частности, в силу известного принципа разделения властей (например, судебного правотворчества Конституционного Суда Российской Федерации в ходе судебного нормоконтроля), а также собственной правотворческой деятельности органов, которые обособлены от государства, не входят в систему органов государственной власти Российской Федерации (когда признается именно правотворчество органов местного самоуправления). Кроме того, данное понимание, на наш взгляд, не способствует реализации принципа законности правотворческого процесса современной России, вызывает такое, в частности, явление, как «законодательное нормотворчество органов исполнительной власти», и т.д. Диссертант считает, что многие существующие в области понятийной характеристики правотворчества проблемы кроются в рамках понятия «источник права».

Далее в диссертации рассматриваются проблемы непосредственного и делегированного правотворчества. Непосредственное правотворчество является *собственно правотворчеством*, поскольку осуществляется органами, для которых правотворческая деятельность – основная функция в механизме осуществления власти.

Следует, прежде всего, отметить, что советская правовая наука в целом негативно относилась к институту делегирования нормотворческих полно-

мочий, определяя его как институт буржуазного права, ведущий к ограничению компетенции выборного представительного органа (парламента), к усилению исполнительной власти. Следствием такого подхода явилось отсутствие специальных разработок данной проблемы. Лишь в 1997 году в журнале «Государство и право» появилась научная статья «Делегированное законодательство», авторы которой рассмотрели природу соответствующего института на примере конституционного законодательства европейских государств и высказали некоторые рекомендации относительно возможности его использования в современной России[8].

Действующая Конституция Российской Федерации в ряде случаев (ст. 78, 79) прямо предусматривает возможность делегирования правотворческих полномочий. При этом в Конституции Российской Федерации ни слова не говорится о возможности делегирования законодательными органами государственной власти своих полномочий как Президенту Российской Федерации, так и исполнительным органам власти. Возможность делегирования нормотворческих полномочий предусмотрена в законодательстве ряда субъектов Российской Федерации (например, в Республике Адыгея).

Далее в диссертации дается отличие поручения от делегирования полномочий, определяется процедура делегирования нормотворческих полномочий. Высказывается авторская позиция относительно так называемого законозаменяющего правотворчества Президента Российской Федерации, а также возможности осуществления собственной правотворческой деятельности органами местного самоуправления.

В целом диссертант приходит к выводу о том, что под правотворчеством следует понимать вид государственной юридической деятельности уполномоченных субъектов, для которых правотворческая деятельность – основная функция в механизме осуществления власти (а также граждан посредством референдума) по формированию источников права (характеризующихся общегосударственным значением, регламентирующих права и обязанности свободных лиц в государстве), ориентированный на целенаправленный процесс анализа тенденций развития личности, общества и государства, познания и оценки их правовых потребностей, формирования и принятия правовых актов данными субъектами в рамках соответствующих (как юридически фиксированных, так и неформальных) процедур.

В третьем параграфе – *«Взаимодействие субъектов права законодательной инициативы в законотворческом процессе»* – рассматриваются позитивные и негативные особенности взаимодействия субъектов права в законотворческом процессе, излагаются теоретические идеи относительно различий в юридической терминологии.

[8] См.: *Троицкий В.С., Морозова Л.А.* Делегированное законодательство // Государство и право. 1997. № 4. С. 91–99.

Основным препятствием к нормальному, полноценному взаимодействию субъектов права законодательной инициативы в законотворческом процессе является отсутствие гармонизированной системы нормативного, в том числе законодательного, регулирования отношений с участием субъектов права законодательной инициативы в процессе подготовки законопроекта, его внесения в законодательный (представительный) орган, подготовки к рассмотрению, а также в ходе его рассмотрения. Можно отметить также и нежелание сотрудничать в ходе подготовки законопроекта. Причиной такой ситуации может быть несогласие по отдельным положениям проектов одного и того же закона либо нежелание привлекать к сотрудничеству других субъектов права законодательной инициативы из-за опасения потерять контроль над ходом работы.

Препятствием к взаимодействию субъектов права законодательной инициативы и других участников законотворческого процесса также является отсутствие общего и обязательного для всех из них плана законопроектной деятельности. Однако для создания такого плана необходимо обеспечить участие всех субъектов права законодательной инициативы в его разработке, что представляется крайне трудоемким и сложным в организации процессом. Тем не менее этой проблеме следует уделять особое внимание, поскольку планирование законотворческой деятельности является необходимой ее составляющей, ориентирует субъектов права законодательной инициативы на актуальные проблемы в действующем законодательстве и, кроме того, может служить «своеобразным фильтром» законодательных инициатив, предотвращая внесение в законодательный (представительный) орган разрозненных, противоречивых законопроектов в отсутствие ключевых законов, положения которых они могли бы развивать. Имеющаяся практика показывает, что лишь Правительство Российской Федерации наиболее полно установило процедуру появления и обоснования предложений о создании новых или об изменении (дополнении) существующих норм, в том числе за счет утверждения плана своей законопроектной деятельности.

Между тем первое, что бросается в глаза при сравнении зарубежной практики с российской, – нигде в мире нет такого количества субъектов права законодательной инициативы, как в Российской Федерации, – 705.

Сокращение числа субъектов права законодательной инициативы все чаще рассматривается не как отход от демократических начал в организации законотворческой деятельности, а как способ повысить эффективность законодательного процесса. Показателен в данном случае опыт законодательной деятельности в Японии, где подавляющую часть законопроектов вносит правительство, к моменту внесения в законодательный орган законопроект проработан и согласован со всеми участниками законодательного процесса в та-

кой степени, что процент отклоненных в ходе рассмотрения проектов сведен к минимуму.

Диссертант поддерживает идею о повышении роли Совета Федерации в законодательном процессе, в частности, предоставления ему полномочия по предварительному рассмотрению законодательных инициатив субъектов Российской Федерации, их анализу, укрупнению и внесению в Государственную Думу на правах субъекта права законодательной инициативы. Если принять во внимание общую тенденцию к сокращению числа субъектов права законодательной инициативы, а также сохранение при этом за субъектами Российской Федерации возможности участия в федеральном законотворческом процессе за счет изменения механизма реализации права законодательной инициативы, такое предложение представляется разумным. При этом также отмечается возможность Совета Федерации активно взаимодействовать с другими субъектами права законодательной инициативы и Правительством Российской Федерации, в частности, для оптимизации федерального законотворческого процесса в целом.

При меньшем количестве субъектов права законодательной инициативы, а, следовательно, внесенных на рассмотрение законопроектов, но при этом более высоком профессионализме указанных субъектов права законодательной инициативы и, как следствие, более высоком качестве подготавливаемых и вносимых на рассмотрение законопроектов становится выше эффективность законодательного процесса. Кроме того, за счет меньшего количества, но более высокого качества законопроектов уменьшаются издержки законодательной деятельности ввиду отсутствия необходимости рассматривать бесперспективные проекты, подготовленные непрофессиональными участниками законотворческого процесса.

Отсюда проблема повышения организованности, научности и качества разработки законопроектов субъектами права законодательной инициативы, согласования их воль и интересов.

Наиболее показательны в этом отношении законодательные инициативы субъектов Российской Федерации. В 2008 году на рассмотрении в Государственной Думе находилось около тысячи законопроектов, внесенных законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации (в том числе совместно с другими субъектами права законодательной инициативы) в 1996–2009 годах, в том числе внесенных в 1996 году – 3 законопроекта, в 1997 – 4, в 1998 – 2, в 1999 – 2, в 2000 – 8, в 2001 – 3, в 2002 – 16, в 2003 – 39, в 2004 – 68, в 2005 – 264, в 2006 – 563, в 2007 – 513, в 2008 – 570, в 2009 – 278 законопроектов.

Всего в 2009 году Президентом Российской Федерации было подписано и официально опубликовано 44 федеральных закона, проекты которых были внесены в Государственную Думу законодательными (представительными)

органами государственной власти субъектов Российской Федерации, что от общего числа федеральных законов (включая кодексы), подписанных Президентом Российской Федерации и официально опубликованных в 2009 году, составляет около 11,2 %.

В числе способов повышения эффективности законотворческого процесса также следует указать на мониторинг эффективности введенного правового регулирования и усиление информационно-правового обеспечения правотворческих решений.

Диссертант отмечает необходимость четкого разграничения таких базовых понятий, как правотворчество в целом и правотворческий процесс, исследует различные основания классификации соответствующих видов правотворчества (круг субъектов правотворчества; в зависимости от формируемых источников права; в зависимости от значимости правотворческой деятельности и др.), дает анализ соотношения понятий «правотворчество» и «законотворчество». Делается вывод о том, что законотворческая деятельность в России является важнейшим видом правотворчества, основным способом реализации правоустанавливающей функции государства.

Далее излагаются теоретические идеи относительно различий в юридической терминологии, соотношения понятий «законодательный процесс», «законодательная деятельность», «законотворчество», «законотворческий процесс» применительно к понятиям «правотворчество», «правосознание», «законодательство», «источник права», «закон» и т.п.

Автор считает, что законодательная деятельность – важнейшая форма правотворчества в современной России. На ее субъектов государством возложена серьезнейшая задача по формированию законодательной базы Российской Федерации и ее субъектов. Для плодотворного решения данной задачи необходимо четко ориентироваться в сложном комплексе теоретико-практических проблем организационно-правового порядка законодательного процесса. Сопоставление законодателем понятийных характеристик важнейших категорий данного процесса, предельное внимание к выработанным юридической наукой и практикой путям решения соответствующих проблем позволят хотя бы на шаг приблизиться к пока еще призрачной цели построения в Российской Федерации подлинно правового государства.

Правотворчество имеет тесную связь с правоприменением, поскольку именно в процессе применения норм права определяется реальная эффективность всего процесса создания нормативных правовых актов, и в первую очередь самих правовых актов как универсального «продукта» правотворчества.

Рассматривая проблему согласования воль и интересов в процессе правотворчества, диссертант отмечает его роль, значение, влияние на состоя-

ние законности в государственно-организованном российском обществе, на соответствующий режим законности.

Анализ эффективности правотворчества в целом, и в первую очередь законотворчества, важен и в связи с тем, что обеспечение эффективности правотворческой деятельности, ее оптимизации и совершенствования выступает одним из основных направлений повышения эффективности как всего правового воздействия в целом, так и правового регулирования в частности, включая и восполнение пробелов в праве.

Специальное место уделено роли и значению правотворческой правовой политики. Необходимо отметить, что русские дореволюционные юристы (Б.А.Кистяковский, С.А.Муромцев, Н.М.Коркунов, Г.Ф.Шершеневич, П.И.Новгородцев, Л.И.Петражицкий и др.) рассматривали правовую политику как прикладную науку, призванную оценивать действующее законодательство и способствовать выработке более совершенного права. Это, конечно, слишком узкое и утилитарное понимание явления. Современный смысл данной категории гораздо сложнее и шире. К тому же речь тогда шла, как правило, не о правовой политике, а о политике права, что не совсем одно и то же. Диссертант солидарен с позицией О.Ю.Рыбакова, что отсутствие официально признанной правовой политики никогда не избавляет государство от ежедневной необходимости внимания к содержанию законов, их целям и задачам, формированию определенных типов отношений внутри и вовне государства[9].

Правотворческие органы Российской Федерации как важнейшие субъекты реализации правовой политики должны опираться на ее стержневые принципы: 1) финансово-экономическую и социальную обусловленность; 2) научную обоснованность; 3) предсказуемость и прогнозируемость; 4) легитимность, демократический характер; 5) гуманность и нравственные начала; 6) справедливость; 7) гласность; 8) сочетание интересов личности и государства; 9) приоритетность прав человека; 10) соответствие международным стандартам; 11) законность[10].

Правовая политика выступает как форма выражения публичных интересов государства. Важнейшее свойство правовой политики – ее государственно-волевой характер, властно-императивное содержание. Правовая политика, во-первых, основывается на праве и связана с правом; во-вторых, осуществляется правовыми методами; в-третьих, охватывает главным образом правовую сферу деятельности; в-четвертых, опирается, когда это необходимо, на государственное принуждение; в-пятых, является публичной,

---

[9] См.: *Рыбаков О.Ю.* Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 72.

[10] См.: Теория государства и права / М.И. Байтин, В.В. Борисов и др.; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 2001. С.650.

официальной; в-шестых, отличается нормативно-организационными началами.

Таким образом, совершенствование и оптимизация правотворческой деятельности – важнейшая предпосылка нормализации общественных взаимоотношений, повышения эффективности их правового регулирования в целом, важный шаг на пути реализации пока еще лишь конституционной декларации правового государства.

Во второй главе – «Методика оптимизации участия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законотворческом процессе» – рассматривается взаимодействие законодательного и иных органов власти субъекта Российской Федерации при осуществлении права законодательной инициативы как юридической процедуры.

В первом параграфе – *«Оптимизация участия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в федеральном законотворческом процессе»* – объясняются основные направления оптимизации участия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в федеральном законотворческом процессе.

Диссертант специально подчеркивает, что в последнее десятилетие в государственно-правовой сфере все активнее обращается внимание на то, что существующий в настоящее время законодательный процесс не способствует в должной мере повышению качества законодательства, оно по-прежнему страдает: большим объемом юридических коллизий между нормами одного закона, нормами разных законов, законами и подзаконными актами; множественностью нормативных актов, загромождающих массив действующего законодательства; необоснованностью введения новых терминов, что, в свою очередь, порождает разночтения и противоречия; несвоевременным признанием утратившими силу актов или их положений, которые фактически не действуют, и т.д.[11].

В силу этого значительно возрос интерес к анализу процессов, направленных на достижение более высокого результата в деятельности различных органов государственной власти – то есть оптимизации, которая представляет собой совокупность процессов, определенных действий. Говоря об оптимизации, следует исходить из того, что соответствующие органы сохраняют свою функциональность, хотя оптимизация подразумевает в отдельных случаях и удаление избыточных функций.

[11] См. подроб.: О состоянии законодательства в Российской Федерации: Мониторинг правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики /Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2009 года (проект) //www.sovfed.ru

Термин «оптимизация» берет свое начало от глагола «оптимизировать» через прилагательное «оптимальный», появившееся в словарях в середине 60-х годов прошлого столетия. Он трактуется как «составлять, просчитывать программу, наиболее приемлемую модель организации чего-либо».

«Оптимизация» (лат. optimus – наилучший) следует определить как выбор наилучшего (оптимального – наиболее приемлемого) варианта достижения цели и решения задач при функционировании государственного органа[12].

В Конституции Российской Федерации за законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации закреплено право законодательной инициативы. Как свидетельствует практика, их законопроектная активность различна. Например, в 2009 году 62 законодательных (представительных) органа государственной власти субъектов Российской Федерации внесли в Государственную Думу 278 законопроектов, тогда как в 2008 году 79 законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации внесли в Государственную Думу 570 законопроектов. Таким образом, наметилось снижение законопроектной активности указанных органов[13].

При этом законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, входящие в Центральный федеральный округ, внесли 67 законопроектов (около 24,1 % от общего числа внесенных); в Северо-Западный федеральный округ, - внесли 81 законопроект (около 29,1 % от общего числа внесенных); в Южный федеральный округ, - внесли 16 законопроектов (около 5,7 % от общего числа внесенных); в Приволжский федеральный округ, - внесли 63 законопроекта (около 22,7 % от общего числа внесенных); в Уральский федеральный округ, - внесли 11 законопроектов (около 3,9 % от общего числа внесенных); в Сибирский федеральный округ, - внесли 21 законопроект (около 7,5 % от общего числа внесенных); в Дальневосточный федеральный округ, - внесли 19 законопроектов (около 6,8 % от общего числа внесенных).

Таким образом, наибольшее число законопроектов в 2009 году в Государственную Думу внесли законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, входящие в Северо-Западный федеральный округ, а наименьшее число – законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, входящие в Уральский федеральный округ.

Для сравнения: в 2008 году наибольшее число законопроектов (118, или около 20,7% от общего числа внесенных) внесли законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, входящие в Центральный федеральный округ, а наименьшее (46, или около

[12] См., напр.: Современный словарь иностранных слов. – М.: Русский язык, 1993. С. 64.
[13] http://sunwww.duma.gov.ru/zakon/objects/obzor2009/obzor2009.doc

8,1% от общего числа внесенных) – законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, входящие в Дальневосточный федеральный округ.

Учитывая участие законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в законодательной деятельности Государственной Думы, следует рассматривать его как одно из обязательных условий принятия наиболее адекватного и целесообразного решения при формулировании нормы федерального закона.

Оптимизация участия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации во многом зависит от учета мнения субъектов Российской Федерации, что должно обеспечиваться всей совокупностью процедурных гарантий реализации их права законодательной инициативы при принятии решения федеральным органом, разумной практикой их использования и особенностью организации и внутренней процедуры принятия решений взаимодействующими субъектами, а не введением жесткого запрета на принятие закона без обязательного одобрения определенной части субъектов Российской Федерации. Речь в большинстве случаев должна идти о политических партиях и парламентских фракциях, а именно о практике взаимодействия между федеральными и региональными органами государственной власти.

Методика как система правил выполнения работы по участию законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законотворческом процессе по общепринятому (в словарях) определению предназначена для универсальной формализации такого участия с целью единообразного и качественного использования предоставленных прав. Особое внимание должно быть уделено обеспечению не только правовой экспертизы законопроектов, но и разработке на основании принципов, регламентных норм такого участия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которое оттеняло бы особую общественную значимость, эффективность при формировании правовой политики Государственной Думы.

Возведение в ранг общего правила обязательности согласия субъектов Российской Федерации в условиях двухпалатного парламента есть не что иное, как констатация неэффективности взаимодействия палат законодательного органа, одна из которых, собственно, и представляет субъекты Российской Федерации. Разумеется, интересы палаты и интересы субъекта Российской Федерации не могут быть во всех случаях тождественными при том, что в такой трактовке у них предполагается один и тот же носитель – член Совета Федерации. Достаточным средством урегулирования такого взаимодействия является непосредственное участие представителей законодательных органов

субъектов Российской Федерации в деятельности Федерального Собрания Российской Федерации.

Следует констатировать недостаточную эффективность механизма взаимодействия самой верхней палаты (вернее, её членов) и органов государственной власти субъектов Российской Федерации с точки зрения не только и не столько нормативного регулирования, сколько текущей практики (зачастую к тому же не документируемой) решения вопросов передачи информации, её реализации и обратной связи.

Более того, даже при условии признания факта такой неэффективности диссертант исходит из приоритетности решения проблемы надлежащего урегулирования процесса взаимодействия членов Совета Федерации и законодательных органов субъектов Российской Федерации перед решением того, должны ли представители последних во всех случаях давать согласие при принятии федеральных законов. Долгосрочный и существенный эффект решения первой проблемы указывает на то, что второе решение представляет собой паллиатив, прибегать к которому следует лишь при полной неясности в решении более приоритетного вопроса.

В силу вышеизложенного участие субъектов Российской Федерации в законодательной деятельности должно рассматриваться нами двояко: через участие самих законодательных органов субъектов Российской Федерации (их представителей) в работе Государственной Думы и через участие членов Совета Федерации, учитывая возможность эффективного представительства последними интересов субъектов Российской Федерации.

Вопрос об участии законодательного органа субъекта Российской Федерации в законодательной деятельности Государственной Думы имеет значение применительно к следующим ситуациям. В тех случаях, когда законодательный орган субъекта Российской Федерации выступает субъектом права законодательной инициативы путем внесения законопроекта или путем внесения поправок к законопроекту, внесенному иным субъектом права законодательной инициативы; когда законодательный орган субъекта Российской Федерации посредством своих представителей или иным путем участвует в согласительных процедурах относительно какого-либо законопроекта без реализации своего права законодательной инициативы (т.е. без внесения поправок от своего имени) или законодательный орган субъекта Российской Федерации посредством своих представителей или иным путем участвует в формировании программы законопроектной деятельности.

Далее в диссертации показана роль и значение ключевого органа в законотворческой деятельности – комитета Государственной Думы, объясняется публичность его заседаний и гарантированность участия в них представителей законодательных органов субъектов Российской Федерации в целях реализации права на информацию.

Субъектами права на информацию должны быть признаны в равной мере и законодательные органы субъектов Российской Федерации, и Государственная Дума (в лице ответственного комитета). Информация должна освещать содержание законопроекта и сопроводительных документов; сроки внесения поправок и иных предложений; информацию о времени заседаний ответственного комитета; решение о результате рассмотрения внесенных поправок и иных предложений, протокол и стенограмму заседания; мотивировку принятого решения и документы, на которых основана позиция ответственного комитета (заключения Правового управления Аппарата Государственной Думы, независимых экспертов, федеральных органов исполнительной власти); итоговое содержание законопроекта; ход обсуждения законопроекта в ответственном комитете (стенограммы и протоколы); позицию субъектов права законодательной инициативы относительно решения и мотивировки ответственного комитета; изменения в законопроекте между чтениями законопроекта; перечень субъектов права законодательной инициативы и иных лиц, принимавших участие в разработке законопроекта.

По существу, речь должна идти о *формировании полноценного «досье закона»*. Такое досье должно быть общедоступным после принятия закона, вступления его в силу и утраты им силы. Такое досье, помимо вышеперечисленной информации, может включать в себя: перечень федеральных законов, действие которых было отменено данным вступившим в силу законом, а равным образом нормативным правовым актом, принятым во исполнение данного федерального закона (если речь идет, например, о кодифицированных актах); перечень федеральных подзаконных актов, принятых во исполнение данного закона, а равным образом по предмету данного закона (т.е. действовавших до вступления закона в силу) с пояснительными записками и иными документами, на основании которых были приняты данные акты; перечень актов высших органов судебной власти по применению данного закона и иных актов, включенных в такое досье (имеются в виду акты Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, окружных арбитражных судов и президиумов областных и приравненных к ним судов общей юрисдикции и военных судов); перечень международных договоров по предмету данного закона; перечень законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, принятых во исполнение данного закона, а равным образом по предмету данного закона (т.е. действовавших до вступления закона в силу); по возможности тексты нормативных и иных правовых актов иностранных государств и международных организаций, в том числе в случае использования опыта таких государств при разработке законопроекта.

Участие законодательных (представительных) органов государственной власти в федеральном законотворческом процессе диссертант рассматривает как обязанность при реализации ими своих полномочий.

Проблема эффективности взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации сегодня не менее масштабна, чем сама проблема разграничения предметов ведения и полномочий. В настоящее время более половины всех федеральных законов, регулирующих общественные отношения в различных сферах жизни, устанавливают для решения отдельных вопросов обязательность согласованных действий федеральных и региональных органов государственной власти.

Современная практика согласования интересов и организации взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в процессе реализации ими своих полномочий не имеет своего нормативного закрепления, за исключением единичных случаев, которые могут не приниматься во внимание из-за фрагментарности регулируемых ими предметов и узости круга субъектов взаимодействия. В большинстве случаев в действующем законодательстве не определяется, в каких организационных формах и в виде каких решений должно осуществляться взаимодействие между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Такая ситуация, безусловно, отражается на эффективности их взаимодействия и не может устраивать ни федеральные органы государственной власти, ни органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Отсюда совершенно очевидно, что необходимо правовое закрепление механизмов организации взаимодействия, реализации и контроля исполнения решений, основанных на согласовании интересов федеральных и региональных органов власти. Решению этой проблемы во многом будет способствовать принятие проекта федерального закона «О взаимодействии федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации ими своих полномочий». Основные его положения стали предметом диссертационного исследования.

Взаимодействие Российской Федерации и её субъектов в законодательном процессе может происходить в разных формах: *вовлечение, привлечение и участие*, причём участие законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации в законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации есть наиболее активная форма проявления взаимодействия Российской Федерации и её субъектов.

Во втором параграфе – *«Правовые позиции Правового управления Аппарата Государственной Думы при взаимодействии с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской*

Федерации» – рассматриваются особенности взаимодействия Правового управления Аппарата Государственной Думы и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации при осуществлении им права законодательной инициативы.

Одной из функций, осуществляемых Правовым управлением Аппарата Государственной Думы, закрепленных в Регламенте Государственной Думы и Положении о Правовом управлении Аппарата Государственной Думы, является оказание законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации содействия в определении предмета законодательного регулирования законопроектов, подготавливаемых или подготовленных к внесению в Государственную Думу, и в предварительной оценке их концептуальных положений, оказание им методической помощи в организации правовой экспертизы подготовленных к внесению в Государственную Думу законопроектов. Для оказания правового содействия необходимы обращения (запросы) законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в Правовое управление Аппарата Государственной Думы за оказанием такого правового содействия.

Запрос как форма *привлечения* государственных гражданских служащих Правового управления Аппарата Государственной Думы на этапе подготовки законопроекта (после предварительной консультации) методически оправдана и способствует ее оптимизации.

В 2009 году 34 законодательных (представительных) органа государственной власти субъектов Российской Федерации обратились за оказанием указанного содействия по 125 законопроектам. При этом следует отметить, что только одно Государственное Собрание - Курултай Республики Башкортостан (Приволжский федеральный округ) обратилось за оказанием указанного содействия по 20 законопроектам.

Для сравнения: в 2008 году 31 законодательный (представительный) орган государственной власти субъектов Российской Федерации обратился за оказанием указанного содействия по 124 законопроектам. При этом следует отметить, что только одна Самарская Губернская Дума (Приволжский федеральный округ) обратилась за оказанием указанного содействия по 27 законопроектам. В 2007 году только 6 законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации обратились за оказанием указанного содействия по 8 законопроектам. Это свидетельствует о значительно увеличившейся заинтересованности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в оказании им соответствующего правового содействия по законопроектам, подготавливаемым или подготовленным ими к внесению в Государственную Думу. Вместе с тем, как показывают приведенные данные, у многих

законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации такая заинтересованность отсутствует.

Далее в диссертации приводятся конкретные примеры оказания правового содействия в Правовом управлении законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом эти примеры не являются иллюстрацией исчерпывающего перечня недостатков законопроектов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, они показывают, что недостатки законодательных инициатив субъектов Российской Федерации типичны и свидетельствуют о необходимости оказания им правового содействия со стороны Правового управления. И хотя в каждом из рассматриваемых примеров в своих ответах Правовое управление отмечало, что в соответствии с Регламентом Государственной Думы Правовое управление может проводить правовую экспертизу только внесенных в Государственную Думу законопроектов, а также проектов постановлений палаты и проектов иных документов, которые принимаются или утверждаются постановлениями Государственной Думы, и в связи с этим по тому или иному проекту Правовое управление может лишь высказать свое мнение, не подлежащее обязательному использованию в правоприменительной практике, это мнение в большинстве случаев рассматривалось субъектами Российской Федерации как профессиональное и, как правило, находило свое отражение как при принятии законопроектов законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, так и при внесении ими законопроектов в Государственную Думу.

В третьем параграфе – *«Меры по повышению эффективности взаимодействия Государственной Думы и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в законотворческой деятельности»* – рассматривается идея консолидированных инициатив, объем права законодательной инициативы, качество законотворческой деятельности, определяемое четкой координацией и конструктивным сотрудничеством между Государственной Думой и законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Диссертант считает, что весьма эффективными могут быть так называемые «консолидированные инициативы» субъектов права законодательной инициативы. Например, из 966 законопроектов, внесенных в Государственную Думу субъектами Российской Федерации, входящими в Центральный федеральный округ, в последнее время было принято (одобрено) 63, что составляет лишь 6,6 процента от общего количества. Субъектами Российской Федерации законопроекты вносятся, как правило, в целях решения проблем, с которыми сталкиваются в процессе правоприменения граждане, организации,

органы государственной власти, органы местного самоуправления. Видимо, этим объясняется большое количество аналогичных законопроектов, вносимых субъектами Российской Федерации.

Так, например, Законодательным Собранием Тверской области третьего созыва был внесен проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», предусматривающий усиление ответственности за нарушение правил обращения с ломом и отходами цветных и черных металлов. За период нахождения этого проекта в Государственной Думе (с 2005 по 2008 годы) поступило еще шесть аналогичных проектов, в том числе четыре от субъектов Российской Федерации. Государственная Дума рассматривает такие инициативы каждого субъекта Российской Федерации как самостоятельные и в зависимости от того, на какой стадии законодательного процесса они поступили в Государственную Думу, либо возвращает их, либо отклоняет.

Таким образом, очевидна необходимость консолидации усилий субъектов Российской Федерации. Этому может способствовать процедура совместных или консолидированных законодательных инициатив субъектов Российской Федерации, которая активно обсуждается в последнее время. Согласованность действий субъектов Российской Федерации позволит избежать дублирования при внесении законопроектов, а это существенно сократит количество законопроектов, как находящихся на рассмотрении в Государственной Думе, так и отклоняемых ею.

Субъектам Российской Федерации необходимо повысить уровень взаимодействия друг с другом в законотворческой работе, так как нужно будет согласовывать сроки принятия решений, определять, какой именно субъект Российской Федерации будет направлять совместную инициативу в Государственную Думу, Правительство Российской Федерации (если требуется его заключение), представлять её при рассмотрении в Государственной Думе, взаимодействовать с ее комитетами и Аппаратом при прохождении законодательной инициативы. Предстоит выработать механизм оперативного обмена информацией.

Государственной Думе необходимо будет установить процедуры внесения и рассмотрения совместных инициатив; регламентировать координацию действий субъектов Российской Федерации; определить само понятие консолидированной законодательной инициативы и является ли таковой инициатива, внесенная двумя субъектами Российской Федерации, либо это должна быть инициатива одной трети или какого-то иного количества субъектов Российской Федерации, можно ли назвать консолидированной инициативу, внесенную совместно субъектом Российской Федерации и депутатами Государственной Думы или иными субъектами права законодательной инициативы.

Желательно, чтобы в интересах субъектов Российской Федерации непосредственно в Регламенте Государственной Думы были установлены сроки подготовки консолидированной законодательной инициативы к рассмотрению Государственной Думой.

Сбор необходимой информации для составления финансово-экономического обоснования проекта зачастую вызывает сложности у субъектов Российской Федерации. Возможность представления для консолидированных законодательных инициатив расчетов применительно к субъектам Российской Федерации – инициаторам совместной инициативы могла бы стать гарантией того, что такие законодательные инициативы не будут возвращены по формальным основаниям. Как один из вариантов возможно установить, что это правило распространяется на консолидированные законодательные инициативы от определенного количества субъектов Российской Федерации.

Предлагаем закрепить в Регламенте Государственной Думы гарантии того, что концепция совместного законопроекта в процессе рассмотрения будет сохранена и не претерпит изменений.

Субъектами Российской Федерации принимаются решения о поддержке законодательных инициатив коллег, которые практически бессмысленны и с правовой, и с процедурной точек зрения. Закрепление процедуры присоединения субъектов Российской Федерации к законодательным инициативам коллег, уже внесенным в Государственную Думу, позволило бы частично решить проблему большого количества альтернативных законодательных инициатив и предоставило бы возможность субъектам Российской Федерации совместными усилиями отстаивать свои интересы.

И количественные, и качественные характеристики участия в федеральном законотворчестве законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации свидетельствуют, как показывают приведенные примеры, о случайном, несистематическом характере такого участия. При этом и сами законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации довольно невысоко оценивают свою роль и степень влияния на законодательный процесс в Государственной Думе.

Улучшить взаимодействие между органами законодательной власти и аппаратами можно также, создав единую систему информации, унифицировав методологию разработки и экспертизы законопроектов, повысить качество методического и информационно-аналитического обеспечения законодательной деятельности. Данное взаимодействие позволит иметь оперативную информацию о реальных проблемах и интересах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и в связи с этим отработать необходимую законодательную инициативу, укре-

пить баланс между законодательной и исполнительной властью как в субъектах Российской Федерации, так и на федеральном уровне, установлению которого сегодня придается особое значение.

В заключении диссертации формулируются основные выводы и обобщения, представляющие, по мнению автора, наибольший интерес, предлагаются теоретические и практические рекомендации, а также определяются некоторые актуальные направления последующих исследований данной проблемы.

В **приложении** приводятся итоги законопроектной деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации в 2009 году.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях:

Монографии, пособия, комментарии

1. *Мартьянов, Г.А.* Теория и методика оптимизации федерального законотворческого процесса: Монография //Под ред. проф. С.А.Комарова. СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 2010. – 8,0 п.л.

2. *Мартьянов, Г.А.* Научно-методическое пособие по разработке законопроектов в современной России. – М.: Издание Государственной Думы, 2009. – 29,0 (авторство не разведено).

3. *Мартьянов, Г.А.* О некоторых аспектах взаимодействия Государственной Думы и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Научно-методические материалы [Текст] /Г.П.Гагарин, Е.И.Игумнов, А.М.Ковалев, Г.А.Мартьянов, Л.П.Рожкова. – М.: Издание Государственной Думы, 2009. – 5,0 п.л. (авторство не разведено).

4. *Мартьянов, Г.А.* Комментарий к Федеральному закону «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [Текст] //Под общей ред. Г.П. Ивлиева, О.И. Ковалёва. – М.: Издание Государственной Думы, 2006. – 13 п.л. (авторство не разведено).

5. *Мартьянов, Г.А.* Современное земельное законодательство: Коммент. и сб. законодат. актов Рос. Федерации): Статья [Текст] / Т.В.Крамкова, Г.А.Мартьянов, П.Н. Павлов. – М.: Элит, 2005. – 683 с. (авторство не разведено).

6. *Мартьянов, Г.А.* Комментарий к отдельным статьям Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Текст]. – М.: Издание Государственной Думы, 2003. – 5,0 п.л. (авторство не разведено).

Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ

7. *Мартьянов, Г.А.* Участие законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в законодательной деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Статья [Текст] //Г.А.Мартьянов, В.Д.-Ц.Ринчино /Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – М., 2007, № 3. – 0,5 п.л. (авторство не разведено).

Иные публикации

8. *Мартьянов, Г.А.* К вопросу о федерализме: конституционный аспект взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов: Статья [Текст] / Г.А. Мартьянов // Конституция как символ эпохи: Материалы ежегод. конф., 3-5 апр. 2003 г.: В 2-х тт. – М., 2004. Т. 1. – С. 353-356.

9. *Мартьянов, Г.А.* О некоторых аспектах взаимодействия Государственной Думы и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в законодательном процессе: Статья [Текст] / Г.А. Мартьянов, Л.П. Рожкова // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: опыт десятилетия, итоги и перспективы: Междунар. конф., Москва, 19 февр. 2004 г. – М., 2004. С. 96-99.

10. *Мартьянов, Г.А.* Законодательные процедуры, регламентирующие порядок рассмотрения законопроектов в Государственной Думе: Статья [Текст] / Г.А. Мартьянов // Правовая и лингвистическая экспертиза законопроектов в области финансового, банковского, налогового и бюджетного законодательства. – М.: Издание Государственной Думы, 2004. С. 53-63.

11. *Мартьянов, Г.А.* О законодательных инициативах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, внесённых в Государственную Думу в 2004 году (по данным АСОЗД, на примере субъектов Российской Федерации, входящих в Центральный федеральный округ): Статья [Текст] //В сб.: Юридическое сопровождение законодательной деятельности субъекта Российской Федерации /Материалы совещания-семинара руководителей юридических служб законодательных (представительных) органов государственной власти Центрального федерального округа. – М., 2005. С. 133-144. – 1,0 п.л.

12. *Мартьянов, Г.А.* Право законодательной инициативы: историческая эволюция: Статья [Текст] // Г.А. Мартьянов, И.А.Скворцов-Савельев /В сб.: Политика. Власть. Право. Вып. X. /Под ред. С.А.Комарова. – СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 2006. С. 70-78 (авторство не разведено).

13. *Мартьянов, Г.А.* Законодательные инициативы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской

Федерации: Статья [Текст] // С.А.Комаров, Г.А.Мартьянов, Л.П.Рожкова /Юридическая мысль. 2006. № 7 (спецвыпуск). – 0,75 п.л. (авторство не разведено).

14. Мартьянов, Г.А. Взаимодействие субъектов права законодательной инициативы в законотворческом процессе: Статья [Текст] //А.В.Кудряшов, Г.А.Мартьянов /Юридическая мысль. 2007. № 6. – 0,25 п.л. (авторство не разведено).