

## Об определении понятия «федеральный законопроектный процесс»

Несмотря на то, что почти вся юридическая литература по вопросам законотворческой деятельности – от монографий и диссертаций до миниатюрных «зарисовок с натуры» – посвящена именно теме «законодательный процесс», на наш взгляд, есть веские основания утверждать, что феномена «законодательный процесс», как особого вида юридической деятельности по созданию закона, которого в процессе законотворческой деятельности еще в принципе нет, – не существует, но есть законотворческая деятельность в форме законопроектного процесса. Естественно, что данный тезис с откровенно критической направленностью в отношении устоявшихся представлений о механизме разработки и принятия будущего закона нуждается в серьезной аргументации. Именно в этом авторы статьи и видят цель своего исследования.

Анализ научной и учебной литературы по вопросам правотворческой деятельности показывает, что вся совокупность общественных отношений, возникающих в процессе инициирования, подготовки, обсуждения и принятия будущего закона чаще всего понимается как законодательный процесс<sup>1</sup>, иногда как законотворческий процесс<sup>2</sup> и крайне редко как законопроектный процесс<sup>3</sup>. При этом термин «законопроектный процесс» не всегда последовательно используется даже в тех документах, которые непосредственно регулируют законодательные процедуры в представительных законодательных органах государственной власти. И это несмотря на то, что вся деятельность всех участников общественных отношений

---

<sup>1</sup> См., напр.: Краснов Ю.К. Законодательный процесс в Государственной Думе: пути совершенствования. М., 2004; Новицкая Т.И. Федеральный законодательный процесс в России в условиях разделения властей. Дисс... канд. юрид. наук. М., 2003; Платонов В.М. Законодательный процесс в Российской Федерации. Дисс... канд. юрид. наук. М., 1999; Законодательный процесс в России: граждане и власть/ Под ред. А.А. Захарова. М., 1996.

<sup>2</sup> См.: Ткаченко В.Г. Некоторые аспекты ограничения законотворческой компетенции Федерального Собрания Российской Федерации // Право и политика. 2000. №11; Селезнев Г.Н. Законотворчество на рубеже веков // Журнал российского права. 2001. № 4.

<sup>3</sup> См.: Надеев Р.К. Правовое обеспечение законопроектной деятельности Государственной Думы. М., 1997.

по разработке будущего закона и по переводу (трансформации) проекта закона в действующий закон связана именно только с проектом закона, а не с законом, как действующим и обладающим юридической силой нормативно-правовым актом. Очевидно, что если принять за основу определения наименования всех отношений, составляющих содержание деятельности всех участников законопроизводящего процесса, предмет их усилий, каким является проект закона до тех пор, пока он, наконец, не получит статус собственно закона, то есть приобретет юридическую силу и начнет действовать, то единственно правильным наименованием можно признать только термин «законопроектный процесс». Поэтому можно только приветствовать тенденции, в соответствии с которыми это понятие в последнее время начинает использоваться в практике работы государственных органов. Например, в соответствии с посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 1997 году создана, состоящая из представителей всех ветвей государственной власти, Объединенная комиссия по координации законопроектной деятельности. А в планировании практической работы Государственной Думы Федерального Собрания обычным явлением стало формирование проектов примерной программы законопроектной работы нижней палаты на текущую сессию.

Тезис о том, что вся деятельность от замысла о разработке нового закона (или о внесении изменений в действующий закон, для чего также требуется представить законопроект) до получения предлагаемым проектом официального качества действующего закона должна рассматриваться как «законопроектный процесс», имеет сугубо практическое значение, так как от этого зависит содержание нормативно-правовых документов регулирующих этот процесс.

Как уже было отмечено, понятия «законодательный процесс», с одной стороны, и «законопроектный процесс», с другой стороны, не являются тождественными. Более того, они имеют принципиальные различия. В известном смысле «законопроектный процесс» соотносится с «законодательным процессом», который следует рассматривать только как процесс реализации уже принятого и вступившего в силу закона, то есть как форму правоприменительной практики, также как процесс изготовления полуфабриката соотносится с процессом потребления уже готового продукта. Главным критерием, который позволяет

отличить и разграничить эти правовые явления, является предмет того и другого процесса. Предметом законопроектного процесса является не закон в его строго юридическом понимании, а только проект закона, в то время как о законодательном процессе можно говорить лишь в том случае, если мы осуществляем какие-либо действия с собственно законом как непосредственно действующим правовым актом. Таким образом, законопроект и закон – это совершенно отличные друг от друга правовые феномены. Закон – это действующий и обязательный для исполнения нормативно-правовой акт, принятый уполномоченными институтами или органами публичной власти в специально установленном порядке, который по сравнению с другими правовыми актами обладает высшей юридической силой. Закон можно реализовать в том виде, в каком он существует. Другое дело – проект закона. Законопроект – это документированный текст предлагаемого к принятию, то есть будущего закона, подготовленного для внесения на рассмотрение законодательного органа государственной власти или на референдум. Содержащиеся в законопроекте принципы, правила и установки не могут быть использованы в правоприменительной практике, так как собственной юридической силой не обладают и им еще только предстоит получить статус правовой нормы, когда проект будет полностью оформлен в качестве закона.

Разделительная грань между законопроектом и законом проходит прежде всего по их содержанию. Если текст закона содержит уже отвечающие всем формальным юридическим требованиям правовые нормы, которые подлежат обязательному применению, использованию и соблюдению, то в тексте законопроекта содержатся только предполагаемые для будущего использования предложения и идеи о возможных в дальнейшем обязательных правилах поведения, то есть, образно говоря, законопроект – это документ о намерениях.

Разительные различия между законопроектом и законом наблюдаются и тогда, когда мы сравниваем их по формально-техническим признакам. Различными являются: порядок официальной регистрации этих документов, реквизиты позволяющие их идентифицировать и инфраструктурное сопровождение в виде шлейфа сопутствующей документации.

Совершенно очевидно также, что принципиально отличаются законопроект и закон по своему целевому назначению. Если законопроект представляет собой универсальный инструментарий для перевода законодательных гипотез и предложений в состояние действующих правовых норм, то целевое назначение закона в том, чтобы непосредственно регулировать общественные отношения, устанавливать правовой статус, определять правила поведения.

На основе сравнительного анализа свойств законопроекта и закона можно достаточно определенно выделить следующие специфические черты проекта закона. Во-первых, проект закона еще не закон, а только средство и способ создания закона, формирования последнего как действующего нормативного правового акта; во-вторых, проект закона, как инструмент для формирования будущего закона, не являясь еще правовым актом, не обладает ни одним из тех юридических свойств, которыми обладает закон; в-третьих, в силу того, что законопроект не является нормативным правовым актом, он не представляет собой элемент правовой системы государства и не включается в ее содержание; в-четвертых, почти однозначно утверждение, что содержание законопроекта и содержание закона полностью не совпадают друг с другом; в-пятых, законопроект – это в известном смысле контурный правовой документ, имеющий временное действие, в то время как закон, вступивший в юридическую силу, рассчитан на использование в течение длительного времени и, как правило, отличается стабильностью.

Обозначенный выше подход к пониманию сущности законопроекта и сравнительный анализ признаков законопроекта и закона позволяют сформулировать дефиницию законопроектного процесса. Законопроектный процесс – это нормативно регламентированная и поэтапная юридическая деятельность управомоченных субъектов, имеющая своей целью обеспечить создание закона в строго установленной логической и технологической последовательности и предписанными законом средствами и способами. В этом определении важно отметить, что речь идет только о процессе создания будущего закона, а самого закона, как предмета, на который обращена вся эта деятельность, еще нет, поскольку в законопроектном процессе закон – это конечная цель всей этой деятельности.

На наш взгляд, основной недостаток большинства диссертационных, монографических и иных научно-теоретических разработок, которые во всех тех случаях, когда речь идет о создании будущего закона, в силу инерционности мышления по-прежнему используют термин «законодательный процесс» и, как правило, воспроизводят традиционную схему деления законодательного процесса на стадии, численность и названия которых в определенной мере обусловлены субъективными взглядами авторов, заключается в том, что исследователи не принимают во внимание и не учитывают принципиально новые идеи, воплощенные в содержании Конституции Российской Федерации 1993 г. Суть недостатков в имеющихся и отмеченных выше работах состоит в том, что в понимании сущности и содержания законотворческой деятельности и в дифференциации ее на составные части далеко не всегда находят соответствующее отражение новые функции новых субъектов законопроектного процесса, причем именно тех субъектов, которые появились в связи с принятием Конституции РФ 1993 г. А такими новыми конституционно определенными субъектами являются по сути главные участники законотворческой деятельности – это Президент Российской Федерации, постоянно действующий парламент, Конституционный Суд Российской Федерации. По крайней мере, появление этих основных не известных прежде российскому законодательству субъектов нормотворческой деятельности не нашло достаточного отражения ни в понимании сущности концепции законопроектной деятельности, ни в ее названии, ни в осмыслении структуры законопроектного процесса. Поэтому исключительно важно в настоящее время принципиально по-новому и на основе многокритериального подхода к выбору оснований для научной дифференциации осмыслить и определить структуру законопроектной деятельности и ее составные части. При этом необходимо выделить и обозначить основные структурообразующие компоненты с учетом главных «фигурантов» законопроектной деятельности и законопроектного процесса.

Известно, что при традиционном подходе к анализу законотворческой деятельности практически все авторы выделяют и исследуют составляющие содержание этой деятельности процессуальные стадии. Например, авторы учебника «Конституционное

право» Енгибарян Р.В. и Тадевосян Э.В. выделяют 4 основные стадии: а) внесение законопроекта, б) рассмотрение законопроекта, в) принятие закона и г) промульгация и издание закона<sup>1</sup>. Известные ученые-юристы Козлова Е.И. и Кутафин О.Е. в учебнике «Конституционное право России» выделяют 7 стадий законодательного процесса, которые именуют следующим образом: 1) право законодательной инициативы, 2) предварительное рассмотрение законопроектов, 3) рассмотрение законопроектов в Государственной Думе, 4) принятие закона, 5) рассмотрение и одобрение законов Советом Федерации, 6) особая стадия законодательного процесса – преодоление разногласий между палатами Федерального Собрания, 7) завершающая стадия – подписание и обнародование закона<sup>2</sup>. Даже беглый взгляд на количество и наименование стадий законодательного процесса в этих трудах вызывает ряд вопросов. Во-первых, почему процесс разработки и принятия будущего закона не включает в свое содержание предзаконопроектную работу, которую необходимо провести для подготовки проекта такой степени готовности, когда в тексте будут сформулированы статьи будущего закона и проект можно будет внести на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. Во-вторых, каким образом по существу на середине законотворческого процесса, то есть после положительного «проголосования» проекта закона в Государственной Думе проект принимается в качестве «закона» и можно ли в этом случае говорить о законе, если обсуждаемый правовой документ еще не подписан главой государства, как этого требует Конституция РФ, не опубликован и не вступил в юридическую силу. В-третьих, почему в названиях стадий не отражена решающая роль в законотворческом процессе Президента РФ, как главы государства, без подписи которого проект закона не может быть опубликован и не может вступить в силу. В-четвертых, если конечная стадия процесса работы с законопроектом – это его опубликование, то, как быть с требованием о вступлении опубликованного закона (точнее законопроекта) в надлежащую юридическую силу и с возможными его изменениями в будущем, в том числе в случае признания

---

<sup>1</sup> Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право: Учеб. для вузов. М., 2000. С. 424.

<sup>2</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2000. С. 415–426.

Конституционным Судом РФ неконституционности его отдельных положений.

Как видно из приведенных выше вариантов описания законотворческой деятельности исследователи не всегда проводят четкие различительные линии между законопроектной и законодательной деятельностью. В результате на начальных стадиях юридически однородного (однородного по предмету своей деятельности) процесса авторы указывают как на объект деятельности участников законотворчества на проект закона, а затем без видимых на то причин используют уже термин «закон», хотя процесс работы над проектом еще не закончился. Представляется, что это не логично и неправильно по существу. На наш взгляд, основным системообразующим фактором, формирующим содержание и структуру всей деятельности по созданию будущего закона, является именно проект закона, что и определяет название этого процесса – законопроектный. Архитектоника данного процесса имеет сложное строение.

По нашему мнению в структуре федерального парламентско-президентского законотворчества в соответствии с вышеизложенным пониманием сущности и содержания законопроектной деятельности и с учетом решающей роли в процессе создания закона не только парламента (Федерального Собрания РФ), но и главы государства (Президента РФ) необходимо выделить несколько основных составных типовых частей. Такими основными логико-хронологическими структурными компонентами организационно-процессуальной деятельности в ходе разработки законопроекта и продвижения его от замысла до того качественного состояния, которое позволяет считать проект закона собственно «законом вступившим в силу» являются этапы, стадии и процедуры.

Этап – совокупность логически связанных мероприятий, которые составляют содержание деятельности, позволяющей решать стратегически значимые задачи законопроизводства.

Стадия – составная часть этапа; образующие ее содержание мероприятия имеют характер тактических действий и решений, формирующих качества будущего закона.

Процедура – элементарное процессуальное действие, представляющее собой конкретные оперативные приемы и средства,

которые обеспечивают выполнение тех задач, которые необходимо решать для достижения целей на соответствующих стадиях и этапах.

На основе системно-комплексного анализа законотворческой практики на федеральном уровне можно выделить 4 этапа в структуре законопроектного процесса: первый этап – допарламентский или предзаконопроектный; второй этап – парламентский; третий этап – президентский; четвертый этап – постпрезидентский.

Цель первого этапа в том, чтобы сформировать законопроект до той степени готовности, которая позволяет зарегистрировать его в качестве проекта закона в Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Цель второго этапа сформировать основное содержание будущего закона. Цель третьего этапа предусматривает логическое завершение процедурно-процессуального оформления текста будущего закона с позиций соответствия его внутренней и внешней политике государства и принципам конституционной законности. Цель четвертого этапа заключается в придании проекту закона надлежащей юридической силы и введения его в действие; обслуживание закона после его принятия.

Суть понимания содержания этапов, стадий и процедур, а также характер их соотношения и взаимосвязей можно проследить и кратко раскрыть на примере анализа и осмысления того, что составляет первый этап – допарламентский или предзаконопроектный. В структурном строении этого этапа, который, к слову сказать, менее всего исследован в научной юридической литературе, представляется необходимым выделить следующие стадии (разумеется с определенной долей условности): 1) проведение мониторинга состояния фактического положения дел в соответствующей сфере общественной жизни, в отношении которой имеется потребность правового регулирования; 2) определение объема, интенсивности и уровня нормативно-правовой урегулированности в данном конкретном секторе действующей правовой системы; 3) обоснование необходимости принятия нормативного правового акта для решения обнаруженной проблемы именно в форме закона и сбор доказательств в пользу того, что этот вопрос невозможно регламентировать иными нормативно-правовыми актами. Принятие решения о подготовке законопроекта; 4) составление концепции будущего проекта закона и описание основных теоретических



и юридических новелл; 5) составление текста законопроекта; б) обсуждение заинтересованными участниками первичного чернового варианта (вариантов) законопроекта и его доработка до внесения в Государственную Думу.

В свою очередь каждая из названных стадий наполнена вполне конкретными процедурами с отчетливо выраженным содержанием. Так, на стадии составления текста законопроекта обычными процедурами являются: а) определение методики составления законопроекта, б) формирование плана и юридической системы (структуры) проекта закона, в) написание первичного эскизного варианта текста законопроекта, г) подготовка справки с финансово-экономическим обоснованием законопроекта, д) установление перечня нормативных правовых актов, теряющих силу в связи с принятием нового закона, е) установление перечня нормативно-правовых актов, в которые необходимо внести изменения в связи с предлагаемым законопроектом, ж) согласование (визирование) текста законопроекта путем координации и тесного сотрудничества со всеми заинтересованными органами, организациями и учреждениями.

Обращая внимание на содержание допарламентского (предзаконопроектного) этапа нормопроектной деятельности нельзя не отметить, что на каждом этапе имеется свой круг субъектов-участников законопроектного процесса. Особенностью первого этапа в этом отношении является то, что наибольшую активность на этом этапе проявляют субъекты законодательной инициативы, а общее число участников нормативно установленным путем не ограничено, поскольку именно эта часть законопроектной деятельности менее всего регламентируется действующим законодательством.

В связи с изложенным представляется значимым вопрос о совершенствовании нормативно-правовой базы на этапе предзаконопроектной деятельности. Постановка этого вопроса особенно актуальна еще и потому, что ввиду отсутствия должного внимания к данному этапу законотворчества, он обычно остается вне поля активных усилий исследователей. Представляется, что в данном случае полезно использовать наряду с листами визирования и другие правовые формы двусторонних и многосторонних актов предварительного согласования намерений участников предзаконопроектной деятельности.

В частности, это могут быть предварительные договоры, проект-соглашения, протоколы о намерениях и так далее.

Значительный интерес в этом отношении вызывает весьма поучительный опыт российского федерального законодателя, который в Федеральном законе от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> в статье 5 рассматривает договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации как одну из стадий законодательной процедуры. Возможно, что признание договора в качестве элемента системы законотворческого процесса сможет привести к поиску новых правовых форм, которые полезно будет использовать при совершенствовании правового оформления предзаконопроектной деятельности.

Предложенная концепция понимания всей деятельности по созданию закона и совершенствованию его в процессе реализации путем внесения изменений посредством работы с законопроектом объективно требует внесения уточнений в действующее законодательство.

Прежде всего, необходимо внести коррективы в Конституцию Российской Федерации. Они должны быть направлены на устранение алогичной ситуации, когда в соответствии с пунктом «г» статьи 84, частью 2 статьи 104 и частью 3 статьи 104 Конституции РФ в Государственную Думу вносится законопроект, но на заседаниях палат Федерального Собрания РФ и главой государства в соответствии с частью 1 статьи 105, статьями 106, 107 и 108 Конституции РФ этот же документ рассматривается уже как закон. В соответствии с изложенными выше соображениями о сущности и структуре федерального законопроектного процесса во всех случаях, когда в статьях 105, 106, 107 и 108 Конституции РФ использован термин «закон» его необходимо заменить словосочетанием «проект закона».

В существенной корректировке нуждается и Федеральный закон от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ с последующими изменениями

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 27. Ст. 2709.

и дополнениями «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»<sup>1</sup>. Поскольку речь идет об обнародовании еще не вступивших в силу правовых документов, то совершенно естественно, что этот закон имеет предметом своего правового регулирования не законы, а их проекты, что и должно быть отражено и в названии данного нормативного правового акта и в его содержании.

Очевидно также, что приведение текстов Конституции РФ и федерального закона об опубликовании проектов разрабатываемых нормативных правовых актов в полное соответствии с реальным содержанием законопроектного процесса на строго научной основе потребует соответствующей корреляции и экстраполяции текстов регламентов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ, регламентов региональных парламентов.

В конечном счете, последовательная реализация идеи о законопроектной деятельности, как едином и однородном юридическом процессе, цель которого создание управомоченными субъектами совместного продукта сопряженной интеллектуальной деятельности – закона, должна служить повышению качества законотворчества и повышению эффективности функционирования законодательной системы в целом. Организационно-правовой формой решения этой проблемы могла бы стать разработка и принятие Кодекса законопроектной деятельности в Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1994. № 8. Ст. 801.