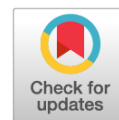


УДК 340.134

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS340850>

Научная статья



Современный законодательный процесс: от правовых тенденций к прогнозируемым сценариям развития

М.В. Залоило

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Москва, Россия

Аннотация

Цели исследования заключаются в выявлении тенденций развития законодательного процесса в Российской Федерации и формулировании предложений по повышению его эффективности. Для их достижения анализу подвергаются правовое регулирование и статистика осуществления законодательного процесса в Российской Федерации, исследуются доктринальные концепции и прогнозы развития законодательного процесса, в том числе в условиях цифровизации, иных глобальных вызовов.

В основу исследования положено использование системного, структурно-функционального, формально-юридического, сравнительно-правового методов, методик правового моделирования и юридического прогнозирования в их совокупности.

Установлено, что развитие современного законодательного процесса осуществляется в направлениях: регулирования на уровне большого числа нормативных правовых актов разной юридической силы, включая законодательные, а также подзаконные акты; высокой активности одних субъектов права законодательной инициативы наряду с низкой активностью других; систематической расчистки законопроектной базы, что одновременно дополняется практикой внесения законопроектов с аналогичным или схожим предметом регулирования взамен отклоненных; необходимости и состоятельности модели непосредственного участия Президента РФ в законодательном процессе; повышения в законодательном процессе роли Правительства РФ и роста его законопроектных работ; приращения числа инициаторов федеральных законопроектов либо создания дополнительных правовых условий и гарантий реализации ими своих законодательных идей и предложений при сохранении действующего субъектного состава права законодательной инициативы; сохранения практики краткосрочного планирования законопроектных работ наряду с нарастающей необходимостью обеспечения комплексного и перспективного их планирования; усиления взаимодействия ветвей власти в законодательном процессе, в том числе за счет деятельности Комиссии Правительства РФ по законопроектной деятельности; научного обеспечения законодательного процесса и возрастания значения таких его принципов, как профессионализм, научность; информационного сопровождения законодательного процесса; влияния на законодательный процесс уровня развития юридической техники, современных информационных технологий и процедур. Определены перспективные задачи для юридической науки, которые необходимо решить для обеспечения эффективности законодательного процесса.

Ключевые слова: законодательный процесс; закон о нормативных правовых актах; законодательная инициатива; юридическое прогнозирование; концепция законопроекта; планирование законопроектных работ; правовой мониторинг; цифровизация.

Как цитировать:

Залоило М.В. Современный законодательный процесс: от правовых тенденций к прогнозируемым сценариям развития // Российский журнал правовых исследований. 2023. Т. 10. № 2. С. 39–48. DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS340850>

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS340850>

Research Article

Modern Legislative Process: from Legal Trends to Predictable Development Scenarios

M.V. Zaloilo

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

ABSTRACT

The objectives of the article are to identify trends in the development of the legislative process in the Russian Federation and formulate proposals to improve its effectiveness. In order to achieve them, the legal regulation and statistics of the legislative process in the Russian Federation are analyzed, doctrinal concepts and forecasts of the development of the legislative process are studied, including in the conditions of digitalization and other global challenges.

The research is based on the use of systemic, structural-functional, formal-legal, comparative-legal methods, methods of legal modeling and legal forecasting in their entirety.

It is established that the development of the modern legislative process is carried out in the following directions: regulation by a large number of normative legal acts of different legal force, including legislative acts, as well as by-laws; high activity of some subjects of the right of legislative initiative along with low activity of others; systematic clearing of the legislative base, which is simultaneously complemented by the practice of introducing bills with a similar subject of regulation in place of rejected ones; the necessity and consistency of the model of direct participation of the President; increasing the role of the Government of the Russian Federation in the legislative process and the growth of its legislative work; increasing the number of initiators of federal bills or creating additional legal conditions and guarantees for the implementation of their legislative ideas and proposals while maintaining the current subject composition of the right of legislative initiative; preserving the practice of short-term planning of legislative work along with the increasing need to ensure a comprehensive and promising their planning; strengthening the interaction of the branches of government in the legislative process, including through the work of the Commission of the Government of the Russian Federation on legislative activities; scientific support of the legislative process and the increasing importance of its principles such as professionalism, scientism; information support of the legislative process; the impact on the legislative process of the level of development of legal technique, modern information technologies and procedures. Promising tasks for legal science that need to be solved to ensure the effectiveness of the legislative process are identified.

Keywords: legislative process; law on normative legal acts; legislative initiative; legal forecasting; concept of the bill; planning of legislative work; legal monitoring; digitalization.

To cite this article:

Zaloilo MV. Modern legislative process: from legal trends to predictable development scenarios. *Russian journal of legal studies*. 2023;10(2):39–48. DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS340850>

Received: 12.05.2023

Accepted: 09.06.2023

Published: 29.06.2023

ВВЕДЕНИЕ

Законодательный процесс в России в разные исторические периоды претерпевал существенные изменения: из прикладной, вспомогательной процедуры он постепенно трансформировался в самостоятельную сложную юридическую технологию, решающую широкий спектр задач в области генерации, проектирования и конструирования юридических норм. Законодательный процесс является предметом многочисленных публикаций. Во многих из них рассматривается более широкая категория правотворчества (правообразования) [1–4], законотворческого процесса (законотворчества) [5–8], в рамках которых выделяется законодательный процесс. Отдельные работы посвящены правовым отношениям в сфере прохождения законопроектов в парламенте [9; 10]. Исследуются проблемы как организации законопроектных работ в парламенте [11], так и участия иных государственных органов и должностных лиц в законодательном процессе [12–14]. Ряд публикаций посвящен анализу зарубежного опыта организации законопроектных работ [15].

Значимость законодательного процесса в современной России возрастает, что обусловлено недавними конституционными преобразованиями, затронувшими сложившийся порядок логической и технологической последовательности принятия закона, высокой динамикой развития правового пространства, увеличением удельного веса законов в общем массиве нормативных правовых актов. Сказанное подтверждает необходимость выявления тенденций развития современного законодательного процесса в Российской Федерации, формулирования предложений по его дальнейшему совершенствованию в направлении повышения эффективности, что соответствует целям настоящей статьи.

Правовое регулирование законодательного процесса: современное состояние и перспективы совершенствования

Важную роль в повышении качества закона играет упорядочение процедурных вопросов законотворческой деятельности посредством четкой правовой регламентации законодательного процесса. Сложившаяся система его регулирования включает большое число нормативных правовых актов разной юридической силы, в том числе Конституцию Российской Федерации¹, законодательные²,

а также подзаконные акты (регламенты палат парламента³, указы Президента РФ⁴, постановления Правительства РФ⁵, приказы федеральных органов исполнительной власти⁶). Основным документом, организующим законодательный процесс в Федеральном Собрании, является регламент, однако его действие распространяется, соответственно, на депутатов либо сенаторов, в то время как в законодательном процессе участвует более широкий круг субъектов.

Дальнейшее развитие законодательного процесса, представляющего собой весомый и важный пласт общественных отношений, требует создания новых, системных форм его регулирования, обладающих более высокой юридической силой по сравнению с регламентом. Законы о нормативных правовых актах приняты в половине субъектов Российской Федерации, однако в них присутствуют разночтения, сохраняются отдельные коллизии региональных норм по различным вопросам правотворческой деятельности. Общественные отношения, связанные с предпарламентской подготовкой, прохождением в парламенте, принятием, опубликованием, вступлением в силу законодательного акта, принципами и процедурами осуществления законодательного процесса, порядок взаимодействия его участников, их ответственность, процессуальные сроки должны получить законодательную регламентацию прежде всего на федеральном уровне (к примеру, в форме предлагаемого в доктрине федерального закона «О нормативных правовых актах» [16]), что будет способствовать унификации правил законодательной процедуры на федеральном и региональном уровнях, снятию противоречий регионального законодательства о нормативных правовых актах, обеспечению единообразия применяемой терминологии. Экстраординарные ситуации последних лет [17] продемонстрировали пробел в правовом регулировании особенностей законодательного процесса в обстоятельствах подобного рода. Например, даже при условии введения в стране чрезвычайного положения палаты Федерального

³ Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утв. постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД; Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утв. постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 1996 г. № 549 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческом процессе».

⁵ Постановления Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»; от 30 апреля 2009 г. № 389 «О мерах по совершенствованию законотворческой деятельности Правительства Российской Федерации».

⁶ См., например: разд. VII «Законопроектная деятельность и порядок участия в деятельности палат Федерального Собрания» Регламента Министерства юстиции Российской Федерации, утв. приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 27 января 2010 г. № 8.

¹ В главе 5 определены правовой статус органа законодательной власти, субъекты права законодательной инициативы, а также в общем виде — порядок принятия федеральных конституционных и федеральных законов.

² Федеральные законы от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», Бюджетный кодекс РФ.

Собрания продолжают свою работу⁷ без конкретизации особенностей законодательного процесса в обстоятельствах, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. В связи с этим в федеральном законе о нормативных правовых актах должны найти отражение особенности законодательного процесса в кризисных ситуациях, что позволит избежать сумбурности принятия тех или иных антикризисных мер, должным образом перераспределить полномочия между органами государственной власти.

Вопросы реализации права законодательной инициативы

Законодательный процесс начинается с внесения законопроекта в парламент. Большая общая численность участвующих в этой стадии субъектов права законодательной инициативы⁸ сочетается с разным уровнем их активности. При этом в доктрине дискутируются вопросы о дополнении состава указанных субъектов Генеральным прокурором РФ, Уполномоченным по правам человека, Центральной избирательной комиссией РФ, Центральным банком России, гражданами РФ, общественными объединениями [18, с. 42; 19, с. 44–48; 20, с. 24–26; 21, с. 29]. Так, участие прокуроров в законодательном процессе получило нормативное закрепление на региональном уровне — прокуроры субъектов РФ вправе вносить законопроекты на рассмотрение соответствующих законодательных органов, а по Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г. Генеральный прокурор СССР и Прокурор РСФСР, соответственно, были наделены правом законодательной инициативы. Большая часть субъектов РФ наделила правом законодательной инициативы региональные избирательные комиссии [22, с. 7–11]. В ряде субъектов РФ также допускается законодательная инициатива уполномоченных (по правам человека, правам ребенка, по защите прав предпринимателей [23, с. 4–7]), гражданская (народная) законодательная инициатива. Однако расширение и без того значительного числа субъектов права законодательной инициативы на федеральном уровне (752) представляется не вполне оправданным, учитывая, что все перечисленные выше лица могут участвовать в инициировании законодательного акта посредством внесения своих законотворческих идей, концепций, предложений в Государственную Думу через реально действующих субъектов права законодательной инициативы, а кроме того, ряд из них реализует экспертные полномочия.

⁷ Ст. 8 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

⁸ Правом законодательной инициативы, как известно, обладают Президент РФ, Совет Федерации, сенаторы РФ (по два представителя от каждого из 89 субъектов РФ, а также до 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ), 450 депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы 89 субъектов РФ, а также Конституционный и Верховный Суды РФ — по вопросам их ведения.

Право законодательной инициативы реализуется палатами Федерального Собрания неодинаково. Наиболее активным субъектом этого права традиционно являются депутаты, иницирующие до половины от общего числа вносимых в нижнюю палату законопроектов (хотя форму федерального закона принимает далеко не каждая из этих инициатив, а от четверти до десятой части законопроектов). Роль в законодательном процессе верхней палаты парламента заключается в первую очередь в согласовании общероссийских и региональных интересов. Однако сейчас Совет Федерации в меньшей степени участвует в законотворчестве по сравнению с другими субъектами права законодательной инициативы, в частности Государственной Думой. Меньше законопроектов иницируют и сенаторы, при этом значительная часть этих инициатив является совместной с депутатами Государственной Думы. В то же время в доктрине критикуется отсутствие Государственной Думы в перечне субъектов права законодательной инициативы [8, с. 113], тогда как к таковым причислен Совет Федерации. Однако последний наряду с сенаторами РФ выступает консервативным противовесом, обеспечивающим баланс интересов федерального центра и субъектов РФ. Кроме того, нижняя палата парламента имеет достаточно форм участия в законодательном процессе. Вместо права индивидуальной законодательной инициативы депутатов Государственной Думы предлагается внести в число соответствующих субъектов депутатскую фракцию [24, с. 5–7], комитеты Государственной Думы. Имеются и диаметрально противоположные позиции — о полном исключении федерального парламента и его палат из числа субъектов права законодательной инициативы, так как он имеет исключительную компетенцию по рассмотрению законопроектов. Однако это предложение противоречит идеям представительной демократии и самой сути законодательного органа, который будет лишен права реализовать путем инициирования законопроекта наказы избирателей.

Анализ тенденций развития современного законодательного процесса свидетельствует об актуальности задач по достижению баланса интересов Российской Федерации и ее субъектов в федеральном законотворчестве, обеспечению конструктивного сотрудничества в рамках законодательного процесса всех его участников. Участие законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ в законодательном процессе является необходимым условием обеспечения целостности правового пространства федеративного государства. Однако проблема повышения активности субъектов РФ в инициировании и работе над внесенным проектом федерального закона в полной мере не решена. Этому во многом могло бы способствовать согласование действий субъектов РФ друг с другом, в частности, в формате совместной (консолидированной) законодательной инициативы. Имеются затруднения на этапе согласования в субъектах РФ законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее

субъектов, связанные с недостаточностью срока для такого согласования⁹. Поскольку после первого чтения законопроекта в Государственной Думе предусмотрена возможность представления предложений и поправок¹⁰, перспективным было бы обеспечить учет мнений субъектов РФ именно посредством этих процедур.

Участие в законодательном процессе Президента и Правительства

Развитие законодательного процесса определяется сотрудничеством всех ветвей власти. Право законодательной инициативы главы государства признается оперативным инструментом координации правовой политики в современной системе организации законопроектных работ, способствующим повышению ее эффективности [12, с. 93]. За прошедшие годы, в том числе в условиях кризисных ситуаций, подтвердила свою необходимость и состоятельность модель непосредственного вовлечения в законодательный процесс Президента РФ. Но его существенная роль здесь заключается не только в участии в отдельных стадиях, но и в значении его ежегодных посланий Федеральному Собранию РФ, которые определяют как политическую, так и законодательную повестку государства на ближайший и долгосрочный периоды. Президент является и самым «результативным» инициатором законодательного процесса — абсолютное большинство внесенных им законопроектов обретают форму действующих законодательных актов.

Во многих развитых государствах высокую активность в законодательном процессе проявляет правительство [7, с. 64]. Тенденцию к последовательному увеличению демонстрирует и объем законопроектных работ Правительства РФ, которым в Государственную Думу вносится четвертая часть законопроектов, что неслучайно, имея в виду, что Правительство РФ является основным исполнителем социально-экономической политики, в том числе отраженной в федеральных законах, и как орган исполнительной власти сталкивается с дефектами законодательства. На Правительство РФ возлагается реализация особых законодательных инициатив — о бюджете, ратификации международных договоров. Оно является адресатом законотворческих идей Конституционного Суда РФ¹¹ и гражданских законотворческих инициатив¹². Включенные в утверждаемый ежегодно план законопроектной

деятельности Правительства РФ законопроекты традиционно имеют базовый, определяющий характер для содержания политики государства в социально значимых сферах жизнедеятельности общества. Существенны показатели присутствия Правительства РФ в итогах законодательной деятельности, что объясняется высоким уровнем подготовки его законопроектов. Правительственная Комиссия по законопроектной деятельности обеспечивает согласование позиций федеральных органов исполнительной власти, взаимодействие Правительства РФ с парламентом и иными субъектами права законодательной инициативы. Ее роль как координационного органа в последние годы возрастает.

Правительство РФ активно участвует в работе законодательного органа власти как на стадии внесения законопроектов (в роли субъекта права законодательной инициативы либо посредством дачи заключений или направления официальных отзывов на определенные законопроекты), так и при их прохождении в парламенте. Значение и заключения, и официального отзыва — консультативное. В отсутствие заключения Правительства РФ на законопроекты, обозначенные в ст. 104 Конституции РФ, Государственная Дума возвращает их субъектам права законодательной инициативы для выполнения требования по представлению заключения Правительства РФ¹³, а Совет Федерации при поступлении в него из нижней палаты такого закона может отклонить его¹⁴. Однако наличие отрицательного заключения Правительства РФ не служит препятствием к рассмотрению законопроекта в Государственной Думе, хотя и усложняет процесс прохождения законопроекта в парламенте. Оно может быть преодолено в рамках обычных парламентских процедур большинством голосов от общего числа депутатов и сенаторов. Хотя здесь проявляется независимость ветвей власти друг от друга, сложившийся порядок побуждает задуматься об усилении значения указанных заключений и официальных отзывов для целей обеспечения сотрудничества и координации всех ветвей власти в законодательном процессе.

Отличительной особенностью законопроектной деятельности Правительства РФ является тесная связь законодательного процесса, участником которого оно является, и системы разработки им подзаконных актов. Включение в законодательные акты норм непрямого действия, отсылающих к подзаконным актам органов исполнительной власти, выступает своего рода «разновидностью их участия в законотворческой деятельности, именуемой делегированным законотворчеством» [5]. В этом случае важно учитывать коррупционные риски, а также риски усиления ведомственного лоббизма в законодательной деятельности. Вместе с тем имеется и другая проблема — обеспечение слаженного взаимодействия

⁹ 30 или 15 дней (ст. 39 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»).

¹⁰ Ст. 40 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

¹¹ Ст. 80 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

¹² Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

¹³ Ст. 107 Регламента Государственной Думы.

¹⁴ Ст. 103 Регламента Совета Федерации.

законодательных и исполнительных органов власти в работе над проектом федерального закона, которую необходимо вести в параллельном режиме с подготовкой специальных конкретизирующих его подзаконных актов.

Прогнозирование, планирование, мониторинг и научная основа законодательного процесса

Одной из важных мер повышения эффективности законодательного процесса и рационального построения законодательной деятельности является планирование. Следует остановиться на существующих в этой области проблемах. В частности, утверждаемые Государственной Думой программы законопроектных работ не только представляют собой результат краткосрочного планирования (на период текущей сессии), но и не скоординированы должным образом с законопроектной деятельностью Совета Федерации, а также планами законопроектных работ других участников законодательного процесса, в первую очередь Правительства РФ. В VII созыве Государственной Думы Комитетом по контролю была проведена расчистка законопроектов, работа по которым была не завершена, что позволило снять с контроля 2000 законопроектов — почти 99 % от того количества, что копилось более 20 лет [25, с. 155]. Учитывая практику внесения законопроектов с аналогичным или схожим предметом регулирования взамен отклоненных, такая работа должна проводиться в последующем на системной основе.

Правительство РФ также осуществляет краткосрочное (на предстоящий год) планирование своих законопроектных работ. Намечившаяся в 2020–2022 гг. тенденция роста количества «плановых» законопроектов Правительства РФ в текущем году в непростых внешнеполитических условиях, требующих оперативного законодательного реагирования, не сохранилась, и в 2023 г. в План законопроектной деятельности Правительства РФ вошел 31 законопроект.

Хотя развитие современного законодательного процесса осуществляется в направлении сохранения практики краткосрочного планирования законопроектных работ, нарастает необходимость обеспечения комплексного и перспективного планирования.

Мониторинг законодательного процесса демонстрирует потребность в совершенствовании и расширении горизонтов планирования законопроектных работ. К примеру, региональное законодательство регламентирует текущее (краткосрочное) и перспективное (средне- и долгосрочное) планирование. Эффективным в обеспечении обновления федерального законодательного массива может стать комплексное планирование, которое позволяет объединить усилия и согласовать законопроектные работы субъектов законодательной инициативы всех уровней и иерархии. Таким образом, необходимым видится дальнейшее совершенствование процесса планирования законопроектных работ в части определения сроков и предмета законодательного регулирования, сокращения объемов внеплановой законопроектной деятельности.

Как свидетельствует анализ результатов выполнения планов законопроектной деятельности Правительства РФ, утвержденных в последние несколько лет, имеются все основания утверждать о целесообразности расширения сферы, объема и субъектного состава правового мониторинга. Принятию новых законодательных предписаний должны предшествовать процедуры правового мониторинга действующих норм. Обязательность использования результатов мониторинга правоприменения, зафиксированных в ежегодном докладе Минюста России, не регламентирована (в отличие от зарубежного законодательства, где установлено, что сведения о мониторинге действующего в соответствующей сфере законодательства должна содержать пояснительная записка к проекту нормативного правового акта¹⁵ либо концепция проектируемого акта¹⁶). Полагаем необходимым учет результатов правового мониторинга в законодательном процессе, в частности, их отражение в текстах пояснительных записок к законопроектам.

Кроме того, предстоит, в том числе с привлечением юридино-прогностического инструментария научного сообщества, сформировать стратегии развития отраслей законодательства, опирающиеся на данные долгосрочных юридических и социально-экономических прогнозов. Обосновать необходимость принятия законодательных решений призваны и научные концепции [26]. Известны концепции развития законодательства — научно обоснованные прогнозы динамики правового регулирования [27]. Значение таких принципов законодательного процесса, как профессионализм, научность, а также роль науки в обеспечении законодательного процесса, продолжают возрастать, обеспечивая как качественное содержание законопроектов, так и рациональную организацию самого законодательного процесса как последовательности сменяющих друг друга стадий.

Целесообразно также рассмотреть вопрос о возврате к практике предварительной подготовки и утверждения концепций крупных системообразующих законопроектов. Основные требования к таким концепциям определены¹⁷.

¹⁵ Ст. 25 Закона Кыргызской Республики от 20 июля 2009 г. № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

¹⁶ П. 2 ст. 43 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах».

¹⁷ См. постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов». Законодательство отдельных зарубежных стран предусматривает подготовку концепций проектов нормативных правовых актов. Например, согласно ст. 43 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» в начале подготовки значительного по объему, сложного по содержанию и (или) наиболее значимого по степени важности регулируемых общественных отношений проекта нормативного правового акта разрабатывается его концепция, которая должна содержать определенный набор информации. Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480-V ЗРК «О правовых актах» требует от уполномоченного органа разработку концепции проекта закона до начала его подготовки (ст. 18).

Помимо более глубокой проработки предмета законодательного регулирования и планируемых правовых новелл, учета юридических, экономических и иных рисков их реализации, предотвращения юридических коллизий и пр. дефектов, это позволит избежать такой значимой проблемы, как изменение концепции проектируемого законодательного акта после его принятия в первом чтении. «Принятый в первом чтении законопроект не может подвергаться концептуальным изменениям на последующих стадиях, поскольку иное приводило бы к искажению и самого порядка принятия федерального закона, и его предназначения» [8, с. 119]. Запрета на внесение подобного рода поправок не установлено, а правила ст. 123 Регламента Государственной Думы устанавливают хотя и сложный, но в то же время допустимый порядок представления и продвижения поправок, не соответствующих концепции законопроекта, принятого в первом чтении. При этом новые нормы не проходят всех стадий законодательного процесса. Другим решением этой проблемы является высказанное в литературе мнение о возвращении к процедуре первого чтения для измененного таким образом законопроекта [28, с. 12].

Технологический императив современного законодательного процесса

Еще одной заметной тенденцией развития законодательного процесса в современных условиях является его информационное сопровождение, вплетение в его ткань информационно-коммуникационных и цифровых технологий (досье законопроекта на сайте Государственной Думы; электронное официальное опубликование законодательных актов; разработка концепции машиночитаемого права; инициативы о проведении экспертиз законопроектов с использованием систем искусственного интеллекта). Процессы обработки правовой информации значительно ускоряются, что, с одной стороны, упрощает организацию отдельных процедур в рамках законодательного процесса. С другой стороны, это требует от его участников качественно иных — технологических — знаний и навыков. Учеными-юристами поднимается вопрос о необходимости квалифицированного кадрового обеспечения в сфере законотворчества [29, с. 16–29]. Технологизация законодательного процесса требует соответствующих новаций в юридическом образовании на основе естественно-научной и технической квалификаций.

Прогнозируется трансформация культуры законодательного процесса, что выражается в увеличении ее технологического компонента, усилении прогностической функции и функции управления рисками,

реструктуризации источников права, изменении ролей традиционных субъектов этого процесса, прогнозирования появления нетипичных его субъектов. Предполагается, что изменениям могут подвергнуться и стадии законодательного процесса, в частности, в направлении их дополнения такими, как «оценка машинными методами степени сложности текста законопроекта», «прогноз качества правоприменительной практики», «оценка поправок, вносимых в процессе рассмотрения проекта» [30, с. 76–77]. При этом справедливо замечание о «недопустимости внедрения таких технологических решений, которые бы существенно изменили законодательный процесс» [30, с. 72, 73].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основные выводы с учетом изложенного сводятся к признанию необходимости дальнейшего повышения эффективности законодательного процесса, выражающейся в принятии качественных законов с точки зрения верного определения предмета регулирования, тщательной проработки текста, применения риск-ориентированного подхода, достижения при реализации закона поставленной при его принятии цели. Выявленные тенденции и прогнозируемые сценарии развития законодательного процесса ориентируют юридическую науку на решение задач корреляции законодательных процедур на уровне Российской Федерации и ее субъектов путем унификации принципов, правил и порядка осуществления законодательного процесса; построения модели адаптации механизма законодательного процесса к экстраординарным, кризисным ситуациям; оптимизации субъектного состава законодательного процесса на стадии законодательной инициативы, обоснования дополнительных правовых условий и гарантий реализации законотворческих идей и предложений граждан, должностных лиц, общественных объединений; исследования народовластного фактора модернизации законодательного процесса; достижения баланса оперативности законодательных процедур и качества принимаемых законодательных актов; приращения научных прогнозов развития государства и общества, поиска эффективных механизмов научного обеспечения законодательного процесса, укрепления статуса научно-экспертных советов в парламенте; исследования влияния на законодательный процесс нормотворческой юридической техники, современных юридических и информационных технологий; встраивания цифровых технологий в стадии и вспомогательные процедуры законодательного процесса.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гаврилов О.А., Колдаева Н.П., Приголкин А.С., и др. Научные основы советского правотворчества / отв. ред. Р.О. Халфина. Москва: Наука, 1981. 317 с.
2. Пиголкин А.С. Подготовка проектов нормативных актов. Москва: Юридическая литература, 1968. 167 с.
3. Правотворчество в СССР / под ред. А.В. Мицкевича. Москва: Юридическая литература, 1974. 319 с.
4. Цифровизация правотворчества: поиск новых решений: монография / под общ. ред. Д.А. Пашенцева. Москва: ИНФРА-М, 2019. 234 с.
5. Золотухина Т.А. Законотворческая деятельность в Российской Федерации: теоретиков-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Белгород, 2017. 452 с.
6. Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. Москва: Юридическая литература, 1991. 160 с.
7. Крашенинников П.В. Закон и законотворческий процесс. Москва: Статут, 2017. 160 с.
8. Фомичева О.А. Законотворческий процесс в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2022. 400 с.
9. Парламентское право России: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой. Москва: Издание Государственной Думы, 2013. 400 с.
10. Чиркин В.Е. Законодательная власть. Москва: Норма, 2008. 336 с.
11. Абрамова А.И. Законодательный процесс в Российской Федерации: проблемы и перспективы. Москва: Юрист, 2005. 139 с.
12. Минх Г.В. Законодательная инициатива Президента Российской Федерации как конституционно-правовой институт // Журнал российского права. 2016. № 1. С. 89–99. DOI: 10.12737/17234
13. Организация законопроектной работы в системе федеральных органов исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой. Москва: Юрист, 2006. 138 с.
14. Шувалов И.И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе: монография. Москва: Норма, 2004. 144 с.
15. Закон: от проекта до реализации (зарубежный опыт): монография / отв. ред. А.Н. Пилипенко. Москва: Инфотропик Медиа, 2022. 272 с.
16. О нормативных правовых актах в Российской Федерации (проект федерального закона). 6-е изд., перераб. и доп. / рук. авт. коллектива Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. Москва: ИЗиСП, 2021. 96 с.
17. Правовое управление в кризисных ситуациях: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. Москва: Проспект, 2022. 280 с.
18. Джиоев С.Х. Некоторые направления совершенствования законодательной регламентации правотворческой деятельности прокуроров // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2019. № 8. С. 40–46. DOI: 10.17803/2311-5998.2019.60.8.040-046
19. Шугрина Е.С. Некоторые организационно-правовые проблемы в работе избирательных комиссий в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 1. С. 44–48.
20. Прокопович Г.А. О необходимости построения модели правозащитной деятельности в Российской Федерации // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 2. С. 24–26.
21. Ключников А.Ю. Реализация права законодательной инициативы общественными объединениями в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 1. С. 24–33.
22. Макаров А.В., Нестерова Т.Ю. Избирательная комиссия как субъект законодательной инициативы по законодательству субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 5. С. 7–11.
23. Москалькова Т.Н. О совершенствовании законодательного обеспечения деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 1. С. 4–7.
24. Сторожева Е.С. О целесообразности права индивидуальной законодательной инициативы депутатов Государственной Думы Российской Федерации // Отечественная юриспруденция. 2017. Т. 2, № 5 (19). С. 5–7.
25. Григорьева Н.С. Совершенствование контроля и регламента органов государственной власти как условие эффективности законотворческой деятельности // Государственное управление. Электронный вестник. 2021. № 87. С. 151–157. DOI: 10.24412/2070-1381-2021-87-151-157
26. Арктическое право: концепция развития / отв. ред. Т.Я. Хабриева. Москва: ИД Юриспруденция, 2014. 152 с.
27. Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд. доп. и перераб. / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. Москва: ИД Юриспруденция, 2015. 544 с.
28. Бошно С.В., Васюта Г.Г. Поправки к законопроекту и пределы трансформации концепции закона // Право и современные государства. 2017. № 3. С. 9–20. DOI: 10.14420/ru.2017.3.1
29. Баранов В.М. Нормрайтер как профессия // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 6 (119). С. 16–29.
30. Зенин С.С., Кутейников Д.Л., Япрынцева И.М., Ижаев О.А. Процедурные пределы цифровизации законодательного процесса // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2019. Т. 19. № 3. С. 72–80. DOI: 10.14529/law190311

REFERENCES

1. Gavrilov OA, Koldaeva NP, Prigolkin AS, et al. *Nauchnye osnovy sovetskogo pravotvorchestva*. Ed. by R.O. Khalina. Moscow: Nauka; 1981. 317 p. (In Russ.).
2. Pigolkin AS. *Podgotovka proektov normativnykh aktov*. Moscow: Yuridicheskaya literatura; 1968. 167 p. (In Russ.).
3. Mitskevich AV, editor. *Pravotvorchestvo v SSSR*. Moscow: Yuridicheskaya literatura; 1974. 319 p. (In Russ.).
4. Pashentsev DA, editor. *The digitalization of law-making: the search for new solutions*. Moscow: INFRA-M; 2019. 234 p. (In Russ.).
5. Zolotukhina TA. *Zakonotvorcheskaya deyatel'nost' v Rossiiskoi Federatsii: teoretikov-pravovoe issledovanie*. [dissertation]. Belgorod; 2017. 452 p. (In Russ.).
6. Kerimov DA. *Kul'tura i tekhnika zakonotvorchestva*. Moscow: Yuridicheskaya literatura; 1991. 160 p. (In Russ.).
7. Krashennnikov PV. *Zakon i zakonotvorcheskii protsess*. Moscow: Statut; 2017. 160 p. (In Russ.).
8. Fomicheva OA. *Zakonotvorcheskii protsess v Rossiiskoi Federatsii: konstitutsionno-pravovoe issledovanie*. [dissertation]. Ekaterinburg; 2022. 400 p. (In Russ.).
9. Khabrieva TYa, editor. *Parlamentskoe pravo Rossii: monografiya*. Moscow: Izdanie Gosudarstvennoi Dumy; 2013. 400 p. (In Russ.).
10. Chirkin VE. *Zakonodatel'naya vlast'*. Moscow: Norma; 2008. 336 p. (In Russ.).
11. Abramova AI. *Zakonodatel'nyi protsess v Rossiiskoi Federatsii: problemy i perspektivy*. Moscow: Yurist; 2005. 139 p. (In Russ.).
12. Minkh GV. Legislative initiative of the President of the Russian Federation as the constitutional-legal institute. *Zhurnal rossiiskogo prava*. 2016;(1):89–99. (In Russ.). DOI: 10.12737/17234
13. Khabrieva TYa, editor. *Organizatsiya zakonoproektnoi raboty v sisteme federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti*. Moscow: Yurist; 2006. 138 p. (In Russ.).
14. Shuvalov II. *Pravitel'stvo Rossiiskoi Federatsii v zakonotvorcheskom protsesse: monografiya*. Moscow: Norma; 2004. 144 p. (In Russ.).
15. Piliipenko AN, editor. *The legislative act: from drafting to implementation (foreign experience): monograph*. Moscow: Infotropic Media; 2022. 272 p. (In Russ.).
16. Khabrieva TYa, Tikhomirov YuA, editors. *O normativnykh pravovykh aktakh v Rossiiskoi Federatsii (proekt federal'nogo zakona)*. Moscow: IZiSP; 2021. 96 p. (In Russ.).
17. Tikhomirov YuA, editor. *Legal management in crisis situations: monograph*. Moscow: Prospekt; 2022. 280 p. (In Russ.).
18. Dzhioev SK. Some directions of improvement of the legislative regulation of the law-making activity of prosecutors. *Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2019;(8):40–46. (In Russ.). DOI: 10.17803/2311-5998.2019.60.8.040-046
19. Shugrina ES. Some organizational-law problems in the work of election committees in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*. 2014;(1):44–48. (In Russ.).
20. Prokopovich GA. On the necessity of building the model of human rights activities in the Russian Federation. *Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom*. 2015;(2):24–26. (In Russ.).
21. Klyuchnikov AYu. Realization of the right of legislative initiative of public associations in the Russian Federation. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo*. 2015;(1):24–33. (In Russ.).
22. Makarov AV, Nesterova TYu. Election commission as a subject of legislative initiative regarding legislation of subjects of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*. 2015;(5):7–11. (In Russ.).
23. Moskalkova TN. On improvement of legislative support of the activities of human rights commissioners in the constituent entities of the Russian Federation. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2019;(1):4–7. (In Russ.).
24. Storozheva ES. O tselesoobraznosti prava individual'noi zakonodatel'noi initsiativy deputatov Gosudarstvennoi Dumy Rossiiskoi Federatsii. *Otechestvennaya yurisprudentsiya*. 2017;2(5(19)):5–7. (In Russ.).
25. Grigorieva NS. Improvement of public authorities control and regulation as a condition for effective legislative activity. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik*. 2021;(87):151–157. (In Russ.). DOI: 10.24412/2070-1381-2021-87-151-157
26. Khabrieva TYa, editor. *Arctic law: concept of development*. Moscow: Yurisprudentsiya; 2014. 152 p. (In Russ.).
27. Khabrieva TYa, Tikhomirov YuA, editors. *Scientific concept of development of the Russian legislation: monograph*. Moscow: Yurisprudentsiya; 2015. 544 p. (In Russ.).
28. Boshno SV, Vasyuta GG. Popravki k zakonoproektu i predely transformatsii kontseptsii zakona. *Pravo i sovremennye gosudarstva*. 2017;(3):9–20. (In Russ.). DOI: 10.14420/ru.2017.3.1
29. Baranov VM. Legal rules writer as a profession. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii*. 2017;(6(119)):16–29. (In Russ.).
30. Zenin SS, Kuteinikov DL, Yapryntsev IM, Izhaev OA. Procedural limits of digitalization of the legislative process. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*. 2019;19(3):72–80. (In Russ.). DOI: 10.14529/law190311

ОБ АВТОРЕ

Максим Викторович Залоило, кандидат юридических наук;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4247-5242>;
eLibrary SPIN: 5892-5522;
Scopus Author ID: 57215428696; e-mail: z-lo@mail.ru

AUTHOR INFORMATION

Maxim V. Zaloilo, candidate of legal sciences;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4247-5242>;
eLibrary SPIN: 5892-5522; Scopus Author ID: 57215428696;
e-mail: z-lo@mail.ru