

Механизмы и формы осуществления законодательного процесса

Кулешова Н.Н., к.ю.н. доцент, доцент кафедры «Теории права и природоресурсное право»

Российский университет транспорта (МИИТ) (г. Москва)

Современная законотворческая практика характеризуется чрезмерной интенсивностью принятия нормативных правовых актов. На этом основании прослеживается высокая динамичность возникновения новых сфер общественных отношений, ведущих к формированию отраслей права, что актуализирует проблемы правотворчества и сопутствующие его формы и механизмы законотворчества. Новые отрасли права развиваются в первую очередь в связи с потребностями государственного развития, проведения масштабных преобразований в сфере административных, судебных, налоговых, пенсионных отношений. Но имеется и общая тенденция к стабилизации социально-политической ситуации в стране, поэтому правовая база реформ и преобразований в сфере законодательного процесса нуждается в дополнении конкретными механизмами и формами непосредственной работы в процессе.

В этих условиях приобретает особенный смысл проблема нормативного урегулирования законотворчества в качестве единой, основанной на общих принципах, целеориентированной, планомерной, технологически обеспеченной нормообразующей деятельности, а также нормативное оформление ее наиболее рациональных средств, методов и инструментария.

Российская правовая система в целом, система российского права как теоретико-правовой концепт и система российского законодательства как его нормативное выражение объективно нуждаются в упорядочении. Главная практическая цель такого упорядочения - совершенствование юридического качества нормативных правовых актов, формирование единой и непротиворечивой системы российского законодательства, строгая согласованность нормативных правовых актов, высокое содержательное и юридико-техническое качество подготовки их текстов, организационная и ресурсная обеспеченность реализации правовых норм.

Очевидно, что источники, регулирующие законодательный процесс в России, составляют некий набор норм, юридическое значение которых и составляет модели принятия правовых актов разного вида источников права. К источникам, формирующим законодательный процесс, относится Конституция Российской Федерации, регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации, федеральный закон от 14 июня 1994 года "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания Российской Федерации", федеральный закон от 24 июня 1999 года "О принципах и порядке разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации", важно, что принимаются и иные акты субъектами РФ, муниципальными органами, при этом используются указанные механизмы и формы работы в законодательном процессе.

Следует отметить, что в Российской Федерации

сложились различные подходы к понятию законодательного процесса, при этом легальное определение процесса отсутствует, что является отдельной проблемой. Часто определение сущности законодательного процесса сводится к перечислению конкретных этапов работы с законопроектами.

Безусловно, содержание отдельных стадий не лишены проблем. Одной из них является отсутствие не надлежащего закрепления процесса по обеспечению исполнения принимаемого акта, хотя необходимость внедрения в федеральный законодательный процесс такого механизма продиктована сложившейся сегодня в России ситуацией, когда принимаемые федеральные законодательные акты при вступлении их в силу не в состоянии регулировать отношения, продекларированные в данном документе¹. Следующая проблема заключается в том, что определения, зафиксированные в юридической литературе, не содержат полного перечисления всех процедурных механизмов и форм работы законодательного процесса. Так, проф. А.В. Малько выделяет следующие составные части федерального законодательного процесса: законодательная инициатива, обсуждение законопроекта, принятие закона, опубликование закона². Конечно, подобная классификация не претендует на универсальность и носит лишь общий характер, однако, формы и механизмы работы при обеспечении законодательной инициативы регулируются разными актами, использующие общие механизмы и формы.

Сегодня многие исследователи особенностей федерального законодательного процесса России отмечают, что механизмы законотворчества приводятся в действие посредством возникновения правоотношения, которое имеет место при внесении проекта закона в законодательный орган и состоит в праве инициатора требовать рассмотрения представленного текста законопроекта, а также корреспондирующей обязанности Федерального Собрания РФ принять его к рассмотрению³. Но вместе с тем, этапы законоподготовительных процедур также реализуются органами, являющимися непосредственными субъектами законодательного процесса: (точнее субъектами, обладающими правом законодательной инициативы на внесение проекта

¹ См. подробнее: Измалков А.В. Особенности механизма обеспечения реализации законов в Российской Федерации // Материалы научно-практической конференции юридического факультета Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина. - Елец, 2006. - С. 151-158.

² Теория государства и права: курс лекций / Н.И. Матузов, А.В. Малько [и др.]. - М.: «Юрист». - 2004. - С. 302-303.

³ См.: Хабриева Т.Я. Современное правотворчество и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 54.

законодательного акта в парламент).

Исходя из вышеизложенного следует, что выдвижение инициативы в законодательном процессе представляет собой совокупность действий уполномоченных органов, направленных на создание, изменение, отмену федеральных законодательных актов. Процесс создания нормативно-правового акта представляет собой совокупность последовательных организационных действий, которые регулируются конституционными или иными юридическими нормами и направлены на принятие, изменение, обнародование нормативно-правового акта. Каждый вид нормативно-правовых актов связан с компетенцией государственных органов определенного уровня, поэтому подготовка, рассмотрение и принятие каждого вида актов в иерархии актов обладают специфическими признаками, соответственно сопряжено с дополнительными механизмами, формами и процедурами. Представляется возможным говорить об интегрировании в структуру законодательного процесса особых механизмов и форм, обеспечивающих включение деятельности должностных лиц в правотворчество:

- комплекс мероприятий по осуществлению законоподготовительных процедур, направленных на создание, изменение, отмену текста закона, разработку механизма по обеспечению исполнения норм законодательного акта;
- внесение законопроекта в представительный орган власти с применением механизмов публичного обсуждения и форм сотрудничества государства, общества и человека;
- работа с законодательным актом по принятию законопроекта компетентным органом с установлением конкретных форм: обсуждение, анализ, мониторинг, аутентичность, лексика и др.;
- рассмотрение акта лицом, компетентным на подписание и опубликование, посредством формы непосредственного участия и применения механизмов размещения в средствах массовой информации;
- принятие решения в соответствии с нормативным актом: обоснованные формы реализации посредством компетенции и правоприменения, а также форм работы с текстом правового акта;
- придание акту юридической силы соответствующего уровня, посредством его регистрации.

Перспективы развития механизмов и форм в законодательном процессе требуют переосмысления с учетом уже имеющихся научных подходов и исследований. Так, например, представляется необходимым законодательное закрепление основополагающих принципов и правил правотворческой деятельности в Российской Федерации, что способствовало бы в первую очередь повышению качества содержания законодательства как федерального уровня, так и субъектов федерации⁴.

В процессе правотворчества важно обеспечить непредвзятую профессиональную оценку положений законопроекта с позиций общезначимых интересов, способствовать доведению до сведения законодателя резонансов практики, а также учету в законодательстве

частных, групповых, корпоративных интересов в той мере, в какой они не противоречат интересам иных социальных групп и общества в целом⁵.

Особым видом деятельности институтов публичной власти является правотворчество, заключающееся в осуществлении юридически значимых действий по подготовке, принятию и опубликованию нормативных правовых актов, которые надлежащим образом оформлены, опосредованы и носят общеобязательный характер. Проявление лоббирования связано, в первую очередь, с принятием решений правотворческого характера.

Развитию лоббирования как самостоятельного института способствует выделение характерных признаков, позволяющих отграничить его от других форм влияния и взаимодействия на институты публичной власти, в том числе от коррупции.

В качестве характерных признаков лоббирования, отличающих его от иных схожих форм и средств взаимодействия и влияния на институты публичной власти и правотворчество, выступают:

1. Взаимодействие субъектов, один из которых всегда наделен властными полномочиями. В рамках лоббирования осуществляется влияние на лиц, принимающих политико-властные решения, что обосновывает непосредственную связь носителей интересов с институтами публичной власти, должностными лицами, либо с их близкими, а также направление определенного потока информации в адрес лиц, наделенных властными полномочиями.
2. Ориентированность на продвижение конкретных интересов определенной социальной группы. С помощью лоббирования осуществляются, как правило, интересы конкретных лиц или групп. Лоббирование предоставляет возможность отстаивания интересов или получения выгоды отдельными лицами, связывая их с принятием властных решений.
3. Конфиденциальный характер отношений субъектов лоббистской деятельности и институтов публичной власти. Лоббирование исторически развивается в условиях индивидуальной зависимости с признанием его государством (например, США) и без такового.

Перспективы правового регулирования лоббирования в правотворчестве в Российской Федерации заключаются: в создании специального законодательства о лоббистской деятельности как гарантии для представительства; завершении процесса институционализации лоббирования; выведении лоббирования из сферы противодействия коррупции; оптимизации ограничений, влияющих на различные интересы в правотворческих решениях.

В законодательном процессе России применяются различные виды экспертиз, сопровождая законопроект с момента его обсуждения до его подписания официальным лицом. Между тем, участие и вовлеченность граждан в данный процесс в современных условиях весьма условна, использовать публичное обсуждение рассматривается как альтернативная форма сотрудничества государства, общества и населения. В этой связи, следует использовать положительный зарубежный опыт, например, вовлечение независимых экспертов в законодательный процесс на

⁴ См.: Пресняков М.В. Пределы правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации: допустимость конструирования составов юридической ответственности на региональном уровне // Законодательство. 2015. № 1. С. 59.

⁵ Лейба А. Современные технологии в правотворчестве // ЭЖ «Юрист». 2015. № 27. С. 61.

любой стадии способствует развитию демократических институтов гражданского общества и становлению конституционного порядка. Помимо этого, данные новеллы содействуют не только эволюции российской правовой системы, но конвергенции европейских правовых систем.

В связи с чем, не следует забывать об основной задаче федерального законодательного процесса, состоящей в необходимости урегулировать наиболее значимых

общественных отношений, большей частью затрагивающих интересы граждан страны. Необходимо стремиться к созданию качественного закона, отвечающего современным реалиям общественной жизни. Такое положение будет возможным только лишь в случае тесной работы над законопроектом, объединении общих усилий для выработки эффективного законодательного акта, нахождения взаимопонимания, а не путем противостояния.