

ПРОБЛЕМА ФОРМИРОВАНИЯ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ
ЗАКОНОПРОЕКТНОГО ПРОЦЕССА НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

В докладе Совета Федерации 2009 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» был подтвержден тезис о необходимости объявления одним из приоритетных направлений государственной политики в Российской Федерации совершенствование законодательства. В целях реализации его выводов и рекомендаций было принято решение о подготовке в режиме доработки проектов федеральных законов «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»¹, «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов», «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации»².

В юридической научной литературе достаточно долгое время обсуждается проблема принятия соответствующих законов. Предлагаемые идеи разработок законопроектов достаточно актуальны и в настоящее время. Возможно, первая публикация с инициативой принять закон «О законах» появилась в 1989 году по инициативе И. Ф. Казьмина и С. В. Полениной, в которой предлагалась некая концепция этого закона³. В 1992 году творческий коллектив в составе А. С. Пиголкина, И. Ф. Казьмина и Т. Н. Рахманиной впервые выступил с предложением инициативного проекта Закона РФ «О нормативно-правовых актах РФ», принятие которого позволило бы упорядочить всю структуру действующих в стране нормативно-правовых актов, обеспечить более высокие требования к их содержанию и форме, предусмотреть меры по улучшению научной обоснованности и повышению эффективности принимаемых правовых норм⁴.

¹ Проект Федерального закона № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации»

² Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации (законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики в 2005 году). – М., 2009.

³ Казьмин И.Ф., Поленина С.В. «Закон о законах»: проблемы издания и содержания // Советское государство и право. 1989. № 12. С. 3-9.

⁴ Пиголкин А.С., Казьмин И.Ф., Рахманина Т.Н. Инициативный проект закона «О нормативно-правовых актах Российской Федерации» // Государство и право. 1992. № 7. С. 76.

После принятия Конституции РФ и с учетом складывающейся политической обстановки в стране в 1995 году авторский коллектив ученых выступил с инициативным проектом Федерального закона «О законах и иных нормативно-правовых актах РФ», в котором, по мнению авторов, целесообразно лишь в общих чертах определить технологию подготовки, принятия и действия нормативно-правовых актов¹, с чем согласиться достаточно сложно ввиду того, что закон как акт высшей силы в современных условиях все-таки должен не только очерчивать круг тех или иных отношений, но и быть предельно конкретным для более точного его соблюдения в правоприменительной практике.

В ходе осуществления конституционной реформы создается практически новая правовая система, отражающая потребности современного этапа развития российского общества. Этим объясняется насущная потребность в урегулировании федерального законопроектного процесса и деятельности, упорядочении видов и форм принимаемых законов, установлении их соотношения между собой.

Правовым открытием, реализованным в настоящих законопроектах, является осмысление нормативной составляющей правовой системы Российской Федерации как единства трех видов деятельности: «нормотворчество – правоприменение – мониторинг»². Это можно отнести к новеллам правовой науки.

Действующее законодательство России недостаточно полно регулирует различные стороны законотворчества, до сих пор отсутствует определение понятия и видов нормативных правовых актов, полномочий законопроектных органов, не регламентирован порядок подготовки и оформления проектов законов и иных нормативных актов. Это осложняет взаимоотношения между участниками процесса создания правовых актов, отрицательно сказывается на качестве законов, оперативности их принятия, что нарушает системные связи между ними и приводит к возникновению многочисленных юридических противоречий

¹ Поленина С.В., Лазарев Б.М., Лившиц Р.З., Козлов А.Е., Глушко Е.К. Инициативный проект Федерального закона о законах и иных нормативно-правовых актах РФ // Государство и право. 1995. № 3. С. 57-68.

² Доклад Совета Федерации Федерального собрания РФ 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации». – М. Совет Федерации, 2007.

и коллизий. Соответственно, проблема отсутствия специального закона, регулирующего федеральный законодательный процесс и деятельность, в России в настоящее время является существенной¹.

Советом Федерации обрабатывается пакет из трех проектов законов, который призван обеспечить структурирование существующей системы нормативно-правовых актов, упорядочить правила юридической техники, снизить потенциальную коррупционность и коллизию правовых норм, решить проблемы их неправильного понимания и, как следствие неправильного применения, повысить четкость, системность, прозрачность как всех процессов правотворчества и законотворчества в Российской Федерации, так и наиболее важной составляющей нормотворчества – процесса принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов в Российской Федерации.

Ключевым в пакете предлагаемых законопроектов является проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Этот проект закона является законопроектом материальным и общим по отношению к двум другим проектам. Законопроект «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов»² должен содержать в себе преимущественно процессуальные нормы и рассматриваться как специальный по отношению к законопроекту «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». В свою очередь, законопроект о парламенте России должен устанавливать компетенцию Совета Федерации в части законотворческих и контрольных полномочий с учетом положений законопроектов «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» и «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов».

Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» был разработан членами Комитета по законодательству и су-

¹ См. более подробно: *Поленина С.В.* Законотворчество в Российской Федерации. М, 1996. 144 с.; *Поленина С.В.* Новое в системе законодательства РФ // Государство и право. 1994. № 12. С. 27-36; Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. *А.С. Лыголкина.* – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – 382 с.

² Проект федерального закона № 97700183-2 «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов».

дебно-правовой реформе Государственной Думы второго созыва и внесен в Государственную Думу от имени группы депутатов 02 июня 1996 года. 11 ноября 1996 года законопроект был принят в первом чтении¹. 29 октября 1999 года при рассмотрении законопроекта во втором чтении Государственной Думой было принято решение направить законопроект на доработку в ответственный комитет. После этого решения в Государственной Думе каждого следующего созыва Совет Государственной Думы принимал решения о назначении ответственного комитета по законопроекту. Так было в Государственной Думе третьего созыва – 25 апреля 2000 года и в Государственной Думе четвертого созыва – 20 января 2004 года. 12 мая 2004 года Государственная Дума четвертого созыва отклонила законопроект и сняла его с дальнейшего рассмотрения.

Разработанный рабочей группой Совета Федерации законопроект о нормативных правовых актах является не просто переработанной версией законопроекта, рассматривавшегося Государственной Думой. Он является уникальным и революционным в правотворчестве и теории права проектом, который вобрал в себя все имеющиеся на данном этапе наработки и основан на главной нормативной составляющей правовой системы Российской Федерации: «правотворчество – правоприменение – мониторинг», что, в свою очередь, позволяет закрепить в законе стратегию правового развития России как основание развития правовой системы Российской Федерации. В эту триаду встроены и система правовых принципов, и система нормативных правовых актов, и механизмы их принятия, реализации и мониторинга.² В законопроекте предложена универсальная система планирования нормотворческой деятельности.

Проект федерального закона о нормативных правовых актах в системе законодательства является правовой основой для консолидации уже имеющихся актов в области регулирования процессов законотворчества, координации

¹ Постановление Государственной Думы от 11 ноября 1996 г. № 778-III ГД «О принятии законопроекта в первом чтении».

² Кроме того, в данном законопроекте и проекте закона «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов» сделана попытка инкорпорирования на законодательном уровне правовых позиций Конституционного Суда РФ. Данная работа будет продолжена совместно с Конституционным Судом РФ.

и гармонизации этих актов; включения в структуру законотворчества новых направлений правового регулирования, в частности, связанных с применением информационных технологий в самом процессе разработки и принятия правовых актов, в процессе обеспечения гласности и доступа граждан и всех иных субъектов права к достоверным источникам правовой информации, а также обеспечения мониторинга законодательства и правоприменительной деятельности, что само по себе является уникальным для нормативного акта такого уровня.

В законопроекте впервые на законодательном уровне даются определение понятия нормативного правового акта и характеристики видов нормативных правовых актов в зависимости от их юридической природы и особенностей предмета регулирования, обеспечивается связь с социальными, экономическими и иными целями принятия нормативных правовых актов путем закрепления основ программирования и планирования этой деятельности и осуществления мониторинга реализации нормативных правовых актов.

В разрабатываемом проекте также урегулирована проблема представления Правительством РФ в Государственную Думу проектов законов, направленных на надлежащую реализацию и применение вносимого в качестве законодательной инициативы законопроекта¹.

Законопроект вобрал в себя все наработки, имеющиеся в субъектах Российской Федерации по схожим вопросам правового регулирования (регистрация, учет, ведение реестра и пр.). В законопроекте прописаны право граждан на правовую информацию и меры по обеспечению этого права. В законопроекте реализованы такие новеллы, как механизм реализации законов и их мониторинг. Эти обязательные для нормотворчества элементы прописаны применительно к настоящему законопроекту. Они «запускают» механизм реализации и мониторинга закона о нормативных правовых актах в случае его принятия.

¹ Это справедливо в своих предложениях к докладу отмечали аудитор Счетной палаты Российской Федерации А.В. Назаров (письмо от 29 декабря 2006 года № 15-01/2548) и председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Г.Д. Олейник (письмо от 16 января 2007 года № 3.24-28/22).

Немаловажным является также и проект федерального закона «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов», который 23 января 1997 года был внесен в Государственную Думу Президентом РФ, 9 сентября 1997 года он был рассмотрен Советом Государственной Думы и 22 октября 1997 года принят Государственной Думой в первом чтении¹. Основная идея данного проекта заключается в надлежащем урегулировании законопроектной процедуры, поскольку именно данная процедура обеспечивает эффективное функционирование демократических институтов власти и принятие взвешенных решений, адекватно отвечающих потребностям жизни.

В законопроекте предусмотрена глава «Прогнозирование и планирование законодательной деятельности». Тесное переплетение данной главы с проектом закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» прослеживается самым непосредственным образом. Планирование и прогнозирование законопроектной деятельности позволяют говорить о целесообразности формирования в России стратегии правового развития, которая так необходима современному государству.

Требования, предъявляемые к законопроекту, базируются на положениях Регламента ГД, однако учитывают правовые позиции Конституционного Суда РФ, установившего, что эти требования не могут носить избыточный характер, но должны обеспечивать баланс прав и обязанностей субъектов права законодательной инициативы и законотворческого органа. Исходя из этого в проекте предусматриваются, помимо стандартного набора документов, сопровождающих законопроект при его внесении в Государственную Думу, дополнительные документы: концепция законопроекта, которая, согласно данному проекту, будет рассматриваться законодательным органом как самостоятельный документ, и «досье законопроекта»².

¹ Постановление Государственной Думы от 22 октября 1997 г. № 1824-II ГД «О принятии законопроекта в первом чтении».

² «Досье закона» должно содержать сведения не только о материальных нормах нормативных правовых актов (названия актов, указание на нормы, требующие обновления или исключения, и т. п.). В «досье закона» необходимо проанализировать эффективность ранее установленного правового регулирования, выяснить условия и обстоятельства, служащие

В базовую структуру законопроекта с учетом общей системы правотворчества и реализации нормативных правовых актов внесены новые главы – об особенностях рассмотрения в палатах Федерального Собрания РФ проектов федеральных законов отдельных видов, о реализации и мониторинге проектов федеральных конституционных законов, проектов федеральных законов, о внесении изменений и дополнений в федеральный конституционный закон, федеральный закон, об изложении федерального конституционного закона в новой редакции и другие.

Несмотря на перспективу принятия указанных выше законопроектов, федеральный законодательный процесс в настоящее время регулируется достаточно большим количеством нормативных правовых актов. Однако, для того чтобы представить себе особенности такого юридического процесса, как законопроектный (часть законодательного), выявить его особенности и четко сформулировать его этапы и стадии единого нормативного акта в Российской Федерации нет, это является не только теоретической, но и практической проблемой реализации качественного законотворчества.

С.Д. Исанбаева

КАТЕГОРИЯ «СПРАВЕДЛИВОСТЬ» В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ

Закон и правопорядок основываются на принципе справедливости, так как в этом состоит их моральное обоснование и подкрепление. Категория «справедливость» также включает в себя понятие права, которое является её свойством и качеством. Так, право всегда справедливо и является носителем справедливости во всем социокультурном мире.

Здесь понимаются так называемые «права человека», т.е. права, по отношению к которым «все люди равны», которыми они обладают просто потому, что они люди, составляют часть прав личности, т.е. основные права. Частью этих основных прав выступает требование прямой, непосредственной защиты препятствием для успешного правового регулирования. Результат такого анализа должен лежать в основе разработки нового закона во избежание проектирования неэффективного закона, заведомо не имеющего надлежащего механизма его реализации.