

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра теории государства и права

Законотворчество в Российской Федерации

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 4 курса 431 группы
направления 40.03.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Костиной Марины Юрьевны

Научный руководитель

канд. юрид. наук, доцент

Т.В. Синюкова

Зав. кафедрой
теории государства и права,

канд. юрид. наук, доцент

Т.В. Синюкова

Саратов 2017

В настоящее время, когда политические и экономические реформы, проводимые в России, потребовали интенсивного федерального и регионального законодательства, как никогда становится ясно, насколько важным является значение самого процесса создания закона, процедур выработки первоначальной концепции будущего нормативного правового акта, обладающего высшей юридической силой, составления и обсуждения его проекта, учёта мнений и интересов различных социальных групп и слоёв, соотношения с другими, уже действующими, нормативными правовыми актами, способность будущего закона адаптироваться в действующей правовой системе, а также к новому законодательству, определение экономических основ его существования и реализации в общественных отношениях. Так, реальность показывает, насколько широк круг вопросов, неурегулированных правом, без должного упорядочения которых практически невозможно решить многие экономические и социальные проблемы, порождённые социальной действительностью.

В связи с вышесказанным, необходимо отметить, что одно из важнейших направлений государственной деятельности – правотворчество. Несмотря на различие в подходах к пониманию правотворчества, это всегда деятельность уполномоченных органов по разработке, переработке и изданию определенных нормативных актов. Правотворчество – одно из основных звеньев механизма правового регулирования общественных отношений.

Современную правотворческую практику характеризует небывалая интенсивность в принятии нормативных правовых актов: все социально значимые решения в государственном механизме управления обществом, как правило, требуют должного их нормативного обеспечения. К тому же высокая динамичность в возникновении новых сфер и отраслей, которые нуждаются в правовом нормировании, это требование актуализирует.

Основной составной частью правотворческого процесса является законодательный процесс. Малько А.В. Матузов Н.И. определяют законодательный процесс как систему действий различных субъектов

правоотношений, которые объединены единой целью – внешним формальным выражением и закреплением норм права в статьях нормативно – правовых актов. Именно принятие законов, прежде всего, характеризует данный процесс в целом.

Процесс современного законотворчества в Российской Федерации проходит в чрезвычайно сложной обстановке на фоне экономического и социально-психологического кризиса. Это обстоятельство во многом заставляет обращать внимание на отдельные особенности российской законотворческой деятельности и её основные свойства, принципы, в некоторой степени, отличные от западноевропейского и североамериканского законотворчества. Курс углубления политических и экономических реформ заставляет законодателя стремиться к быстрой выработке правовых норм новой социальной реальности, урегулированию принципиально новых сложившихся общественных отношений. Подобная оперативность часто негативно сказывается на качестве закона, его внутренней системности, на стабильности правовой системы в целом, на уровне реальной правовой защищённости граждан и их объединений в обществе.

В целом, проблема действия и развития российского законотворческого процесса в настоящее время является сложной как в практическом, так и в теоретическом отношении. Усложнение парламентских процедур и правотворческой деятельности в целом настоятельно требует значительного повышения уровня профессионализма как со стороны депутатов различных по рангу представительных органов власти, так и со стороны практических работников аппарата Парламента, Правительства, администрации Президента и других органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, непосредственно связанных с процессом подготовки тех или иных законотворческих решений.

Всё вышеизложенное оказало влияние на выбор темы бакалаврской работы. Так, в ходе исследования необходимо исследовать соотношение понятий «правотворчество», «законотворчество», «законодательство»;

раскрыть сущность, основные задачи, принципы и стадии законотворчества, выявить ряд важнейших в настоящее время проблем законотворчества, и предложить пути их решения. В то же время конкретная, сложившаяся в ходе реализации права ситуация настоятельно требует осмысления и оценки также деятельности субъектов РФ как по созданию собственного законодательства, так и по вопросам взаимодействия с Федерацией в рамках единой законотворческой деятельности.

Основные проблемы законотворческой деятельности в настоящее время находятся в центре внимания учёных, как специалистов в области общей теории права, так и правоведов-конституционалистов. Большое значение для раскрытия понятия и определения содержания стадий (элементов) законотворчества имеют фундаментальные теоретико-правовые и государственно-правовые исследования таких учёных, как С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, С.В. Бошно, В.М. Баранов, А.В. Васильев, А.Б. Венгеров, В.М. Горшенев, Д.А. Керимов, Д.А. Ковачев, О.Е. Козлов, С.А. Комаров, В.Н. Кудрявцев, В.В. Лазарев, Г.В. Мальцев, М.Н. Марченко, А.В. Малько, Н.И. Матузов, А.В. Мицкевич, А. Нашиц, А.С. Пиголкин, С.В. Поленина, В.Д. Перевалов, В.Н. Протасов, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, В.Н. Хропанюк, А.Ф. Черданцев, В.И. Червонюк, Л.С. Явич и др.

Проблемы, затронутые в нашем научном исследовании, в достаточной степени разработаны в юридической литературе. В то же время последние фундаментальные научные работы по этой тематике в силу постоянно изменяющихся социально-экономических условий российского законотворчества уже не могут в полной мере разрешить все спорные вопросы законотворческой деятельности в обстановке регулярного появления большого количества новых дискуссионных проблем.

Исходя из вышеизложенного, *целью* бакалаврской работы является теоретико-правовое изучение и раскрытие сущности законотворческого процесса.

Для достижения обозначенной цели требуется решить следующие задачи:

- раскрыть понятие законотворческого процесса, его принципов;
- провести анализ стадий законотворческого процесса;
- проанализировать проблемы в законотворческом процессе;
- выявить пути совершенствования законодательного процесса при помощи решения выявленных проблем;
- изучить особенности законодательного процесса субъекта РФ;
- выявить основные проблемы законодательного процесса и определить направления совершенствования законотворческой деятельности в субъекте РФ.

Объектом дипломного исследования является изучение института законотворческого процесса.

Предметом исследования выступает особенность законотворческого процесса в Российской Федерации и в Саратовской области.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы исследования, такие как системный анализ изучаемых явлений и синтез полученных результатов исследования, индуктивного и дедуктивного умозаключений, социологического изучения законотворческого процесса и результатов деятельности законодательных органов государства, сравнительного анализа явлений законотворчества на общегосударственном и региональном уровнях. В процессе разработки различных аспектов темы использовались также историко-юридический, сравнительно-правовой, статистический, формально-логический, структурно-логический и другие частнонаучные методы познания.

В работе широко используется системный подход, выразившийся в анализе проблем законотворчества, как на теоретическом, так и на отраслевом уровне, в комплексном анализе разнообразных проблем, так или иначе проявляющихся в процессе создания и рассмотрения проекта закона, принятия и введения в действие законодательного акта. Такой подход

позволил сделать ряд теоретических обобщений, а также сформулировать некоторые рекомендации по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации и её субъектов.

Практическая значимость исследования заключается в том, что выводы и предложения, сделанные в ходе исследования, могут применяться в учебных курсах подготовки, переподготовки, повышения квалификации и самообразования государственных служащих – сотрудников аппаратов федерального и региональных парламентов, а также работников соответствующих органов исполнительной власти.

Работа состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и списка литературы.

В *первой* главе автором проводится соотношение понятий «правообразование», «правотворчество» и «законотворчество», путем изучения различных точек зрения ученых относительно указанных категорий. Эти понятия имеют существенные различия, вместе с тем, тесно взаимосвязаны между собой и вместе образуют единую процедуру, опосредующую правовое регулирование фактически сложившихся в обществе отношений.

В работе проанализировано не только соотношение вышеуказанных понятий, но выделены основные принципы законотворческого процесса, приведена их классификация, предложения по их систематизации.

Наряду с выделением принципов законодательного процесса, была изучена классификация его стадий. Так, каждая стадия законодательного процесса представляет собой определенную совокупность процессуальных действий, которые способствуют достижению конкретного правового результата.

Автором подробно изучены и проанализированы проблемы российского законотворческого процесса, которые в настоящее время является сложными как в теоретическом, так и в практическом отношении.

Так, проблема лоббизма взаимосвязана с большим кругом теоретических и прикладных аспектов ее изучения. Лоббизм изучают как сложное междисциплинарное явление, которое затрагивает многие области и проявления общественной жизни, оказывая на них как позитивное, так и негативное воздействие.

Для решения указанной проблемы, предлагаем:

- 1) принять закон о лоббизме;
- 2) разработать Устав лоббистских объединений;
- 3) разработать Кодекс этики лоббистов.

Важнейшее значение для повышения качества принимаемых законов имеют правила законодательной техники, несоблюдение которых приводит к неточному пониманию правовых норм, их толкованию и применению, многочисленным ошибкам в правотворчестве, появлению пробелов и коллизий в праве.

Для решения вышеуказанной проблемы, автор предлагает создать учебно-методический комплекс по обучению законодательной техники.

Указанный комплекс должен включать в себя следующие элементы:

- теоретические занятия, направленные на изучение технических средств и приемов построения правовых норм;
- практические занятия, направленные на соблюдение логики изложения правовых норм;
- дополнительные задания, например, подготовить макет законопроекта; провести лингвистическую экспертизу законопроекта;
- текущая аттестация и итоговая оценка.

Серьезной проблемой является ненадлежащее качество издаваемых законов, их противоречивость. В результате многие законы изменяются и дополняются через несколько месяцев после их принятия.

Для решения данной проблемы предлагается создать единую государственную программу законотворчества, которая должна содержать в себе уровень федерального законотворчества, уровень субъектов Российской

Федерации и уровень местного самоуправления. Данная программа должна включать в себя план развития всего законотвочества в целом, где каждому субъекту законотвочества определено особое место, и он сможет на основании данного документа разработать стратегию законотвочества на несколько лет вперед.

Еще одной причиной, отрицательно влияющей на качество законов, является недостаточная научная обоснованность законодательства. Законодательные органы не всегда владеют полной, своевременной и достоверной информацией, необходимой для правовой регламентации тех или иных общественных отношений. Так, Федеральный закон от 23.07.2013 N 196-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях и статью 28 Федерального закона "О безопасности дорожного движения» о промилле в крови водителей, дорабатывался и пересматривался три раза, основной вопрос, поднимаемый при его доработке, это влияние алкоголя на психомоторную реакцию водителя.

Количество доработок данного закона можно было бы значительно снизить, при привлечении специалистов-экспертов. Для решения данной проблемы предлагается сформировать пул постоянных экспертов не только в области социальных наук, но и привлечь представителей естественнонаучного направления, которых так же нужно привлекать на заседания комитетов законодательных органов.

Еще одним важным элементом, оказывающим влияние на качество закона, с точки зрения правовой определенности – это лингвистическое соответствие закона тому смыслу, который был заложен в нем законодателем.

Так, согласно ст. 460 УПК РФ, запрос о выдаче преступников в другие страны, на основании принципа взаимности, возможен лишь по преступлениям, предусматривающим наказание в виде лишения свободы на срок не менее одного года. По мнению некоторых ученых, законодателем изначально закладывался смысл о максимальном сроке не менее одного года.

Так, практика сложилась по направлению, которое не соответствует тому, что задумывалось законодателем изначально.

Для решения данной проблемы, автор предлагает проводить непрерывный мониторинг, который будет осуществляться всеми правоприменителями своевременно по всем отраслям права. Это позволит повысить качество законодательного процесса.

Важной проблемой в законодательном процессе является увеличение количества законодательных актов.

Одна из причин данной проблемы - не компетентное использование права законодательной инициативы. Так, статья 104 Конституции определяет строго ограниченное число субъектов, имеющих право вносить законопроекты в Государственную Думу. Но в Регламенте Государственной Думы и Регламенте Совета Федерации право законодательной инициативы рассматривают немного иначе, чем Конституция. То есть в них речь идет не только о законопроектах, но и о законодательных предложениях, предложениях о разработке законопроекта.

В связи с этим, для исправления данных недостатков на стадии подготовки законопроекта или законодательного предложения, автор вносит предложение активно привлекать к работе специалистов-экспертов, представителей не только региональных, но и при необходимости федеральных министерств и ведомств. С их помощью разработать собственные регламентные нормы в части регулирования понятия «законодательного предложения» и его параметров.

Еще одной причиной увеличения количества некачественных законов является заведомо не работающие законопроекты и законодательные инициативы, которые не имеют смыслового значения, не корректно составлены, не способны в полной мере регулировать сферу деятельности или общественные отношения, для которой они создавались.

Для решения данной проблемы, предлагается создать группу из специалистов-экспертов, в должностные обязанности которых будет входить

проверка законодательной инициативы на целесообразность ее внесения и рассмотрения в Государственной Думе. Оценка законодательной инициативы будет складываться из ее соответствия юридической техники и необходимости введения, которая может быть определена с помощью мониторинга статистических и аналитических данных и признания общественностью необходимости в ней.

Вопросам регионального законодательного процесса в научной литературе уделено не так много внимания, в связи с чем, была рассмотрена специфика законотворческого процесса не только на федеральном, но и на региональном уровне, проанализировано соотношение данных процессов, в ходе чего выявлены основные проблемы их взаимодействия и разработаны предложения по совершенствованию законотворческого процесса Саратовской области.

Так, автором выявлена такая проблема как: не полноценное соблюдение принципа совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Понятие «концепция законопроекта» содержится в Государственной Думе, однако регламентные нормы не раскрывают его содержание и порядок изменения. Вместе с тем, при изменении концепции не происходит должного согласования ее обновленных позиций с субъектами Федерации, и, как следствие, осуществляется возложение на их бюджеты новых расходных обязательств. Таким образом, происходит нарушение порядка принятия законов по вопросам совместного ведения Федерации и ее субъектов, установленного Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 26.4) и Регламентом Государственной Думы.

Для решения данной проблемы, предлагается создать рабочую группу, в которую войдут представители профильных комитетов палат Федерального Собрания, правовых и аналитических служб Государственной Думы и Совета Федерации, ведущие ученые и эксперты, для уточнения понятия «концепция

законопроекта» и выработки предложений по совершенствованию регламентов палат Федерального Собрания.

Еще одной проблемой является несовершенство механизма учета мнения органов государственной власти субъектов РФ при рассмотрении Государственной Думой проектов федеральных законов по предметам совместного ведения. Что сопровождается сменой правового регулирования, и как следствие увеличивает бюджетные расходы.

Так, согласно действующей редакции ст. 264 вышеуказанного Закона отзыв органов государственной власти субъекта РФ на проект федерального закона считается положительным в случае, если и законодательный, и исполнительный органы субъекта выскажутся за принятие данного законопроекта. При этом не урегулирована ситуация, когда один из органов власти субъекта РФ не выразил свое мнение.

Для решения данной проблемы предлагается внести в закон изменения, согласно которым отзыв органов государственной власти субъекта РФ на проект федерального закона следует считать также положительным в случае, если один из органов власти субъекта высказался за принятие данного законопроекта, а другой не выразил своего мнения.

Также следует обратить внимание на такую проблему как наличие ограничений для представителей субъектов участвовать в законодательном процессе далее первой стадии первого чтения.

Закон № 184-ФЗ дает возможность субъектам Федерации в лице органов законодательной и исполнительной власти участвовать в законодательном процессе на ранних стадиях. То есть, помимо реализации собственного права законодательной инициативы для законодательных органов он предполагает возможность и исполнительным, и законодательным органам направлять свои отзывы на законопроекты в Государственную Думу до принятия законопроекта в первом чтении и как раз предлагать свои поправки.

С целью решения данной проблемы, мы предлагаем предоставлять возможность возвращения законопроекта в первое чтение, в случае необходимости изменения его концепции, что могло бы стать эффективным средством преодоления возникающих в связи с этим проблем и противоречий.

Одной из важнейших проблем законодательного процесса в регионах, в том числе и в Саратовской области, является качество законодательных актов.

Так, в Совет Федерации поступает огромное количество законодательных предложений от субъектов Федерации, которые на самом деле такими не являются, 62 % законопроектов, направляемых субъектами РФ, Советом Федерации не поддерживаются.

Предлагаем разработать Стратегию законотворческой деятельности, которой определены перечень основных целей и приоритетов, поставленных перед депутатами, и связанных с данными целями задач. В одном из пунктов Стратегии предполагается ввести на региональном уровне институт парламентского расследования как одной из форм парламентского контроля.

Кроме того, для оказания правовой помощи муниципалитетам дважды в год готовить и направлять в муниципальные образования обзоры законов области, касающиеся местного самоуправления.

Одним из важных пунктов Стратегии является введение практики подготовки Докладов о состоянии регионального законодательства.

Существенное направление Стратегии – решение проблемы минимизации риска в законотворчестве Саратовской области.

К сожалению, в области законодательства Саратовской области недостаточно разработаны законы по улучшению социально-экономической ситуации в регионе.

Автор предлагает организовать на базе Совета законодателей курсы повышения квалификации и стажировки для депутатов представительных органов власти, а также провести ряд мероприятий, способствующих более полной реализации потенциала молодых законодателей.

Таким образом, процесс законотворчества – это сложный социальный процесс, сочетающий в себе действие законов объективной действительности и субъективную волю законодателя. Только принятие объективно обусловленных выражающих общественные потребности законов может служить основой эффективного законотворчества, основным показателем которого является реальное действие закона.