ИСТОРИЯ И ПРАВО

УДК 340.1

Бишенова М.М.[1]
Ширитов А.Б.[2]

ПОНЯТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Аннотация. В статье исследуются теоретические проблемы определение понятий и внутренней структуры правотворчества, и законодательной деятельности как составной части правотворчества.

Ключевые слова: правотворческий процесс, законодательный процесс, стадии законодательного процесса, принципы законодательного процесса, реализация права законодательной инициативы, разработка проекта.

Bishenova M.
Shiritov A.

THE CONCEPT OF THE LEGISLATIVE PROCESS

Abstract. The article examines the theoretical problems of defining the concepts of the internal structure of law-making and legislative activity as an integral part of law-making.

Keywords: law-making process, legislative process, stages of the legislative process, principles of the legislative process, implementation of the right of legislative initiative, project development.

Построение правового государства на данном этапе развития российского общества невозможно без пересмотра не только нормативных актов, но и процесса их принятия.

Основой правового государства является система законодательства, построенная на принципах правотворчества. В современной юридической литературе такие важные составляющие научного анализа законодательного процесса как: понятие правотворческой деятельности, стадии и принципы законотворческого процесса являются дискуссионными так как нет четких определений указанных терминов и не однозначно раскрывается содержание принципов правотворческого процесса.

Исследование законодательного процесса Российской Федерации охватывает целый комплекс таких вопросов как: понятие правотворчества и законотворчества, стадии законодательного процесса, принципы законодательного процесса, реализация права законодательной инициативы, разработка проекта.

Ученые – правоведы высказывают различные мнения по определению приведенных понятий [1; 2; 3].

[1] *Бишенова Марита Мусовна*, кандидат философских наук, доцент, доцент кафедры правового обеспечения деятельности органов власти, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: mbishenova@gmail.com
Marita Bishenova, Candidate of Philosophy, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Legal Support for the Activities of Authorities, North Caucasus Institute-Branch of the RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: mbishenova@gmail.com
[2] *Ширитов Арсен Барасбиевич*, кандидат юридических наук, доцент кафедры правового обеспечения деятельности органов власти, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: ashiritov@mail.ru
Arsen Shiritov, Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Legal Support for the Activities of Authorities, North Caucasus Institute-Branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: ashiritov@mail.ru

Анализ юридической литературы по данному вопросу показывает, что понятие законодательный процесс является дискуссионным и это в первую очередь связано с использованием схожих по форме дефиниций. В связи с чем и проводится сравнительный анализ такого понятия как правотворческий процесс.

Под правотворческим процессом обычно понимают процесс создания законов, то есть создание нормативных правовых актов высшей юридической силы. В связи с чем правотворчество – это прерогатива уполномоченных на эту деятельность государственных органов, поэтому субъектами правотворчества являются: государственные, негосударственные органы и народ при принятии закона на референдуме. Негосударственными органами, имеющими право участвовать в создании юридических норм, являются органы местного самоуправления, общественные объединения, производственные коллективы.

Конечно, общественные объединения создают локальные нормы для собственного пользования, обычно пакет таких документов включает устав, где определены права и обязанности, порядок создания, реорганизации и при необходимости прекращения деятельности. Процедура принятия таких локальных актов и их содержание должны соответствовать законам государства, регулирующим сферу деятельности общественного объединения. В связи с чем мы можем считать, что локальные нормативные акты могут иметь юридическую силу если они в полной мере соответствуют законам государства и говорить о правотворчестве в данной сфере неправомерно.

Однако, как отмечает Ю.Г. Арзамасов, «становление новой правовой системы без ведомственного нормотворчества невозможно, поскольку из законов, которые должны регулировать наиболее важные общественные отношения, нельзя делать подробные инструкции, регламентирующие отдельные детали поведения субъектов. В связи с этим актуальной проблемой теоретического и практического плана является разработка современной модели концепции ведомственного нормотворчества, которая не имела бы ничего общего с тоталитарным типом ведомственного нормотворчества» [4].

Поэтому только деятельность «компетентных органов (государственных, муниципальных и др.) по разработке и принятию нормативных правовых актов» [2] можно считать правотворчеством.

Правотворчество как понятие часто рассматривается как синоним понятию «правотворческий процесс» и существующие в юридической литературе определения понятия «правотворческий процесс» просто перечисляют этапы, осуществляемые при принятии правового акта. Это и понятно, когда мы употребляем слово «процесс», то мы подразумеваем некую последовательность действий (стадий) для достижения определенной цели. Однако мы определяем правотворчество как деятельность, и поэтому должны регламентировать эту деятельность, что приводит к необходимости определять правотворческий процесс на другом уровне. Исходным положением для такого подхода является определение правотворческого процесса как форму выражения правотворчества.

Таким образом, если правотворчество мы определяем как деятельность, то правотворческий процесс является формой этой деятельности.

Правотворческий процесс требует установления строго регламентированного порядка, без которого невозможно создание и совершенствование эффективных нормативных правовых актов. В связи с чем правотворческая деятельность осуществляется не произвольно, а в рамках, установленных соответствующими законами и соответственно стадиям правотворческого процесса.

Анализ юридической литературы по вопросу количества стадий правотворческого процесса показывает, что этот вопрос остается дискуссионным. Например, В.В. Лазарев и С.В. Липень выделяют три стадии [5], в то время как В.М. Сырых выделяет в два раза больше стадий. Началом правотворческого процесса он считает принятие решения о внесении изменений в действующую систему норм права, на основе этого решения подготавливается проект нормативного правового акта, следующим шагом является его рассмот-

рение в правотворческим органе и после обсуждения и согласования проекта с участниками правотворческого органа нормативный правовой акт считается принятым и завершается процесс опубликованием нормативного правового акта [6].

Исследование юридической природы правотворческого процесса не будет полным, если мы не рассмотрим основные принципы правотворчества. «В совокупности с понятиями, категориями и законами принципы составляют фундамент любой науки, в том числе и правовой. Формируя и устанавливая основные начала регулирования, правовые принципы создают базовые условия и способность давать верное направление пониманию духа и буквы закона как в правотворчестве, так и в правоприменении» [7].

В юридической литературе перечисляется достаточное количество принципов правотворчества, например — это принцип законности, принцип демократизма, принцип гуманизма, принцип профессионализма и т.п.

В нашей работе мы остановимся на рассмотрении наиболее общих принципов правотворчества. Первый принцип – это принцип демократизма правотворческого процесса, который предполагает участие широких слоев населения в процессе создания правовых актов. Данный принцип реализуется в работе представительных органов, органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляющих разработку и принятие нормативных правовых актов. Такая деятельность должна сопровождаться привлечением рядовых граждан к правотворческой деятельности.

Принцип демократизма должен реализовываться в деятельности народных представителей в законодательных органах, в соблюдении демократических процедур обсуждения и принятия законов и содержания проектов нормативных актов. Также мы считаем, что принцип демократизма невозможно реализовать без открытости, прозрачности правотворческого процесса. Граждане должны иметь возможность получать информацию о намечаемых законопроектах. В обеспечении гласности по всем этим вопросам неоценима роль СМИ. Особым видом реализации принципа демократизма можно считать всенародное голосование (референдум).

Следующим очень важным принципом является принцип законности, который является основным принципом и для всей государственной деятельности.

Принцип законности в правотворческом процессе реализуется в следующих положениях:

– любые нормативные правовые акты могут издаваться лишь уполномоченными на то организациями;

– законодательство устанавливает процедуры по созданию нормативных актов, и необъходимо следовать установленному порядку;

– нормативные акты не должны противоречить актам превосходящей юридической силы [8].

Принцип научности предполагает объективность при анализе общественных отношений и с учетом социальной, экономической и политической ситуации в обществе позволит повысить теоретическую составляющую правотворчества. Принцип научности при подготовке проекта нормативного документа предполагает также проведение таких процедур как: изучение общественного мнения, экспертизы правового и антикоррупционного характера. Приведенные процедуры позволят выяснить отношение населения к намечаемым нововведениям и сделать научное прогнозирование социальных последствий вводимых нормативных правовых актов. Научная обоснованность правотворчества продолжается и после принятия акта, так как возникает необходимость в изучении эффективности его действия и выяснения проблем в правоприменительной практике и т.д. Такая работа позволит скорректировать недостатки нормативного правового акта, вызванные объективными и субъективными условиями. В результате принцип научности позволяет совершенствовать действующее законодательство.

Таким образом, качество правотворчества зависит от правотворческого процесса т.е. от того насколько точно законодатель выполняет процессуальное требование точно следовать стадиям и основополагающим принципам. В результате мы получим нормативный акт, эф-

фективно регулирующий общественные отношения.

Определившись с понятиями «правотворчество», «правотворческий процесс» и «принципы правотворчества» мы переходим к анализу понятия «законодательный процесс».

Мы исходим из положения, что законодательный процесс является частью правотворческого процесса. Нужно уточнить, что «правотворческий процесс» предполагает процедуру по созданию нормативных актов всех видов. В свою очередь законотворческий процесс – это регламентированные процедуры по принятию законов, однако законотворчество является составной частью правотворческого процесса и обладает всеми его признаками.

Являясь элементом правотворческого процесса, законотворчество все же имеет свои отличительные особенности, которые связаны с их местом и ролью в национальной правовой системе.

Законотворческий процесс в зависимости от видов законов, принимаемых в Российской Федерации, можно классифицировать следующим образом:

1. Деятельность по принятию федерального конституционного закона;

2. Деятельность по принятию федерального закона;

3. Деятельность по принятию закона субъекта Российской Федерации.

Законы, которые мы принимаем, регулируют сложные социальные явления и имеют управленческую природу. Являясь разновидностью социального процесса, законодательный процесс преобразуют социальные системы, общности, группы, создает новые, видоизменяет, вызывает к жизни новые взаимоотношения и социальные взаимодействия.

Однозначного понимания термина «законодательный процесс» в юридической литературе, к сожалению, не существует. Например, С.А. Авакьян пишет, что «законодательный процесс – это совокупность процедур и действий, результатом которых является принятие и вступление в силу закона государства» [9]. Это определение наиболее часто приводится в научной литературе, но существуют и другие мнения по поводу понятия «законодательный процесс».

Одни авторы определяют законодательный процесс через совокупность стадий и перечисляют в основном общепринятые четыре стадии [10].

Другие ученые связывают законодательный процесс с деятельностью представительного органа по принятию нормативного акта. Данный подход рассматривает процесс с момента приятия проекта закона к рассмотрению до его принятия парламентом и не учитывает подготовительный этап, предшествовавший подготовке проекта, и завершающий этап – подписание и обнародование закона. В результате из законодательного процесса исключаются действия, связанные с подготовкой и обнародованием нормативного акта. По нашему мнению, представление законодательного процесса более полно отражает процедуру принятия закона. Поэтому процедура принятия нормативного акта – это совокупность стадий, где учитывается законодательная инициатива, работа комиссий по подготовке законопроекта к рассмотрению законодательным органом, процедура его рассмотрения в представительном органе и его принятие, рассмотрение законопроекта в законодательном органе и принятие закона и как результат –подписание закона уполномоченным на то субъектом и его промульгация. Однако, если законопроект будет отклонен (субъект использует право вето), добавляется еще одна стадия, когда он проходит процедуру повторного рассмотрения. Здесь как известно существует две линии поведения – это преодоление вето или закон принимается в редакции, предложенной субъектом, имеющим право промульгации.

Также необходимо отметить, что, говоря о законотворчестве как о юридическом феномене, выделение процедуры издания нормативных актов связано с тем, что последствия этой процедуры определяют социальную сущность принятого законопроекта т.е. насколько он регулирует правообразующие общественные отношения, действительно ли решаются проблемы, связанные с регулированием определенных общественных отношений и насколько характер нормативного акта отвечает потребностям общества [11].

Наряду с понятием «законодательный про-

цесс» часто используют как замену приведенного термина понятие «процесс принятия законов», здесь имеется в ввиду под принятием закона не только положительное голосование представительного органа по законопроекту как итог его официального рассмотрения (принятие закона в собственном смысле слова), но и вся процедура создания закона от возбуждения законодательной инициативы до вступления в силу, поэтому содержание термина «законодательный процесс» не умаляется использованием понятия «процесс принятия законов».

Также термин «законодательный процесс» часто заменяется термином «законотворческий процесс», и замена происходит из-за желания расширить содержание понятия «законотворческий процесс», и здесь проводится аналогия с понятием «правотворческий процесс».

В результате авторы таких конструкций отождествляют понятия, имеющие совершенно разное сущностное содержание, смысловую нагрузку. Понятие «законодательный процесс» является технологией производства законов и поэтому так важно в этой процедуре выделение стадий. В свою очередь понятие «законотворческий процесс», где слово «творчество» наполняет этот термин особым смыслом, тесно связано с интеллектуальной деятельностью по выявлению потребности в принятии акта и целей правового регулирования.

Практика рассмотрения проекта закона показывает, что и в России, и за рубежом готовится специальная справка о проблемах действующего нормативно-правового регулирования данного вопроса. Далее вырабатываются основные положения будущего акта, которые должны обеспечить решение поставленных задач, и специальной парламентской комиссией готовится текст законопроекта и проводится юридическая экспертиза.

Важным этапом законотворческого процесса является привлечение заинтересованных субъектов к его предварительному обсуждению для выявления замечаний и предложений и дальнейшая редакция учитывает замечания и предложения, полученные в результате обсуждения проекта. На следующем этапе проект закона проходит предусмотренные законодательством процедурные стадии официального этапа принятия закона т.е. в полной мере реализуется законодательный процесс.

Таким образом, мы можем считать законотворческий процесс более широким понятием чем законодательный процесс.

Проблема понятий в законодательной технике приобретает сегодня особое значение. Как показал проведенный анализ, существование множества понятий, определяющих одно и то же явление, приводит к затруднениям в правопонимании, а это в свою очередь может нарушить гармоничность и согласованность между ними, исказить дух и смысл закона. В первую очередь это связано с тем, что мы используем понятия, которые могут быть абстрактными и конкретными. Задачей законодателя является разумное соотнесение абстрактных положений и конкретных понятий, что позволит сформулировать предписания закона таким образом, чтобы они были доступны для понимания и не вызывали разночтения у тех, к кому они обращены.

Учитывая, что конкретные понятия детализируют, развивают абстрактные понятия, законотворческая практика относительно таких понятий как: справедливость, доверенность, доверие, правотворчество, законотворчество и т.п. не испытывает затруднений в их использовании. По сути, они являются правовыми стандартными понятиями, которые успешно применяются при вынесении решений по конкретным делам.

Также необходимо отметить, что законодательный процесс напрямую зависит от правовой культуры законодателя, от творческого подхода к регулированию общественных отношений, от владения юридической наукой и приемами законодательной техники. Дополнением к знанию юридической техники является развитая правовая культура, которая позволяет законодателю учитывать социальные ценности, связанные с правом, учитывать требования законности и придерживаться режима правопорядка.

Результатом законотворческого процесса является создание закона.

Однако закон создается для практического регулирования определенных общественных отношений, что является сущностью нормативного акта.

Подытоживая вышеизложенное, можно сказать, что использование различных терминов при определении одного явления, с одной стороны, полезно, так как авторы хотят обратить внимание на многозначность изучаемого явления и подвергнуть это явление конкретному анализу. Однако подобное использование затрудняет понимание изучаемого объекта.

Поэтому при применении того или иного термина следует определить цели и задачи подобного применения для их унификации. Учитывая сложность законодательного процесса, унификация используемых в законодательном процессе терминов позволит уяснить многие вопросы, возникающие при создании законов.

Так, законодательный процесс – это деятельность по применению Конституции Российской Федерации, созданию федеральных конституционных законов, федеральных законов, а также Конституций, Уставов и законов субъектов Российской Федерации. Эта деятельность также связана с реализацией права законодательной инициативы, рассмотрением, обсуждением, в том числе привлечением общественности, принятием, подписанием и обнародованием, изменением и отменой законов Российской Федерации, с поправками к Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, а также Конституций, Уставов и законов субъектов Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Нестеренко И.А. Правотворчество в Российской Федерации: учеб. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. – С. 53–54.
2. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государствоведения. – М.: Артикул, 1997. – С. 221–223.
3. Чухвичев Д.В. Законодательная техника: учеб. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008 – С. 70.
4. Арзамасов, Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России [Текст]: монография / Ю. Г. Арзамасов. – Москва: Юрлитинформ, 2013. – С. 11.
5. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства права. 4-е изд.. и доп. – М.: Российское юридическое образование, 2010. – С. 344.
6. Сырых В.М. Теория государства и права: учебник / В.М. Сырых. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2012. — С. 226.
7. Андриянов В.Н. О роли и сущности принципов современного административного права // Российская юстиция. 2015. № 2. С. 22.
8. Теория государства и права: учебник / О.В. Мартышин, под ред. – 3-е издание. – Москва: Проспект, 2016. С. 338.
9. Авакьян С. А. Конституционное право России. Т. 2. – М., 2007. С. 509.
10. Гостева С.Р. Российская цивилизация: история и современность. Межвузовский сборник научных статей. – Воронеж: Изд. «Воронеж». 1999. Вып. VII. – С. 22.
11. Власенко Н.А. Теория государства и права: учеб. пособие. – 2-е изд., перераб., доп. и испр. – Москва: Проспект. 2014. С. 161.