

С. В. Деев

МЕХАНИЗМ ПРАВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА: ОСНОВНЫЕ СТАДИИ И ДИНАМИКА РАЗВИТИЯ

*Работа представлена лабораторией социально-правовых исследований
Института образования взрослых Российской академии образования.
Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор В. И. Кайнов*

Правотворчество есть форма государственной деятельности, направленной на создание правовых норм, а также на их дальнейшее совершенствование, изменение или отмену. Постоянное совершенствование законодательства – закономерность развития современного цивилизованного государства, важная предпосылка возрастания авторитета законодательства, укрепления законности.

Creation of the right and laws is a form of the state activity directed on creation of rules of law, and also on their further perfection, change or a cancelling. Constant perfection of the legislation – law of development of the modern civilized state, the important precondition of increase of authority of the legislation, strengthening of legality.

Процесс создания нормативного акта складывается из отдельных стадий его подготовки, рассмотрения, утверждения и обнародования (оглашения). Характерными чертами такого процесса в Российской Федерации являются дальнейшее укрепление демократических основ создания правовых норм, гласности и профессионализма, учет общественного мнения, повышение внимания к качеству и теоретической обоснованности принимаемых законодательных решений, широкое привлечение научной общественности к их выработке и обсуждению.

Предварительное формирование государственной воли (подготовка проекта) – первый этап правотворческого процесса. Он начинается с принятия решения о подготовке проекта. Оно прежде всего находит воплощение в утвержденных планах правоподготовительных работ, принятие которых осуществляется в правотворческой практике Российской Федерации и ряда других государств. Кроме того, относительно законопроектов такое решение может исхо-

дить от высшего законодательного органа страны в форме поручения своим постоянным комитетам, правительству или какому-либо иному органу или их совокупности разработать проект конкретного акта. Законопроект может быть подготовлен и по инициативе президента, правительства Российской Федерации, постоянных комитетов Государственной думы, других органов и организаций, обладающих правом законодательной инициативы.

Наконец, инициативу в подготовке законопроекта могут проявить субъекты, входящие в Российскую Федерацию, через их высшие органы государственной власти.

Проекты указов президента, постановлений правительства обычно готовятся соответствующими министерствами и ведомствами либо на основании плана правотворческих работ, либо по разовому поручению президента, руководства правительства, либо по собственной инициативе. Такие проекты могут быть подготовлены также в аппарате соответственно президента и правительства.

При подготовке проектов обычно применяется ведомственный, отраслевой принцип, предусматривающий составление первоначальных проектов теми органами и организациями, профилю деятельности которых они соответствуют. Такой принцип обеспечивает квалифицированное составление проекта, участие специалистов. Во многих случаях дается поручение составить первоначальный текст проекта нескольким ведомствам, включая и юридический орган (Министерство юстиции, Верховный суд, Высший арбитражный суд, Прокуратура).

В правотворческой практике используется в зависимости от содержания проекта и другой принцип, когда законопроекты готовятся постоянными комитетами высшего представительного органа страны (законопроекты о выборах, о статусе народных депутатов и др.). Однако ведомственный принцип подготовки проектов все же преобладает в современной правотворческой практике.

Активная роль в подготовке проектов принадлежит общественным объединениям. В одних случаях они готовят проекты по собственной инициативе, в других — привлекаются к подготовке совместно с государственными органами. Большинство крупных законодательных актов, в первую очередь тех, которые касаются граждан и их организаций, готовятся с участием партий, профсоюзов и других общественных объединений.

Следующая стадия правотворческого процесса — *предварительные работы, предшествующие составлению текста проекта*. До начала подготовки проекта важно выявить общественную потребность в нормативном регулировании соответствующей сферы общественных отношений. Прежде всего определяется, каково фактическое состояние той области жизнедеятельности общества (экономики, политики, социальной сферы), к которой относится предлагаемый акт, существо вопроса, который

должен быть решен в проекте, а также общая цель предлагаемого правового регулирования. При этом следует помнить, что проекты нормативных актов готовятся как с целью решения новых вопросов, возникших на практике и требующих правового регулирования, так и для устранения имеющихся в законодательстве пробелов, устаревших предписаний и противоречий, множественности актов по одним и тем же вопросам.

На данном этапе весьма важно получить информацию о действующем законодательстве по затрагиваемому вопросу, проанализировать его состояние, практику применения. Желательно, чтобы разработчики проекта ответили на вопросы: принимались ли раньше акты по теме предлагаемого проекта; если принимались, то каковы их эффективность и недостатки, каким образом они будут связаны с разрабатываемым проектом; как предлагаемый акт впишется в действующее правовое регулирование, насколько хорошо он будет взаимодействовать с системой имеющихся или намеченных к разработке нормативных актов и т. п.

Разработка проектов без увязки с действующими актами усугубляет и без того уже довольно значительную разбалансированность и внутреннюю противоречивость законодательства. Вот почему по каждому проекту перед началом его разработки целесообразно подготовить справку о действующем нормативном регулировании по соответствующему вопросу. Уместно также составление справки о зарубежном законодательстве по теме проекта.

Анализ состояния законодательства по вопросам, относящимся к теме проекта, помогает ответить и на вопрос, можно ли ограничиться внесением изменений и дополнений в ранее принятые акты или действительно необходимо подготовить новый акт. Заранее должны быть определены возможные последствия действия акта: экономические, социальные, юридические,

экологические и другие, а также «просчитаны» возможные затраты материальных, финансовых и иных ресурсов, необходимых для решения вопроса, доходы, издержки и т. д.

На начальной стадии работы над проектом вырабатываются основные положения будущего акта, которые должны обеспечить решение поставленных задач, достижение требуемых результатов, а также устранение недостатков действующего по данному вопросу законодательства. Для законопроекта и проекта другого важного акта в ряде случаев необходима и разработка его научной концепции.

Следующая стадия – *подготовка первоначального текста проекта*. Для выработки важных и сложных проектов обычно образуются комиссии, включающие представителей основных заинтересованных органов, общественных организаций, ученых-юристов и других специалистов. В случае необходимости комиссии создают подкомиссии, рабочие и редакционные группы.

К работе подготовительных комиссий, разрабатывающих проект того или иного акта, привлекаются заинтересованные ведомства, научные и практические учреждения, отдельные ученые, представители делового мира, предприниматели, квалифицированные юристы. Целесообразно также привлекать к работе депутатов, не включенных в состав таких комиссий. Главное при этом – обеспечить работоспособный и компетентный состав комиссии. Она должна сочетать в своей работе демократизм, профессионализм и деловитость. Важно поэтому, чтобы в подготовительные комиссии включались именно специалисты — люди, имеющие большой опыт и знания.

В подготовке проектов обязательно участие юридических подразделений органов и организаций, разрабатывающих проект. Такое участие обеспечивает высокую юридическую культуру проекта, правильное его оформление и соблюдение правил

законодательной техники, стыковку с действующим регулированием по теме проекта.

Правотворческий орган может поручать подготовку альтернативных проектов нескольким органам, организациям, творческим коллективам или отдельным лицам либо заключать с ними договоры, а также объявлять конкурсы на лучший проект. Это дает возможность получить неординарные решения, отразить плюрализм мнений и позиций, выработать оптимальное решение того или иного вопроса.

После того как первоначальный проект разработан, переходят к *предварительному обсуждению проекта*. Оно обычно осуществляется с привлечением большого круга заинтересованных органов, организаций, общественности. Формы такого обсуждения разнообразны: это широкое обсуждение на местах (в республиках, областях и т. д.) с привлечением целого ряда учреждений, общественных организаций; парламентские чтения; обсуждение на совещаниях непосредственно при правотворческом органе с участием научной общественности и заинтересованных министерств, ведомств и иных организаций; расширенные заседания подготовительных комиссий; обсуждение в печати и на телевидении; рецензирование проекта научно-исследовательскими учреждениями; отзывы и заключения на проект со стороны министерств, ведомств, иных учреждений и организаций, не участвующих в его разработке, и т. д. Разнообразные формы обсуждения позволяют лучше учесть общественное мнение, дают составителям проекта достаточно четкие ориентиры в работе.

Все законопроекты обычно предварительно рассматриваются на заседаниях комитетов законодательного органа, которые по профилю своей деятельности заинтересованы в его принятии. Такое рассмотрение – залог делового и организованного прохождения проекта, гарантия более углубленной проработки вопросов.

Важно создать условия, обеспечивающие конструктивное, творческое рассмотрение и обсуждение различных вариантов решений, а также имеющихся альтернативных проектов. В этом одна из важных предпосылок подготовки обоснованного, качественного решения.

Подготовленные проекты должны быть подвергнуты всесторонней правовой, финансовой, экологической и иной специализированной экспертизе. Такая экспертиза, будучи постоянной и обязательной, призвана способствовать повышению качества подготавливаемых нормативных решений, эффективности правотворческой работы.

Важнейшие законопроекты могут быть вынесены на всенародное обсуждение. В процессе всенародного обсуждения законопроект публикуется в центральных и местных газетах и журналах, рассматривается на заседаниях представительных органов различных звеньев, в трудовых коллективах предприятий и учреждений, в воинских частях, общественных объединениях, на собраниях граждан по месту жительства.

Всенародные обсуждения в нашей стране пока еще не превратились в эффективный инструмент учета общественного мнения в законодательной работе, повышения качества законопроектов. Они проводятся при явно недостаточной активности граждан и их объединений. Повысить действенность всенародных обсуждений могла бы, в частности, публикация в печати не только самого проекта, но и комментариев к нему, интервью по наиболее актуальным и острым вопросам, затрагиваемым в проекте. Уместно расширить формы обсуждения: заполнение анкет, выборочные опросы населения, конференции, встречи и беседы депутатов с избирателями и др. Очень важно также обеспечить максимальный учет предложений, высказываемых в ходе обсуждения. Обобщенные сводки предложений следует публиковать, комментировать по радио и телевидению. Наряду с этим должен быть отлажен механизм изучения

и анализа этих предложений. В частности, уместно использовать современные научные методы обработки и обобщения предложений.

После учета замечаний и предложений проект окончательно отрабатывается и редактируется. Как правило, это делает та рабочая комиссия, которая составляла первоначальный текст проекта.

Затем наступает второй этап правотворческой процедуры, когда работа над проектом вступает в официальную фазу и осуществляется самим правотворческим органом.

Возведение государственной воли в закон (деятельность правотворческого органа по рассмотрению и принятию нормативного акта). Этот этап начинается с внесения проекта в официальном порядке в соответствующий правотворческий орган от имени органа или организации, готовивших его. Правом официального внесения законопроектов в высший представительный орган страны (право законодательной инициативы) пользуются определенные полномочные органы, организации и лица, обычно предусмотренные в Конституции.

Проект закона представляется вместе с объяснительной запиской, содержащей обоснование необходимости его принятия, развернутую характеристику целей, задач и основных положений будущего закона и его места в системе действующего законодательства, а также ожидаемых последствий его применения. При представлении проекта, реализация которого потребует дополнительных материальных и иных затрат, прилагается финансово-экономическое обоснование.

Все официально внесенные законопроекты рассматриваются и принимаются, как правило, после обсуждения соответствующими комитетами палат законодательного органа по профилю проекта, а также комитетом по законодательству.

Следующая стадия правотворческого процесса, свойственная коллегиальному

правотворческому органу, – *внесение рассмотрения проекта в повестку дня заседания*. Затем идет *обсуждение и официальное принятие проекта*.

Эти стадии применительно к деятельности высшего представительного органа страны обычно детально регламентируются.

Рассмотрение законопроектов осуществляется в двух или трех чтениях, если законодательным органом применительно к конкретному проекту не будет принято иное решение. Практика проведения нескольких чтений законопроекта позволяет более детально, внимательно и всесторонне рассмотреть проект, внести в него необходимые поправки и обеспечить тем самым принятие более продуманного законодательного решения.

При первом чтении законопроекта заслушиваются доклад инициатора законопроекта и содоклад головного комитета. Затем депутаты обсуждают основные положения законопроекта и высказывают предложения и замечания в форме поправок, рассматривают предложения об опубликовании при необходимости законопроекта для обсуждения. По результатам обсуждения законодательный орган одобряет основные положения законопроекта или отклоняет его. В случае одобрения обычно устанавливается срок его представления для второго чтения.

Рассмотрение внесенных поправок к проекту и подготовка его ко второму чтению осуществляются головным комитетом или другим органом, которому поручена доработка проекта.

При втором чтении с докладом выступает председатель или его заместитель головного по данному законопроекту комитета либо руководитель органа, дорабатывающего проект. Обсуждение проводится постатейно, по разделам или в целом.

В результате второго чтения законодательный орган либо принимает закон, либо отклоняет его, либо возвращает на доработку.

На голосование ставятся отдельно каждая статья либо раздел или глава проекта. Статья (раздел или глава) принимается за основу, затем на голосование ставятся все поступившие в письменном виде поправки. Если предложено внести несколько поправок в одну и ту же статью проекта, то вначале обсуждаются и голосуются те из них, принятие или отклонение которых позволит решить вопрос о других поправках.

Когда обсуждены все поправки, статья (раздел или глава) утверждается в целом с принятыми поправками. Затем проект утверждается в целом. Порядок подсчета голосов обычно четко устанавливается регламентами законодательного органа.

В деятельности законодательных органов ряда стран (в частности, в Российской Федерации) существует практика принятия законов в трех чтениях. Так, в соответствии с Регламентом Государственной думы принятый во втором чтении законопроект направляется в ответственный комитет Государственной думы для устранения возможных внутренних противоречий, установления правильных взаимоотношений статей и редакционной правки ввиду изменения текста законопроекта при втором чтении. При третьем чтении законопроекта не допускается внесение в него поправок и возвращение к его обсуждению в целом либо по отдельным статьям, главам, разделам.

В Регламенте Государственной думы установлен также порядок повторного рассмотрения федеральных законов, отклоненных Советом Федерации, а также повторного рассмотрения тех из них, которые отклонены Президентом Российской Федерации.

Коллегиальные правотворческие органы (правительство, государственные комитеты и др.) принимают нормативные акты простым большинством голосов. Президент государства, министры и другие органы единоличного руководства утверждают свои акты (указы, приказы, инструкции и т. д.) в персональном порядке.

Официальное оглашение принятого нормативного акта. Заключительной стадией правотворческого процесса является официальное опубликование принятого нормативного акта в особых, предусмотренных законом печатных органах (специальные издания, газеты), а также его официальное оглашение в иной форме (по радио, телевидению, телеграфу, путем рассылки официальных текстов в заинтересованные органы и организации).

Таким образом, обычно обнародуются законодательные акты, нормативные решения президента и правительства. Во многих странах установлено правило, согласно которому не опубликованный в официальном издании акт (кроме актов, содержащих государственную или военную тайну) не влечет правовых последствий и лицо (орган) не несет юридической

ответственности за нарушение его предписаний.

Так, в соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Ведомственные акты, издаваемые министерствами, государственными комитетами и иными учреждениями, публикуются в издаваемых этими органами бюллетенях (если таковые имеются), а также в официальном порядке рассылаются в подчиненные органы, учреждения, организации. Акты местных органов самоуправления публикуются в соответствующих бюллетенях, а также развешиваются на видных местах.