

© 2017 г.

Т.П. ВИНОГРАДОВ

АЛГОРИТМ РАЗРАБОТКИ ЗАКОНОПРОЕКТА: МЕЖДУ ИСКУССТВОМ И ТЕХНОЛОГИЕЙ

Виноградов Тимофей Петрович — аспирант кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова (Москва, Россия) (E-mail: timofey-vinogradov@mail.ru).

Vinogradov Timofey P. — graduate student of the Constitutional and Municipal Law Department of the Faculty of Law at Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia) (E-mail: timofey-vinogradov@mail.ru).

Аннотация: разработка законопроекта является первой и определяющей стадией законотворчества, поскольку именно на ней выработывается текст проекта закона, вносимый в Государственную Думу. На сегодняшний день процедура создания первоначального проекта закона, вследствие недостаточной научной проработки и отсутствия необходимой правовой регламентации носит преимущественно творческий, а иногда и хаотичный характер. В статье рассматриваются предложения ученых об оптимизации законодательной деятельности с помощью научно обоснованной технологии. В целях повышения качества законопроектов автор предлагает определенный алгоритм их разработки, который состоит из четырех этапов: формирования законодательной идеи, выработки концепции законопроекта, составления его текста и подготовки к внесению в Государственную Думу.

Abstract: the legislative drafting is the first and determining stage of lawmaking, since exactly on it the text of the draft law submitted to the State Duma is developed. Today the development of the original draft law, due to insufficient scientific study and the lack of the necessary legal regulation, is primarily creative and sometimes chaotic. The article considers the suggestions of scientists on the optimization of legislative activity with the help of scientifically based technology. In order to improve the quality of bills, the author suggests a certain algorithm for their development, which consists of four stages: the formulation of legislative idea, the concept development of the bill, drafting its text and preparing for submission to the State Duma.

Ключевые слова: разработка законопроекта, алгоритм, идея законопроекта, законодательная концепция, правовая технология, нормотворчество, законотворчество, законодательный процесс, законодательная деятельность, качество закона.

Key words: legislative drafting, algorithm, idea of a bill, legislative concept, legislative technology, rulemaking, lawmaking, legislative process, legislative activity, quality of law.

1. Постановка проблемы

Под разработкой законопроекта понимается начальная стадия законотворчества, на которой выработывается текст проекта закона и его сопроводительных документов для внесения их субъектом законодательной инициативы в уполномоченный орган законодательной власти. Как отмечается в литературе, подготовка законопроектов является одним из важнейших и наиболее фундаментальных институтов законотворчества, обеспечивающих высокий качественный уровень законодательства в целом и сохранение известной преемственности в ходе изменения законов, способных предотвратить ряд нежелательных последствий в процессе обновления законодательства¹. Таким образом, качество создаваемого закона напрямую зависит от качества его первоначального проекта.

Важно отметить, что процедура разработки законопроектов имеет двойственную природу. Так, Т.А. Васильева считает, что “законотворчество, как и любой другой вид профессиональной деятельности, предполагает усвоение общих правил, специальных приемов и методик, связанных с разработкой нормативного содержания

и оформлением законопроекта, которые нарабатываются и совершенствуются в процессе правотворчества. Вместе с тем степень совершенства закона в конечном счете определяется профессиональным чутьем и творческим потенциалом его разработчиков”². Р.К. Надеев утверждает, что, “хотя проектирование правовых норм является творческим процессом, его результаты (например, законопроект) должны соответствовать строго определенным и достаточным формализованным критериям, и в первую очередь положениям Конституции, другим законам и общепризнанным нормам международного права, а также требованиям законодательной техники, правилам формальной логики и правилам современного русского литературного языка”³. По мнению А. Райниарсона, разработка законопроекта находится между искусством и наукой, поскольку она требует использования как творческого, так и системного (научного) подхода⁴.

² Васильева Т.А. Как написать закон. Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2016. С. 10.

³ Надеев Р.К. Правовое обеспечение законопроектной деятельности Государственной Думы // Подготовка и принятие законов в правовом государстве. М., 1998. С. 18.

⁴ См.: Rynearson A.J. Legislative drafting step-by-step. Durham, 2013. P. XVIII–XX.

¹ См.: Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. М., 2000. С. 79.

Основная проблема процесса создания законопроекта заключается в том, что на сегодняшний день в нем преобладает творческая составляющая. Данная стадия является наименее регламентированной в российском законодательстве. Во многом из-за отсутствия должной правовой регламентации законопроектной деятельности страдает качество законодательных инициатив. Кроме того, в науке гораздо большее внимание уделяется стадиям реализации законодательной инициативы, обсуждения, принятия и обнародования законов. В то же время при внесении проекта закона в Государственную Думу возникает закономерный вопрос: каким образом его необходимо создавать?

В литературе предпринимаются попытки упорядочить законодательную деятельность через категорию юридической (правовой) технологии. Так, С.В. Бахвалов определяет юридическую технологию как сложную, осуществляемую в конкретно-исторических условиях и в установленном порядке (процедуре) юридическую деятельность по формированию устойчивой правовой системы путем подготовки, принятия, обнародования разнообразных правовых решений (актов) с помощью научно обоснованного комплекса принципов, средств, приемов и правил в соответствии с принятыми планами и имеющимися прогнозами⁵. Н.А. Власенко под правовой технологией понимает порядок применения и использования методов и приемов по подготовке и принятию юридического решения (акта)⁶. А.К. Черненко считает, что правовая технология представляет собой систему методов эффективного и рационального конструирования правовых институтов и правовых систем в соответствии с поставленными целями, которые детерминированы конкретно-историческими потребностями и интересами, закономерностями социального развития⁷.

Некоторые ученые исследуют специальную технологию подготовки законопроектов, которая включает в себя определенный порядок (этапы) подготовки проектов законов, научно-информационное обеспечение законодательства, виды экспертиз подготовленных законопроектов и правила законодательной техники⁸. Она также предполагает правильное определение предмета будущего закона, рациональную организацию работы над законопроектом, научно-информационное обеспечение процесса законодательства, учет предшествующего законодательного опыта и наработок, осуществленных зарубежными коллегами⁹.

Итак, в науке сформировалось понимание необходимости выработки научно обоснованной модели создания качественных законов. Это понимание появилось и у представителей власти. В декабре 2016 г. на встрече с ректорами ведущих вузов страны Председатель Государственной Думы Федерального Собрания РФ седьмого созыва В.В. Володин предложил повысить качество законопроектов путем

проведения их научной экспертизы¹⁰. Кроме того, при нижней палате парламента планируется создать Центр законотворчества, который будет предварительно оценивать депутатские законопроекты для повышения их качества¹¹.

Таким образом, перед юридической наукой стоит задача найти такое правовое средство, которое способно оптимизировать процедуру создания первоначального проекта закона, учитывая при этом ее творческую и научную составляющие. На наш взгляд, таким средством может стать специальный алгоритм разработки законопроекта.

2. Понятие и элементы алгоритма разработки законопроекта

В литературе обосновывается тезис о том, что «в любой кибернетической системе разнообразные операции с информацией совершаются по строго регламентированным правилам — алгоритму (алгоритмам), которые задаются системой заранее либо вырабатываются ею в процессе функционирования»¹². Е.А. Александров писал, что вся история науки по существу повторяет следующую схему: накопление и систематизация знаний — выработка «чутья», интуиции — формализация процесса — алгоритм¹³. Полагаем, что российское законотворчество как раз подошло к последнему этапу. Опубликовано достаточное количество научных работ по проблемам законотворчества, принято множество нормативных правовых актов, сформировалась определенная законодательная практика. Однако четкая научно обоснованная последовательность действий по разработке законопроекта до настоящего времени так и не создана.

В литературе отмечается, что алгоритм решения правовой задачи должен иметь, как минимум, следующие свойства:

1) *детерминированность* — это способность достаточно определенно направлять процесс решения задачи и управлять им;

2) *массовость* — пригодность для исследования не только единичного конкретного объекта, но и любого множества аналогичных объектов;

3) *результативность* — способность всегда обеспечивать решение задачи при условии, что были заданы надлежащие исходные данные¹⁴.

Причем по степени определенности данные алгоритмы могут быть не только жестко детерминированными, как, например, алгоритмы машинной обработки правовой информации, но и «ослабленными» (как алгоритм допроса)¹⁵. К последним можно отнести и алгоритм разработки

⁵ См.: Бахвалов С.В. Законодательная технология (Некоторые проблемы теории и методологии). Дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2006. С. 32.

⁶ См.: Власенко Н.А. Законодательная технология (Теория. Опыт. Правила). Иркутск, 2001. С. 7, 8.

⁷ См.: Черненко А.К. Методология познания права и государства. Новосибирск, 2005. С. 50.

⁸ См.: Тихомиров Ю.А., Писогкин А.С., Рахманина Т.Н. Как готовить законы. М., 1993. С. 5.

⁹ См.: Нормография: теория и методология нормотворчества / Под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2007. С. 157.

¹⁰ См.: <https://www.pnp.ru/social/2016/12/05/gosduma-privlechyot-k-rabote-nad-zakonoproektami-vedushhie-vuzy-rossii.html> (Дата обращения: 17.05.2017 г.).

¹¹ См.: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/04/25/687304-tsentr-zakonotvorchestva-podbirayut-formu> (Дата обращения: 17.05.2017 г.).

¹² Бирюков Б.В., Геллер Н.С. Кибернетика в гуманитарных науках. М., 1973. С. 127.

¹³ См.: Александров Е.А. Основы теории эвристических решений. Подход к изучению естественного и построению искусственного интеллекта / Под ред. П.Г. Кузнецова. М., 1975. С. 12.

¹⁴ См.: Правовая информатика и кибернетика / Под ред. Н.С. Полевого. М., 1993. С. 198–200.

¹⁵ См.: там же. С. 198.

законопроектов, который представляет собой *определенную последовательность этапов и действий по созданию качественного первоначального проекта закона*.

Стадия разработки законопроекта, как и любая другая стадия законоотворчества, делится на определенные этапы и действия¹⁶.

1. *Формирование законодательной идеи: возникновение идеи законодательного регулирования, планирование законопроектной работы либо внеплановая постановка задачи разработки законопроекта*. По мнению А.Н. Артамонова, законодательная идея предшествует выработке концепции закона точно так же, как концепция является фундаментом проекта нормативного правового акта и предшествует его разработке¹⁷. Действительно, идея содержит довольно общее предложение законодательно урегулировать какой-либо вопрос. При этом данный этап крайне важен, поскольку именно на нем решается один из самых принципиальных вопросов — быть или не быть разработке законопроекта¹⁸.

2. *Выработка концепции законопроекта: установление необходимости законодательного регулирования, определение предмета и цели законопроекта*. Разработка концепции закона является первым этапом в процессе “внедрения” будущего закона в общую систему законодательства¹⁹. Однако до определения предмета и цели будущего закона важно убедиться в необходимости законодательного регулирования — нужно ли вообще принимать закон по данному вопросу, и если да, то как именно он должен регулировать общественные отношения? Помимо проведения правового мониторинга на данном этапе должна быть проанализирована информация социально-экономического, политического, культурного и иного характера, что поможет определить необходимость осуществления правового воздействия на те общественные отношения, регулирование которых не установлено либо зашло в тупик²⁰. После этого, как правило, в письменном виде формулируется сама концепция, которая должна содержать предмет и цели регулирования, круг субъектов регулируемых отношений²¹. Как отмечает

С.А. Авакьян, предметно-содержательная концепция закона предполагает разработку удачного и понятного наименования акта, уяснение его понятийного аппарата, формирование более или менее четкой внутренней структуры проекта²². Стоит отметить, что формулирование обоснованной концепции законопроекта чрезвычайно важно для законоотворчества, поскольку ошибка, заложенная на уровне концепции нормы лицом, принимающим решение, не может потом быть исправленной специалистами на стадии формирования текста²³. Концепция законопроекта, принятого в первом чтении, может быть изменена при дальнейшем рассмотрении проекта закона, так как согласно ч. 3 ст. 121 Регламента Государственной Думы²⁴ поправки, изменяющие, по мнению ответственного комитета, концепцию, выделяются в отдельную таблицу и рекомендуются им к отклонению.

3. *Составление текста законопроекта: установление перечня возможных вариантов законодательного регулирования и выбор оптимального из них с учетом принципов разработки законопроекта, а также содержательных и технических требований к законодательному тексту*. Законопроект является наиболее полным текстуальным выражением законодательной идеи, который должен готовиться специалистами. На данном этапе гораздо большее внимание уделяется техническим вопросам оформления проекта, однако возмозможны и содержательные изменения, не затрагивающие концепцию.

4. *Подготовка законопроекта к внесению в Государственную Думу: подготовка сопроводительных документов, проведение экспертной оценки законопроекта, а также проверка на соблюдение алгоритма его разработки*. На последнем этапе необходимо обратиться к положениям Регламента Государственной Думы, особенно к ст. 103–106, которые устанавливают требования к вносимому проекту и перечень необходимых сопроводительных документов. Проведение предварительной (желательно независимой) экспертизы законопроекта позволит заранее увидеть его слабые места. Проверка законопроекта на соблюдение рассмотренного алгоритма помогает убедиться в правильности проведения процедуры разработки и подводит итог начальной стадии законоотворчества.

Интересно, что похожая последовательность действий прослеживалась еще в правотворчестве императора Петра I. Н.А. Воскресенский писал следующее: “Петр заранее обдумывал все, что нужно было в законодательном определении. Занеся в записную книжку предмет или идею будущего закона, он продолжительное время вынашивал его в своем сознании и наконец набрасывал в основных нормах. Только после этого в дальнейшей работе над законом он уточнял его, обосновывал, развивал некоторые его положения, устанавливал санкции, писал свое введение — объявление

¹⁶ Например, Т.А. Васильева выделяет несколько обязательных этапов, которые должен пройти любой разработчик проекта закона: определение предмета и цели законопроекта, анализ вопросов, требующих правового регулирования, разработка концепции (и подготовка технического задания по требованию заказчика), составление текста законопроекта и его оформление, подготовка сопроводительных документов, доведение текста законопроекта до оптимального уровня с учетом замечаний экспертов, высказанных в ходе проведенных экспертиз (см.: *Васильева Т.А.* Указ. соч. С. 33).

¹⁷ См.: *Артамонов А.Н.* Концепция законопроекта как залог качества принимаемого закона // Росс. юстиция. 2013. № 6 [Электронный ресурс] // СПС “КонсультантПлюс”.

¹⁸ См.: *Законодательный процесс*. Понятие. Институты. Стадии / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. М., 2000. С. 84.

¹⁹ См.: *Организация законопроектной работы в системе федеральных органов исполнительной власти* / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2006. С. 50, 51.

²⁰ См.: См.: *Москалькова Т.Н., Черников В.В.* Нормотворчество. Изд. 2-е, доп. и испр. М., 2015. С. 60.

²¹ Эти и другие требования установлены в п. 3 Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 (ред. от 13 марта 2015 г.) // *Собрание законодательства РФ*. 2001. № 32. Ст. 3335.

²² См.: *Авакьян С.А.* Десять конституционно-правовых “заповедей” законоотворчества // *Вестник МГУ*. Сер. 11 “Право”. 2010. № 1. С. 15.

²³ См.: *Савельева Е.М.* Проблемы и методы организации и экспертного обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 81, 82.

²⁴ См.: постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ “О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ” от 22 января 1998 г. (ред. от 14 апреля 2017 г.) // *Собрание законодательства РФ*. 1998. № 7. Ст. 801.

к закону — и так далее, но никогда не колебался и не изменял положений первоначального проекта”²⁵.

Данное обстоятельство объясняется тем, что любая целенаправленная деятельность предполагает наличие идеи и плана ее реализации. Составить текст законопроекта, не имея какой-либо концепции, невозможно, а сама концепция основывается на определенной идее. Таким образом, алгоритм разработки законопроекта применяется вне зависимости от его осознания субъектами законотворчества. В то же время целенаправленное использование рассмотренного алгоритма на практике может значительно повысить качество законодательной деятельности.

Стоит также учитывать, что алгоритм разработки законопроекта является не математическим, а юридическим. В нем безусловно присутствует творческое начало, поскольку его исполнители — не компьютерные программы, а люди. Однако, на наш взгляд, это обстоятельство является преимуществом данного алгоритма, поскольку такая модель позволяет уйти от шаблонности принятия законодательных решений и в то же время не ограничивает содержание законодательной инициативы.

3. Выводы и предложения

Подведем итоги. Процедура разработки законопроекта занимает важное место в системе законотворчества и может непосредственным образом влиять на содержание законодательной инициативы, а значит, и на качество будущего закона. Однако на сегодняшний день эта деятельность практически полностью зависит от усмотрения инициаторов и разработчиков проекта закона. Надлежащая же разработка законопроекта заключается в соблюдении ими определенной последовательности этапов и действий, или алгоритма.

При этом следует учитывать, что “не каждая правовая задача, будучи по своей природе интеллектуально-познавательной, может быть выражена в форме жесткого алгоритма

ее решения, что предопределяется возможностью формализации не только информации, используемой при решении задачи, но и самой задачи, ее постановки и процесса решения. Поэтому алгоритмический подход как методологический прием (метод) познания при решении правовых задач часто дополняется использованием *эвристических методов познания*”²⁶. Это означает, что алгоритм разработки законопроектов является необходимым условием повышения качества принимаемых законов, но не единственным — многое зависит от уровня профессиональной подготовки субъектов законотворчества (инициаторов законопроекта, его разработчиков, экспертов, парламентариев).

Для эффективного применения рассмотренного алгоритма на практике необходимо придать ему нормативный характер. В настоящее время существуют Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов²⁷, но они не носят обязательного характера и в основном определяют требования к структуре закона. В некоторых актах установлены специальные требования к разработке правительственных законопроектов²⁸. Однако рассмотренный алгоритм носит универсальный характер. На наш взгляд, его следует закрепить либо в специальном законе, регулирующем законодательную деятельность, либо в положении, утвержденном постановлением Государственной Думы, поскольку все законопроекты вносятся именно в нижнюю палату парламента (ч. 2 ст. 104 Конституции РФ).

²⁶ Правовая информатика и кибернетика / Под ред. Н.С. Полевого. М., 1993. С. 55, 56.

²⁷ Рекомендации направлены письмом Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 18 ноября 2003 г. [Электронный ресурс] // СПС “КонсультантПлюс”.

²⁸ См., например: Положение о законопроектной деятельности Правительства РФ. Утв. постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. (ред. от 28 января 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 19. Ст. 2346; Основные требования к концепции и разработке проектов федеральных законов. Утв. постановлением Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 (ред. от 13 марта 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 32. Ст. 3335.

²⁵ Воскресенский Н.А. Петр Великий как законодатель. Исследование законодательного процесса в России в эпоху реформ первой четверти XVIII века / Науч. ред. и вступ. ст. Д.О. Серова. М., 2017. С. 159.