

ПРИНЦИПЫ СОВРЕМЕННОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРЕТИЧЕСКОГО ОСМЫСЛЕНИЯ И ПРАКТИКИ ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

© 2016 г. Розалина Васильевна Шагиева¹

На основе выработанного автором понимания социальной природы законотворчества представлена система принципов, на основе которых должна осуществляться эта разновидность юридической деятельности в современном обществе. Особое внимание обращено на проблемы практического воплощения таких принципов, как приоритет международного права над внутригосударственным, гуманизм, законность, демократизм, гласность. В частности, в статье показано, что Конституция РФ является основным нормативным правовым актом, обеспечивающим соблюдение принципа гуманизма в российском законотворчестве, в том числе с использованием механизма конституционного правосудия.

In the article the author elaborated on the basis of understanding of the social nature of the legislative system of principles is presented on the basis of which must be carried out this kind of legal activity in modern society. Special attention is paid to the problems of the practical implementation of principles such as the primacy of international law over domestic law, humanism, rule of law, democracy, openness. In particular, the article indicated that the Constitution of the Russian Federation is the main legal act ensuring observance of the principle of humanism in the Russian lawmaking, including with the use of constitutional justice.

Ключевые слова: юридическая деятельность, парламент, принципы законотворчества, конституционное правосудие, законность.

Key words: legal activities, the Parliament, the principles of legislation, constitutional justice, Rule of Law.

По своей социальной сути и назначению *законотворчество* представляет собой осуществляемую на основе познанных потребностей и целей правового регулирования в рамках законодательного процесса юридическую деятельность парламента² или народа, продуктом которой является законодательство как система нормативных правовых актов высшей юридической силы, регулирующее при помощи содержащихся в нем первичных правовых норм наиболее важные общественные отношения³.

Некоторые конституционалисты с учетом существующей практики принятия законов в различных современных странах считают, что нельзя признать точной формулировку “Законы принимаются парламентом”, и предлагают говорить, что закон может быть принят, как правило, парла-

ментским способом, а также квазипарламентским (решающими комитетами), надпарламентским и даже внепарламентским способами⁴. Думается, что данное терминологическое уточнение не может поколебать в целом принципа верховенства парламента, согласно которому этот суверенный институт (парламент) может или сам принять “любой акт, какой только захочет”, или же поручить это сделать по его полномочию любому другому органу⁵.

В органической связи с сущностью и социальным предназначением законотворческой деятельности находятся его основополагающие **принципы**. В современных цивилизованных государствах они представляют собой те *организационные начала, которые отражают существо, характерные черты и общее направление этой юридической деятельности*. Очевидно, что их соблюдение позволит достичь оптимального результата в законотворческой деятельности.

В демократическом государстве законодательный процесс базируется на *принципе верховенства* общегосударственного представительного органа власти – *парламента* в законодательной деятельности. Именно он является тем органом государственной власти, который выражает на-

¹ Профессор кафедры теории и истории государства и права Финансового университета при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор (E-mail: shagsas@mail.ru). Rozalina Shagieva, Professor of the Department of theory and history of state and law Financial University at the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor (E-mail: shagsas@mail.ru).

² См.: Чиркин В.Е. О точности терминологии по вопросу принятия закона // Журнал рос. права. 2014. № 4. С. 31, 32.

³ См.: Шагиева Р.В. Законотворчество как социально-правовой процесс: понятие, сущность и предназначение // Ученые труды Росс. академии адвокатуры и нотариата. 2015. № 1. С. 39.

⁴ См.: Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 31, 32.

⁵ Wade E., Bradley A. Constitutional Law. L., 1978. P. 44–48.

родный суверенитет и реализует принцип народности. Поэтому прежде всего на парламент, как обоснованно считают ученые-юристы, возлагается функция законодательного закрепления правовых норм, выражающих общезначимые интересы, цели и потребности общественного развития. При этом законодательная деятельность не ограничивается рамками парламента. Ее источником служит само гражданское общество, а законодательный процесс представляет собой органическую составляющую социально-экономических и политических аспектов развития общества и государства⁶.

Однако для органов и лиц, «творящих» право, ориентиром служат весьма определенные основополагающие идеи, на базе которых в современном обществе осуществляется любая правотворческая деятельность и которые неизбежно влияют на законотворчество. Именно так определяют их современные исследователи: «Сейчас под принципами правотворчества большинство теоретиков понимают основополагающие начала, основные идеи, на которые опираются государственные и муниципальные служащие в своей деятельности, результатом которой является создание правовых норм, выраженных, как правило, в нормативных актах»⁷.

В юридической литературе большинство авторов останавливаются на характеристике следующих принципов: демократизма; гласности (открытости); законности; гуманизма; научного характера; профессионализма. Помимо вышеперечисленных в теории правотворчества выделяют и другие принципы:

1) *компетентная адекватность* нормативно-правовых установлений, касающаяся проблемы компетентно детерминированной родовой или видовой определенности нормативных правовых актов;

2) *понятийно-терминологическая определенность*, соблюдение которого способствует закреплению четких, ясных, достаточно определенных правовых понятий. Будучи закрепленными в законодательстве, они «превращаются в общегосударственные обязательные установления, выступают как средства регулирования общественных отношений, приобретают способность переводить общие требования на уровень практических действий участников правовых отношений»;

3) *достаточная мотивированность* нормативно-правовых установлений, связанная с проблемой

оптимального отражения в принимаемых актах общественных потребностей и интересов;

4) *логическая сбалансированность* нормативно-правовых установлений, призванная сбалансировать границы разрешаемого, требуемого и запрещаемого в правотворческой деятельности;

5) *обеспечение действенности* нормативно-правовых установлений, выдвигающей требование о реальном обеспечении правовых нормативов эффективными санкциями в качестве элемента механизма юридической защиты нормы от противоправных посягательств⁸.

Иногда в качестве отдельных принципов указывают техническое совершенство принимаемых актов и тщательность, скрупулезность их подготовки. Отдельные исследователи не без оснований полагают, что данные принципы, будучи неразрывно связаны с принципом профессионализма, вряд ли заслуживают обособленного рассмотрения. Профессионализм предполагает знание юриспруденции и с точки зрения методов и приемов разработки проектов нормативных правовых актов⁹.

Это не означает, что приведенный перечень принципов законотворчества носит исчерпывающий характер. Научное осмысление существа законотворчества неизбежно способствует выявлению других организационных начал этой деятельности и тем самым совершенствованию основных ее направлений. Следует обратить внимание на предложение С.В. Полениной о принципе историзма¹⁰. Можно включить в этот перечень и принцип приоритета международного права над внутригосударственным. При осуществлении законотворческой деятельности в современных условиях уже нельзя не учитывать приоритета ряда международных договоров РФ над российскими законами. Целесообразным представляется также выделить как самостоятельный принцип *этапности*, что позволяет характеризовать законотворчество как деятельность, протекающую в процедурно-правовых рамках.

Все обозначенные принципы являются основополагающими в законотворческой деятельности. Применяемые в совокупности, они способны

⁶ См.: Нисевич Ю.А., Платонов В.М., Слизовский Д.Е. Законодательная деятельность: политико-правовой анализ. Учеб. пособ. М., 2007. С. 112.

⁷ Нормография: теория и методология нормотворчества. Науч.-метод. и учеб. пособ. / Под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2007. С. 36.

⁸ Подробнее см.: Законотворчество в Российской Федерации (Науч.-практ. и учеб. пособ.) / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 60–64; Проблемы общей теории государства и права / Под ред. В.С. Нерсесянца. М., 1999. С. 308, 309; Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. М., 1999. С. 665.

⁹ См.: Монахова Ю.В. Правотворческая деятельность в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 58.

¹⁰ См.: Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 24, 25.

послужить повышению качества принимаемых законов и основанных на них правовых актов. Следование им имеет важное теоретическое и практическое значение, так как призвано способствовать установлению прочного правового порядка. Не случайно в проекте Федерального закона “О нормативных правовых актах в Российской Федерации”, подготовленном Минюстом России, в ст. 2 говорится, что правотворчество в РФ осуществляется на принципах конституционности, законности, научности, демократизма, социальной справедливости, планирования, прогнозирования, эффективности, системности, ресурсной обеспеченности¹¹. И хотя предлагаемый к обсуждению перечень принципов законотворчества не во всем совпадает с уже упомянутыми ранее, рассмотрим некоторые из них поподробнее.

Принцип приоритета международного права над внутригосударственным. В современном мире наряду с национальными правовыми системами особое и все более значимое место занимает международное право как специфическая правовая система. Различные государства признают в той или иной форме обязательной для себя какую-то часть этой нормативной системы, но делают это по-разному. Ряд государств признает составной частью своих правовых систем только международные договоры, участниками которых они являются. Другие государства идут дальше и, наряду с международными договорами, в национальные правовые системы включают также общепризнанные принципы и нормы международного права. К числу последних относится и Российская Федерация, которая в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ закрепила: “Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотрено законом, то применяются правила международного договора”.

Сам по себе этот факт оценивается однозначно положительно и в целом знаменует поворот к открытой правовой системе цивилизованного правового государства, ответственного члена международного сообщества¹².

Однако воплощение данной конституционной новеллы в жизнь показало, что далеко не всякий международный договор Российской Федерации должен иметь приоритет перед федеральным за-

коном, но только тот, который был ратифицирован в установленном законом порядке. Для уточнения этого обстоятельства понадобилось принятие Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации” от 15 июля 1995 г.¹³, с помощью которого смысл конституционной нормы был существенно ограничен. Указанный Федеральный закон предусматривает ряд оснований, по которым ратифицируется международный договор. Это прежде всего происходит в случае, если международный договор затрагивает права и свободы человека и если международный договор не согласуется с законодательством Российской Федерации. Таким образом, государство в случае признания приоритета того или иного международного договора перед федеральным законом сознательно идет на этот шаг, поскольку ратифицировало данный международный договор.

В связи с принятием постановления пленума Верховного Суда РФ “О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации” от 15 октября 2003 г.¹⁴ появилась относительная определенность и по поводу двух других элементов, включенных этой статьей Конституции РФ в правовую систему России. До этого общепризнанные принципы и общепризнанные нормы международного права являлись весьма абстрактными понятиями, что затрудняло их реальное использование. Данное постановление интерпретирует общепризнанные принципы как основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо. В свою очередь, общепризнанные нормы международного права истолкованы в качестве правил поведения, принимаемых и признаваемых международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательных.

Общепризнанность предполагает не только обязательность официального закрепления норм и принципов международного права, но и их принятие в качестве таковых большинством государств мирового сообщества или хотя бы представителями основных правовых цивилизаций. Действие рассматриваемых норм и принципов не распространяется на те государства, которые не выразили своего согласия на это. Как справедливо отмечено В.А. Толстиком, нет никаких оснований говорить о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права могут

¹¹ См.: <http://www.regulation.ru>

¹² См.: Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России. Учеб.-практ. пособие. М., 1997. С. 53.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

¹⁴ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

становиться обязательными для государств без их на то согласия¹⁵.

Соответственно, для того чтобы использовать общепризнанные нормы и принципы в законодательстве, а затем и при разрешении конкретных дел, они должны быть закреплены в международно-правовых документах, которые, в свою очередь, должны признаваться практически большинством государств мирового сообщества. Это означает, что российский законодатель может ориентироваться в своей законодательской деятельности на общепризнанные принципы и нормы только в том случае, если они содержатся в международном документе, являющемся обязательным для Российской Федерации.

Принцип гуманизма должен рассматриваться в качестве основного принципа законодательства, предполагающего направленность любого принятого законодательного акта на обеспечение и защиту прав и свобод личности. Законодательская деятельность должна быть сориентирована на человека, а его интересы должны быть в центре правовой политики современного государства. Не случайно одним из существенных содержательных изменений российского законодательства и других нормативных правовых актов в последние десятилетия является его гуманизация, большая ориентация на человека в русле общей заинтересованности общества в построении правового государства. В юридической литературе правовое государство справедливо связывалось с правами человека: правовое государство – гарантия реальности прав человека в плане их защиты от нарушений со стороны аппарата власти, а права человека – гуманистическое, человеческое измерение правовой государственности, одна из главных целей ее существования¹⁶.

Ярким подтверждением этого послужила в первую очередь Конституция РФ 1993 г., в которой институт прав и свобод личности занял центральное положение. Свидетельством гуманизации Конституции РФ является ее ст. 2, содержащая положение, где четко обозначено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

Как пример гуманизации закона, его ориентации на человека и его права – снятие запретов на инакомыслие, которое выражается в провозгла-

шении ст. 13 Конституции РФ идеологического многообразия, проявляющегося, в частности, в политическом многообразии, многопартийности¹⁷. В этом же контексте правомерно интерпретировать допущение Законом проведения забастовок, демонстраций, митингов, а также ограничение смертной казни (ст. 20, 29, 31 Конституции РФ).

Отдельные исследователи, подвергнув скрупулезному анализу эти и иные конституционные положения, приходят к выводу, что Конституция РФ, являясь правом высшей пробы, отвечающим идеям человеколюбия, уважения к человеческому достоинству, человечности отношений между людьми, сама способна выступать гарантией действия принципа гуманизма. Разрабатывая ее, авторы исходили из того, что этот Основной Закон является актом, обладающим высшей юридической силой. Выступая юридической основой для остального текущего российского законодательства, Конституция РФ ориентирует законодателя на создание таких правовых актов, содержание которых в первую очередь проникнуто гуманизмом.

Кроме того, конституционно предусмотрено создание специального механизма, призванного отслеживать соответствие создаваемых нормативных правовых актов Конституции РФ. Таковым является орган конституционного контроля – Конституционный Суд РФ, рассматривающий жалобы граждан на нарушение их конституционных прав другими законодательными актами. В случае подтверждения этого Конституционный Суд РФ выносит итоговое решение о несоответствии рассмотренного законодательного акта или его положений Конституции РФ. В соответствии со ст. 79 Федерального конституционного закона “О Конституционном суде РФ” акты или их отдельные положения, признанные им неконституционными, утрачивают силу. Судебное решение о несоответствии рассматриваемого нормативного правового акта Конституции, закону – лишь основание для отмены этого акта компетентным правотворческим органом, а не сама отмена¹⁸. Сам Конституционный Суд РФ в своем определении от 16 июня 1995 г. указал, что он не может подменить законодателя и вместо него создавать новые правовые нормы¹⁹.

¹⁷ См.: Поленина С.В. Указ. соч. С. 20.

¹⁸ См.: Нерсесянц В.С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право (О правоприменительной природе судебных актов) // Нерсесянц В.С. Судебная практика как источник права. М., 1997. С. 34, 43; Его же. У российских судов нет правотворческих полномочий // Нерсесянц В.С. Судебная практика как источник права. М., 2000. С. 107–112.

¹⁹ См.: Архив Конституционного Суда РФ. 1995. Дело № 67-О.

¹⁵ См.: Толстик В.А. Иерархия источников российского права. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 15.

¹⁶ См., например: Козулин А.И. Об источниках прав человека // Гос. и право. 1993. № 2. С. 150.

Зато Конституционный Суд РФ наделен Конституцией РФ (ст. 104) правом законодательной инициативы по вопросам его ведения, в связи с чем имеет реальную возможность побудить законодателя довести до конца процесс придания юридической обязательности формируемым при их участии правилам поведения.

Кроме того, Конституционный Суд РФ в резолютивной части некоторых своих постановлений поручает законодателю внести в действующее законодательство необходимые изменения и дополнения в случае обнаружения его несоответствия Конституции РФ. Например, в Постановлении Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 2 и ст. 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного собрания Ростовской области от 18 июля 2012 г. в п. 3 резолютивной части указано:

“3. Федеральному законодателю надлежит, исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления, урегулировать порядок рассмотрения обращений объединений граждан и юридических лиц государственными органами и органами местного самоуправления, а также гарантии рассмотрения обращений граждан государственными учреждениями и иными организациями, осуществляющими публично-значимые функции”²⁰.

Таким образом, Конституция РФ является актом, обеспечивающим соблюдение принципа гуманизма в российском законодательстве, в том числе с использованием механизма конституционного правосудия.

Принцип демократизма. Существо этого принципа законодательного процесса заключено в самой процедуре принятия законодательного акта непосредственно народом на референдуме как высшем проявлении демократизма или в его разработке и принятии органами законодательной (представительной) власти с привлечением граждан путем предварительного всенародного обсуждения его проекта с соблюдением гласности.

Закономерно, что Конституция РФ 1993 г. была принята на всенародном голосовании, что подчеркивает ее демократизм и легитимность²¹.

В современной российской действительности помочь гражданину обнаружить приоритет своих интересов, а законодателю – определить истинное мнение народа способна комбинация референдумов и всенародных обсуждений, проводимых по одному и тому же вопросу. Такое предложение уже давно сформулировано В.Ф. Котоком, который писал, что референдумам по проектам крупных законов должны предшествовать их всенародные обсуждения²². Но оно поддерживается и сейчас С.В. Полениной: “Ратуя за сохранение народных обсуждений законопроектов наряду с референдумами, следует исходить из того, что каждая из этих форм непосредственной демократии имеет свои плюсы и минусы, а следовательно, и в перспективе обе они должны сосуществовать в нашей политической жизни. Лишь в совокупности эти институты способны содействовать развитию таких черт законодательства, как открытость и гласность, которые в известной мере дают гражданскому обществу возможность влиять на законодательный процесс, а иногда и корректировать его”²³.

Не случайно при принятии Конституции Чеченской Республики плодотворность этой научной гипотезы была подтверждена практически.

Однако если референдум получил конституционное признание, то всенародные обсуждения как правовой институт на конституционном уровне прямо не предусмотрены: “Анализ конституционных положений приводит к выводу об опосредованном регулировании всенародных обсуждений через конституционные характеристики Российской Федерации (статьи 1, 7, 14), закрепление народного суверенитета с идеей первичности форм прямого выражения власти народа (статья 3), конституционное право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также через право участвовать в референдуме (статья 32), обращаться лично и направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (статья 33), участвовать в местном самоуправлении (статьи 12, 130, 131)”²⁴.

Прямое правовое регулирование всенародных обсуждений предусмотрено федеральным законодательством и законодательством субъектов Феде-

²⁰ Собрание законодательства РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

²¹ Правда, степень ее легитимности не так высока. В голосовании приняли участие 54,8% избирателей. За Конституцию из них проголосовали 58,4%, против – 41,6%. Таким образом, Конституция РФ была принята примерно 30% избирателей (см.: Основы государства и права. Учеб. пособие. / Под общ. ред. С.А. Комарова. М., 1996. С. 89).

²² См.: Коток В.Ф. Референдум в системе социалистической демократии. М., 1964. С. 177.

²³ Поленина С.В. Указ. соч. С. 124.

²⁴ Старостина И.А. Всенародные обсуждения: правовые возможности и практика // Вестник МГУ. Сер. 11 “Право”. 1998. № 1. С. 47.

рации. На федеральном уровне всенародные обсуждения прямо закреплены в связи с полномочиями Государственной Думы Федерального Собрания РФ и Центральной избирательной комиссии РФ. Согласно ст. 6 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ, утвержденного постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. (в ред. постановления от 2 июля 2014 г.)²⁵, Государственная Дума вправе вынести на всенародное обсуждение законопроект, принятый в первом чтении. В Федеральном конституционном законе “О референдуме Российской Федерации” от 28 июня 2004 г. (в ред. от 22 декабря 2014 г.)²⁶ определено конкретное полномочие Центральной избирательной комиссии РФ: обеспечить опубликование текстов проекта Конституции или иного нормативного правового акта, вынесенных на референдум, в общероссийских государственных периодических печатных изданиях, сети “Интернет” (ст. 57). Хотя прямое указание на проведение всенародных обсуждений проектов актов в тексте Закона отсутствует, но, учитывая названное полномочие Центральной избирательной комиссии и гл. 8 Закона, посвященную информационному обеспечению референдума, в этом усматривают правовую возможность проведения всенародных обсуждений. Что касается проведения всенародных обсуждений на уровне субъектов РФ, то при определенном наличии его правовой регламентации оно еще требует дополнительной детализации²⁷.

Проявлением принципа демократизма могло бы послужить и правовое признание “народной инициативы”, т.е. закрепление в Конституции РФ права народа выступать в качестве субъекта законодательной инициативы. Отсутствие указания на такую возможность в Конституции РФ значительно ущемляет инициативу граждан в законотворчестве. Это не препятствует тому, что в некоторых субъектах Федерации, например в г. Москве, предусмотрено использование законодательной инициативы граждан, что в целом соответствует принципу демократизма. Так, в соответствии с Законом г. Москвы “О гражданской законодательной инициативе в городе Москва” от 11 декабря 2002 г. жители Москвы осуществляют гражданскую законодательную инициативу путем внесения в Думу петиции с предложением о принятии, изменении или отмене Закона г. Москвы и соответствующего проекта г. Москвы²⁸.

В последнее время указанные демократические институты становятся объектом научных исследований²⁹.

К принципу демократизма непосредственно примыкает гласность (открытость) как принцип законотворчества, что представляется вполне закономерным. Строительство демократического государства предполагает, что в подготовке и обсуждении проектов законодательных актов должны участвовать разные слои общества. В последнее время наметилась тенденция активного обсуждения проектов законов не только научно-педагогическими кадрами и специалистами-практиками, которые в своей деятельности будут исполнять данные акты, но и общественностью, средствами массовой информации, что говорит о становлении в России элементов гражданского общества и правового государства. Для этого требуется, чтобы законотворчество осуществлялось в открытой и доступной для всех форме.

Непосредственное участие общественности и средств массовой информации в подготовке и обсуждении проектов законодательных актов, “прозрачность” законотворческих процедур выступают гарантиями предупреждения коррупции, неогенности законодательства и предупреждения негативных последствий лоббизма в процессе подготовки законопроектов.

Являясь неотъемлемым признаком современного демократического законотворчества, гласность способствует реализации права человека и гражданина, обозначенного в ст. 29 Конституции РФ, получать информацию законным путем, без чего невозможно формирование гражданского общества и правового государства. А это, в свою очередь, демонстрирует органическую взаимосвязь принципов демократизма, гласности и законности в законодательной сфере, о которой писал русский ученый-юрист И.А. Ильин, пророчески предвидя хаос грядущей русской революции 1917 г. в случае ее игнорирования, предупреждая, что каждый правовой строй должен непременно открывать людям возможность совершенствовать законы, но по закону, т.е. улучшать правовой порядок, не нарушая существующего правового порядка; а правовой строй, который закрывает эту возможность для всех или для широких слоев народа, лишая их доступа к законодательству, готовит себе революцию³⁰.

²⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 808.

²⁶ См.: Росс. газ. 2004. 30 июня.

²⁷ См.: Монахова Ю.В. Правотворческая деятельность в Российской Федерации. Дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2006. С. 60.

²⁸ См.: Ведомости Московской городской Думы. 2003. № 2. Ст. 340.

²⁹ См.: Лукьянчикова Л.В. Институт всенародных обсуждений в России: историко-правовой аспект // Гос. и право. 2014. № 10. С. 93–103; Её же. Институт народных обращений в России: историко-правовой аспект // Там же. 2014. № 3. С. 73–84.

³⁰ См.: Ильин И.А. Порядок или беспорядок // Серил “Задачи момента”. М., 1917. № 3. С. 4, 5.

Исходя из этих положений, можно утверждать, что одним из главных принципов законоотворчества является принцип законности. Применительно к законоотворчеству он выражается при первом приближении в том, что законодательные акты следует принимать только в пределах компетенции, предоставленной органам законодательной власти Конституцией РФ. А их содержание в первую очередь должно соответствовать основам конституционного строя (гл. 1 Конституции РФ) и международно-правовым стандартам в области прав и свобод человека и гражданина, что не исключает их соответствия в целом всем конституционным положениям. Кроме того, законы, как и все нормативные правовые акты, не должны противоречить положениям, записанным в конституционном законе, а нормы подзаконных актов, в свою очередь, должны только детализировать законы, помогая тем самым созданию условий для реализации предписаний законов, о чем давно говорится в юридической литературе³¹.

Законность в различных ее проявлениях достаточно глубоко исследована в юриспруденции. Однако эти теоретические положения пока мало используются применительно к законотворческой деятельности. В целях более полного раскрытия этого принципа необходимо подробнее раскрыть природу этого многогранного политико-правового феномена. Под **законностью** понимается *строгое и неуклонное соблюдение всеми субъектами права существующих в стране законов и основанных на них подзаконных нормативных актов*³². Содержание законности выражается в следующих принципах: верховенстве закона, единстве, целесообразности и реальности законности.

Верховенство закона обычно интерпретируется как главенство закона в системе нормативных правовых актов, их подчиненность ему и соответствие Конституции РФ. Законодателем должны соблюдаться установленная ею иерархия нормативных правовых актов, распределение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами.

Единство законности обеспечивается унифицированной направленностью понимания создаваемых в ходе законотворчества норм законодательных актов в территориальном и субъективном плане на всей территории их действия применительно к деятельности всех субъектов общественных отношений, что исключительно важно для федеративного государства, где наравне с федеральным законодательством имеется законодательство субъектов РФ

(ч. 2 ст. 5 Конституции РФ). При этом законодателю необходимо неукоснительно соблюдать установленное Конституцией распределение компетенций между Федерацией и ее субъектами. Особо важна проблема согласованности норм Конституции РФ и норм конституций республик, уставов краев, областей, городов федерального значения, автономных округов, автономной области, а также норм других нормативных правовых актов субъектов РФ.

Конституции и уставы субъектов РФ по вопросам ведения Российской Федерации способны лишь дословно воспроизводить положения федеральной Конституции по вопросам регулирования прав и свобод человека и гражданина, российского гражданства, системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной властей, судостроительства и прокуратуры (ст. 71 Конституции РФ).

Нормативные предписания конституций республик и уставов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов должны соответствовать Конституции РФ и федеральным законам. Это касается, в частности, системы органов государственной власти субъектов РФ, формируемой ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными Федеральным законом (ст. 72 Конституции РФ).

Законность как принцип законотворчества также предполагает строгое соблюдение установленного порядка подготовки, принятия и опубликования законодательных решений, законотворческих процедур, форм принимаемых законодателем актов³³.

Целесообразность законности означает необходимость выбора строго в рамках закона оптимальных, отвечающих целям и задачам общества вариантов осуществления законотворческой деятельности, недопустимость противопоставления в ее ходе законности и целесообразности.

И наконец, реальность законности – это достижение фактического исполнения нормативных правовых предписаний во всех видах деятельности, в том числе в законотворчестве, и неотвратимости ответственности за любое их нарушение.

Лишь в совокупности четыре обозначенные составляющие принципа законности способны обеспечить создание качественного, отвечающего общественным потребностям законодательства.

³¹ См.: Нормография: теория и методология нормотворчества. Науч.-метод. и учеб. пособ. / Под ред. Ю.Г. Арзамасова. С. 37, 38.

³² См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М., 2007. С. 126.

³³ См.: Общая теория права / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. М., 1995. С. 201.

Игнорирование данного принципа, что на практике происходит нередко, приводит к различного рода юридическим коллизиям и правовым отклонениям. В целях недопущения подобного требуется, чтобы законодатель, как минимум, непосредственно опирался на принцип законности. Однако этого явно недостаточно для успешного достижения конечных целей законотворчества, что диктует потребность в учете других основополагающих идей, на которых оно должно базироваться в современных условиях.

Так, весьма актуален принцип профессионализма, предполагающий участие в разработке новых законотворческих решений высококвалифицированных специалистов соответствующих отраслей общественной жизни, имеющих профессиональную подготовку и большой стаж работы. Именно данный принцип непосредственно влияет на качество законотворчества, в соответствии с которым к такого рода деятельности должны привлекаться компетентные специалисты (юристы, социологи, политологи, экономисты и др.), обладающие профессиональными знаниями и опытом в моделировании законопроектов.

Между тем пока нередко парламентарии, не являясь специалистами в области юриспруденции, “творят” законы без опоры на существующие в данной сфере правила и требования юридической техники, тогда как в таких случаях целесообразнее, чтобы они работали с учетом мнения о разрабатываемых законопроектах высококвалифицированных юристов. В юридической литературе правильно отмечается, что правотворческий дилетантизм приводит к некорректному обращению с законодательством³⁴. Уже давно известно, что неподготовленность или недостаточная подготовленность депутатов к этой деятельности обусловили несовершенство многих законов. Это обстоятельство вполне способно стать одной из причин сложившегося в массовом сознании впечатления о необязательности исполнения закона, возможности безнаказанного его нарушения, допустимости “борьбы законов”. Создание же эффективного, работающего закона равнозначно открытию в науке. Законодатель только в том случае добьется успеха, если основывается на научном знании, правовой культуре и законодательной технике³⁵.

От соблюдения правил юридической техники во многом зависит степень совершенства законодательства, доходчивость нормативных актов, высокий уровень систематизации законодательства.

В свою очередь, успешное соблюдение требований юридической техники зависит прежде всего от правовой культуры законодателя, его подлинно творческого отношения к своей миссии.

Безупречное владение законодателем юридической техникой повышает его правовую культуру и, как следствие, правовую культуру самого правотворчества. Принцип профессионализма диктует необходимость широкого использования выработанных юридической наукой и опробованных законотворческой практикой способов и приемов подготовки и оформления нормативных текстов, правил законодательной техники, которые должны быть обязательными установлениями для законодателя.

Соответственно с этим принципом сопрягается и принцип научности, который часто выделяется как самостоятельная организационная основа законотворчества. В целях учета назревших потребностей общественного развития в ходе законотворчества необходимо максимально полно использовать достижения науки и техники, основываться на теоретических разработках проблем, требующих нового нормативного решения. Это предполагает привлечение к подготовке проектов научных учреждений, отдельных представителей соответствующих отраслей науки, а также выдающихся ученых-юристов. Так, к законотворческой деятельности в подготовительных стадиях привлекается научный коллектив Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, на который возложено научное обеспечение законотворчества. Данный Институт совместно с Министерством юстиции РФ готовит заключения на законопроекты, вносимые в Государственную Думу Правительством РФ. Это способствует обоснованности проектов законов, системности в их подготовке и принятии, предотвращению юридических коллизий и т.д. В целях обогащения научной основы обновляемого законодательства Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ призван разрабатывать и представлять в федеральные органы общую концепцию развития российского законодательства и концепцию развития его отраслей³⁶.

Если при подготовке проектов законодательных актов недостаточно используется опыт и результаты социологических и иных научных исследований, то это приводит к недостаточному учету законодателем глубинных процессов развития общества и экономики, порождаящему такой дефект законотворчества, как казуистичность принимаемых законов,

³⁴ См., например: Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2001. С. 413.

³⁵ См.: Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. М., 1991. С. 3.

³⁶ См.: Концепции развития российского законодательства / Под ред. и с предисл. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 4.

их нацеленность на решение сиюминутных задач³⁷. Такие законы-однодневки приходится часто менять, что порождает среди должностных лиц и населения правовой нигилизм. Обратной стороной той же медали являются законы-декларации, основное содержание которых сводится к провозглашению целей и задач, регламентации соответствующих общественных отношений.

Все это приводило некоторых исследователей к неутешительному выводу, что действовавшее в 90-х годах XX в. законодательство бессистемно, противоречиво, излишне декларативно и чаще всего не снабжено механизмом реализации³⁸. Сказать, что ситуация изменилась коренным образом в XXI в., преждевременно.

Не всегда учитывается законодателем и принцип системности при обновлении законодательства, который призван обеспечить внутреннюю согласованность, беспробельность и научную обоснованность принимаемых актов.

В современной России создана весьма обширная сфера законодательства, которая давно нуждается в упорядочении. Тем не менее, до сих пор на практике наблюдается формальное, непоследовательное отношение к ревизии законодательства. Так, с 1995 г. в России ведется подготовка Свода законов Российской Федерации. В соответствии с Указом Президента РФ “О подготовке к изданию Свода законов РФ” от 6 февраля 1995 г. должны были продолжаться подготовительные работы по систематизации законодательства. Проводилась инвентаризация федеральных законов, нормативных указов Президента РФ, нормативных постановлений РФ, иных нормативных актов в целях создания хронологического собрания действующих нормативных актов, разрабатывались различные варианты классификаторов правовых актов. Однако работа эта двигалась крайне медленно, о чем свидетельствовал еще один Указ Президента РФ по этому вопросу³⁹. В настоящее время вопрос о создании Свода законов РФ вообще не ставится. А ведь наша недавняя история показала, что в ходе законотворчества неизбежно создаются разрозненные нормативные акты, многие из которых остаются за рамками действующих кодексов, сводных законов, положений и уставов, подчас не совпадая с системой ни одного из них. Накопление же разрозненных актов приводит к неупорядоченному состоянию законодательства в виде его “многосложности, раздробленности,

неизвестности”⁴⁰, выйти из которого невозможно без больших многолетних усилий. Еще в середине XIX в. М.М. Сперанский убедительно доказал, что выхода из многосложности и раздробленности законов “нет другого, как только разработать законы по их родам и предметам, отделить все действующее от минувшего и привести все в состав единообразный, то есть составить Свод”⁴¹.

Не случайно сейчас для обеспечения системности законодательства законодателю, принимая новый закон, необходимо не только давать конкретные указания на необходимость внести изменения и дополнения в существующие законы, но и рассматривать их совместно (пакетом).

Поэтому в качестве недостатка законодательной деятельности можно назвать также игнорирование принципа историзма в ходе законотворчества. При этом должен учитываться не только положительный отечественный исторический опыт, но и отрицательный, чтобы вновь не повторить сделанных ошибок и просчетов.

Не меньший вред качеству и эффективности российского законодательства приносит стремление к бездумному заимствованию иностранных правовых институтов. Нельзя не согласиться с В.Н. Синуковым, который пишет, что наращивание в погоне за “совершенными” романо-германскими образцами юридических построений законодателя, как правило, мало что дает правовой культуре. Именно этой коллизией объясняются многие проблемы неэффективности “новейшего” прогрессивного законодательства, так остро возникающие в стране в периоды глобальных правовых новаций и массированных инъекций в отечественную правовую культуру иностранного права⁴².

Неотъемлемым принципом законотворчества является также принцип этапности. Данный принцип выражается в последовательном прохождении каждым законодательным актом определенных этапов законотворческого процесса, называемых стадиями законотворчества. Будучи наиболее значимой разновидностью правотворческого процесса, процедура принятия законодательных актов как совокупности юридически значимых, так и подготовительных стадий обычно достаточно подробно закреплена в Конституции страны и других нормативных правовых актах, что создает необходимые правовые предпосылки для законотворчества.

³⁷ См.: Поленина С.В. Указ. соч. С. 24.

³⁸ См.: там же. С. 4.

³⁹ См.: Указ Президента РФ “О мерах по повышению эффективности работы, связанной с формированием Свода законов Российской Федерации” от 14 февраля 1998 г. // Росс. газ. 1998. 25 февр.

⁴⁰ Обзорение исторических сведений о Своде законов. Составлено из актов, хранившихся во Втором отделении Собственной Канцелярии Его Императорского Величества. СПб., 1833. С. 89, 90.

⁴¹ Там же. С. 89.

⁴² См.: Синуков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. М., 2012. С. 79.