

Секция «Юриспруденция»

Нормативно-правовая основа законопроектной работы в России и за рубежом

Кошель Алексей Сергеевич

Студент

*Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Юридический факультет, Москва, Россия
E-mail: koshelas@mail.ru*

Среди стадий законодательного процесса, наряду с традиционными, отечественные конституционалисты выделяют прогнозирование и планирование законопроектной работы[13]. И.В. Котелевская указывает на то, что планирование законопроектов появилось уже на этапе работы Верховного Совета РСФСР. В 1990-93гг. планирование осуществлялось ежегодно Президиумом Верховного совета РФ на основании предложений всех субъектов права законодательной инициативы, и служило ориентиром для деятельности комитетов и комиссий Верховного совета[9].

После принятия Конституции России 1993 года субъекты законодательной инициативы самостоятельно ведут свои планы законопроектной деятельности. Планирование стало одним из ключевых направлений законотворчества в Государственной Думе с самого начала ее деятельности. Правительство России по предложению федеральных органов исполнительной власти и организаций формирует свой план законопроектной деятельности в целях исполнения Посланий Президента РФ Федеральному Собранию, программ социально-экономического развития страны, концепции развития законодательства РФ, международных правовых актов и решений Конституционного Суда РФ[2]. Президент РФ своим распоряжением утверждает программу своей законопроектной работы, ответственным исполнителем которой является Администрация Президента РФ [3]. Представительными органами субъектов РФ также утверждаются свои планы законопроектной деятельности, в которые включаются также и их инициативы по изменению федерального законодательства[4].

В исследуемых зарубежных странах также присутствует планирование законопроектной деятельности. В Республике Беларусь План подготовки законопроектов на год утверждается Президентом страны на основе предложений всех субъектов права законодательной инициативы, органов власти, организаций и граждан[10]. В Молдове, по предварительному одобрению Парламентом, законодательные предложения депутатов и Президента включаются в программу разработки законодательных актов, разрабатываемую аппаратом Парламента, и утверждаемую Парламентом страны[5].

Считаем целесообразным возвращение к общему (как в Беларуси или Молдове) плану законопроектной деятельности, что позволит соблюдать приоритетность. Совместное планирование необходимо для своевременной и адекватной оценки необходимости принятия тех или иных актов и их планомерной разработки. В связи с тем, что Президент и Правительство являются основными (по количеству внесенных в Государственную Думу законопроектов) инициаторами законодательного процесса, то общий план мог бы разрабатываться в Комиссии Правительства РФ по законопроектной деятельности[1] с привлечением представителей иных субъектов права законодательной инициативы.

Законопроектная работа одна из главных составляющих деятельности органов исполнительной власти, иных субъектов права законодательной инициативы и специально уполномоченных на то организаций. Правительство или президент по статистике являются наиболее активными субъектами законодательной инициативы. Среди многочисленных и разнообразных направлений действий исполнительной власти законопроектная работа имеет важнейшее значение не только как один из видов государственной деятельности, но и как способ регулирования наиболее важных общественных отношений. К примеру, в Республике Беларусь только наиболее важные общественные отношения могут подвергаться законодательному регулированию, таким образом, при проведении экспертизы законопроекта оценивается обоснованность выбора формы проекта акта[10].

В России в разработке проектов законов по поручению соответствующих органов власти или по договоренности с субъектами права законодательной инициативы разработку законопроектов может осуществлять Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Директор указанного института также постоянно участвует в работе Комиссии по законопроектной деятельности[12].

В Армении юридические и физические лица вправе по поручению правотворческих органов или по своей инициативе разрабатывать проекты нормативных правовых актов, которые впоследствии представляются субъектам права законодательной инициативы. Эти разработчики имеют право участвовать в обсуждении своих проектов в порядке, установленном Законом Республики Армения[8].

Некоторые страны решили перейти от стихийности в подготовке законодательных актов к системности. Например, в Польше это Республиканский центр легисляции при Правительстве Польши, а в Канаде эти функции возложены на Министерство юстиции и на сотрудников этого министерства, прикрепленных в качестве советников при каждом ведомстве[11]. Отличительной особенностью законопроектной работы в Польше является внесение всех законопроектов в Сейм через Раду Министров (Совет Министров). В Польше создан и действует при Раде Министров Республиканский центр легисляции (Rządowe Centrum Legislacji), который на основании Раздела 2 Регламента Рады Министров[6] и Правил законодательной техники[7] осуществляет проверку законодательной техники всех нормативных правовых актов Польской Республики до внесения их в Раду Министров. Таким образом, все законопроекты проходят обязательную проверку в Республиканском Центре Законодательства. Более того всем законопроектам на основании 11 Регламента Рады Министров дается Оценка последствий принятия. В Правилах законодательной техники четко определена структура нормативного правового акта, используемая лексика, форма, порядок записи информации об изменениях (в связи с тем, что измененный акт подлежит публикации) и прочее. Подобный орган в 1997 году был создан и в Беларуси – это Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь, в настоящее время в результате реформирования его правопреемником стал Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. Работа белорусского Национального центра законодательства строится по тому же принципу, что и работа его польского аналога. Работа подобных органов позволяет применять единые подходы при создании нормативных правовых актов, осуществлении контроля за их реализацией и своевременным предложениям по их изменению и дополнению.

Литература

- 1 Положение о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности, утв. Постановлением Правительства РФ от 2.06.2004 264 // СЗ РФ, 2004, N 23, ст. 2317
- 2 Постановление Правительства РФ от 30.04.2009 389 "О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации" // СЗ РФ, 11.05.2009, N 19, ст. 2346
- 3 Распоряжение Президента РФ от 29.05.1995 N 252-рп «Об утверждении Программы законопроектных работ Президента Российской Федерации на 1995 год» // СЗ РФ, 05.06.1995, 23, ст. 2225 (более поздние распоряжения Президента о программе законопроектной работы опубликованы не были)
- 4 п. 14 Регламента Законодательного Собрания Вологодской области. (утв. Постановлением Законодательного Собрания Вологодской обл. от 19.10.1999 536) (документ не опубликован).
- 5 Ст. 14 Закона Республики Молдова от 27 декабря 2001 года 780-XV "О законодательных актах" // Мониторул Официал ал Р.Молдова N36-38 от 14.03.2002 года
- 6 Регламент Рады Министров, утв. Постановлением Рады Министров от 19.03.2002 года 49 // Monitor Polski.02.12.221
- 7 Правила законодательной техники, утв. Распоряжением Председателя Рады Министров // Dziennik Ustaw.02.100.908
- 8 Закон ЗР-308 от 21 марта 2002 г. «Регламент Национального Собрания Республики Армения» // Официальные ведомости Республики Армения 2002.04.12/12(187) ст.230
- 9 Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: научно-практическое пособие / Отв. ред. д.ю.н., проф. Р.Ф. Васильев. – М.: Юриспруденция, 2000. – с. 67
- 10 Законотворческий процесс в Республике Беларусь. – Минск: Палата Представителей Национального Собрания Республики Беларусь. – 2008.
- 11 Законотворчество в Канаде / Отв. ред. С.В.Кабышев. М.: «Формула права», 2006. – 272 с.
- 12 Организация законопроектной работы в системе федеральных органов исполнительной власти / Под ред. Т.Я.Хабриевой. – М.: Юристъ, 2006. – с. 17
- 13 Тихомиров Ю.А. Теория закона. М. – 1982. – с. 182

Слова благодарности

Автор выражает искренние слова благодарности своему научному руководителю к.ю.н., доценту юридического факультета МГУ Арбузкину Александру Михайловичу за поддержку в научной работе автора