УДК 340.134(470) **DOI:** 10.12737/13168

Борисов А.С.
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал, кандидат юридических наук, доцент (Российская Федерация, г. Орёл)
Щеголева Н.А.
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал, кандидат юридических наук, доцент (Российская Федерация, г. Орёл)

Некоторые проблемы повышения научности правотворчества в Российской Федерации

В настоящее время проблемы, связанные с правотворчеством как в Российской Федерации в целом, так и в её субъектах в частности, представляют интерес для науки и практики. Авторы статьи доказывают необходимость использования потенциала ученых для подготовки депутатского корпуса и повышения эффективности законотворческого процесса.

Ключевые слова: правотворчество, процесс, субъекты Федерации, правовые акты, научность, эффективность правотворческой деятельности, участники законотворческого процесса

Borisov A.S.
Candidate of Juridical Sciences, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration of the Orel branch (Russian Federation, Orel)
e-mail: naukaorelsga@yandex.ru
Shchegoleva N.A.
Candidate of Juridical Sciences, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration of the Orel branch (Russian Federation, Orel)
e-mail:shchegoleva_n@mail.ru

SOME PROBLEMS OF INCREASING SCIENTIFIC LAW-MAKING IN THE RUSSIAN FEDERATION

Nowadays the problems associated with law-making in the Russian Federation as a whole, and its subjects in particular are of interest to science and practice. The authors argue the need to use the potential of scientists for training deputies and for increasing efficiency of the legislative process.

Keywords: law-making process, subjects of the federation, legal acts, scientific, efficiency of the legislative activity, participants of the legislative process

Современные темпы правотворческой деятельности определяются активным развитием общественных отношений и мерами, направленными на реформирование этих отношений, проводимыми органами государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях.

На сегодняшний день можно говорить о ряде проблем, связанных с правотворчеством вообще и с правотворчеством субъектов РФ в частности.

Одной из ключевых проблем современного этапа развития правотворчества следует выделить проблему отсутствия правового регулирования правотворческой деятельности.

Несколько лет на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации находился проект федерального закона "О нормативных правовых актах в Российской Федерации". Речь идет о том самом "законе о законах", который был и остается научной мечтой многих отечественных правоведов не только последних десятилетий, но, пожалуй, всего двадцатого столетия. Однако, в мае 2004 года после восьмилетней работы законодательный процесс был прекращен, законопроект снят с рассмотрения по мотивам низкого качества и устранения концептуальных положений.

Региональная власть также страдает от отсутствия нормативно урегулированной правотворческой деятельности. На современном этапе правотворческая процедура в субъектах Федерации регламентирована определенными правилами, которые по своему характеру неоднородны. Некоторые из них содержатся в правовых актах, которые различны по форме (конституциях, законах, регламентах правотворческого органа), другие базируются на опыте, традициях правотворческой деятельности и методических приемах, которые не имеют официального значения.

Анализ региональных законов о нормативных правовых актах субъектов Федерации показывает, что, несмотря на одинаковую правовую природу, они имеют различное содержание. Так, в Тверской, Воронежской, Липецкой областях, Ханты-Мансийском автономном округе, республиках Саха (Якутия), Башкортостан действует Закон "О нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации", аналогичные законы приняты в Республике Карелия ("О нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации и иных актах нормативного характера"), в Астраханской области ("О нормативных и иных правовых актах органов государственной власти субъекта Российской Федерации"), в Новгородской области ("О нормативных правовых актах органов представительной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации"), в Калужской области ("О нормативных правовых актах органов государственной власти и местного самоуправления субъекта Российской Федерации"). В то же время некоторые субъекты Федерации не вполне оправданно приняли аналогичный закон с более широким предметом регулирования: Закон "О правовых актах органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (Саратовская область), Закон "О правовых актах, принимаемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации и их структурными подразделениями" (Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ), а в других, напротив, с различной степенью уменьшен его предмет регулирования: Закон "О законах и иных нормативных правовых актах законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации" (Белгородская, Брянская, Челябинская, Иркутская области), Закон "О законодательных актах субъекта Российской Федерации" (г. Москва), Закон "О законах субъекта Российской Федерации" (Читинская и Тульская области).

Однако, даже расширив предмет регулирования акта, например, Санкт-Петербург ограничился всего 7 статьями, в которых только определил понятие и виды актов, принимаемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации и их структурными подразделениями.

Орловским областным Советом народных депутатов 4 апреля 2003 г. был принят более детальный акт – Закон Орловской области «О

правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области». Структура закона состоит из 19 глав, объединяющих 77 статей. В законе нашли отражение:

– общие положения, касающиеся основных понятий, используемых в законе,

– принципы правотворчества в Орловской области,

– полномочия органов государственной власти Орловской области и их должностных лиц в сфере правотворчества,

– система и виды правовых актов Орловской области;

– пристальное внимание уделяется структуре и содержанию правового акта,

– правотворческому процессу в Орловской области,

– реализации, толкованию и систематизации нормативных правовых актов Орловской области.

Для повышения уровня правотворческой деятельности в субъектах Федерации, установления единого правового пространства в Российской Федерации представляется необходимым законодательное урегулирование основных этапов данной процедуры, системы и соотношения правотворческих актов.

Второй, не менее злободневной проблемой современного этапа развития правотворчества следует выделить проблему планирования правотворческих работ. Немаловажную роль в процессе формирования правовых систем субъектов Российской Федерации должны сыграть научно обоснованные планы развития регионального законодательства, нужна четкая, обоснованная программа работы правотворческих органов, которая давала бы конкретные ориентиры правотворческой деятельности. Без такой программы неизбежны хаотичность, пробелы, неоправданное дублирование, приводящие к рассогласованности актов, слабым внутрисистемным связям в законодательстве.

Как показывает практика, в субъектах Федерации предпочтение отдается примерным оперативным программам и планам правотворческой деятельности, т.е. на 1-2 года [1]. Представляется, целесообразным разрабатывать программы законопроектных работ на более длительный срок, желательно на весь срок работы законодательного (представительного) органа власти субъекта Федерации. При этом следует указывать конкретные наименования актов, планируемых на первый год, и основные направления, темы, которые должны быть определены на каждый последующий год. Желательно их формирование с учетом программ и планов работы Государственной Думы ФС Российской Федерации. Это позволит лучше координировать законотворческие усилия федеральных и региональных органов государственной власти.

Третьей проблемой современного этапа развития правотворчества следует выделить проблему научной вовлеченности и обеспеченности правотворчества.

Существенное влияние на эффективность законотворческого процесса в регионах может оказать использование научных разработок, конструктивных рекомендаций, предлагаемых учеными-юристами.

Теория и практика создания нормативных правовых актов в настоящее время существенно отделены друг от друга, необходима

[1] Совместный план законопроектной работы Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и Губернатора Санкт-Петербурга на 2011-2012 годы //http://www.assembly.spb.ru/manage/page?tid=633200294&nd=458311732&nh=0&ssect=0;
Постановление Орловского областного Совета народных депутатов от 21 декабря 2012 года № 15/377–ОС «О плане законопроектной работы Орловского областного Совета народных депутатов на 2013 год»// http://www.oreloblsovet.ru/zakonodatelstvo/p

активизация роли науки в правотворчестве как необходимое условие повышения качества принимаемых нормативных правовых актов и предпосылка эффективности содержащихся в них норм. Именно наука обладает таким научно-аналитическим инструментарием, который позволяет выявлять проблемы общественного развития и юридические средства их решения.

Субъектам правотворчества целесообразно активнее использовать устоявшиеся формы участия ученых в законопроектной работе:

– это подготовка материалов к проектам актов;

– проведение сравнительных исследований действующих правовых актов;

– работа в качестве членов комиссий и рабочих групп;

– консультирование, обсуждение готовых проектов и т. п.;

– научное консультирование работников правотворческих органов по вопросам разъяснения действующего законодательства и т.д.

Нужно учитывать, однако, что разные регионы в силу сложившихся обстоятельств не в равной степени обеспечены научным потенциалом. Поэтому целесообразно привлечение ученых из других регионов, где традиционно сильные научные школы. Большую помощь здесь могут оказать межрегиональные и региональные научные конференции и семинары. На них могли бы профессионально и авторитетно обсуждаться:

- проблемы и перспективы развития федерального, регионального и муниципального правотворчества,

- концепции наиболее значимых для регионов нормативных правовых актов,

- предлагаемые учеными доктринальные модельные законы.

Такие конференции могли бы чаще проводиться именно на межрегиональном, а не только на федеральном уровне.

Однако самой важной и актуальной формой участия ученых-юристов в совершенствовании современного правотворчества как федерального, так и регионального уровня является их обучающее воздействие на основных субъектов правотворчества – депутатов. Именно данный контингент, как никто другой, нуждается в научно обеспеченном обучающем воздействии. Если подойти к этому вопросу принципиально, то каждый депутат готов в силу представительного характера своего мандата осуществить представительную функцию, а вот к реализации законодательной функции готов далеко не каждый народный избранник в силу профессиональной неподготовленности. Представительный характер законодательного органа обусловливает тот факт, что большинство избираемых депутатов не имеют специальных знаний в области правотворчества.

Написание закона – задача сложная, и каждый депутат по-своему решает данную проблему: кто-то обновляет старые российские законы, кто-то использует зарубежный опыт.

Итог всегда примерно один и тот же: в каждый «новый» закон вносится достаточно представительное количество изменений и дополнений в первые же месяцы его применения. Причина такого положения дел заключается в том, что принятый закон очень низкого качества. А вот низкое качество зависит от многого, но в первую очередь от низкого профессионального уровня законодателей.

Не способствует повышению профессионального уровня законодателя и многофункциональность законодательного органа, которая является объективно тормозящим фактором на пути формирования профессионализма его членов. Фактором, тормозящим введение профессионального обучения депутатов, является в первую очередь

ограниченный срок депутатских полномочий.

Следует отметить, что механизмом повышения эффективности и научности правотворчества была бы система профессиональной подготовки кандидатов в депутаты. Но эта теоретически привлекательная идея на практике с трудом реализуема. Обучение всех зарегистрированных кандидатов, включая тех, кто входит в списки от партий и общественных объединений, за государственный счет невозможно ввиду их многочисленности.

Таким образом, для повышения научности правотворчества в Российской Федерации необходимо:

Во-первых, унифицировать нормы, регулирующие правила принятия нормативных правовых актов на уровне Российской Федерации и ее субъектов, закрепив их законодательно, так как невозможно повысить качественный уровень и эффективность правовых норм.

Во-вторых, необходимы научно обоснованные долгосрочные планы развития регионального законодательства, обоснованная программа работы правотворческих органов, которая давала бы конкретные ориентиры правотворческой деятельности. Такие планы и программы должны составляться с учетом планов законопроектных работ Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В-третьих, обязательным условием повышения научности правотворчества является активное вовлечение научной общественности в правотворческую и правоподготовительную деятельность.

Библиография/ References:

Борисов А.С., Меркулов П.А. Некоторые проблемы современного правотворчества в России//Социум и власть. – 2015. – № 3 (53). – С. 65-70.

Плетников В.С., Плетникова М.С. ФЗ «О механизме обеспечения социальных гарантий на различных видах государственной службы»: общие требования к содержанию в целях разработки управленческих решений//Вопросы управления. – 2015. – № 2 (14). – С. 163-171.

Савоськин А.В. подзаконные акты об обращениях граждан: управленческий контекст //Вопросы управления. –2014. – № 6. – С.188-195 (In Russ.)

Borisov A.S., Merkulov P.A. Nekotorye problemy sovremennogo pravotvorchestva v Rossii//Socium i vlast'. 2015. –№ 3 (53). –P. 65-70. (In Russ.)

Pletnikov V.S., Pletnikova M.S. FZ «O mehanizme obespechenija social'nyh garantij na razlichnyh vidah gosudarstvennoj sluzhby»: obshhie trebovanija k soderzhaniju v celjah razrabotki upravlencheskih reshenij //Voprosy upravlenija. –2015. – № 2 (14). –P. 163-171. (In Russ.)

Savos'kin A.V. podzakonnye akty ob obrashhenijah grazhdan: upravlencheskij kontekst//Voprosy upravlenija. 2014. № 6. P. 188-195 (In Russ.)