

УДК 340

***К ВОПРОСУ О ПРИНЦИПАХ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ***

Магомедова Е.А.

к.ю.н., доцент

доцент кафедры юриспруденции

Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского

Калуга, Россия

Воробьева М.О.

студентка

Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского

Калуга, Россия

Букарина В.А.

студентка

Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского

Калуга, Россия

Аннотация: В статье исследуются вопросы принципов нормотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации. Авторы констатируют, что данный вопрос достаточно полно охарактеризован в современной юридической науке в формате методологии правотворчества. Вместе с тем вопросы классификации и содержательного наполнения принципов нормотворческой деятельности носят довольно дискуссионный характер. Авторы предлагают в контексте нормотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации дифференцировать принципы этой деятельности в три группы. В итоге делается вывод о необходимости и

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

целесообразности правового закрепления принципов нормотворческой деятельности российского парламента на законодательном уровне.

Ключевые слова: нормотворчество, законотворчество, законы, парламент, юридическая техника, законодательная техника, нормотворческая техника, принципы, законность, гласность, демократизм.

***ON THE QUESTION OF THE PRINCIPLES OF NORMATIVE
ACTIVITY OF THE FEDERAL ASSEMBLY OF THE RUSSIAN FEDERATION***

Magomedova E.A.

Candidate of Law, Associate Professor, Associate

Professor of the Department of Jurisprudence

Kaluga State University named after K.E. Tsiolkovsky

Kaluga, Russia

Vorobyova M.O.

student

Kaluga State University named after K.E. Tsiolkovsky

Kaluga, Russia

Bukarina V.A.

student

Kaluga State University named after K.E. Tsiolkovsky

Kaluga, Russia

Annotation:

The article examines the issues of the principles of the rule-making activity of the Federal Assembly of the Russian Federation. The authors state that this issue is sufficiently fully characterized in modern legal science in the format of the Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

methodology of law-making. At the same time, the issues of classification and content content of the principles of normative activity are quite controversial. The authors propose, in the context of the normative activity of the Federal Assembly of the Russian Federation, to differentiate the principles of this activity into three groups. As a result, it is concluded that it is necessary and expedient to legally consolidate the principles of the rule-making activity of the Russian parliament at the legislative level.

Keywords: rule-making, law-making, laws, parliament, legal technique, legislative technique, rule-making technique, principles, legality, publicity, democracy.

В юридической науке довольно часто при характеристике тех или иных процессов функционирования государственно-правовых явлений прибегают к исследованию вопросов принципов, на основе которых строится это функционирование. Нормотворческая деятельность в целом и законотворческая деятельность в частности применительно к Федеральному Собранию Российской Федерации точно также осуществляется на основе целого ряда принципов. Следует согласиться с Т.Н. Москальковой, Черниковым В.В. в том, что «принципы выступают необходимым условием эффективной нормотворческой деятельности, и только при опоре на них могут быть сотворены своевременно необходимые, качественно действующие и стабильно функционирующие нормативные правовые акты и правовые нормы» [1, с. 61]. Надо признать, что в отечественной методологии правотворчества принципы этого сложного вида юридической деятельности разработаны достаточно обстоятельно.

В юридической литературе весьма много подходов для характеристики принципов нормотворчества, однако представляет интерес тот подход, который предполагает дифференциацию принципов нормотворчества на:

1. общеправовые принципы;

2. принципы, обеспечивающие осуществление нормотворческого процесса;

3. принципы, устанавливающие требования к текстам проектов нормативных правовых актов.

Представляется, что данный подход весьма созидателен и интересен, поэтому считаем возможным охарактеризовать принципы нормотворческой деятельности Федерального Собрания через призму этих трёх групп.

К общеправовым принципам в первую очередь относится принцип законности. В контексте нормотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации данный принцип предполагает, что весь правотворческий процесс в нашем парламенте должен строиться на основе требований нормативных предписаний. К сожалению, как уже говорилось, отечественная система законодательства в настоящее время лишена таких базовых для правотворчества законов, как федерального закона о Федеральном Собрании - парламенте Российской Федерации, федерального закона о нормативных правовых актах в Российской Федерации и Федерального закона о порядке принятия федеральных конституционных и федеральных законов. Следует отметить, что ещё в 2004 году при Совете Федерации была создана рабочая группа по разработке данных законопроектов в пакетном режиме. Такой подход был необходим в связи с тем, что предметы этих трёх законопроектов лежат приблизительно в одной плоскости, они в определенной степени носят смешанный характер, а значит пакетный режим их разработки мог бы быть весьма продуктивным и обеспечить должную конфигурацию этих нормативных правовых актов. Однако, к сожалению, эти законы до сих пор остаются мечтой отечественных ученых-правоведов, а правовые основы нормотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации составляют нормы статей Конституции Российской Федерации и нормы регламентов палат Федерального собрания Российской Федерации.

Принцип научности правотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации имеет крайне важное значение. Фундаментальность данного принципа предполагает, что в процессе законотворческой деятельности нашего парламента, а также деятельности его палат по принятию подзаконных нормативных правовых актов – постановлений обязательно должны быть востребованы и системно использованы достижения современной юридической науки. Кроме того, целый ряд ученых считают, что содержательное наполнение принципа научности нормотворческой деятельности также предполагает изучение правовых запросов общества. Кроме того, теоретики считают, что в процессе познания юридических запросов социума обязательно необходимо применять социологические исследования, правовые эксперименты, а также активно эксплуатировать инструментарий правового мониторинга [2].

Следующий принцип – принцип демократизма нормотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации. Содержание данного принципа предполагает активное участие народа в нормотворческой деятельности нашего парламента. Конечно, поскольку депутаты Государственной Думы являются избранниками народа и представителями его интересов, то вполне можно сделать вывод, что принцип демократизма очень грамотно и системно интегрирован в нормотворческую деятельность Федерального Собрания. Вместе с тем - это только одна грань данного принципа, другая его составляющая предполагает активное обсуждение законопроектов, поступивших в Государственную Думу, населением страны. Недаром реализация данного принципа проявляется в размещении текстов законопроектов на порталах Государственной Думы. Именно при таком подходе население нашей страны имеет возможность высказать свою позицию по содержанию проектов тех или иных законодательных актов.

Принцип гуманизма также является одним из основных идейных начал нормотворческой деятельности Федерального Собрания, относящихся к Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

общеправовым принципам. Правовой характер Российского государства, а также приоритет прав и свобод человека и гражданина, конечно, предполагает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью государства. А значит, осуществляя законопроектную и законодательную деятельность, а также деятельность по разработке, обсуждению и принятию постановлений палат нашего парламента, обязательно необходимо в качестве фокуса этой деятельности определять права и свободы человека и гражданина.

Принцип гласности нормотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации – это ещё одно фундаментальное начало, которое предполагает, что весь нормотворческий процесс нашего парламента освещается в средствах массовой информации, на интернет-порталах нашего парламента. Парламентские слушания, на наш взгляд, как раз являются ярким проявлением реализации данного принципа. Считаем важным отметить, что для информационного обеспечения нормотворческой деятельности Государственной Думы создана система, на которой отражается весь жизненный цикл законопроекта - от реализации права законодательной инициативы до подписания принятого закона Президентом Российской Федерации. Обращение к данной информационной системе позволяет не только к профессионалу-юристу, но и любому обывателю посмотреть, какой пакет законопроектов находится на рассмотрении в рамках определённой сессии Государственной Думы. Причём следует отметить, что доступны всеобщему обозрению не только тексты законопроектов, но и пояснительные записки, финансово-экономические обоснования и другие элементы сопутствующего пакета документов. Безусловно, данная информация имеет крайне важное значение для представителей органов государственной власти всех направлений и уровней, поскольку для принятия грамотных управленческих решений в определённых сферах жизнедеятельности государственные служащие должны держать «руку на пульсе» законопроектной деятельности нашего федерального парламента.

Принцип системности как общеправовой принцип нормотворческой деятельности палат Федерального Собрания предполагает, что весь нормотворческий процесс представляет собой совокупность определённых стадий, которые одна сменяет другую, реализуются в определенной последовательности. Именно строгая последовательность этих стадий предполагает принятие правовой материи высокого качества, принятие таких нормативных правовых актов, которые будут совершенны как по форме, так и по содержанию. Но это только одна грань принципа системности. На наш взгляд данный принцип также предполагает, что результаты нормотворческой деятельности должны органично «вписываться» в действующую систему законодательства. То есть каждый новый принимаемый нормативный правовой акт, будь-то закон, будь-то постановление Совета Федерации или постановление Государственной Думы, должны стать элементом действующей системы нормативных правовых актов, не противоречащим актам более высокой юридической силы и не порождающим юридические коллизии между нормативными правовыми актами одинаковой юридической силы.

Следующие два принципа, на наш взгляд, функционируют в глубокой взаимосвязи, так как их содержательное наполнение во многом тождественно. Так, принцип своевременности предполагает, что принимаемые законы должны быть актуальны в определённой социальной обстановке, учитывать современные правовые потребности общества и своевременно отражать в законодательной материи те социальные запросы, которые сформированы обществом в разрезе его динамичного развития. Принцип оперативности также предполагает умение законодателя оперативно реагировать на правовые потребности общества. На наш взгляд, следует подчеркнуть крайне важное значение этих принципов, поскольку отставания законодателя от правовых запросов общества порождает пробелы в праве, невозможность разрешения правовыми способами проблемных ситуаций, лежащих в сфере правового регулирования.

На наш взгляд, спектр общеправовых принципов носит базовый, фундаментальный, основополагающий характер. Вместе с тем принципы как единые начала, которые обеспечивают осуществление правотворческого процесса Федерального Собрания Российской Федерации, имеют также весьма серьезное значение. Поэтому считаем целесообразным дать краткую характеристику следующих основных принципов.

Принцип правового характера нормотворческого процесса предполагает, что весь нормотворческий процесс, с одной стороны должен быть основан на требованиях нормативных правовых актов, закрепляющих правовой режим нормотворчества Федерального Собрания Российской Федерации, а с другой стороны, представляется, что правовой характер нормотворчества процесса также предполагает сосредоточение интеллектуальных усилий на обеспечении прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Следующий принцип – это принцип конституционного партнерства. Данный принцип, на наш взгляд, предполагает, что принятие качественных нормативных правовых актов Федеральным Собранием Российской Федерации прежде всего предполагает постоянное сотрудничество всех органов государственной власти и институтов гражданского общества. На наш взгляд, данный принцип предполагает объединение усилий профессионалов в области нормотворчества для того, чтобы, реализуя регулятивный потенциал нормативных правовых актов, создать условия для позитивного и конструктивного развития всех сфер жизнедеятельности нашего общества. Именно данный принцип позволяет системно, глубоко и обстоятельно прорабатывать правовую материю как на стадии её содержательного зарождения, так и на этапах её парламентского оформления.

Следующим весьма важным принципом, обеспечивающим осуществление нормотворческой деятельности нашего Федерального Собрания, является принцип планирования законодательных работ. Безусловно, закон как нормативный правовой акт, регулирующий наиболее социально

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

значимые общественные отношения, должен обязательно быть создан, с одной стороны по социальному запросу, а с другой стороны - в соответствии с векторами общественного развития той или иной сферы жизнедеятельности общества, которые определены в стратегических документах: различных стратегиях, концепциях, программах. Планирование законодательных работ позволяет Федеральному Собранию Российской Федерации осуществлять нормотворческую деятельность на основе планов, которые создаются и формируются при деятельном участии органов исполнительной власти, а при необходимости - и органов законодательной власти субъектов Российской Федерации.

Весьма важным принципом, на наш взгляд, является принцип профессионализма. Нормотворческая деятельность предполагает наличие глубоких, системных знаний не только в области юридических наук, но и в области социологии, политологии, психологии. Именно обладание знаниями в этих областях позволяет создавать нормативные правовые акты, которые являются собой средства социального компромисса между интересами различных общественных групп. Вместе с тем депутатский корпус и члены Совета Федерации не должны довольствоваться только общими гуманитарными знаниями в вышеобозначенных сферах. По нашему мнению, для создания качественной правовой материи необходимы знания в области методологии правотворчества, необходимо понимание требований законодательной техники, необходимо знание законодательных технологий. Именно обладание этим узкоспециальным юридическим знанием на фоне общей компетентности позволит создавать нормативные правовые акты, которые будут реализовываться адресатами в реальное поведение их субъектов и заложат прочные основы для установления режима законности и правопорядка в нашем обществе.

Следующий принцип, обеспечивающий осуществление нормотворческого процесса, - это принцип экономии правового регулирования. Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

Отношение учёных к данному принципу весьма и весьма позитивно. Именно теоретики, понимая необходимость оптимального сочетания позитивных обязанностей, дозволений и запретов в системе правового регулирования, нацеливают специалистов-практиков на грамотную комбинацию этого правового инструментария в структуре нормативных правовых актов. Кроме того, данный принцип предполагает, что нормативные предписания обязательно должны излагаться лаконичным с одной стороны, с другой – юридическим и понятным адресатам права языком.

Не менее важная группа принципов нормотворческой деятельности - это принципы, устанавливающие требования к тексту нормативных правовых актов. К данным принципом большинство учёных относят:

1. принцип соблюдения правил и приёмов нормотворческой техники;
2. принцип понятийно- терминологической определенности;
3. принцип достаточный мотивированности норм права;
4. принцип логической сбалансированности норм права;
5. принцип обеспечения действенности норм права.

На наш взгляд, все эти принципы носят весьма специфичный характер, но они очень важны для повышения качества принимаемых нормотворческих решений Федерального Собрания Российской Федерации. По нашему мнению, именно этот спектр принципов предполагает наличие у парламентариев глубоких знаний в области нормотворческой техники. Следует отметить, что последние двадцать лет развития юридической науки сформировано очень много фундаментальных направлений для её модернизации. Одним из таких является как раз юридическая техника. Следует признать, что многие учёные отождествляют понятия «юридическая техника», «нормотворческая техника», «законодательная техника». Вместе с тем отождествление этих разных по формату понятий не является оправданным и не несёт конструктивных начал в реализации.

По мнению теоретиков юридическая техника представляет собой совокупность принципов, правил, приёмов подготовки правовых актов и изложения правового материала в структуре этих актов. Следует присоединиться к позиции тех учёных, которые считают, что юридическую технику целесообразно дифференцировать на нормотворческую технику, интерпретационную технику, правоприменительную технику [3]. В таком прочтении мы можем видеть, что нормотворческая техника - это только вид юридической техники, который представляет собой совокупность принципов правил, приёмов, способов подготовки и принятия нормативных правовых актов, а также изложения правового материала в структуре этих актов.

На наш взгляд, в глубокой взаимосвязи с только что охарактеризованным принципом находится принцип понятийно-терминологической определенности. Недаром специалисты в области нормотворческой техники в целом и законодательной техники в частности признают необходимость использования корректного, весьма понятного и пронизанного единством понятийного терминологического аппарата при осуществлении нормотворческой деятельности. Причём можно сказать, что современное действующее российское законодательство в последние 5-7 лет в значительной степени оформилось в рамках понятийно-терминологической определенности. Тот терминологический разнобой, который имел место в начале XXI столетия в отечественной правотворческой практике, в определённой степени преодолён. Вместе с тем сказать, что понятия, используемые в общих нормативных правовых актах всегда используются в таком же смысловом значении в специальных нормативных правовых актах, а понятия, используемые в федеральных нормативных правовых актах всегда в таком же значении используются в региональных нормативных правовых актах, пока что нельзя. Однако признать, что тенденция терминологического единства понятийного аппарата всех нормативных правовых актов набирает обороты в последние годы в отечественной правотворческой практике, необходимо.

Принцип достаточной мотивированности норм права предполагает, что модели правомерного поведения, которые заложены в нормах права, в обязательной степени должны соответствовать интересам большинства членов общества. Действительно, адресаты правовых предписаний только тогда будут соблюдать заложенные в нормах права правила поведения, когда они соответствуют их законным интересам, правовым ожиданиям, реализуют их притязания на определённые блага, определённые возможности и так далее. Если же в нормах права доминирует декларативный характер, в этом случае рассчитывать на то, что адресаты этих норм права будут воплощать их в своём реальном поведении, к сожалению, не приходится.

Принцип обеспечения действенности норм права, на наш взгляд, в определённой степени, связан с предыдущим принципом, поскольку предполагает, что только тогда модели поведения субъектов права будут успешно реализованы, когда за нарушение запретов последует наказание, за неисполнение обязанностей последуют санкции, а за активное использование правомочий будут иметь место правовые поощрения. Грамотное сочетание правовых стимулов и ограничений, основанное на знании психологии личности, предполагающее ориентацию на интересы большинства членов общества, позволяет создать такие модели поведения, которые будут реализовываться на практике, выводя на качественно более высокий позитивный уровень динамику общественных отношений и определяя самые положительные тенденции общественного развития.

Таким образом, исследование принципов нормотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации позволяет сделать вывод, что эти основополагающие идейные начала осуществления данного вида юридической деятельности имеют крайне важное значение для создания нормативных правовых актов высокого качества. Причем воплощение в нормотворческую практику принципов, сформированных и разработанных представителями юридической науки, будет более эффективным и

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

конструктивным, если они получают обстоятельное правовое закрепление в действующем российском законодательстве.

Библиографический список:

1. Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. – Москва: Проспект, 2011. – 384 с.
2. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: монография / Под общ. ред. Н.Н. Черногора. 2010. – 231 с.
3. Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов / Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; под ред. член-кор Т.Я. Хабриевой, проф. Н.А. Власенко. – М.: Эксмо. 2010. – 272 с.

Оригинальность 92%