

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

Канкулова Марина Анатольевна

аспирант, специалист по УМР

Филиал ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский федеральный
университет» в г. Пятигорске
г. Пятигорск, Ставропольский край

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС: ВОПРОСЫ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ

Аннотация: в данной статье автором рассматриваются основные стадии законодательного процесса, изучаются механизмы участия населения в указанных стадиях, обозначаются проблемы, предлагаются пути оптимизации сложившейся практики в указанном вопросе.

Ключевые слова: законодательный процесс, стадии законодательного процесса, участие населения в принятии законов.

В юридической литературе традиционно законодательный процесс рассматривается как совокупность четырёх стадий: 1) законодательная инициатива, 2) обсуждение законопроекта, 3) утверждение (принятие) закона, 4) опубликование и вступление в силу закона. Более детальный анализ процедуры регламентации законодательного процесса позволяет выделить следующие стадии: 1) внесение проекта закона в Федеральное Собрание, или этап законодательной инициативы; 2) регистрация внесённого проекта и принятие решения о его дальнейшем движении; 3) предварительное рассмотрение проекта в комитетах и комиссиях Государственной Думы (в виде исключения этот этап иногда может выпадать); 4) рассмотрение проекта закона в Государственной Думе РФ на пленарных заседаниях с последующим принятием по нему решения; 5) передача принятого Государственной Думой РФ закона в Совет Федерации РФ на предмет его одобрения (неодобрения); 6) предварительное (в комитетах и комиссиях Совета Федерации) и окончательное (в ходе пленарных заседаний палаты) рассмотрение принятого

Государственной Думой закона и его одобрение (неодобрение); 7) подписание Президентом РФ принятого и одобренного закона с последующим его обнародованием; 8) вступление принятого, подписанного и обнародованного закона в силу.

Особенность реализации указанных стадий состоит в том, что в ряде случаев стадий выносимые на обсуждение законопроекты, могут двигаться не вперёд, а назад, возвращаясь на более ранние этапы.

Такая усложнённость юридической процедуры определяется двумя основными причинами: 1) необходимостью реализовать идеи, проекты, предложения, имеющие не случайный, а жизнеспособный характер; 2) потребностью в профессионально, коллегиальном и обоснованном обсуждении законопроекта с учётом разнообразных интересов социальных групп.

Действующий механизм принятия законов позволяет заключить, что существующая процедура, не позволяет широким слоям населения участвовать в процессе принятия законодательных актов, между тем как в демократической практике право граждан на участие в управлении делами общества государства, призвано обеспечивать соответствие принимаемых законодательных решений интересам всего общества. Выработка общепринятых, обязательных правил поведения не может осуществляться без участия общественности, учёта его мнения, на что неоднократно указывается в юридической литературе [4, с. 36] [5, с. 12]. Правовой институт, предусмотренный ст. 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», назван «народной правотворческой инициативой». Анализ применения на практике указанного положения в силу того, что механизм его реализации сложен он не эффективен и потому не играет серьёзной роли в сложившейся практике. Реализуемый в современной России арсенал правовых механизмов участия населения в законодательном процессе пока остаётся «мёртворождённым на федеральном уровне и ограниченным на уровне местного самоуправления» [8, с. 22].

Поддерживая мнение о необходимости разворачивания демократических процедур считаю, что характер вносимых законодательных предложений со стороны населения должен быть «жизненно необходимыми, научно обоснованным и действенным» [7, с. 22] в связи с чем нужно наделить правом инициировать законодательные предложения профессиональные общественные образования. При этом, право принятия окончательного решения по рассматриваемому вопросу должно оставаться за правотворческим органом, который сможет отказать инициаторам в принятии решения лишь потому, что считает это решение нецелесообразным.

Другим шагом призванным развернуть законодательный процесс в сторону населения выступает работающий, эффективный правовой механизм учёта мнения населения в законодательном процессе. Представляется, что работа по созданию такого механизма должна вестись путём закрепления в актах соответствующего уровня норм, обязывающих законодательные органы учитывать профессиональное общественное мнение при принятии наиболее важных, затрагивающих интересы большинства граждан решений [9, с. 8].

Идея введения правовых механизмов общественного обсуждения вопросов, требующих законодательного решения, на сегодняшнем этапе развития парламентаризма в России не новая и заслуживает внимания в случае соблюдения следующих условий: 1) такой механизм не должен быть декларативным, неподкреплённым юридическими процедурами, которые смогли бы гарантировать принятие решений, отражающих мнение общества; 2) такие не должны становиться инструментом манипулирования общественным сознанием, лоббирования интересов коммерческих и иных заинтересованных структур. Любые формы учета общественного мнения должны, в первую очередь, объективно отражать это мнение, обладать качествами репрезентативности [6, с. 82].

Эти аргументы подчёркивают сложность решения обозначенного вопроса. В этой связи считаем необходимым поддержать принятие специального федерального закона «Об общественном обсуждении проектов федеральных консти-

туционных законов, федеральных законов и вопросов, требующих законодательного решения». В указанном проекте закона процедура учета мнения граждан при принятии законодательных решений должна быть значительно упрощена и существенно удешевлена, по сравнени. с такой формой непосредственного народовластия как референдум.

В качестве базового документа для разработки можно использовать законо-проект, который был разработан в 2001 году Независимым институтом выборов [4, с. 4–12]. Определяемая в данном документе цель – установить механизм участия различных структур гражданского общества в обсуждении принципиальных вопросов, решение которых может осуществляться в форме принятия федеральных конституционных законов, федеральных законов либо внесения в них изменений и дополнений.

Согласно проекта общественное обсуждение вопросов, требующих законодательного решения на федеральном уровне, возможно как при разработке законо-проекта, так и на различных стадиях принятия федерального закона. Общественное обсуждение должно проводиться если разойдутся мнения различных субъектов законотворческого процесса по принципиальным положениям законо-проекта и в целях преодоления разногласий, нахождения оптимального решения возникнет необходимость обратиться непосредственно к обществу.

Законопроект определяет круг возможных участников общественного обсуждения и перечень субъектов, которые могут являться его инициаторами. Устанавливается перечень вопросов, которые не могут выноситься на общественное обсуждение. К ним, в частности, должны относиться вопросы, не требующие нормативного правового регулирования на уровне федерального законодательства. Механизм общественного обсуждения не должен использоваться в целях социально-политической дестабилизации. Кроме того, должна использоваться только возможность общественного обсуждения вопросов, решение которых вырабатывается профессиональным сообществом, обладающих специальными знаниями в своей отрасли.

В законопроект предусматривается создание временного коллегиального органа – комиссии общественного обсуждения, принимающей и обобщающей поступающие в ходе общественного обсуждения предложения. Предполагается, что в формировании этой комиссии будут принимать участие: инициатор обсуждения, Президент РФ и обе палаты Федерального Собрания. В состав комиссии должны входить лица, обладающие глубокими знаниями в области права или обсуждаемого вопроса.

Законопроект подробно регламентирует процедуру общественного обсуждения вопросов, требующих законодательного решения. Предполагается, что учет и систематизация поступающих предложений, их обработка в целях получения статистических данных будут непрерывно вестись в течение всего срока обсуждения [3, с. 3–6]. В ходе общественного обсуждения должно обеспечиваться доведение до населения содержания и смысла обсуждаемого вопроса, текста предлагаемого законодательного решения, а также иной информации, необходимой гражданам для осознанного выражения ими своего мнения. Средства массовой информации должны обеспечить подробное освещение хода обсуждения, различных вариантов решения вынесенного на обсуждение вопроса. Законопроект предлагает систему ограничений, призванных не позволить манипулировать общественным мнением, недобросовестно использовать административные ресурсы, ресурсы массовой информации или средства подкупа граждан для навязывания общественному мнению решений, в которых заинтересованы определённые должностные лица или коммерческие структуры. Итоговое заключение по результатам общественного обсуждения будет содержать выводы, которые должны учитываться субъектами законотворческого процесса.

Следует признать, что вопрос о необходимости включения подобного закона в правовую систему Российской Федерации является дискуссионным. Однако отклики на указанный законопроект, поступившие в ходе его обсуждения [1, с. 101–108], показывают серьёзную заинтересованность в демократизации законодательного процесса как общественных структур, так и органов власти.

Список литературы

1. Васильев Р.Ф. Важная форма влияния общественного мнения на законодательство субъектов Российской Федерации // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании: Материалы научной конференции. 25–27 марта 1999 г. – М. – Изд-во МГУ, 1999. – С. 101–108.
2. Выборы. Законодательство и технологии. – 2001. – №12. – С. 3–6.
3. Выборы. Законодательство и технологии. – 2001. – №7–8. – С. 2–16.
4. Гузнов А.Г., Кененов А.А., Рождественская Т.Э. Современный законодательный процесс: основные институты и понятия. – Смоленск, 1995. – С. 36
5. Лукьянов А.И. Законодательный процесс в России // Журнал российского права. – 1997. – №4. – С. 12.
6. Смирнов Д.А., Струсь К.А. К вопросу о конституционно-правовых основах гражданского общества // Правовая политика и правовая жизнь. – 2014. – №2. – С. 82.
7. Струсь К.А. Понятие и признаки правовых основ // Современное право. – 2012. – №3. – С. 8.
8. Струсь К.А. Развитие идеи гражданского общества в истории социально-философской и политической мысли // История государства и права. – 2010. – №12. – С. 22.
9. Струсь К.А. Функции правовой политики в сфере формирования гражданского общества. // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2009. – №4. – С. 47.
10. Сергеев А.А. Проблемы демократизации законодательного процесса [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.vibory.ru/](http://www.vibory.ru/Publikat/serg_PP.html) Publikat/serg_PP.html