

Плюснина Ольга Витальевна,

к. ю. н., доцент, заведующая кафедрой теории и истории государства и права, Костромской государственной университет (г. Кострома)

Plyusnina Olga Vitalievna,

candidate of Legal Sciences, assistant professor, associate Professor, head of chair of theory and history of state and law, Kostroma State University (Kostroma)

kn-oliga@yandex.ru

Ступин Никита Андреевич,

аспирант, Костромской государственной университет (г. Кострома)

Stupin Nikita Andreevich,

doctoral candidate, Kostroma State University (Kostroma)

nikita.stupin@ro.ru

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПОДХОД К НОРМОТВОРЧЕСТВУ

A STRATEGIC APPROACH TO RULEMAKING

Данная статья посвящена исследованию теоретико-правовых взглядов на нормотворчество в целом, и нормотворческую деятельность законодателя в частности. Проведен анализ стадий нормотворчества и обоснован тезис о необходимости принятия закона о нормативно-правовых актах в Российской Федерации.

This article is devoted to theoretical and legal views on rulemaking in General and norm-setting activities of the legislator in particular. The analysis of the stages of rulemaking and justification of the thesis about the necessity of adoption of the law on normative legal acts of the Russian Federation.

Законодательство, нормативно-правовые акты, нормотворчество, юридическая стратегия.

Legislation, normative legal acts, rule making, legal strategy.

«Стратегия» в переводе с греческого – «военное искусство». Следует отличать стратегию от тактики: стратегия – для войны в целом, тактика – для конкретной битвы. Говоря о стратегии в нормотворчестве, нужно понимать, что это не просто создание нормативно-правовых актов, но и их реализация, планирование и прогнозирование влияния на общественные отношения.

В последние годы нормотворческая деятельность законодателя очень активна и массив законов, подзаконных актов значительно увеличился (рис.).

Мы видим, что с каждым годом растет число внесенных проектов нормативно-правовых актов, где число принятых и подписанных составляет малую часть. Данная статистика уже говорит о том, что качество внесенных проектов законов оставляет желать лучшего. Причин может быть много: отсутствие целей и задач, отсутствие планов подготовки нормативно-правовых актов, неправильное использование юридико-технических

средств, недостаточное финансирование и т. д. Но наш взгляд, проблема кроется в отсутствии стратегического подхода не только ко всей нормотворческой деятельности, но и к конкретному нормативно-правовому акту. Для решения этой проблемы требуется: во-первых, осуществить четкую постановку целей и задач, ради которых принимаются нормативно-правовые акты; во-вторых, планировать деятельность по достижению поставленных целей. На федеральном уровне нет ни одного нормативного акта, в котором шла бы речь о планировании законопроектной деятельности, о постановке целей и задач нормативно-правового акта и о том, на основании чего должно приниматься решение о разработке закона.

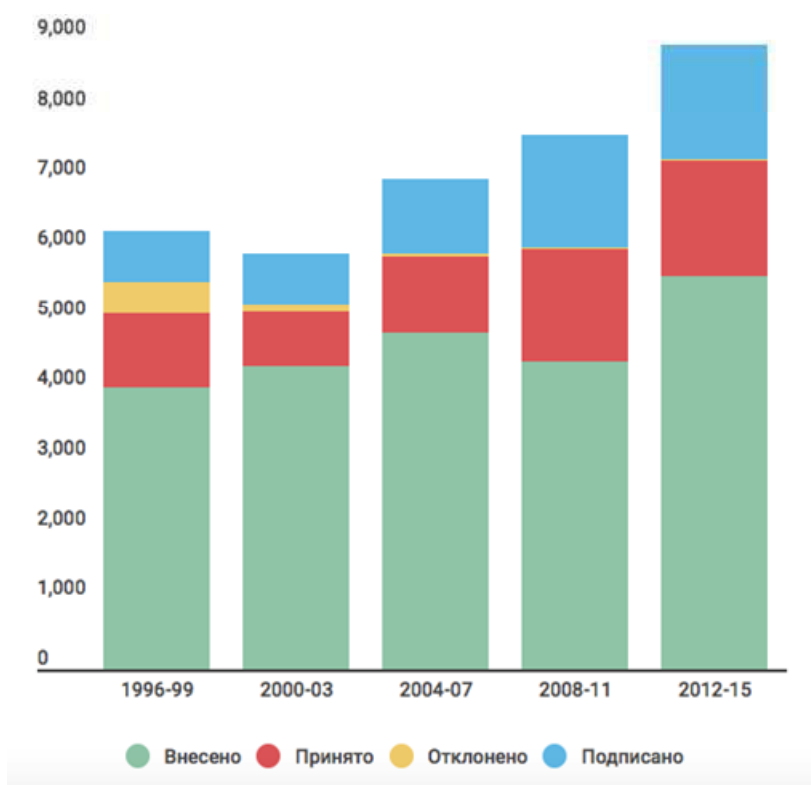


Рис. Статистика законодательного процесса с 1996–2015 гг.
(Источник: официальный сайт Государственной Думы)

Стоит отметить, что юридическая стратегия должна включать вопросы планирования и прогнозирования, наличия целей и задач регулирования общественных отношений и учитывать долгосрочные и краткосрочные проблемы развития законодательства.

Цели и задачи в праве имеют огромное значение: в своей монографии А.В. Малько и К.В. Шундигов, отмечают, что «в российском законодательстве провозглашено немало приоритетов и задач, однако отсутствие в ряде случаев конкретных юридических механизмов и условий для их реализации обесценивает правовые цели, превращает их в пустые декларации, в благие пожелания государства»¹.

¹ Малько А.В., Шундигов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 16.

Особое внимание на стадии принятия решения о разработке нормативного акта нужно уделить мониторингу. Правовой мониторинг является важным инструментом изучения процесса «работы» нормативного акта: от стадии принятия решения о разработке и до реализации закона. Мониторинговые исследования могут быть достаточной базой для выявления проблем, пробелов, коллизий в праве. На сегодняшний день, правовая основа проведения мониторинга законодательства в нормотворческих целях на федеральном уровне отсутствует.

Планирование как составная часть нормотворческой стратегии имеет важное значение в контексте эффективности принимаемого нормативного акта. Планирование должно отвечать следующим требованиям: разработка должна осуществляться на основании научно-обоснованных результатов (в социальной, экономической, энергетической политике государства и т. д.); в планировании принимают участие конкретный круг субъектов, что позволит говорить об ответственности этих субъектов в последствии; планирование должно осуществляться гласно с привлечением различных институтов гражданского общества (например, при участии консультативно-совещательных структур при органах власти).

Нужно сказать, что в 2015 году Министерством юстиции был подготовлен законопроект «О нормативно-правовых актах в Российской Федерации», где главы 4 и 5 были посвящены планированию и порядку подготовки нормативно-правовых актов. Помимо этого, проект содержит положения об основах реализации и мониторинга правоприменения нормативных правовых актов, о порядке преодоления и устранения коллизий и пробелов в правовом регулировании, об ответственности в сфере правотворчества и реализации нормативных правовых актов. По мнению многих экспертов и представителей отечественной доктрины, текст данного проекта закона несовершенно: он дублирует положения других законов, в нем много неопределенных правил и процедур, и единственное, что он сможет сделать – сделать нормотворческий процесс более сложным.

На наш взгляд, существование такого нормативного акта крайне необходимо для правовой системы России:

во-первых, это придаст единообразие процессу нормотворчества и единообразие нормативно-правовым актам на всех уровнях;

во-вторых снизит количество вносимых на рассмотрение проектов законов, тем самым законодатели смогут сконцентрироваться на качестве;

в-третьих, это снизит количество заявлений об оспаривании нормативно-правовых актов (по заявлению председателя административной коллегии Верховного суда принятие такого закона является «насущной необходимостью»).

в-четвертых, улучшится качество и эффективность принимаемых законов, благодаря нормативному закреплению стратегического подхода к процессу нормотворчества.