

Трибуна молодого ученого

Людмила Григорьевна Агабекова

Аспирант кафедры теории государства и права
Северо-Кавказского федерального университета

E-mail: millena-89@mail.ru

Законодательные органы как субъекты выстраивания правовой политики

Аннотация: в статье рассматривается участие парламента в осуществлении правовой политики государства. Важная роль в осуществлении правовой политики принадлежит органам законодательной власти. Акцентируется внимание на деятельности верхней палаты парламента, обосновывается необходимость повышения взаимодействия палат Федерального Собрания, предлагаются новые условия к внесению законопроектов депутатами Государственной Думы, анализируются их законодательные инициативы, рассматриваются вопросы законодательного регулирования лоббистской деятельности.

Ключевые слова: Государственная Дума, Совет Федерации, правовая политика, законодательная инициатива, депутаты, законотворчество, закон, лоббистская деятельность.

Ljudmila Grigor'evna Agabekova

Post graduate student of the department of theory of state
and law of North-Caucasian Federal University

Legislative Bodies as Legal Policy Building Subjects

Annotation: the feature considers the involvement of Parliament in the implementation of legal policy of the state. Important role in the implementation of legal policy belongs to the legislative authority bodies. The feature focuses on the activities of the upper chamber of parliament, substantiates the necessity of improvement of interaction of the chambers of the Federal Assembly, proposes new conditions for the introduction of bills by deputies of the State Duma, analyzes and reviews their legislative initiatives, explores the issues of legislative regulation of the lobbying activities.

Keywords: State Duma, Council of Federation, legal policy, legislative initiative, deputies, law making, law, lobbying activity.

Важнейшая роль в осуществлении правовой политики принадлежит органам законодательной власти. В Российской Федерации законодательную политику проводит Федеральное Собрание.

В федеральных органах государственной власти многосоставного общества Совет Федерации является институтом представительства региональных интересов, хотя на сегодняшний день в условиях укрепления вертикали власти нижняя палата недостаточно эффективно их представляет.

Как показывает практика, основную законотворческую деятельность в нашей стране проводит нижняя палата парламента — Государственная Дума. Главной проблемой в Государственной Думе на сегодняшний день остается внесение законодательных инициатив, которые не имеют под собой определенного основания для оптимизации российской правовой системы. Депутаты, вносящие законопроекты, чаще всего используют свое право в качестве средства борьбы со своими противниками и с помощью таких законопроектов нередко приобретают дополнительные голоса своих избирателей.

С. Шахрай, упрекнув депутатов в слишком активном законотворчестве, посоветовал создать «электронный свод законов РФ» для удобства навигации в этом массиве. Парламентарии и не спорили, что нижняя палата перегружена: С. Нарышкин призвал коллег отказаться от внесения «непродуманных и ненужных» инициатив, ведь нередко депутаты предлагают популистские законопроекты без надежды на принятие. По словам бывшего председателя, Думе приходится тратить уйму времени на «расчистку» массива законопроектов. С. Нарышкин предупредил, что следующему думскому созыву такое «наследство» лучше не оставлять¹.

Несмотря на активную деятельность депутатов по внесению законопроектов, совсем не многие из них превращаются в законы. В литературе есть мнение о необходимости закрепления права законодательной инициативы за фракциями и комитетами Государственной Думы в том лишь случае, если решение принято совместно, с соблюдением всех надлежащих требований. Предлагаем выделить и закрепить необходимые требования к внесению законопроектов депутатами: 1) на стадии внесения в нижнюю палату парламента законопроектов проводить их правовую экспертизу; 2) проводить исследование законопроекта на значимость его применения в законодательстве на сегодняшний день.

Считаем необходимым принять дополнительные требования в отношении тех субъектов права законодательной инициативы, которые вносят инициативы и не находят поддержки во многих случаях. В частности, речь идет об определенных депутатах Государственной Думы и членах Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Для внесения инициативы парламентариями рекомендуется получение предварительного согласия определенного числа коллег, к примеру, 30 для депутатов Государственной Думы и 15 для членов Совета Федерации. Такое положение позволит повысить качество инициатив, вносимых такими субъектами, и уменьшить их количество.

Верхняя палата парламента на сегодняшний день не способна справиться с большим количеством законопроектов, которые направляются на ее рассмотрение более чем 700 субъектами права законодательной инициативы. Такое положение предполагает, что Государственная Дума стремится избавляться от непродуманных законодательных инициатив на более ранних стадиях законодательного процесса. Считаем, что такой подход, безусловно, заслуживает одобрения. Депутаты и работники аппарата освобождаются от пересмотра

¹ См.: URL: <http://www.rg.ru/2015/09/10/duma-site.html> (дата обращения: 25.01.2017).

явно непродуманных и неподготовленных законодательных инициатив. У них появляется больше возможности сосредоточить внимание на действительно значимых законопроектах.

К сожалению, на данный момент открытость законодательного процесса недостаточна. Субъекты права законодательной инициативы не обладают своевременной информацией обо всех рассматриваемых в Государственной Думе законопроектах, экспертных заключениях и отзывах. Улучшить ситуацию возможно с помощью создания специального банка данных мониторинга законодательства, ведения «досье закона», что позволит обеспечивать информационное сопровождение закона от зарождения и до прекращения его действия. Это предложение рассматривается в Докладе Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2007 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации (законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики)».

Анализируя нынешнее законодательство, можно сделать вывод о его спонтанности, бессистемности, избыточности, несогласованности, недостатке полноты регулирования¹. «На итоговый результат повлиял “фактор стихийности” — отсутствие последовательной правовой политики, недостаток концептуальности в развитии отраслей законодательства, слабое планирование законодательной деятельности»².

В период формирования единого правового поля законодательная власть, по сути, стала все больше обращаться к необходимости выстраивания правовой политики в нормотворческой сфере, своего рода правотворческой политики, что ранее предлагалось в науке³. «Для создания правовой базы долгосрочной государственной политики, — отмечает, в частности, бывший председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ С. Миронов, — необходимо принципиально изменить подход к организации законотворчества, отказываться от практики, ориентированной на принятие отдельных законов, и перейти к методологии формирования системы законодательства, создать постоянно действующие механизмы как общего характера, дающие системные ориентиры для всего законодательства, так и обеспечивающие системность каждой стадии жизненного цикла законов»⁴.

Законотворческая работа — право депутата, гарантированное ему Основным Законом государства. Последние законодательные инициативы депутатов вызывают недоумение: предложение об обязанности граждан произносить клятвы при первой выдаче паспорта; установление 50-процентной компенсации

¹ См., например: *Суханов Е.* Тели законы мы пишем? // Российская Федерация сегодня. 2000. № 16. С. 1; *Пыхтин С.* Сколько законов нужно России? // Там же. С. 12.

² *Исаков В. Б.* Федеральное законодательство: некоторые тенденции развития // Журнал российского права. 2000. № 3. С. 27.

³ См., например: Приоритеты правовой политики в современной России: материалы круглого стола // Правоведение. 1997. № 4; 1998. № 1; *Матузов Н. И.* Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. Ноябрь. С. 27–43; *Малько А. В., Шундииков К. В.* Правовая политика современной России: цели и средства // Государство и право. 2001. № 7. С. 15–22 и др.

⁴ *Миронов С.* Правовое поле у страны едино // Парламентская газета. 2002. 22 янв.

из федерального бюджета для граждан на занятия спортом; введение специального налога солидарности, который пойдет на развитие Крыма и Севастополя; лишение государственных наград граждан, чьи публичные выступления являются посягательством на российский суверенитет, неприкосновенность и территориальную целостность страны¹. Подобные инициативы — результат отсутствия регламентированной процедуры полноценного диалога представителей власти с институтами гражданского общества — ассоциациями, общественными организациями и т. д.

Необходимо отметить, что лишь при уделении повышенного внимания к общественному мнению со стороны представительных органов удастся построить эффективную правовую политику. На сегодняшний день нарастает необходимость в формировании независимого Федерального Собрания с урегулированным лоббизмом. Законодательное регулирование лоббистской деятельности сможет усилить представительную функцию парламента, тем самым превратив его в орган, выражающий, прежде всего, волю народа.

За время работы парламента принято несколько тысяч федеральных законов. Интенсивность законотворческого процесса продолжает увеличиваться. С развитием опыта законотворческой деятельности развиваются механизмы, обеспечивающие высокое качество принимаемых законов, их теоретическую значимость и практическую применимость. Была создана система фильтров, через которую должен пройти законопроект, чтобы стать действующим нормативным актом. Множество специализированных организаций и высококвалифицированных специалистов обслуживают эту систему. Качество законов, как можно было бы предположить в такой ситуации, должно повышаться. Однако, как оказалось, далеко не во всех случаях содержание законодательных актов юридически безупречно².

Считается, что в состав парламента входят представители различных социальных групп, вследствие чего при выработке законодательной политики обеспечивается значимый баланс интересов, который соответствует расстановке сил в обществе. Важно, чтобы позиция органа законодательной власти была адекватна настоящим потребностям общества. На практике законодательные органы часто заявляют о зависимости от административного аппарата и обслуживают лишь корпоративные просьбы. Конечно, их значимость как субъектов законотворческой политики существенно снижается³.

Пристатейный библиографический список

1. Исаков, В. Б. Федеральное законотворчество: некоторые тенденции развития // Журнал российского права. — 2000. — № 3. — С. 22—41.

2. Любимов, А. П. История лоббизма в России. — М. : Фонд «Либеральная миссия», 2005. — 2008 с.

3. Малько, А. В. Лоббизм: проблемы правового регулирования / А. В. Малько, В. В. Субочев. — Пятигорск : РИА-КМВ, 2003. — 198 с.

¹ См.: Созыв нерушимый // Коммерсант. 2014. 24 дек.

² Подробнее см.: Херсонцев А. И. Дефекты правотворчества и качество законодательных актов // Российский юридический журнал. 2007. № 1. С. 89—90.

³ См.: Орешкин С. И. Введение в судебную политику / отв. ред. Ю. Ю. Ветютнев. Элиста, 2007. С. 59—60.

4. Малько, А. В. Место и роль законодательной инициативы в законотворческой политике / А. В. Малько, Л. Г. Агабекова // Правовая политика и правовая жизнь. — 2015. — № 4. — С. 8–13.

5. Малько, А. В. Правотворческая политика как способ организации парламентской жизни российского общества / А. В. Малько, Р. С. Маркунин, Л. Г. Агабекова // Законы России. — 2015. — № 7. — С. 89–94.

6. Редькин, О. Б. Консолидированная законодательная инициатива: правовое обоснование, оценка // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 4. — С. 54–56.

References

1. Isakov, V. B. Federal'noe zakonotvorchestvo: nekotorye tendencii razvitija [Federal legislation: some trends of development] // Zhurnal rossijskogo prava. — 2000. — No. 3. — P. 22–41.

2. Ljubimov, A. P. Istorija lobbizma v Rossii [History of lobbying in Russia]. — М.: Fond «Liberal'naja missija», 2005. — 2008 p.

3. Mal'ko, A. V. Lobbizm: problemy pravovogo regulirovanija [Lobbying: problems of legal regulation] / A. V. Mal'ko, V. V. Subochev. — Pjatigorsk: RIA-KMV, 2003. — 198 p.

4. Mal'ko, A. V. Mesto i rol' zakonodatel'noj iniciativy v zakonotvorcheskoj politike [The place and role of legislative initiative in the legislative policy] / A. V. Mal'ko, L. G. Agabekova // Pravovaja politika i pravovaja zhizn'. — 2015. — No. 4. — P. 8–13.

5. Mal'ko, A. V. Pravotvorcheskaja politika kak sposob organizacii parlamentskoj zhizni rossijskogo obshhestva [Lawmaking policy as a way of organizing the parliamentary life of the Russian society] / A. V. Mal'ko, R. S. Markunin, L. G. Agabekova // Zakony Rossii. — 2015. — No. 7. — P. 89–94.

6. Red'kin, O. B. Konsolidirovannaja zakonodatel'naja iniciativa: pravoe obosnovanie, ocenka [Consolidated legislative initiative: legal substantiation, evaluation] // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2011. — No. 4. — P. 54–56.