

А. С. Кошель

ПАРЛАМЕНТ И ПРАВОТВОРЧЕСТВО: СОВРЕМЕННОЕ ОСМЫСЛЕНИЕ РОЛИ ПАРЛАМЕНТСКИХ ПРОЦЕДУР И ЗАКОНОВ В ТРАНСФОРМИРУЕМОМ ОБЩЕСТВЕ

5

Проанализированы место и роль парламента в современном трансформирующемся обществе. Исследованы причины кризиса парламентаризма, противостояния парламента и правительства в одних странах и повсеместного «узаконивания» политики правительства в сфере правовых норм – в других. Также показаны причины снижения доверия общества к институту парламента, который сегодня за счет уступок в пользу исполнительной власти утратил свое место в системе разделения властей, а его регуляторная функция используется лишь для создания регламентов существования граждан и корпораций по всем видам общественных отношений. Автор предлагает перейти в законотворческой деятельности парламента к созданию базовых норм, норм-принципов, очерчивающих рамки общественных отношений, взамен законов, регулирующих всё и вся. Кроме того, предлагается пересмотреть роли регламента парламента и регламентных норм в деятельности парламента, отойти от практики скоротечного принятия законов в парламенте, ввести научное и экспертное сопровождение законодательного процесса в парламенте в качестве обязательных элементов законодательного процесса. Утверждается необходимость усилить роль экспертных советов при комитетах Государственной думы России и место Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, закрепив в регламентных нормах парламента и законах обязательный характер проводимых ими анализа и экспертизы внесенных законопроектов на этапах законодательного процесса.

The author analyzes the place and role of parliament in today's transforming society and investigates the causes of the crisis of parliamentarism, the confrontation between parliament and government in some countries and in others - the widespread "legitimization" of government policy in the sphere of legal norms. The author has identified the reasons for a decrease in trust to parliaments, which no longer play a decisive role in the division of power, being forced aside by the executive authorities. Today the regulatory function of parliament is narrowed to the elaboration of legislation regulating, widely speaking, the standing of both individuals and corporations in all kinds of public relations. The author has proposed to focus the legislative activity of Parliament on the creation of basic norms and principles that outline the framework of public relations rather than elaborating legal acts regulating many spheres at large. The author has reviewed the role of the parliament regulations and rules of procedure in the activities of parliament. It is proposed to to move away from the practice of speedy adoption of laws and to introduce expert support and evaluation of the legislative process in parliament as



mandatory elements of the legislative process. The article asserts the need to strengthen the role of expert councils under the committees of the Russian State Duma and the place of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, fixing in the parliamentary regulations and laws, the mandatory nature of their analysis and expertise of introduced bills at the stages of the legislative process.

Ключевые слова: парламент, законотворчество, парламентские процедуры, право, законы, законодательный процесс, трансформация общества, общественные отношения, базовые нормы.

Keywords: parliament, law-making, parliamentary procedures, laws, law-making process, transformation of society, social relations, basic norms.

Введение

Парламентаризм на современном этапе переживает сложную эпоху отвоевывания переданных полномочий. Слишком большое количество исключительных полномочий парламента сегодня зависит от исполнительной власти. Во многих странах парламент принимает закон о бюджете только в редакции, предложенной или согласованной высшим должностным лицом либо правительством, многие полномочия парламента прямо или косвенно делегируются исполнительной власти, судебная система все чаще ограничивает суверенитет парламента, посягая на его законодательные полномочия. Парламент стал своего рода сиротой, усыновленным правительством и вынужденным чаще не в силу духа права, а вследствие собственной уступчивости считаться с и без того традиционно сильной исполнительной властью.

Неоднократная приостановка работы правительства США (Government shutdown) в связи с невозможностью для конгресса самостоятельно корректировать проект бюджета, заявления председателя Государственной думы России В.В. Володина о дисбалансе ветвей власти в ущерб парламенту, расширение доли делегированного законодательства в Великобритании с фактической подконтрольностью парламента дому №10 по Даунинг-стрит и аналогичные ситуации в большинстве других стран свидетельствуют о глубоком кризисе в мировой системе народного представительства.

Немецкие юристы отмечают тенденцию упадка парламентаризма: парламент перестал претендовать на лидерство в конституционно-правовом аспекте, в котором он изначально задумывался как ограничитель исполнительной власти в период дуалистических монархий. Стронники этого взгляда обращают внимание на то, что ведущая роль в конституционном процессе сместилась в сторону исполнительной власти, которая из приличия, а не в силу конституционно-правовой модели превращает парламент в «машину для голосования» по заданным вопросам с целью легитимизации принимаемых президентом и правительством решений, что наблюдается, например, в ФРГ и России [7; 21]. Данный тезис подтверждается ростом доли правительственных законопроектов, вносимых в парламенты России и Германии каждого нового созыва [25]. Вместе с тем существуют и противоположные точки зрения.



Так, Т. Я. Хабриева и С. Е. Нарышкин успех демократических преобразований связывают прежде всего с усилением роли парламента и полагают, что доктрина парламентаризма в XXI в. переживает возрождение [28]. Зарубежные и российские юристы отмечают системный кризис в разграничении полномочий парламента и исполнительной власти, связанный с увеличением делегированного законодательства, превращение парламента в инструмент проведения политики президента и правительства [4; 12; 13, с. 227; 34, с. 61 – 62].

Парламент все больше становится инструментом законодательного оформления политики президента и правительства. Но в этом нет самого духа парламентаризма. Отсутствует реальный противовес, исполнительная власть активно вмешивается в электоральный процесс, продвигая всеми возможными средствами государственного аппарата угодных правительству кандидатов в депутаты, которые в благодарность должны поддерживать проводимую правительством политику, а для неугодных политических сил создаются все большие барьеры на пути в парламент. Парламент отрывается от народа, представителем и олицетворением которого он является, а народ проявляет все меньше интереса к парламенту и парламентским институтам. Такая политика, несомненно, ведет к серьезному кризису всей политической системы, снижению легитимности власти и решений, которые эта власть принимает.

Регуляторная деятельность парламента должна быть направлена на формирование условий и способов нормального функционирования человека, общества и государства. Хотя в юридической литературе слабо рассмотрен потенциал правозащитной деятельности парламентских институтов, именно права человека определяют смысл и содержание законов в силу ст. 18 Конституции Российской Федерации [24, с. 1]. За палатами Федерального собрания закреплена широкий круг полномочий, прямо или косвенно затрагивающих права человека, как то: рассмотрение обращений граждан и организаций и связанных с ними обязательных для рассмотрения всеми должностными лицами и органами парламентских и депутатских запросов по конкретным фактам нарушения прав человека, разработка актов Государственной думы об амнистии, наконец, подготовка федеральных законов, направленных на ограничение конституционных прав и свобод граждан в определенных Конституцией случаях, назначение Уполномоченного по правам человека.

В работе применены научные методы анализа, синтеза, нормативистский (формально-логический).

1. Регламент – основа гармоничного и справедливого парламента

В России не ослабевает интерес к проблеме определения роли права. Право – форма свободы, а свобода – ценнейший дар человечества. Но каждый из нас осознает, что свобода может привести нас к несвободе по собственной воле. Любая создаваемая норма человеческого бытия позволяет нам жить свободно или несвободно, и зависит это от того,



какие нормы мы сами для себя устанавливаем. Это означает, что государственная власть — источник всех норм и правил в государстве, а поскольку источником самой государственной власти является народ, который избирает себе правителей, то фактически любые нормы исходят от самого народа и от его имени санкционируются. Но может ли власть, издающая правовые нормы, сама ими пренебрегать? Свободу выборов обеспечивают лишь строгая регламентация избирательного процесса и объективное беспристрастное проведение выборов их организаторами. Эти же правила применимы к деятельности парламента: создание правовых норм должно обеспечивать свободу выражения мнений, дискуссии, беспристрастность (отсутствие императивного мандата), объективность подсчета голосов и публичность деятельности органов власти, принимающих решения. По сути, свобода возможна в четко очерченных правом рамках.

Право олицетворяет смысл и ценности, которые нас объединяют. У нас общая природа, мы по природе равны, каждый заслуживает равного отношения и уважения своих прав. Править против закона — значит навязывать несправедливость сверху. Законы должны быть инструментом не власти, а права. Никто не стоит выше закона, и верховенство права служит интересам общества. Роль государства состоит в том, чтобы обеспечить положительное влияние на нашу жизнь. Разрабатываемые законы имеют фундаментальное значение для всего общества, у которого должны быть возможности высказываться по поводу принимаемых законов и жизненно важных начинаний. Поэтому парламент не может существовать в хаотичном состоянии. На парламент в системе разделения властей возлагаются полномочия по важнейшим политическим вопросам, принятие которых влечет за собой серьезные политические последствия. При такой постановке вопроса нельзя не учитывать необходимость неукоснительного соблюдения процедурных правил, пусть и установленных самим парламентом, но на основе квалифицированного большинства, хотя в идеале такие решения, то есть решения по процедурным вопросам, должны приниматься консенсусом. В противном случае принимаемые законы ослабляют социальную гармонию.

Парламентское право включает также большое количество материальных норм, принимаемых в развитие конституции. Особую роль среди таких источников играют регламенты (постоянные правила) парламента либо, при бикамеральной структуре, палат парламента. При этом регламентные нормы в ряде стране подчас закреплены на законодательном уровне, к примеру в законе Болгарии «О нормативно-правовых актах» 1973 г., законе Венгрии «О правотворчестве» 1987 г., законе Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» 1998 г. [26, с. 112]. Высокое значение эти нормы, даже если они носят сугубо подзаконный характер, приобретают и в силу того, что их соблюдение обеспечивает легитимность и конституционность уже не самой работы парламента, а принимаемых им решений, имеющих высшую юридическую силу.



Одним из определений современной демократии является механизм принятия решений на основе свободного выражения и взаимного уважения мнений различных социальных групп [8, с. 36]. При этом демократическим стандартом можно назвать такую систему, которая позволяет обеспечить выявление, представительство и учет позиций различных слоев общества и групп интересов [19, с. 12]. В системе обычного права этот принцип, то есть принцип власти большинства при уважении прав меньшинства, считается сердцевинной парламентской процедуры и находит закрепление в регламентах парламента или его палат.

Еще одна важная проблема заключается в соблюдении прав участников законодательного процесса. Так, например, нигде в Конституции России, законах и регламенте Государственной думы не закреплена продолжительность законодательного процесса в Государственной думе, именно поэтому мы часто встречаем информацию как о том, что Дума приняла сразу в двух или трех чтениях на одном заседании тот или иной законопроект, так и о том, что Думе приходится «разбирать» архивы прошлых созывов. Но разве добросовестно принимать законопроект сразу в трех чтениях за один день? Такой подход однозначно лишает возможности подойти к процессу законотворчества взвешенно — «с чувством, с толком, с расстановкой».

Лоббистская деятельность, определяемая в качестве одного из важнейших источников позитивного права в условиях либерально-демократического режима и представляющая собой волю «авторитетов той или иной среды», среди которых выделяют бизнес-сообщество и различные корпорации [3; 23, с. 153–163], вообще не нашла отражения в законодательстве. Однако такая деятельность всегда и во всех странах подчиняется жестким правилам, без навязывания отдельными акторами внутренней политики своей воли парламентариям.

Особое значение в доктрине парламентского права имеет парламентская процедура, относящаяся к квазисудебным полномочиям парламента. Так, к примеру, палата лордов английского парламента до сих пор обладает правом разрешать ряд вопросов как высшая судебная инстанция, несмотря на появившийся не так давно Верховный суд Соединенного Королевства. Стремление обеспечить в парламенте право оппозиции высказаться и внести свои поправки в принимаемые законы отражает специфику законодательного процесса. Как импичмент, так и лишение депутата полномочий являются судебными процессами не в чистом виде, однако сам характер таких разбирательств в парламенте и их влияние на права и свободы граждан и должностных лиц призваны обеспечить принципы судопроизводства, поэтому в зарубежной практике для таких целей в ряде случаев в состав палаты лордов включаются лорды-юристы, в США на заседаниях по импичменту в сенате США председательствует верховный судья США. В России и целом ряде других стран перед окончательным решением парламента вопрос судебной квалификации дел об импичменте отнесен к компетенции высших судебных инстанций — Верховного и Конституционного судов.



Однако вопрос лишения депутатов своих мандатов или неприкосновенности по-прежнему носит чисто политический характер и не обеспечен процессуальными гарантиями, характерными для судебного разбирательства, хотя по своей природе таким разбирательствам должен быть присущ характер судебного разбирательства. Принятие Государственной думой решения о досрочном прекращении полномочий депутата вследствие их неисполнения возлагает на Думу не свойственные ей полномочия работодателя и суда. В зарубежной практике лишение депутата его полномочий возможно в нескольких случаях: в случае роспуска парламента; в случае принятия парламентом решения о самороспуске; в случае смерти, признания недееспособным, безвестно отсутствующим; в случае импичмента; в случае отзыва депутата избирателями.

Процесс лишения депутата неприкосновенности должен обеспечивать объективное разбирательство и гарантии деятельности депутата при строгом соблюдении права парламента на невмешательство в его деятельность представителей других ветвей власти. Вместе с тем такой процесс должен иметь в своей основе все принципы судопроизводства, включая право на дачу показаний в парламенте депутатом и инициатором лишения неприкосновенности, на прения сторон, на вопросы со стороны заинтересованных лиц, в том числе остальных депутатов парламента как лиц, в чьи интересы входит обеспечение независимости парламента. Одновременно с этим обеспечение процессуальных гарантий на таких заседаниях должно быть возложено на верховного судью, который при этом не должен получить право голоса даже в случае равенства голосов при конечном принятии решения, а голосование должно происходить тайно, без применения электронных систем во избежание при любом его исходе последующего преследования самих депутатов.

Кроме того, строгий регламентированный порядок объявления импичмента, предусматривающий отстранение от должности и лишение неприкосновенности, гарантирован главе государства, и отсутствие таких гарантий также всенародно избираемым членам парламента, по сути, нарушает право граждан избирать своих представителей.

Соблюдение же процедур, даже если оно носит ритуальный характер, принципиально важно для правового государства. Процедуры позволяют нам за счет времени, которое на них отводится, разобраться в том, за что или против чего мы голосуем. Вопрос только в том, готово ли правящее большинство делиться своими полномочиями с оппозицией и с обществом, перейти к комбинированному типу управления, сочетающему государственные и общественные институты, сделать власть доступной — ведь доступность сегодня, как мы видим, является главным фактором популярности. Кроме того, дефицит равенства может привести к дефициту регуляторных способностей права [15, с. 9–12]. В ходе реформы гражданского законодательства мы вернулись к прин-



ципу добросовестности¹, но почему бы тогда не рассмотреть его использование в парламентском праве, прежде всего применительно к упомянутой выше практике принятия законопроекта в трех чтениях за один день? Ведь такая ситуация не позволяет осуществлять процесс законотворчества взвешенно, с соблюдением прав и законных (конституционных) интересов всех участников законодательного процесса и субъектов права законодательной инициативы.

2. Законы – фундамент правового государства

Сложно не согласиться с мнением Ю. А. Тихомирова о том, что в современном обществе количественный рост законов происходит параллельно со снижением их роли, что связано с излишней регламентацией норм в законах, смешением закона и подзаконного акта. Все это нивелирует роль и значение закона в системе источников права [31, с. 13; 32, с. 72].

Возврат к добросовестности в парламентском праве, соблюдению всех процедур законодательного процесса ставит перед нами и другую проблему. В России стремятся урегулировать нормами буквально все, и в результате ценность самого законодательства девальвируется. Половина человечества, прежде всего Индия и Китай, сегодня уже отошла от подобной практики и не стремится урегулировать все вертикально. В этих странах наблюдается тенденция к горизонтальному управлению. Язык законодателя сложен, кроме того, он может устареть и уже не регулировать создаваемые или быстро изменяющиеся общественные отношения. Чтобы подойти к решению этой проблемы, нужно обеспечить предсказуемость и преемственность закона. Слом традиций особенно вреден для государств Центральной и Восточной Европы, включая Россию, за прошлый век дважды переживших радикальную трансформацию правовых традиций – сначала при переходе от имперского типа правления к социалистическому, а затем от социалистического – к постсоциалистическому.

С древнейших времен человечество стремилось жить совместно. Но это порождает конфликт, поскольку то, что хорошо для одного, не обязательно хорошо для многих и уж точно не хорошо для всех. Поэтому необходимо стремиться создавать универсальные правила. Об этом писал еще Ганс Кельзен, обосновавший доктрину основной нормы (Grundnorm), выражающей базовую ценность, вокруг которой выстраиваются остальные нормы. Современное законодательство должно базироваться преимущественно на нормах-принципах, они должны задавать контур общественных отношений, не ограничивая научно-технический прогресс, свободу воли людей, возможности более широкого выбора.

¹ О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации : федер. закон от 30.12.2012 г. №302-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. №53. Ст. 7627.



Особое место среди законов занимает закон о бюджете. Полномочия парламентов в финансовой сфере — их фундаментальная функция. К примеру, английский парламент получил право устанавливать налоги уже в XIII в., в то время как принимать законы — только в XV в., французский парламент (Генеральные штаты) — соответственно в XIV и XVIII вв. Традиционно под полномочиями парламента в финансовой сфере понимают его привилегию на установление государственных налогов и сборов и компетенцию по принятию государственного бюджета. Сегодня парламентские компетенции в финансовой сфере подчас ограничиваются [9, с. 160–169]. В ряде парламентов, например Франции и Португалии, депутаты не вправе вносить законопроекты, предусматривающие увеличение расходов и уменьшение доходов. Французское законодательство обязывает Национальное собрание рассмотреть и принять проект бюджета в 40-дневный срок, в противном случае правительство обращается к Сенату, который должен рассмотреть и принять бюджет в 15-дневный срок, и если в 70-дневный срок парламент не принимает бюджет, то правительство вводит в действие проект бюджета правительственным ордонансом (ст. 47 Конституции Франции).

Повсеместно наблюдается тенденция развития парламента в направлении контроля за принятием решений со стороны государства (правительства), то есть развития не активной, а пассивной его роли, когда парламент принимает или не принимает политику, проводимую главой государства и правительством, путем принятия (либо непринятия) вносимых правительством законопроектов, проекта бюджета, путем проведения процедуры импичмента главы государства, отдельных министров, выражения вотума недоверия правительству [17, с. 357].

Именно роль парламента в принятии бюджета обуславливает сегодня его силу или слабость [6, с. 184–186]. В американской модели демократии роль парламента год от года усиливается, основной причиной чего является особая роль законодателей в принятии бюджета и активное участие парламентариев в бюджетном процессе. При формировании бюджета правительство вынуждено считаться с мнением конгрессменов США, а сам процесс его формирования служит действенным инструментом давления конгресса США на принимаемые правительством решения. В частности, за период с 1977 по 2018 г. правительство США из-за разногласий с конгрессом и непринятия последним правительственной версии бюджета было вынуждено 18 раз ограничивать или приостанавливать свою работу², тогда как, например, парламент Польши может быть распущен президентом в случае непринятия в трехмесячный срок закона о бюджете [35, с. 69–76].

Создание правовых норм высшей юридической силы, особенно в предлагаемом формате строго регламентированного и, естественно, нескорого процесса принятия законов, должно быть направлено на регулирование основных принципов общественных отношений, уход

² ТАСС. 2018. 20 янв. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4888464>; Известия. 2018. 22 дек. URL: <https://iz.ru/826804/video/pravitelstvo-ssha-priostanovlo-rabotu>



от более глубокого и детального регулирования действий граждан и корпораций во всех сферах общественных отношений. Это подводит нас к еще более глубокой проблеме — необходимости научного и экспертного сопровождения процесса законотворчества.

3. Экспертное и научное сопровождение законотворческого процесса

Экспертиза законопроектов недооценена законодателем, в то же время ряд зарубежных и российских исследователей считает данную деятельность важнейшим этапом законодательного процесса, обеспечивающим принятие качественных законопроектов [2; 36]. В частности, Г. Спенсер отмечал, что невежество законодателя приводит к большим бедствиям, чем невежество врачей [30].

Особенно это важно с учетом позиции социологов права В.Н. Кудрявцева и В.П. Казимирчука, отмечающих, что закон начинает действовать в полную силу только по прошествии 3–5 лет с момента его принятия [20]. Эта позиция воспринята в ст. 38 закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», предусматривающей возможность внесения поправок в принятый закон не ранее чем через год с момента его принятия (издания).

Социологи права выделяют по меньшей мере семь стадий социологического обеспечения законотворчества, среди которых наиболее интересными представляются научная экспертиза законопроекта и выяснение отношения к нему населения [24, с. 275–281].

Необходимость научной экспертизы законопроектов в целях эффективного законотворчества впервые обосновывается в трудах Р. Паунда [5]. Качество законопроектов ряд авторов напрямую увязывает с необходимостью их научной экспертизы, наличием в законопроекте исчерпывающих механизмов его правового регулирования, к которым относятся материально-технические (финансовые), организационные и информационные средства. А.А. Зелепукин отмечает, что одним из важнейших элементов правовой культуры является «наличие качественного, беспробельного и внутренне согласованного законодательства» [14]. В частности, В.В. Красинский указывает, что на стадии создания законопроекта научная экспертиза должна способствовать в числе прочего выбору правильного круга общественных отношений, подлежащих правовому регулированию; установлению адекватной конструкции правового акта; определению правильных средств и методов правового воздействия; соблюдению правил законодательной техники [18].

Одним из вариантов решения проблемы экспертного сопровождения законодательного процесса может стать факультативное участие экспертных советов, создаваемых при комитетах Государственной думы, в экспертизе и разработке законопроектов [33].

Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ уделило особое внимание созданию странами — членами ОБСЕ специальных инструментов для качественной выработки законопроектов, разработав рекомендации по законодательной технике для стран Цен-



тральной и Восточной Европы³. Эта концепция воспринята, в частности, польским законодательством. В законодательном процессе Польши особую роль занимает деятельность Республиканского центра законодательства (Rządowe Centrum Legislacji) при Совете министров Польши. Отличительной особенностью законопроектной работы в Польше является направление маршалом сейма всех внесенных в сейм законопроектов председателю Совета министров (п. 2 ст. 32 Регламента сейма). Республиканский центр законодательства на основании разд. 2 Регламента Совета министров и Правил законодательной техники осуществляет проверку законодательной техники всех нормативных правовых актов Польской Республики до внесения их в Совет министров. Таким образом, все законопроекты проходят обязательную проверку в Республиканском центре законодательства. Более того, всем законопроектам на основании §11 Регламента Совета министров дается оценка последствий их принятия. В Правилах законодательной техники четко определены структура нормативного правового акта, используемая лексика, форма, порядок записи информации об изменениях (в связи с тем, что измененный акт подлежит публикации) и пр.

С учетом того, что к депутатам парламента не предъявляются обязательные требования к наличию либо отсутствию специальных знаний в области права, а также в целях наиболее эффективной правовой экспертизы законодательной инициативы на субъекта права законодательной инициативы возлагается обязанность подготовки пояснительной записки к законопроекту. Правовая природа пояснительной записки в юридической литературе исследована недостаточно, присутствуют работы Т. А. Васильевой, А. О. Маслова [12, с. 128; 27, с. 38–47].

Сложно не согласиться с Т. А. Васильевой, которая отмечает, что пояснительная записка к законопроекту — зачастую единственный документ, которым большинство депутатов руководствуются при принятии решения по законопроекту. Кроме того, пояснительная записка к законопроекту, подготовленному лицами, не обладающими специальными знаниями в области права, — это единственный документ, позволяющий правовым управлениям аппаратов парламентов отразить в своем заключении набор необходимых редакторских правок к тексту законопроекта для того, чтобы обеспечить однозначное восприятие норм законопроекта и (в случае таковой необходимости) привести его в соответствие с Конституцией, международными договорами, принятыми в стране нормами юридической техники, то есть обеспечить соблюдение главного требования законодательного процесса — принципа правовой определенности [11, с. 6]⁴.

³ Checklist on law drafting and regulatory management in Central and Eastern Europe // SIGMA Papers. 1997. №15. URL: www.legislationline.org/download/action/download/id/2255/file/OECD_Sigma15_Checklist_LawDrafting_1997.pdf (дата обращения: 07.01.2019).

⁴ Постановление КС РФ от 24 мая 2001 г. №8-П // СЗ РФ. 2001. №22. Ст. 2276 ; Постановление КС РФ от 20 декабря 2010 г. №21-П // СЗ РФ. 2010. №52 (ч. 1). Ст. 7214 ; Постановление КС РФ от 25 декабря 2012 г. №33-П // СЗ РФ. 2013. №1. Ст. 77.



В этой связи в законодательстве Канады и США присутствует требование о включении в содержание пояснительной записки к законопроекту перечня изменений, которые должны произойти в связи с принятием законопроекта⁵.

А. О. Маслов и В. Б. Исааков предлагают в число требований к пояснительной записке включить научное обоснование и сравнительный правоведческий анализ правового регулирования в данной сфере за рубежом [16, с. 2; 27].

Конституционно-правовое значение пояснительной записки к законопроекту может заключаться и в том, чтобы оказать помощь законодателю в правильном понимании целей правового регулирования норм предлагаемого законопроекта, а впоследствии и помощь правоприменителю в осуществлении телеологического толкования принятого закона в целях правильного применения норм закона [29, с. 27–33].

Целесообразно предусмотреть возможность публикации пояснительной записки к принятым законам, так как пояснительная записка впоследствии может стать обоснованием при судебном оспаривании подзаконных актов и актов низшей юридической силы на предмет соответствия принятому закону.

Транспарентность законов предполагает ответственность участников законодательного процесса. Закон должен быть обоснован, и это обоснование, по мнению испанского конституционалиста А. Арсе Ханариса, должно содержаться в законодательном процессе с целью обеспечения его транспарентности. Ханарис отмечает, что дебаты — не единственный механизм обеспечения транспарентности законодательного процесса, другими механизмами могут быть обоснование принятия законопроектов в преамбуле самих законов либо повышение требований к сопроводительным документам к законопроекту [1].

В ходе конституционной реформы во Франции 2009 г. был предусмотрен целый ряд нововведений, в числе которых обязательное сопровождение вносимого законопроекта пояснениями о целях законодательной инициативы и последствиях его принятия (Органический закон от 15 апреля 2009 г. № 2009-403). Внесение поправки в соответствии с указанным законом также может быть осуществлено только с приложением пояснения о мотивах ее принятия. Кроме того, поправки, предлагаемые депутатами, могут вноситься не менее чем за три дня до начала рассмотрения законопроекта Национальным собранием, после чего их могут инициировать профильная комиссия либо правительство (ст. 86 регламента Национального собрания Франции). Этим обусловлены и конституционные поправки, обязывающие Национальное собрание начать рассмотрение законопроекта не ранее чем через 60 дней после его внесения в Национальное собрание Франции (ч. 3 ст. 42 Конституции Франции).

⁵ *Guide to making federal acts and regulations*. 2nd ed. Ottawa, 2001 // Government of Canada. P. 133. URL: <http://www.pco.gc.ca/docs/information/publications/legislation/pdf-eng.pdf> (дата обращения: 31.11.2018) ; *Legislation Drafting Manual (Concise Version)*. P. 19 // Idaho Legislature. URL: <http://legislature.idaho.gov/about/draftingmanual.pdf> (дата обращения: 31.01.2019).



Правилами законопроектной работы (Guide to Making Legislation), принятыми в 2017 г. Кабинетом Соединенного Королевства, устанавливаются требования к пояснительной записке (explanatory notes): роль законопроекта, краткий обзор законодательства в указанной сфере, действующее правовое регулирование, предлагаемые изменения и их причины, сфера правового регулирования законопроекта, круг лиц и территория, на которые распространяется действие законопроекта, характеристика законопроекта и его частей, толкование специальных терминов, используемых в законопроекте, и примеры действия законопроекта для парламентариев, не обладающих специальными знаниями в указанной сфере правового регулирования⁶. Пояснительная записка — это не законодательство, с Высочайшего повеления финальная версия пояснительной записки может быть опубликована совместно с законом (п. 11.8, 11.9 Правил).

Заключение

На современном этапе развития общества парламент как важнейший национальный представительный орган должен переосмыслить свою роль в управлении делами государства. Необходимо приложить все усилия, чтобы вернуть доверие граждан к институту парламентаризма. В качестве мер, предлагаемых для этого, назовем усиление роли регламентных норм при принятии парламентом законов и их строгое и неукоснительное соблюдение, принятие в законотворчестве концепции Grundnorm, предполагающей усиление роли норм-принципов, регулирующих фундаментальные основы общественных отношений, и уход от всесторонней регламентации общественных отношений. Несомненно, эти меры должны сопровождаться и усилением участия экспертного и научного сообщества в процессе законотворчества, а именно усилением роли экспертных советов при комитетах Государственной думы и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в экспертном сопровождении законодательного процесса на этапе разработки и принятия законов. Указанные принципы законотворчества, по нашему мнению, помогут возродить доверие к принимаемым парламентом законам и позволят в будущем сократить законопроектную работу, так как нормы-принципы в исторической перспективе не требуют детального пересмотра на постоянной основе в условиях трансформирующихся общественных отношений.

Список литературы

1. Arce Janariz A. La Transparencia de la ley // Cuadernos Manuel Giménez Abad. 2013. №5. P. 59–68.

⁶ Guide to Making Legislation. P. 77–112. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/450239/Guide_to_Making_Legislation.pdf (дата обращения: 04.01.2019).



2. *Dawn O.* Improving the scrutiny of bills: The case for standards and checklists // Public law. 2006. Summer. P. 219–246.
3. *Harris J.* Legal Philosophies. Dublin, 1997.
4. *Pinelli C.* Un sistema parallelo. Decreti-leggi e ordinanzi d'urgenza nell'esperienza italiana: Relazione al Convegno del Gruppo S. Martino, Università di Milano, Bicocca, 13 Novembre 2009, su «Recenti novità nell'uso dei poteri normativi del governoll» // URL: <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dottrina/fontidiritto/pinelli.pdf> (дата обращения: 07.01.2019).
5. *Pound R.* The Scope and Purpose of the Sociological Jurisprudence // Harvard Law Review. 1912. Vol. 25. P. 513–516.
6. *Tensey S.D.* Politics: The Basis. L.; N.Y., 2002.
7. *Von Bogdandy A.* Parlamentarismus in Europa: eine Verfalls- oder Erfolgsgeschichte // Archiv des Öffentlichen Rechts. 2005. №130 (3). S. 445–464.
8. *Алебастрова А.И.* Большинство и меньшинство в конституционном государстве: этнический аспект // Lex Russica. 2012. №1 (122). С. 35–49.
9. *Богов Х.М.* Реализация полномочий зарубежных парламентов в бюджетном процессе // Вестник АКСОР. 2011. №4 (19). С. 160–169.
10. *Бондарь Н.С.* Правовая определенность – универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2011. №10. С. 4–10.
11. *Васильева Т.А.* Как написать закон. М., 2015.
12. *Васильева Т.А.* Акты делегированного законодательства как источник публичного права зарубежных стран // Труды Института государства и права РАН. 2011. №1. С. 171–194.
13. *Гунель М.* Введение в публичное право. М., 1995.
14. *Зеленукин А.А.* Проблемы научного обеспечения создания и действия закона // Правовая культура. 2006. №1 (1). С. 89–95.
15. *Зорькин В.Д.* Суть права // Вопросы философии. 2018. №1. С. 4–27.
16. *Исаков В.Б.* Законодательный кодекс РФ (макет) // Подготовка и принятие законов в правовом государстве : матер. междунар. семинара. М., 2011.
17. *Кази А.* Основные права и политические институты. Тегеран, 1989.
18. *Красинский В.В.* Качество российских законов // Право и политика. 2005. №5. С. 101–104.
19. *Краснов М.А., Шаблинский И.Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008.
20. *Кудрявцев В.Н., Казимирчук В.П.* Современная социология права М., 1995.
21. *Кучеренко П.А.* Парламентаризм как европейская политическая идеология: конституционно-правовой аспект // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Юридические науки. 2014. №4. С. 96–101.
22. *Лапаева В.В.* Социология права. М., 2011.
23. *Лейст О.Э.* Сущность права. М., 2002.
24. *Лукашева Е.А.* Права человека : учебник для вузов. М., 2001.
25. *Малаев М., Шкуренко О.* Сравнительный парламентаризм // Коммерсант. 2017. 22 дек. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3502058> (дата обращения: 10.01.2019).
26. *Марченко М.Н.* Источники права. М., 2005.
27. *Маслов А.О.* К вопросу о роли пояснительной записки в законотворческом процессе // Актуальные проблемы российского права. 2016. №10 (71). С. 38–47.
28. *Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я.* К новому парламентскому измерению Евразийской интеграции // Журнал российского права. 2012. №8 (188). С. 5–15.
29. *Насырова Т.Я., Лазарев В.В.* Телеологическое толкование советского закона и правотворчество // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1988. №2. С. 27–33.



30. Спенсер Г. Грехи законодателей // Социологические исследования. 1992. №2. С. 129–136.

31. Тихомиров Ю. А. Закон: притязания, стабильность, коллизии // Законодательство России в XXI веке : матер. науч.-практ. конф. (Москва, 17 октября 2000 г.). М., 2002. С. 8–14.

32. Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В. Введение в российское право. М., 2003.

33. Фомичева О. А. К вопросу о регламентации правовой экспертизы в законодательной деятельности парламента России // Вестник Томского государственного университета. 2014. №387. С. 175–179.

34. Фоскуле А. Эрозия парламентской системы в Федеративной Республике Германии // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2004. №2 (47). С. 59–64.

35. Чахор Р. Эволюция отношений между президентом и парламентом в Польше в период трансформации // Российский парламентаризм: региональное измерение : матер. III Всерос. конф. с междунар. участием. М., 2014. С. 69–76.

36. Шишпаренок О. Н. Экспертно-правовая оценка законов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия правилам юридической техники // Академический юридический журнал. 2009. №1 (35). С. 27–34.

Об авторе

Алексей Сергеевич Кошель — канд. полит. наук, доц., Дальневосточный федеральный университет, Россия.

E-mail: koshel.as@dvvfu.ru

The author

Dr Alexey S. Koshel, Associate Professor, Far Eastern Federal University, Russia.

E-mail: koshel.as@dvvfu.ru