

Козюк Михаил Николаевич,
к. ю. н., доцент, председатель
Волгоградской областной
административной комиссии
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Проблемы повышения эффективности правотворческого процесса Problems of Efficiency Enhancement of the Law-Making Process

В статье анализируется проблема государственного управления, предлагаются процедуры подготовки и принятия нормативных актов.

The author analyses the problem of state administration and suggests procedures for preparing and passage of normative acts.

Ключевые слова: государство, право, нормативные акты, процедура.

Среди современных проблем теории права одно из заметных по популярности мест занимает проблема оптимизации правотворческого процесса. В научной литературе и в практике деятельности правотворческих (законотворческих) органов разрабатываются и реализуются многочисленные рекомендации по повышению эффективности их деятельности. В настоящий момент можно констатировать, что правотворчество (законотворчество) стало одним из «китов» российской юриспруденции. Вместе с тем, реализация многих предложений привела к неоправданному усложнению этой сферы, без видимых результатов в виде повышения эффективности. Некачественное законодательство продолжает быть «ахиллесовой пятой» российской правовой системы.

Указанная проблема может быть хорошо иллюстрирована ситуацией с т.н. «приоритетными национальными проектами», объявленными 5 сентября 2005 года Президентом России В. В. Путиным: современное здравоохранение, качественное образование, доступное жилье, развитие агропромышленного комплекса. Будучи озвученными в выступлениях президента России, они только впоследствии стали частично внедряться в правовую сферу, однако оказалось, что этот путь довольно тернист и извилист. По мысли специалистов из Института государства и права Российской Академии наук, идея национальных проектов «стала способом, не дожидаясь, пока законодательные органы, преодолевая внутренние разногласия, разработают законодательные программы, решать актуальные для страны задачи через делегирование государством реализации национальных интересов обществу, поскольку юридическая система оказалась к этому не готова»⁷¹.

Правда, трудно согласиться с утверждением автором о том, что национальные проекты сами по себе можно рассматривать как «нетипичные нормативные правовые акты с сильным компонентом политической составляющей»⁷². В таком случае можно было бы констатировать нарушение Президентом процедур государственного нормотворчества, особенно если констатировать эту «политическую составляющую». Однако ситуация действительно находится на «границе фола».

Анализируя феномен «национальных проектов», необходимо обратить внимание на следующее. Действительно, Президент огласил и их идею, и некоторые общие параметры в своих политических выступлениях в обход парламентских структур, хотя изначально было видно, что предлагаемые меры, несмотря на то, что они во многом касаются исполнительной власти, вообще-то серьезно затрагивают федеральное законодательство. В принципе не было никаких серьезных препятствий для того, чтобы их реализовать обычным конституционным

⁷¹ Поленина С. В., Колдаева Н. П., Скурко Е. В. Некоторые вопросы правотворчества и развития российского законодательства в свете задач реализации приоритетных национальных проектов // Юстиция. 2008. № 7. С. 45.

⁷² Там же.

путем: наметив в посланиях Президента, внося законопроекты в Государственную думу, отработав необходимые организационные и нормотворческие мероприятия в сфере исполнительной власти. Однако такой путь не был использован, и, наверное, не только по политическим соображениям. Дело в том, что выстроенная цепочка оказывается довольно длинной по количеству требуемых формальных действий и долгой по времени. Даже притом, что в современном федеральном законодательном процессе выстроены «прямые коридоры» для президентских законодательных инициатив, все равно этот путь требует приложения довольно больших организационных усилий. Заданный же Президентом политический импульс заставил отдельные звенья государственного механизма заработать самостоятельно, хотя, конечно, и тут не обошлось без серьезных сбоев. Как отмечают исследователи, практика по реализации приоритетных проектов развивается во многом стихийно, механизм ее далеко не сформирован и существенно фрагментарен. Так, например Р. А. Ромашов отмечал: «Приоритетные национальные проекты в настоящий период представляют собой в большей степени декларативные установки, ориентированные в первую очередь на административно-финансовый ресурс федеральной государственной власти. В подобном качестве эти проекты выполняют сугубо политическую роль – популяризуют образ власти в глазах населения в преддверии президентских выборов 2008 года». Неочевидно, что путь, избранный Президентом, является оптимальным, скорее всего, идут серьезные поиски лучших вариантов формирования и обеспечения государственной политики в Российской Федерации.

Поэтому здесь встает один серьезный вопрос: а может ли установленная сегодня процедура принятия государственных важных нормативных решений, федеральных законов обеспечить эффективность государственной власти?

В современной теории права общепринятой считается следующая цепочка действий на первом этапе законотворчества:

- определение законодательной политики в области регламентации той или иной конкретной сферы общественных отношений;
- разработка законодательной стратегии, определяющей основные направления и пути достижения целей законодательной политики;
- утверждение концепции законотворческой деятельности по претворению в жизнь законодательной стратегии в области регламентации данной конкретной сферы общественных отношений.

Рациональная составляющая подобного алгоритма действий не вызывает сомнений. Однако вместе с тем очевидны большая формализованность и даже бюрократизированность процесса. Так, на первом этапе предлагается определить законодательную политику. Сразу встает вопрос, кто ее определяет и в каком документе. Понятно, что формально определить ее могут только высшие органы государственной власти. Формально потому, что в правотворческий процесс реально давно уже вторгся такой феномен, как «разработчик» правовых актов, и есть подозрения, что именно он держит в своих руках интеллектуальные «возжи» процесса. Также очевидно, что при многообразии сфер государственного управления разработать для каждой схему государственной политики, причем свести это все в непротиворечивую систему вряд ли возможно. Следующий шаг: разработка законодательной стратегии. Это очередной документ, требующий и содержания, и формы. Причем форма должна быть узаконена, для того чтобы породить какие-то последствия. Конечно, разрабатывать стратегию могут различные органы, но принимать должны только высшие органы власти. Здесь опять встает много конституционных вопросов. Может ли Президент утвердить своим указом законодательную стратегию? Может ли Государственная дума своим постановлением утвердить законодательную стратегию, обязательную для Совета Федерации? Являются ли постановления Совета Федерации по вопросам законодательных стратегий обязательными для иных высших органов власти? Все эти вопросы не имеют однозначного ответа. Однако и это еще не все. Оказывается, необходимо еще разработать концепцию законотворческой деятельности «по претворению в жизнь законодательной стратегии». Опять встают те же вопросы, что и ранее.

Несомненно, что такая формально рациональная процедура подготовки нормативных правовых актов вполне может дать «на выходе» достойный продукт, полезный для законотворчества, но есть серьезные опасения в возможности преодоления естественных ограничений для такого рода деятельности. Во-первых, речь идет о законотворчестве, т.е. процессе творчески-интуитивном, и старый спор Моцарта и Сальери, который пытался «алгеброй гармонию поверить», здесь может принять новые аспекты. Как известно, победил в споре Моцарт, опиравшийся не на «алгебру», а на талант. Во-вторых, во многих случаях нет четких критериев истинности концепций и стратегий. Выгоды и невыгоды, как правило, неочевидны (в противном случае нет необходимости в концепциях и стратегиях). Это ведет к тому, что в итоге вопросы решаются чаще спонтанно. Зачастую речь идет о банальном лоббизме, который в данном случае может иметь менее очевидный характер, чем при принятии законов, но далеко идущие последствия. В-третьих, соображения чисто практические. Чем лучше разработаны документы, тем они объемнее. Как это ни банально, но существуют физиологические ограничения на объемы принимаемой информации в единицу времени. Достаточно посмотреть на календарь работы Государственной думы, чтобы понять: детально разработанная концепция будет интересна лишь ее разработчикам. Депутаты же будут нажимать на кнопки голосования, руководствуясь иными критериями, чем «стратегии и концепции».

Та же ситуация воспроизводится и на уровне регионального законотворчества. Указом мэра Москвы от 13 февраля 2006 г. № 11 утверждены объемные Методические правила подготовки проектов законов г. Москвы⁷³. Как справедливо отмечает В. М. Баранов: «Надо обладать большим «правовым романтизмом», чтобы верить в возможность гражданина усвоить эти правила и дать: а) социально-экономическое обоснование необходимости принятия закона г. Москвы; б) правовое обоснование необходимости принятия г. Москвы; в) прогноз последствий принятия закона г. Москвы»⁷⁴. С законодателей берут пример и их коллеги в муниципальных образованиях.

История права показывает, что наиболее удачные правовые акты, действовавшие десятилетиями и даже веками («Гражданский кодекс Наполеона»), чаще всего не были плодом долгих аналитических усилий разработчиков, а скорее плодом творческого озарения их создателей. Конечно, сами по себе лица, участвовавшие в их «рождении», обладали высокой профессиональной подготовкой, юридической культурой. Это говорит о том, что вообще-то успешное правотворчество может зиждаться отнюдь не на бесконечном усложнении процесса и изобретении новых вариантов стратегий, доктрин и концепций. Успех приносит, как правило, личностное волевое творческое начало, которое сложно втиснуть в формальные рамки методических правил и регламентов. Поэтому прогресс здесь может обеспечить не качество процедуры, а качество самого правотворческого субъекта.

Михайлова Елена Владимировна,
соискатель кафедры финансов и кредита
Волгоградского института бизнеса,
ст. преподаватель кафедры финансов и кредита
E-mail: meon_nauka@mail.ru

Правовое обеспечение венчурного финансирования в России **Legal Support of Venture Financing in Russia**

В статье рассматриваются основные принципы осуществления венчурного финансирования в рамках существующей правовой базы, недостатки организационной части предлагаемой концепции российского венчура, а также перспективы развития законодательства, регулирующего данное инвестиционное направление.

⁷³ Сборник нормативных документов по законодательной работе в городе Москве. М., 2006. С. 29–64.

⁷⁴ Баранов В. М. Идея законопроекта: сущность, практическая ценность, технико-юридическое оформление. // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 13.