



Ву Куанг Хуан*

ПОНЯТИЕ И ЭЛЕМЕНТЫ МЕХАНИЗМА ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

Аннотация. В статье рассматривается механизм законотворчества. Исследуются субъекты законотворчества, необходимость проведения законотворчества в установленном правом порядке и процедуре при соблюдении законотворческой техники, с помощью организационных и финансовых средств на основе сравнительно-правового анализа российского и вьетнамского законодательства. Предлагается структура механизма законотворчества, включая его субъектов, процедуры, правила, приемы и способы законотворческой техники, а также организационные и финансовые средства, необходимые для достижения правотворческого результата. Между элементами механизма законотворчества всегда существуют взаимосвязь, взаимосогласованность и взаимодействие. Эффект законотворчества зависит от всех элементов механизма законотворчества. Отсутствие того или иного элемента влияет на работоспособность или неэффективность данного механизма. На основе формулирования понятия механизма законотворчества и его элементов делается вывод о том, что от слаженной работы всех элементов механизма законотворчества зависит его результат — принятие качественных и эффективно действующих законов.

Ключевые слова: закон, создание закона, законотворчество, законотворческая деятельность, законотворческий процесс, механизм законотворчества, субъекты законотворчества, законотворческие процедуры, основа законотворчества, законотворческая техника.

Законотворчество представляет собой одну из важнейших сторон деятельности государства, форму его активности, имеющую своей непосредственной целью формирование, изменение, отмену или дополнение норм закона. В каждом государстве законотворчество обладает своими особенностями, но везде оно направлено на создание и совершенствование целостной, внутренне согласованной и непротиворечивой системы законодательных норм, регулирующих сложившиеся в обществе разнообразные отношения. Следовательно, всегда актуален вопрос об осуществлении и эффективности законотворчества для стабильности и развития государства и общества, т.е. механизм законотворчества имеет особо важное значение в законотворческой деятельности.

Механизм законотворчества современного государства отличается высокой степенью слож-

ности, многообразием составляющих его элементов, каждый из которых имеет определенную задачу, место и роль в процессе законотворчества. Между элементами механизма законотворчества всегда существуют взаимосвязь, взаимосогласованность и взаимодействие. Эффект законотворчества зависит от всех элементов механизма законотворчества. Отсутствие того или иного элемента влияет на работоспособность или неэффективность данного механизма.

Изучая механизм законотворчества, мы говорим непосредственно о деятельности субъектов законотворчества, об их взаимосвязи между собой в процессе осуществления законотворческой деятельности. При законотворчестве возникают законотворческие отношения, которые урегулированы правом, являются особым видом правоотношений, осуществляемым в формах взаимодействия субъек-

© Ву Куанг Хуан

* Аспирант кафедры конституционного и муниципального права Волгоградского государственного университета (ВолГУ)

[quanghuan_468@yahoo.com.vn]

400062, г. Волгоград, пр. Университетский, 100.

Исследование выполнено при поддержке Министерства образования и науки
Российской Федерации, соглашение 14.А18.21.2003
«Модернизация технологий юридической деятельности
в правовых системах современного мира»



ектов законотворчества по поводу создания законов. Объектом законотворческого правоотношения является материальный результат деятельности субъектов законотворчества (законопроект и принятый в итоге работы над ним закон, а также документы, сопровождающие законотворческий процесс).

В число субъектов законотворчества входят субъекты права законодательной инициативы, законодательные органы и их комитеты и/или комиссии, глава государства, исполнительные органы, судебные органы, прокурорские и другие органы, общественные политические силы (политические партии, общественные, общественно-политические, научные и другие организации) и отдельные лица, которые тем или иным образом участвуют в создании закона. Все субъекты законотворчества: 1) участвуют в законотворчестве в силу своих полномочий (прав и/или обязанностей), установленных, как правило, конституцией и принятыми в соответствии с ней иными законами и подзаконными актами; 2) совершают в рамках процесса законотворчества действия, всегда взаимосвязанные, взаимообусловленные выполнением другими субъектами данного процесса возложенных на них полномочий; 3) действуют в рамках нормативно определенных процедур и с целью создания закона.

Все субъекты законотворчества могут быть разделены на две основные группы: 1) участвующие в законотворчестве в обязательном порядке. Это субъекты, участие которых в законотворчестве обусловлено их компетенцией и обязанностями: парламент, его депутаты (члены) и структурные подразделения (палаты, советы, аппараты, комитеты, комиссии), глава государства, а также иные органы и/или организации, непосредственно связанные с движением закона от планирования законотворческой деятельности до официального опубликования и вступления в силу; 2) участвующие в законотворчестве в силу специфики конкретного законодательного акта. Это субъекты, участие которых в создании закона связано со спецификой конкретного законотворческого процесса. Эта специфика может быть обусловлена видом нормативного акта (конституция, поправки к ней, федеральные законы), процедурой принятия закона (референдум), особенностями сферы деятельности государства и общества (реализация законодательной инициативы высшими судебными органами по вопросам их ведения), особенностями участия в законотворчестве органов, организаций и отдельных лиц.

В нормативно-правовых актах РФ/Вьетнама — Конституции РФ/Конституции Вьетна-

ма¹, Законе Национального собрания Вьетнама № 17/2008/QH12 от 03 июня 2008 г. «О создании нормативно-правовых актов»², Регламентах Государственной Думы и Совета Федерации РФ, других правовых актах РФ/Вьетнама достаточно четко очерчен круг субъектов механизма законотворчества центральных государственных органов РФ/Вьетнама, включая следующее: субъекты права законодательной инициативы в российском и вьетнамском законодательстве; Совет Федерации, Государственная Дума РФ, их комитеты и комиссии/Национальное собрание Вьетнама, его Постоянный комитет, Совет национальностей и комитеты; Президент государства; исполнительные органы, судебные, прокурорские и другие органы, политические, общественные, научные и другие организации и отдельные лица. Эти субъекты связаны друг с другом различными правоотношениями. Можно обнаружить множество вариантов правовых связей в законотворчестве, в том числе: 1. Субъекты права законодательной инициативы — парламент (Федеральное собрание/Национальное собрание) и его структурные подразделения и депутаты/члены; 2. Президент государства — Федеральное собрание/Национальное собрание; 3. Президент государства — субъекты права законодательной инициативы; 4. Субъекты права законодательной инициативы — субъекты права законодательной инициативы; 5. Субъекты права законодательной инициативы — исполнительные, судебные, прокурорские и другие органы; 6. Субъекты права законодательной инициативы — общественные, научные и другие организации; 7. Субъекты права законодательной инициативы — отдельные лица; 8. Общественные, научные и другие организации — структурные подразделения Федерального собрания/Национального собрания.

Законотворчество является процессом, включающим ряд тесно взаимосвязанных последовательных стадий (действий), построенных по определенной логике, и осуществляется при участии различных заинтересованных субъектов. Законотворчество включает не только правовые процедуры по принятию закона, но и ряд дополнительных действий, таких как предложения о потребностях правового регулирования, составление плана и законопроекта, регулирование и согласование при проверке, экспертизе и обсуждении законопроекта и официальном опубликовании закона. Все эти действия направлены на достижение общей цели — создания высококачественных законов. Они находятся в строгой последовательности, проводятся в

¹ Hiến pháp Việt Nam năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001).

² Luật của Quốc hội Việt Nam số 17/2008/QH12 ngày 03/6/2008 về “Ban hành văn bản quy phạm pháp luật”.



определенном порядке, последующее действие обеспечивает преемственность, закрепление результатов предыдущего действия, и, наоборот, предыдущее является основой последующего действия. Потребность присоединения, согласования деятельности различных субъектов в общей, единой процедуре является объективным фактором. Если в процессе законотворчества отсутствует какое-нибудь действие либо изменяется их очередность, то желаемый результат достигается с большим трудом, деятельность участников процесса оказывается не согласованной, время создания закона увеличивается, требуются большие финансовые ресурсы при его создании, не обеспечивается качество принятого закона. Следовательно, вопросы, касающиеся этапов законотворческой деятельности, ее субъектов, очередности осуществления этих этапов, и того, как проводится каждый из них, не могут быть произвольны, субъективны, а должны быть четко закреплены системой взаимосвязанных конституционных и других нормативных (в основном законодательных) правил, общеобязательных для всех органов, организаций и отдельных лиц, участвующих в процессе законотворчества, т.е. правовой основой законотворчества. Несовершенство правовой основы законотворчества влияет на совершенствование законотворческой деятельности в целом. Правовая основа законотворчества должна быть гибкой, не душить инициативу, а давать ей разумный простор.

К сожалению, в РФ многолетняя дискуссия о необходимости создания закона о нормативно-правовых актах так и не привела к ожидаемым результатам. Законотворческий процесс центральных государственных органов РФ в настоящее время урегулирован разными актами. Помимо Конституции РФ от 1993 г. (ред. от 30.12.2008)³, устанавливающей основу законотворческого процесса, действует ряд законодательных и подзаконных актов, регулирующих отдельные стадии законотворческой деятельности центральных государственных органов РФ, таких как Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ (ред. от 25.12.2012) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»⁴; Указ Президента РФ от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»⁵; Положение о порядке взаимодействия Президента РФ с палатами Федерального

Собрания РФ в законотворческом процессе, утвержденное Указом Президента РФ от 13 апреля 1996 г. № 549 (ред. от 15.07.2008)⁶; Регламент Совета Федерации РФ, утвержденный постановлением Совета Федерации РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ (ред. от 17.04.2013)⁷; Регламент Государственной Думы РФ, принятый постановлением Государственной Думы РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (ред. от 22.03.2013)⁸; Основные требования к концепции и разработке проектов федеральных законов, утвержденные постановлением Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 (ред. 7.07.2011)⁹; Положение о полномочных представителях Правительства РФ в палатах Федерального Собрания РФ, утвержденное постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2000 г. № 94 (ред. от 26.01.2012)¹⁰; Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. № 389 (ред. от 27.03.2013) «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правитель-

⁶ См.: СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1842; 1997. № 20. Ст. 2238; № 52. Ст. 5912; № 41. Ст. 4680; 1998. № 10. Ст. 1161; 2005. № 46. Ст. 4654; 2008. № 29 (ч. 1). Ст. 3474.

⁷ См.: СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635; 2002. № 14. Ст. 1241; № 23. Ст. 2117; № 23. Ст. 2125; № 51. Ст. 4999; 2003. № 7. Ст. 551; № 13. Ст. 1193; 2004. № 22. Ст. 2107; № 52 (ч. 2). Ст. 5321; 2005. № 7. Ст. 503; 2006. № 14. Ст. 1474; № 42. Ст. 4300; 2007. № 11. Ст. 1267; № 29. Ст. 3491; № 48 (ч. 2). Ст. 5850; 2008. № 5. Ст. 317; № 8. Ст. 650; № 16. Ст. 1624; № 25. Ст. 2918; № 39. Ст. 4370; № 46. Ст. 5255; 2009. № 18 (ч. 2). Ст. 2180; № 28. Ст. 3453; № 41. Ст. 4726; № 49 (ч. 2). Ст. 5900; № 51. Ст. 6203; 2010. № 1. Ст. 61; № 51 (ч. 3). Ст. 6816; 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7072; 2012. № 1. Ст. 25; № 10. Ст. 1185; № 14. Ст. 1576; № 27. Ст. 3620; № 40. Ст. 5362; 2013. № 13. Ст. 1455; № 16. Ст. 1856.

⁸ См.: СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801; № 16. Ст. 1828; № 26. Ст. 3048; № 30. Ст. 3699; № 44. Ст. 5441; № 52. Ст. 6348; 1999. № 17. Ст. 2111; № 39. Ст. 4588; № 43. Ст. 5176; № 49. Ст. 5965; № 50. Ст. 6099; 2000. № 4. Ст. 365; № 13. Ст. 1326; № 22. Ст. 2283; № 24. Ст. 2529; № 28. Ст. 2925; № 30. Ст. 3128; № 42. Ст. 4125; № 45. Ст. 4436; № 50. Ст. 4879; № 52 (ч. 1). Ст. 5109; 2001. № 1 (ч. 2). Ст. 59; № 13. Ст. 1178; № 17. Ст. 1651; № 25. Ст. 2565; № 27. Ст. 2734; № 52 (ч. 2). Ст. 4927, 4928, 4929, 4964; 2002. № 7. Ст. 659; № 12. Ст. 1116, 1131; № 39. Ст. 3703; № 40. Ст. 3901; № 44. Ст. 4336; № 48. Ст. 4753; № 51. Ст. 5043; № 52 (ч. 2). Ст. 5144; 2003. № 8. Ст. 716; № 15. Ст. 1130; № 23. Ст. 2189; 2004. № 1. Ст. 1, 6, 11; № 4. Ст. 245; № 8. Ст. 629; № 9. Ст. 757; № 14. Ст. 1271; № 15. Ст. 1378; № 18. Ст. 1744; № 30. Ст. 3144; 2005. № 6. Ст. 435; № 10. Ст. 802; № 25. Ст. 2480; № 29. Ст. 3006; 2006. № 12. Ст. 1269; 2007. № 18. Ст. 2138; № 26. Ст. 3090; № 53. Ст. 6541; 2008. № 6. Ст. 448; № 18. Ст. 1969; № 25. Ст. 2923; № 48. Ст. 5567; 2009. № 1. Ст. 72; № 7. Ст. 794; № 12. Ст. 1395; № 18 (ч. 2). Ст. 2191; № 42. Ст. 4896; № 47. Ст. 5607; 2010. № 1. Ст. 71; № 4. Ст. 362; № 29. Ст. 3851, 3853, 3854; № 49. Ст. 6468, 6469, 6470; 2011. № 1. Ст. 186; № 4. Ст. 561; № 16. Ст. 2240; № 43. Ст. 5983; № 52. Ст. 7558; 2012. № 13. Ст. 1448; № 17. Ст. 1902; № 27. Ст. 3638; № 40. Ст. 5382; № 41. Ст. 5542; № 47. Ст. 6445, 6446; 2013. № 5. Ст. 331; № 13. Ст. 1490.

⁹ См.: СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3335; 2004. № 35. Ст. 3636; 2006. № 6. Ст. 714; 2009. № 12. Ст. 1443; № 19. Ст. 2346; 2010. № 9. Ст. 964; 2011. № 29. Ст. 4465.

¹⁰ См.: СЗ РФ. 2000. № 6. Ст. 774; № 23. Ст. 2435; 2008. № 14. Ст. 1413; 2011. № 47. Ст. 6663; 2012. № 5. Ст. 602.

³ См.: СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

⁴ См.: СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801; 1999. № 43. Ст. 5124; 2011. № 43. Ст. 5977; 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7579.

⁵ См.: СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 939.



ства РФ»¹¹; Постановление Правительства РФ от 22.02.2012 № 159 «Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»¹²; Приказ Минюста РФ № 3 и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ № 51 от 10 января 2001 г. «Об утверждении Методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти»¹³.

Правовую основу законодательства центральных государственных органов Вьетнама составляют Конституция Вьетнама от 1992 г. и Закон Национального собрания Вьетнама № 17/2008/QN12 от 03 июня 2008 г. «О создании нормативно-правовых актов», а также Постановление Правительства № 24/2009/NĐ-CP от 05 марта 2009 г.,¹⁴ детализирующее порядок исполнения данного Закона. Наличие нормативного акта, охватывающего все стадии создания закона (от планирования до официального опубликования и вступления в силу), способствует прямому и/или косвенному участию в законодательской деятельности органов, организаций, отдельных лиц в целом и конкретных заинтересованных субъектов в частности.

По-разному освещается в российской и вьетнамской литературе вопрос об определении законодательского процесса и его стадиях. В российском законодательстве не закреплен четкий перечень стадий законодательского процесса. Поэтому мнения, высказываемые российскими учеными, о стадиях законодательского процесса более разнообразны по сравнению с мнениями вьетнамских ученых¹⁵. При формулировании

подходов к определению законодательского процесса и его стадиям вьетнамские ученые ориентируются на вьетнамское законодательство о создании нормативно-правовых актов¹⁶.

С учетом различных точек зрения российских и вьетнамских ученых и практиков на структуру законодательского процесса, можем предложить перечень следующих стадий законодательского процесса:

1. Планирование законодательской деятельности. Эта стадия включает следующие подстадии: направление предложений о законодательной инициативе в компетентные государственные органы; составление предлагаемого плана создания законов; экспертиза, обсуждение и принятие плана создания законов.
2. Разработка проекта закона. Эта стадия включает в себя: формирование рабочей группы по разработке проекта закона; разработку концепции закона; подготовку предварительного текста закона; согласование и обсуждение законопроекта с заинтересованными государственными органами и организациями, а также возможное общественное обсуждение проекта; подготовка окончательного текста закона и сопровождающих его документов и приложений.
3. Рассмотрение проекта закона в парламенте, включающее следующие подстадии: внесение законопроекта на рассмотрение парламента на основании права законодательной инициативы; экспертиза проекта закона; обсуждение и доработка проекта закона в парламенте (а также возможное общественное обсуждение проекта); голосование по проекту закона.
4. Обнародование закона. Эта стадия включает следующие подстадии: подписание закона или отклонение закона (наложение вето); в

¹¹ См.: СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2346; 2010. № 9. Ст. 964; 2011. № 22. Ст. 3178; № 29. Ст. 4465; 2012. № 42. Ст. 5716; 2013. № 13. Ст. 1575.

¹² См.: СЗ РФ. 2012. № 10. Ст. 1247.

¹³ См.: Бюллетень Минюста РФ. № 2. 2001.

¹⁴ Nghị định số 24/2009/NĐ-CP ngày 05/3/2009 của Chính phủ Việt Nam về “Quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật”.

¹⁵ Ивлиев Г.П., Гаджимагомедов Г.А. Участие Правительства РФ в законодательной деятельности. М., 2008. С. 20–21; Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2009. С. 305–306; Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество: науч.-практ. пособие. М.: Проспект, 2011. С. 55, 57; Оксамытный В.В. Законодательский процесс: сравнительно-правовой анализ // Юридическая техника (Ежегодник). № 6 «Техника современного правотворчества: состояние, проблемы, модернизация» / Н.Новгород, 2012. С. 374–380; Российское законодательство: проблемы и перспективы. М.: БЕК, 2005. С. 369; Сергевнин С.Л. Субъект федерации: статус и законодательная деятельность. СПб.: Изд-во Юрид. ин-та, 1999. С. 136; Тихомиров Ю.А. Теория закона. М., 1982. С. 182; Хамуков А.В. Законодательский процесс и законодательный процесс: разграничение и соотношение // Российская юстиция. 2010. № 6. С. 49–52.

¹⁶ GS.TS Lê Minh Tâm (chủ biên). Giáo trình Lý luận Nhà nước và pháp luật. Hà Nội: NXB Tư pháp, 2006. Tr. 415-416; GS.TS. Lê Minh Tâm, PGS.TS Nguyễn Minh Đoàn (đồng chủ biên). Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật. Hà Nội: NXB CAND, 2010. Tr. 486; PGS.TS. Hoàng Thị Kim Quế (chủ biên). Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật. In lần thứ hai. NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 2007. Tr. 479-481; Tài liệu bồi dưỡng về Quản lý hành chính Nhà nước (chương trình chuyên viên chính). Tập 1. Học viện Hành chính quốc gia, 2009. Tr. 102-105; Ttbd.gov.vn; Quy trình lập pháp và quy trình lập hiến ở Việt Nam: một số điểm khác biệt // URL: <http://ttbd.gov.vn/Home/Default.aspx?portalid=52&tabid=108&catid=515&distid=2246>; Xaydungphapluat.chinhphu.vn; Trao đổi về một định hướng đổi mới quy trình lập pháp hiện nay // URL: <http://xaydungphapluat.chinhphu.vn/portal/page/portal/xaydungphapluat/tinchitiet?title=Th%E1%BB%B1c+ti%E1%BB%85n&perspectiveId=622&viewMode=detail&articleId=10001976>; Dbnd.hochiminhcity.gov.vn; Việc thực hiện quyền trình Dự án luật, Pháp lệnh và kiến nghị về luật của Đại biểu Quốc hội // URL: <http://www.dbnd.hochiminhcity.gov.vn/web/guest/73;jsessionid=9C2000324090> (последнее посещение - 20 января 2008 г.).



случае отклонения закона — процедура повторного рассмотрения; официальное опубликование закона и вступление его в силу.

В зависимости от важности и характера проекта закона компетентные государственные органы при его создании могут дополнять или пропускать некоторые процедуры, действия (подстадии).

Для того, чтобы закон был действующим и эффективным, он должен отвечать определенным требованиям: соответствовать объему и характеру компетенции органа, принимающего данный закон, Конституции и законам и отвечать основным правилам законотворческой техники. Если закон не отвечает таким требованиям, он не может быть реализован в полной мере.

Для совершенствования процедуры создания закона необходимо укрепление правопорядка в законотворческом процессе путем внесения в законодательство четких и конкретных обязанностей компетентных субъектов в законотворческой деятельности, а также закрепления ответственности этих субъектов при нарушении ими законотворческого процесса, чтобы деятельность различных субъектов законотворчества и связь между ними были эффективными и законными, а их обязанности являлись жесткими. Правовая ответственность в механизме законотворчества имеет особое значение, выступает как средство по устранению и предотвращению правонарушений, и обеспечивает нормальную работу механизма законотворчества.

В процессе создания закона требуется использовать выработанные юридической наукой и апробированные законотворческой практикой наиболее эффективные приемы и способы подготовки и оформления проекта закона, оптимального изложения его содержания и отвечающего общепринятым в мире стандартам технического его оформления. От того, насколько четко и логично изложено содержание того или иного закона, имеются ли в нем явные и скрытые противоречия, наконец, насколько точно и определенно используется общепринятая юридическая терминология — от всего этого в огромной степени зависит не только уровень восприятия текста и содержания закона, но и эффективность его применения. Это значит, что законотворчество требует от его субъектов специальных знаний, навыков владения искусством формирования и формулирования законопроектов и законов. Законотворчество должно быть проведено на определенных принципах и требованиях законотворческой техники для обеспечения единого, синхронизационного, научного, общераспространенного, объективного и легкодоступного характера при ознакомлении и примене-

нии права; соблюдать технику по созданию положений закона.

Недостаточное внимание к проблемам законотворческой техники является одной из причин несовершенства законотворчества, поэтому правила, приемы и способы законотворческой техники должны быть обязательными установлениями для законодателя и других компетентных органов, организаций. В РФ фактически единственным источником правил юридико-технического оформления законопроектов, которым могут, а по сути должны руководствоваться разработчики законопроектов, являются Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов¹⁷, подготовленные Правовым управлением Аппарата Государственной Думы РФ, Главным Государственно-правовым управлением Президента РФ, Правовым управлением Аппарата Правительства РФ, Правовым управлением Аппарата Совета Федерации РФ и Министерством юстиции РФ в 2003 г. К сожалению, они имеют только статус «рекомендованных Советом Государственной Думы для использования при осуществлении законодательной деятельности». Во Вьетнаме источником законотворческой техники при подготовке и оформлении законопроектов, которые должны руководствоваться разработчики законопроектов, являются положения, установленные законом Национального собрания Вьетнама «О создании нормативно-правовых актов».

Законотворчество носит сложноорганизованный, целенаправленный характер. Законотворческая деятельность должна осуществляться не мгновенно, а систематически, через систему организационных и финансовых средств, специальной процедуры. Под организационной силой в законотворчестве мы понимаем систему государственных органов и организаций, которым предоставлены материальные средства и полномочие для осуществления поручений по планированию законотворческой деятельности, разработке, обсуждению, принятию, официальному опубликованию и введению в действие закона. Данная организационная сила находится не только в законодательном органе, но и в исполнительных, судебных, прокурорских и других органах, организациях. Актуален вопрос о формировании мощных правовых служб государственных органов исполнительной власти, правовых структурных подразделений других субъектов права законодательной инициативы. Эти службы, подразделения активно занимаются законотворческой деятельностью. Важно формирование штата

¹⁷ Consultant.ru; Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов // URL: <<http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/rekomend/>>



и резерва специалистов, способных организовать и проводить подготовку проекта закона. Они должны знать правила, приемы и способы законоотворчества. Для этого необходима планомерная подготовка, которая осуществляется в образовательных учреждениях, на курсах повышения квалификации руководящих работников и т.д. Именно выпускники вузов являются основным резервом специалистов государственных органов и организаций, участвующих в законоотворческой деятельности.

Продукты научной деятельности, такие как справочники, монографии, научные исследования, пособия, учебники, журналы, публикации научных конференций, использующиеся в сфере законоотворчества, являются вспомогательными факторами, но также имеют важное значение в законоотворческой деятельности.

Механизм законоотворчества носит высокостабильный характер, хотя сам он и его элементы не остаются неизменными. На них оказывают свое влияние как естественная, политическая, экономическая, социальная, идеологическая, культурно-историческая, религиозная, моральная среда, так и форма государственного правления и формы государственного устройства. Этапы, стадии законоотворчества, порядок проведения действий, законодательная техника и право различных субъектов на участие в этих действиях являются относительно стабильными. Эта стабильность важна, потому что, если механизм законоотворчества часто изменяется, неизбежно нарушается одна из важнейших сфер деятельности государства — законоотворческая деятельность, осложняется обеспечение качества закона и, конечно, это приводит к негативным изменениям в других сферах. Однако не следует считать стабильность механизма законоотворчества абсолютной, т.к. это привело бы к жесткости положений права и законоотворческой деятельности на практике. Необходимо постоянное исследование законоотворческой практики внутри страны и в других странах, т.к. объективно требуется адаптация законоотворческой деятельности к изменению практики управления и новым социальным потребностям. Другими словами, стабильность механизма законоотворчества не означает его неизменности, но сами изменения должны быть направлены на повышение стабильности правового регулирования.

Из вышеприведенного исследования можно сделать выводы о том, что:

1. Механизм законоотворчества, по нашему мнению, включает следующие элементы:

- Субъекты законоотворчества, под которым понимается круг государственных органов, организаций и отдельных лиц, участвующих в законоотворческой деятельности, вступающих в соответствующие правоотношения

и имеющих в связи с этим предусмотренные конституционными и иными правилами (в основном законе) права и обязанности. Субъекты законоотворчества всегда находятся в упорядоченной совокупности, взаимосвязанных отношениях и в динамике. Основным субъектом законоотворчества выступают государственные органы и должностные лица, обладающие властными полномочиями в сфере законоотворчества.

- Законоотворческие процедуры, основные и факультативные стадии процесса законоотворчества, закрепленные в правовой основе законоотворчества. *Законоотворческий процесс является порядком проведения стадий (действий), которые осуществляются в определенной последовательности и закрепляются нормативно (в основном в Конституции и законе) для создания закона.* Необходимо, чтобы были закреплены положения о четких, конкретных обязанностях, и сопровождающей правовой ответственности компетентных субъектов в ходе законоотворческого процесса.
- Правила, приемы и средства законоотворческой техники, представляющие собой определенную систему требований к подготовке и оформлению текста законопроекта и закона.
- Организационные и финансовые средства, необходимые для обеспечения законоотворческой деятельности. Законоотворчество как некий процесс требует временных, человеческих и материальных ресурсов.

Предложенная схема отражает логику законоотворческого процесса и строится не столько на его конституционной характеристике, сколько на технико-юридической, поэтому она применима к характеристике законоотворчества как в России, так и во Вьетнаме.

Все вместе элементы механизма законоотворчества составляют единую систему осуществления законоотворческой деятельности, объединяющую столь различных его субъектов в единый механизм, ориентирующую их на решение общих проблем в законоотворческой деятельности.

2. Следовательно, *под механизмом законоотворчества понимается система тесно взаимосвязанных, взаимосогласованных и взаимодействующих средств, процедур с участием различных субъектов при соблюдении нормативных (в основном законодательных) правил и законоотворческой техники, необходимых для обеспечения законоотворческой деятельности.* От слаженной работы всех элементов механизма законоотворчества зависит его результат — принятие качественных и эффективно действующих законов.

**Библиография:**

1. Ивлиев Г.П., Гаджимагомедов Г.А. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности. — М., 2008. — 224 с.
2. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрист, 2009. — 541 с.
3. Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. — М.: Проспект, 2011. — 384 с.
4. Оксамытный В.В. Законотворческий процесс: сравнительно-правовой анализ // Юридическая техника (Ежегодник). № 6 «Техника современного правотворчества: состояние, проблемы, модернизация». — Н.Новгород, 2012. — 697 с.
5. Российское законодательство: проблемы и перспективы. — М.: БЕК, 2005. — 478 с.
6. Сергевнин С.Л. Субъект федерации: статус и законодательная деятельность. — СПб.: Изд-во Юрид. ин-та, 1999. — 215 с.
7. Тихомиров Ю.А. Теория закона. — М., 1982. — 256 с.
8. Хамуков А.В. Законотворческий процесс и законодательный процесс: разграничение и соотношение // Российская юстиция. — 2010. — № 6. — С. 49–52.
9. Consultant.ru; Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов.
10. Dbnd.hochiminhcity.gov.vn; Việc thực hiện quyền trình Dự án luật, Pháp lệnh và kiến nghị về luật của Đại biểu Quốc hội (последнее посещение — 20 января 2008 г.).
11. GS.TS Lê Minh Tâm (chủ biên). Giáo trình Lý luận Nhà nước và pháp luật. Hà Nội: NXB Tư pháp, 2006. — 576 tr.
12. GS.TS. Lê Minh Tâm, PGS.TS Nguyễn Minh Đoan (đồng chủ biên). Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật. Hà Nội: NXB CAND, 2010. — 528 tr.
13. PGS.TS. Hoàng Thị Kim Quế (chủ biên). Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật. In lần thứ hai. NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 2007. — 624 tr.
14. Tài liệu bồi dưỡng về Quản lý hành chính Nhà nước (chương trình chuyên viên chính). Tập 1. Học viện Hành chính quốc gia, 2009. — Tr. 102–105.
15. Ttbd.gov.vn; Quy trình lập pháp và quy trình lập hiến ở Việt Nam: một số điểm khác biệt.
16. Xaydungphapluat.chinhphu.vn; Trao đổi về một định hướng đổi mới quy trình lập pháp hiện nay.

References (transliteration):

1. Ivliev G.P., Gadzhimagomedov G.A. Uchastie Pravitel'stva Rossiiskoi Federacii v zakonodatel'noi deyatel'nosti. — M., 2008. — 224 s.
2. Matuzov N.I., Mal'ko A.V. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik. 2-e izd., pererab. i dop. — M.: Yurist', 2009. — 541 s.
3. Moskal'kova T.N., Chernikov V.V. Normotvorchestvo: nauchno-prakticheskoe posobie. — M.: Prospekt, 2011. — 384 s.
4. Oksamytnyi V.V. Zakonotvorcheskii process: sravnitel'no-pravovoi analiz // Yuridicheskaya tehnika (Ezhegodnik). № 6 «Tehnika sovremennogo pravotvorchestva: sostoyanie, problemy, modernizaciya». — N.Novgorod, 2012. — 697 s.
5. Rossiiskoe zakonodatel'stvo: problemy i perspektivy. — M.: BEK, 2005. — 478 s.
6. Sergevnin S.L. Sub'ekt federacii: status i zakonodatel'naya deyatel'nost'. — SPb.: Izd-vo yurid. in-ta, 1999. — 215 s.
7. Tihomirov Yu.A. Teoriya zakona. — M., 1982. — 256 s.
8. Hamukov A.V. Zakonotvorcheskii process i zakonodatel'nyi process: razgranichenie i sootnoshenie // Rossiiskaya yusticiya. — 2010. — № 6. — S. 49–52.
9. Consultant.ru; Metodicheskie rekomendacii po yuridiko-tehnicheskomu oformleniyu zakonoproektov.
10. Dbnd.hochiminhcity.gov.vn; Việc thực hiện quyền trình Dự án luật, Pháp lệnh và kiến nghị về luật của Đại biểu Quốc hội (poslednee poseshchenie — 20 yanvary 2008 g.).

Материал получен редакцией 8 июня 2013 г.