



8. Иванова В. В. Преступное насилие: [монография] / В.В. Иванова. – М.: ЮИ МВД РФ, Книжный мир, 2002. – 83 с.

9. Каринбеков А. Ж. Уголовно-правовые и специально-профилактические меры борьбы с бандитизмом (по материалам Кыргызской Республики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. – М., 1999. – 19 с.

10. Постановва Пленуму Верховного Суду України №13 від 23.12.2005 «Про практику розгляду судами кримінальних справ про злочини, вчинені стійкими злочинними об'єднаннями» // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 1. – С. 2-6.

11. Курс советского уголовного права: Особенная часть / А. А. Пионтковский, В. Д. Меньшагин. – М.: Госюриздат, 1955. – Т. 1. – 800 с.

12. Кригер Г. А. Квалификация хищений социалистического имущества: [монография] / Г. А. Кригер. – М.: Юридическая литература, 1974. – 176 с.

13. Куц В. Н. О непосредственном объекте вымогательства / В. Н. Куц // Проблемы социалистической законности. Вып.17. – Харьков, 1986. – С. 113-116.

14. Никифоров Б. С. Тебя охраняет закон: [монография] / Б.С. Никифоров. – М.: Юридическая литература, 1965. – 110 с.

15. Иванов Н. Г. Уголовная ответственность за вымогательство / Н. Г. Иванов // Советская юстиция, 1989. – № 10. – С. 29-31.

## НАУЧНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА КАК ПРЕДПОСЫЛКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Наталья ЧЕРВИНСКАЯ,

соискатель кафедры теории и истории государства и права;  
истории политических и правовых учений  
Института государства и права имени В.М. Корецкого

### Summary

The article analyzes the scientific support of the legislative process as a prerequisite for improving the quality of laws and prerequisites efficiency legislation. Concluded that effective scientific support of the legislative process will further dynamic development of Ukraine as a democratic state and the full realization of the rights and freedoms of its citizens in the formation of our country modern, developed civil society.

**Key words:** scientific support of the legislative process, legislative process, effectiveness of legislation, quality of laws.

### Аннотация

В статье осуществляется анализ научного обеспечения законотворческого процесса как необходимого условия повышения качества принимаемых законов и предпосылки эффективности законодательства. Сделан вывод, что эффективное научное обеспечение законотворческого процесса будет способствовать дальнейшему динамичному развитию Украины как демократического правового государства, всесторонней реализации прав и свобод ее граждан, формированию в нашей стране современного развитого гражданского общества.

**Ключевые слова:** научное обеспечение законотворческого процесса, законотворческий процесс, эффективность законодательства, качество законов.

**Постановка проблемы.** В процессе законодательного урегулирования общественных отношений одно из ведущих мест занимает законотворчество. Ведь эффективность закона закладывается именно на стадии его создания. От того, насколько закон будет отвечать интересам общества и какие механизмы его реализации предусматриваться, зависит степень его соблюдения и выполнения. В связи с этим процесс создания законов должен быть урегулирован с помощью нормативно-правовых актов. А такое регулирование в свою очередь должно опираться на надлежащую теоретическую базу.

**Актуальность темы исследования.** Значение научного обеспечения законотворческого процесса особенно возрастает в наши дни, когда общественная жизнь выдвигает на первый план новые проблемы правового регулирования социальных отношений. Как верно отмечает П. Рабинович, низкая эффективность законодательства – это часто и следствие слабого научного обеспечения законопроектов. Хотя в последнее время взаимодействие науки и законотворческой практики значительно улуч-

шилась, однако формы сотрудничества ученых и практиков требуют совершенствования. Органы законодательной (а также исполнительной и судебной) власти во многих случаях лишаются важной информации относительно прогнозов правового регулирования и социального эффекта от действия акта во времени, пространстве и по кругу адресатов, уровня реальной или потенциальной его эффективности, факторов, которые будут влиять на эту эффективность, экономических последствий [1, с. 18–19].

Законотворчество по своему назначению призвано давать жизнь нормам права, порождая, формируя и оформляя их, предоставлять им статус регулятора общественных отношений. Именно в законах закрепляются права и свободы личности, отражается политический курс страны, чем, собственно, обусловлено общественный интерес к законотворческому процессу, закономерностям его функционирования и развития, результатам и последствиям.

Процесс законотворчества является целостным и структурно дифференцированным одновременно. Его



сущность обуславливается как субъективными факторами (деятельность субъектов законодательной инициативы, уровень их профессионализма, общественное мнение, правовые ожидания людей, лоббизм, действия политических партий, фракций и т. д.), так и факторами объективными (уровень социально-экономического развития страны, характер политического режима, состояние правовой культуры населения и т. д.).

Исследование указанных факторов, выяснение характера их влияния на законотворческий процесс приобретает особое значение.

Одним из важных средств нормативного закрепления принципов, процедур и правил законотворческого процесса является использование научных достижений, творческое изучение социальных практик, отечественного и зарубежного опыта законотворчества. Дальнейшее развитие законотворческого процесса должно базироваться на научно определенных, нормативно закрепленных и организационно совершенных правилах и процедурах. Итак, перед украинской правовой наукой стоят важные задачи на основе научного обеспечения законотворческой деятельности, развития национального законодательства, способного эффективно регулировать государственную жизнь и общественные отношения.

**Состояние исследования.** В разработке этой проблемы достаточно весомым научным достижением являются труды ученых советского периода, среди которых М. Байтин, Н. Власенко, М. Маликов, П. Недбайло, Р. Русинов, Ю. Решетов, И. Самощенко, В. Сапун, А. Семидко, И. Емец, А. Шабурова, А. Шебанов и др.

В Украине данная проблема представлена исследованиями Т. Андрусяка, С. Бобровник, А. Богинич, В. Головченко, Ж. Дзейко, С. Дударь, М. Козюбры, А. Колодия, М. Копейчикова, В. Кудрявцева, С. Лысенкова, В. Нагребельного, Н. Онищенко, П. Рабиновича, В. Рындюк, В. Селиванова, В. Сиренко, А. Скакун, В. Цветкова, Ю. Шемшученко, А. Ющика и др.

**Целью и задачей статьи** является исследование научного обеспечения законотворческого процесса как необходимого условия повышения качества принимаемых законов и предпосылки

эффективности законодательства. Новизна работы заключается в том, что в данной работе сделана попытка дать определение понятию «научное обеспечение законотворческого процесса».

#### **Изложение основного материала.**

В юридической научной литературе, в докладах на научных конференциях, в различных выступлениях, интервью, как ученых-юристов, так и юристов, отмечаются недостаточная научная обоснованность законопроектов, их декларативность, частая смена приоритетов в законодательной деятельности, неопределенность и др.

К сожалению, такие явления, как лоббизм и теневое законодательство, прочно вошли в отечественную практику законотворчества. Конечно, при таких условиях, инициаторы создания тех или иных лоббистских законов не заинтересованы в научном подходе к законотворчеству, и правовая доктрина, ее положения не учитываются разработчиками законов и не находят отражения в тексте нормативно-правовых актов. Сегодня учеными выдвигается множество прогнозов-предложений, в том числе и по разработке законопроектов, совершенствование конкретных правовых норм и механизмов их применения. Об этом объявляется на научных и научно-практических конференциях, печатается в многочисленных изданиях юридического и другого направления. Однако научные труды и рекомендации часто остаются на бумаге.

Для повышения качества законопроектов, обеспечения реализации принципа научного подхода к законотворчеству в Верховной Раде Украины были созданы специальные подразделения: Институт законодательства, Научно-экспертное управление. Народные депутаты эти подразделения считают такими, что практически не влияют на содержание законопроектов.

Законотворческий процесс как юридическое явление можно рассматривать в двух аспектах: как процедуру подготовки и принятия законов (собственно законотворческий процесс) и как деятельность государственных органов, направленную на создание законов (законотворчество). В первом случае при определении законотворческого процесса за основу будет взят комплекс действий по созданию закона (подготовка, принятие, официальное

обнародование), а во втором – предмет такой деятельности (принятие, изменение, отмена законов).

Этот подход применяется в юридической науке при рассмотрении правотворчества, составной частью которой является законотворчество. Как пример можно привести дефиницию советского ученого А. Мицкевича, который определил правотворчество как особый организационно оформленный вид деятельности государства, который заключается в установлении, а также изменении и отмене правовых норм [2, с. 25]. Одно из определений правотворческого процесса, с точки зрения процедуры, предложено А. Ющик, который рассматривает его как специфическую деятельность уполномоченных органов государства, общественных организаций и должностных лиц, предусматривающий систему действий по подготовке, утверждению и официальному объявлению нормативно-правовых актов [3, с. 71].

Поэтому, с точки зрения процедуры, законотворчество – это процесс выявления общественных отношений, требующих урегулирования на законодательном уровне, подготовки и представления законопроекта, направленного на урегулирование указанных правоотношений, а также его принятия и официальное обнародование.

Законотворческий процесс как деятельность (законотворчество) – это деятельность органов государства, общественных организаций, должностных лиц, всего народа и других субъектов, направленная на выявление общественных отношений, требующих урегулирования на законодательном уровне, и установление, изменение и отмену законов с целью такого урегулирования.

Законотворческий процесс как форма (вид) процесса правотворческого наиболее полно моделирует его и имеет близкие по содержанию стадии, которые характеризуются цикличностью, последовательностью, тесной взаимосвязью. Стадии законотворческого процесса можно определить как самостоятельные фазы процедурных действий по формированию государственной воли, или как организационно обособленные комплексы тесно связанных между собой действий, направленных на создание законодательного акта [4, с. 132].



В законотворческой (нормотворческой) деятельности законодатель должен основываться на определенных общих принципах – основополагающих идеях, реализация которых обеспечивает качество и эффективность всей системы права. Основными принципами законотворческого процесса выступают следующие исходные положения.

Во-первых, это научный характер законотворчества и его связь с правоприменительной практикой. Как мы уже отмечали, научное обеспечение законотворческого процесса – необходимое условие повышения качества принимаемых законов и предпосылка эффективности норм, которые в них содержатся. Законодательная деятельность государства должна быть тесно связана с правоприменительной практикой. Именно она дает возможность судить о качестве и эффективности принятых нормативно-правовых актов, информирует о необходимости их изменения или отмены, тем самым корректируется и совершенствуется работа законодательных органов.

Во-вторых, это принцип законности, который предусматривает строгий учет иерархии правовых норм, соблюдение процессуальных правил принятия нормативно-правовых актов правомочными на то органами государственной власти.

В-третьих, принцип демократизма, проявляющегося в демократической процедуре разработки и принятия нормативно-правовых актов представительными органами государственной власти, а также в широком привлечении граждан к законотворческой деятельности.

В-четвертых, в процессе законотворчества должен соблюдаться принцип системности, который предусматривает внутреннюю логику построения права и изложения всей системы юридических норм, в том числе отраслей и институтов права [5, с. 123].

Практическим воплощением идей законодательной политики в области законотворчества должна стать обязательная подготовка научно обоснованных концепций законов. Это обязует законодателя систематически исследовать различные социальные факторы, обуславливающие потребность в нормативно-правовом регулировании определенных общественных отноше-

ний; выявлять и учитывать интересы различных социальных групп и общества в целом; проводить специальные исследования с целью определения оптимальных вариантов законодательного регулирования определенных общественных отношений. Эффективная работа по созданию законов также требует разработки и унификации единых технико-юридических правил и требований относительно их подготовки, поэтому давно назрела необходимость внедрения единого научного подхода, совершенствования и разработки четкого инструментария законодательной техники, подготовки и утверждения «Правил законодательной техники», закрепления на научно-теоретическом и практическом уровнях самого понятия «законодательная техника» как средства создания законов, их систематизации, отделив его от понятий, которые предусматривают инструментарий для написания подзаконных нормативно-правовых актов. Указанные правила могли бы найти отражение в законе «О нормативно-правовых актах» [6, с. 15].

На рассмотрение парламента в порядке законодательной инициативы иногда выносятся недостаточно проработанные законопроекты. Важно, чтобы заведомо неконституционные, финансово обременительные законопроекты «отфильтровывались» еще до их рассмотрения в сессионном зале по процедуре первого чтения. С этой целью, по нашему мнению, еще для рассмотрения законопроекта в комитете целесообразно предусмотреть привлечение научных учреждений независимых экспертов, представителей общественности.

Наука – это сфера непрерывного развития человеческой деятельности главной функцией, которой является открытие и теоретическая систематизация законов об объективной действительности с целью их практического применения. Непосредственная цель науки – описание, объяснение и предсказание явлений действительности, которые являются предметом ее изучения на основе открытых законов [7, с. 206]. Что касается позиции науки в правоведении, стоит отметить общую точку зрения как украинских, так и немецких ученых о том, что она выступает как генетический источник в странах романо-германской право-

вой семьи [8, с. 294]. Иными словами, основной функцией ее является объяснение противоречивых положений законодательства.

Следует заметить, что научное обеспечение законотворческого процесса органически связано с влиянием правовой доктрины на нормотворческую практику, научным подходом к созданию законов и к правовой политике государства, взаимосвязью и взаимовлиянием юридической науки и практики в целом. Дело в том, что доктрина чрезвычайно близка к юридической науке, они тесно связаны между собой и находятся во взаимодействии и взаимовлиянии. Г. Пузиков считает, что «доктрина – это не какой аморфный взгляд; она имеет устойчивую «точку сопротивления» и преимущественно является категорией научного творчества» [9, с. 137]. Однако нельзя соглашаться с их безоговорочным отождествлением, ведь не вся наука и научные труды имеют доктринальный характер. Наука выступает для правовой доктрины в качестве своеобразного источника, почвы, именно в ней последняя находит свои истоки.

На сегодня не существует концепции научного обеспечения законотворческого процесса.

Среди взглядов зарубежных ученых следует выделить позицию П. Рустамова, который подчеркивает, что центральное место должно быть отведено исследованию научно-информационного обеспечения законотворческой деятельности, которая определяется как система научно-практических средств эффективной деятельности парламента, связанная с получением, обработкой, анализом и использованием информации в целях подготовки качественных законопроектов [10, с. 89].

«Научное обеспечение законотворчества, – отмечает С. Поленина, – требует активного влияния науки на процесс создания как законодательных актов, так и выданных на их основе подзаконных нормативных актов, конкретизирующих и развивающих положения закона. Не последнюю роль играет при этом уровень использованной при подготовке закона законодательной техники» [11, с. 138].

В основу научного обеспечения законотворческого процесса должен



быть положен комплексный подход с использованием философских принципов единства социально-правового и гносеологического анализа, объективности, историзма, конкретности истины; должны использоваться научные достижения из сферы философии, политологии, экономики, теории государства и права, государственного управления, менеджмента, юридической деонтологии, этики, общей и социальной психологии, психологии управления и т. д.

С помощью науки можно выбрать наиболее эффективные правовые формы для урегулирования определенных общественных отношений, осуществить сравнительный анализ законопроектов, которые подаются уполномоченными субъектами. Привлечение ученых к правотворческой деятельности обеспечивает объективную оценку положений проектов нормативно-правовых актов. Благоприятным влиянием науки на процесс правотворчества является разработка альтернативных законопроектов. Примером может быть разработка ведущими учеными Института государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины альтернативного проекта Земельного кодекса Украины, проекта Закона Украины «Об антарктической деятельности»; работа в комиссиях Парламента Украины по подготовке Конституции Украины, Гражданского кодекса Украины и других нормативно-правовых актов.

Построение демократического правового государства невозможно без прочного теоретического обоснования, без глубоких научных разработок юристов-ученых и практиков, без учета как отечественного, так и зарубежного опыта.

**Выводы.** По нашему мнению, научное обеспечение законотворческого процесса – это система научно-разработанных и функционально связанных между собой направлений деятельности, осуществляемых на разных этапах и стадиях законотворчества, которые обеспечивают научный подход к процессу законотворчества, взаимосвязи и взаимовлияния юридической науки и практики в целом.

Следовательно, необходимо подчеркнуть, что научное обеспечение осуществляется по таким направлениям деятельности:

– организационный (привлечение на разных этапах и стадиях законотворческой деятельности научных сотрудников, специалистов в соответствующей области права или сфере деятельности);

– научно-технический (разработка и внедрение научно-технических средств, приемов, методов в практику законотворческого процесса);

– научно-методическое обеспечение (разработка рекомендаций и создание необходимых условий для использования научно-технических достижений);

– информационный (создание информационных баз данных, образцов и т. д.).

Можем сделать вывод, что эффективное научное обеспечение законотворческого процесса будет способствовать дальнейшему динамичному развитию Украины как демократического правового государства, всесторонней реализации прав и свобод ее граждан, формированию в нашей стране современного, развитого гражданского общества.

#### Список использованной литературы:

1. Рабинович П. М. Юридическая техника законотворчества в Украине: общие проблемы / П. М. Рабинович // Вестник Академии правовых наук Украины. – 1998. – № 2. – С. 18–19.

2. Правотворчество в СССР / под ред. А. В. Мицкевича. – М.: Юридическая литература, 1974. – С. 25.

3. Ющик А. И. Теоретические основы законодательного процесса: [монография] / А. И. Ющик. – К.: Парламентское изд-во, 2004. – 267 с.

4. Богачева О. В. Законотворческий процесс в Украине: проблемы совершенствования: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история политических и правовых учений» / О. В. Богачева. – К., 2006.

5. Абдулаев М. И. Теория государства и права: [учебник для высших учебных заведений] / М. И. Абдулаев. – М.: Финансовый контроль, 2004. – 410 с.

6. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: дис. ... канд. юрид. наук: спец.

12.00.01 / О. В. Богачева; Институт законодательства Верховной Рады України. – К., 2006. – 215 с.

7. Крушельницкая А. В. Методология и организация научных исследований: [учебное пособие] / А. В. Крушельницкая. – М.: Финансы и статистика, 2009. – 206 с.

8. Правовые системы современности: Глобализация. Демократизм. Развитие / В. С. Журавский, А. В. Зайчук, О. Л. Копыленко, Н. М. Онищенко. – М.: Интер, 2003. – 294 с.

9. Пузиков Р. В. Сущность юридической доктрины как источника права / Р. В. Пузиков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 4. – С. 133–138.

10. Рустамов П. А. Научно-информационное обеспечение законотворческой деятельности в Республике Узбекистан: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / П. А. Рустамов. – Ташкент, 2001. – 149 с.

11. Поленина С. В. Законотворчество в Российской Федерации / С. В. Поленина. – М., 2006. – 238 с.