

О СООТНОШЕНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Проблема законодательной деятельности была и остается в настоящее время недостаточно полно разработанной. В юридической литературе вопрос о понятии законодательной деятельности при незначительных расхождениях во мнениях различных авторов в принципе решается однозначно. Законодательная деятельность заключается в подготовке и принятии законов, которые либо прямо предусмотрены конституцией, либо их издание вызывается потребностями развития общества и государства в разных областях политической, экономической и социальной сферах жизни.

На наш взгляд, законодательную деятельность можно рассматривать в широком и узком смысле. И в теории, и на практике в течение длительного периода функционирования командно-административной системы законодательная деятельность понималась только в узком смысле как компетенция парламента по принятию закона. Однако законодательную деятельность в современном понимании следовало бы рассматривать в широком смысле как компетенцию уполномоченных органов государственной власти, должностных лиц и граждан по созданию и принятию закона.

Вопрос о соотношении законодательной деятельности и законодательного процесса в конституционно-правовой литературе специально не исследуется. Нередко понятия «законодательная деятельность» и «законодательный процесс» используются как равнозначные, что не является бесспорным. Между тем и в познавательном, и в практическом отношении законодательная деятельность представляет собой реализацию полномочий по принятию законов и законодательный процесс, как регламентированный Конституцией, законами и иными нормативными правовыми актами, процесс подготовки и внесения законопроекта в законодательный орган, его рассмотрения, принятия и подписания закона, кото-

рые необходимо рассматривать в качестве хотя и тесно связанных, но все же относительно самостоятельных категорий.

Широко пользуясь термином «законодательный процесс», ряд авторов не предпринимают попыток четко сформулировать понятие законодательного процесса, которое приобрело бы общетеоретическую значимость. В лучшем случае они лишь повторяют определение законодательного процесса, предложенное в общей теории права. Поэтому нередко наблюдается механическое перенесение существующих представлений о законодательном процессе из области общей теории права в конституционное право, и наоборот. Такой подход не способствует теоретической разработке понятия законодательного процесса.

Можно выделить следующие отличительные черты законодательного процесса: это особый порядок, который четко изложен в законах и подзаконных актах, т.е. является более организованным правовым явлением, чем правовая процедура; он ориентирован на достижение определенной цели (конечного результата) правового регулирования, тем самым обеспечивая целенаправленность, последовательность и результативность законодательной деятельности.

Представляется возможным рассматривать законодательный процесс как систему процедур (стадий), которая в наиболее общем виде устанавливает порядок осуществления законодательной деятельности, направленной на достижение конечного результата (издание закона). Законодательный процесс состоит из определенных процедур (стадий): от внесения законопроекта в законодательный орган и до подписания закона, соотносящиеся между собой как целое и его части. Наряду с чертами сходства они имеют и свои особенности.

Законодательная деятельность, законодательный процесс связаны с законодательством. Законодательство в самом широком смысле — это внешняя форма выражения объективного права, государственно-властное воплощение воли народа, ее официальное закрепление. Это акты, с помощью которых такая воля становится общеобязательной. Следовательно, законодательство есть система издаваемых уполномоченными правотворческими органами юридических актов, устанавли-

вающих нормы права. В то же время понятие «законодательство» имеет более узкое, специальное значение.

Бесспорным является положение о том, что понятие «законодательство» шире по значению, чем понятие «законодательный акт». В правотворческой практике первое понятие обычно трактуется как совокупность не только законов и других законодательных актов, но также и нормативных постановлений правительства. Например, в статье 1 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г. «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» законодательство трактуется в широком смысле и рассматривается как система нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения.

Широкое понятие законодательства (как система нормативных правовых актов) не является, в принципе, научно корректным и практически эффективным. Не должно быть положения, когда инструкция, приказ министерства действуют фактически на уровне закона, по существу, подменяют его. Поэтому постановления правительства не следовало бы причислять к законодательству.

В современных условиях существенно увеличивается доля законов в системе нормативных правовых актов. Такая тенденция заставляет менять подходы к определению понятия законодательства. Исходя из этих обстоятельств, а также из принципа разделения властей, целесообразно было бы в будущем сузить значение понятия законодательства и трактовать его лишь как систему взаимосвязанных законов. Именно законы, содержащие нормы принципиального характера и принимаемые законодательным органом либо непосредственно народом путем референдума, призваны составлять наиболее важную, центральную, часть всей системы нормативных правовых актов. При этом законодательство и законодательный процесс можно рассматривать как соотношение материальных и процессуальных норм в правовой системе.

В теории и на практике, к сожалению, нет единого подхода к определению понятий «законодательные акты», «законодательство», «акты законодательства». Вопросы о том, каково содержание и соотношение этих понятий, какие норма-

тивные правовые акты составляют их круг, имеет важное теоретическое и практическое значение. Необходимо от «законодательства» отличать «законодательные акты», к которым решения исполнительной власти не относятся. Согласно статье 1 Закона о нормативных правовых актах под «актами законодательства» следует понимать нормативные правовые акты, составляющие законодательство Республики Беларусь, а под «законодательными актами» — Конституцию, законы, декреты и указы президента. При этом в статье 11 Закона о нормативных правовых актах подчеркнуто, что нормативные правовые акты президента издаются в форме указов. Однако указы президента могут носить и ненормативный характер и поэтому те из них, которые носят подзаконный характер, не должны рассматриваться как законодательные акты. Вряд ли целесообразно разграничивать понятия «акты законодательства» и «законодательные акты», т.к. по своему значению эти понятия рассматриваются как однородные, и разграничение их приводит только к путанице среди нормативных правовых актов. В зарубежных странах такой практики не существует. Вполне целесообразно было бы в перспективе пользоваться только понятием «законодательные акты», а под «законодательством» следовало бы понимать всю совокупность законов, что будет способствовать повышению их роли.

Таким образом, между законодательной деятельностью и законодательным процессом существует тесная связь, и поэтому они находятся в единстве, но в то же время нельзя отрицать и существование специфических черт. При этом законодательная деятельность и законодательный процесс необходимо рассматривать как относительно самостоятельные категории.