

УДК 342

Особенности и порядок осуществления деятельности, связанной с формированием национальной правовой системы

Иналкаева Казбан Саматовна

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и административного права,
Чеченский государственный университет,
364024, Российская Федерация, Грозный, ул. Асланбека Шерипова, 32;
e-mail: Kazban1961@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена сложной теоретической проблеме системного подхода к определению национальной правовой системы государства. На основе анализа научных подходов отечественной и зарубежной доктрины формируется понятие национальной правовой системы, которая включает в себя комплекс правовых норм. В статье подвергаются анализу нормотворческий процесс и его отдельные этапы на примере практики Бельгии, в частности описывается региональный законодательный процесс. Автор берет за основу один из регионов Бельгии – Фландрию, или Фламандское сообщество. Каждый член Фламандского парламента может внести законопредложение, а Фламандское правительство – план-проект. Отмечается, что наиболее инициативным субъектом законодательной инициативы как на федеральном уровне, так и в регионе выступает правительство. Лингвистическая особенность законодательного процесса проявляется и в функционировании постоянно работающих специальных комиссий, образуемых с учетом языкового признака, в назначении нескольких докладчиков от каждой лингвистической группы, в опубликовании принятого закона на всех официальных языках. Делается вывод о том, что эффективность законодательного процесса в значительной степени зависит от правильного понимания законодателями его сущности, т. е. тех стадий, которые превращают проект закона в закон. Рассматривается возможность заимствования Россией положительного опыта бельгийского регионального законодательного процесса.

Для цитирования в научных исследованиях

Иналкаева К.С. Особенности и порядок осуществления деятельности, связанной с формированием национальной правовой системы // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 5А. С. 17-22.

Ключевые слова

Участники законодательного процесса, региональный парламент, право законодательной инициативы, обнародование закона, внесение поправок, одобрение закона.

Введение

Наверное, стоит согласиться с исследователями, которые считают, что правовая система любого общества еще не окончательно сложилась, ее необходимо рассматривать как предельно широкую собирательную категорию, отражающую всю правовую организацию общества [Сенякин, 2010, 6]. Однако система общества есть не что иное, как его внутреннее строение, которое выступает в качестве основного элемента национальной правовой системы.

Исходя из рассуждений отдельных авторов, речь идет об обществе в пределах одного государства, да и само понятие национальной правовой системы близко связано с государством [Игнатенко, 2012, 2].

Подходя к изучению природы национальной правовой системы общества, сторонники правового нормативизма относят к структуре правовой системы правоотношения, юридические факты, акты реализации права и правоприменительные акты [Малько, 1999, 4].

Одни исследователи считают, что национальная правовая система включает в себя непосредственно право, как систему норм, правосознание, правоотношения и правоприменительный процесс [Марченко, Дерябина, 2015, 5]. Другие исследователи указывают на то обстоятельство, что правовая система состоит из правовых норм, которые регулируют отношения в обществе, т. е. правовая система есть совокупность норм, создаваемых государством с целью регулирования взаимных отношений в сфере их общих интересов [Fabio, 2003].

Что касается нормативной составляющей данного вопроса, то исследователи отмечают, что нормы права являются юридическим каркасом, необходимым для поддержания национальной правовой системы в равновесии [Талалаев, 2011, т. 2, 8]. Несомненно, нормы права обеспечивают стабильность государства. Они характеризуются значительной конкретностью, так как в них проявляется воля государства. Создание норм права в каждом государстве отличается специфическим характером в зависимости от формы государственного устройства, формы правления и политического режима [Шундилов, 2006].

Осуществление деятельности, связанной с формированием национальной правовой системы

Рассмотрим, как создаются нормы национального права на примере Республики Бельгия. В первую очередь необходимо отметить, что нормотворческий процесс в Бельгии обладает правительственно-парламентской природой. Это объясняется спецификой выбранной ими формы правления, при которой партия, победившая на парламентских выборах, основывает правительство. Субъектный компонент разделения властей парламентарной формы правления не позволяет говорить о разделении властей на законодательную и исполнительную в классическом понимании предоставленной концепции. По сути, правительство является продолжением парламента, исходя из чего совершенно закономерно, что те законопроекты, которые желает принять парламентское большинство, разрабатываются правительством [Зубов и др., 2013, www].

Так, законопроекты, вносимые депутатами, называются «предложениями закона» (или «законопредложениями»), а вносимые правительством – «проектами закона» (или «законопроектами»). Ст. 75 Регламента палаты представителей и ст. 56 Регламента сената Бельгии указывают на то, что каждый депутат (либо, соответственно, сенатор) может внести

предложение, которое передается председателю соответствующей палаты парламента. Отдельную группу составляют проекты законов, представляемые по инициативе монарха. Национальный характер бельгийской федерации проявляется в том, что данное предложение должно быть аргументировано либо на французском и нидерландском языках одновременно, либо на одном из двух с обязательным последующим переводом на другой. Лингвистическая особенность законодательного процесса проявляется и в функционировании постоянно работающих специальных комиссий, образываемых с учетом языкового признака, в назначении нескольких докладчиков от каждой лингвистической группы, в опубликовании принятого закона на всех официальных языках. Если инициатива затрагивает вопросы о пересмотре Конституции Бельгии (ст. 77), то предложение не может быть подписано числом парламентариев, превышающим число политических групп, представленных в соответствующей палате (для создания политической группы, в частности палаты представителей, минимальная численность депутатов составляет пять человек).

Остановимся на региональном законотворческом процессе в Бельгии. Если Федеральное правительство издает законы, то региональные органы власти издают декреты, за исключением Брюссельского столичного региона. Декреты имеют статус законов. Брюссельский столичный регион издает постановления и иные нормативные акты (юридический ордонанс). Провинциальные и местные власти издают регламенты. Если дословно перевести, они означают правила (муниципальные акты) [Тороп, 2006, 7].

Возьмем за основу один из регионов Бельгии – Фландрию, или Фламандское сообщество. Каждый член Фламандского парламента может внести законопредложение (forstal), а Фламандское правительство – план-проект (ontwerpvandecreeet). Как мы отметили выше, наиболее инициативным субъектом законодательной инициативы как на федеральном уровне, так и в регионе выступает правительство. Порой Фламандское правительство дополняет законы (декреты) путем издания указов, решений, которыми уточняются условия применения декретов, т. е. уточняются процедуры, системы оценки и контроля и т. д.

При каждом новом законодательном предложении следует обратиться за консультациями в следующие органы:

- 1) Совет по финансовой инспекции (бюджетное воздействие);
- 2) Языковой совет (техника изложения языка, т. е. лингвистическая экспертиза);
- 3) CRAL-advies – Совет о компенсационном правиле (анализ регуляторного воздействия и консультация о компенсационном правиле административных расходов);
- 4) Совет-Joker (при котором рассматривается воздействие этого декрета (закона) при его принятии на детей и подростков).

После согласования данного проекта со всеми заинтересованными лицами идет процедура первого утверждения (одобрения) Фламандским правительством. Далее проект снова подлежит рассмотрению на нескольких стратегически важных советах (Car) по вопросам здравоохранения, социального обеспечения, здравоохранения и семьи. Если необходимо, то запрашивают консультации у таких органов, как Федеральное правительство, Комиссия по конфиденциальности (когда необходима обработка персональных данных), Фламандская комиссия по мониторингу (если стоит вопрос обмена электронных данных), Rua-advies (структурированный процесс, выявляющий позитивные и негативные эффекты на управленческие опции или же функции, при котором дается конечный результат).

Конечным результатом является документ о преимуществах или недостатках управленческих функций, таких как проведение прозрачных консультаций со всеми

заинтересованными лицами путем передачи этой информации директивным органам и общественности. *Rua-advies* введен с 2005 г. как обязательная часть для утвердительной процедуры декретов и решений фламандской власти. По инициативе фламандской власти возможна повторная консультация у такого органа, как *CRAL-advies*, который устанавливает правила компенсации административных расходов.

По представленному проекту ведутся переговоры с совещательными органами, в которых представлены профсоюзы. Затем ищется политическое примирение по проекту между министрами и кабинетами.

Если данный вопрос согласуется со всеми заинтересованными органами, проект во второй раз принципиально утверждается (одобряется). После чего пакет документов по проекту направляется в Государственный совет. Кабинет уполномоченных министров (интер-кабинет) ищет политическое согласие по проекту в третий раз.

Для окончательного утверждения проект декрета переводят в Фламандский парламент. Уполномоченный министр передает пакет документов по проекту (досье) со всеми предоставленными рекомендациями на имя Председателя Фламандского парламента. Проект передается для предварительного рассмотрения в уполномоченную комиссию.

Как Фламандское правительство, так и члены Фламандского парламента могут вносить поправки. После предварительного рассмотрения комиссией проект обсуждается и ставится на голосование на пленарном заседании парламента.

При положительном результате голосования в пленарном заседании проект через Председателя парламента снова передается Фламандскому правительству, где данный проект в последний раз вносится в повестку для рассмотрения и утверждения Кабинетом министров, после чего он обнародуется. Декрет публикуется в газете «*Belgisch Staatsblad*», которая является официальным изданием Бельгийского правительства.

Заключение

Подводя итог, можно сказать, что парламентаризм в Бельгии отводит правительству роль создателя, редактора законопроектов, в то время как парламенту – роль идейного вдохновителя, разрешающего судьбу проекта закона. Парламентская практика данного государства сводится к тому, что важнейшим и наиболее инициативным субъектом законодательной инициативы в нем выступает правительство. Цель правительства – претворение в жизнь программных заявлений партии, в том числе путем реализации права законодательной инициативы. Это оправданно, так как собственно правительство в силу своего статуса и объема полномочий способно наиболее результативно воздействовать на процесс принятия законов, согласовывающий наиболее необходимые и существенные для него сферы правового регулирования. Для того чтобы принимать действительно нужные, востребованные обществом законы, было бы целесообразно при разработке проекта закона применить бельгийский опыт решения данного вопроса в российской практике.

Библиография

1. Зубов И.Н. и др. Конституционное право зарубежных стран. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. URL: <http://www.iprbookshop.ru/20961.html>
2. Игнатенко Г.В. Международное право и внутригосударственное право: проблемы сопряженности и взаимодействия. М.: ИНФРА-М, 2012. 415 с.
3. Конституция Бельгии: принята на Национальном конгрессе 07.02.1831. URL: www.urzona.com/index.php

4. Малько А.В. Правовые средства как общетеоретическая проблема // Правоведение. 1999. № 2. С. 4-16.
5. Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Теория государства и права. М.: Проспект, 2015. 432 с.
6. Сенякин И.Н. Общая теория государства и права: академический курс. М., 2010.
7. Талалаев А.Н. Право международных договоров. М.: Зеркало, 2011. Т. 2. 504 с.
8. Гороп Ю.В. Законодательный процесс в федеративных государствах Западной Европы: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. 223 с.
9. Шундигов К.В. Правовые механизмы: основы теории // Государство и право. 2006. № 12. С. 12-21.
10. Fabio U. The allocation of competences between the European Union and its member states // The Treaty of Nice and beyond. Oxford, 2003.

The features of and the procedure for carrying out activities related to the formation of the national legal system

Kazban S. Inalkaeva

PhD in Law,
Associate Professor at the Department of constitutional and administrative law,
Chechen State University,
364024, 32, Aslanbek Sheripov st., Grozny, Russian Federation;
e-mail: Kazban1961@mail.ru

Abstract

The article is devoted to the complex theoretical problem of the system approach to the definition of the national legal system of a state. Based on the analysis of scientific approaches of the domestic and foreign doctrines, the concept of national legal system is formed, which includes a set of legal norms. The article analyses the law-making process and its stages using the practice of Belgium as an example, in particular, describes the regional legislative process. The author pays special attention to one of the regions of Belgium – Flanders or the Flemish Community. Each member of the Flemish Parliament can submit a legislative proposal, and the Flemish Government can submit a draft plan. The linguistic peculiarity of the legislative process manifests in the functioning of permanent special commissions established with due regard to the linguistic characteristic, in the appointment of several speakers from each linguistic group, in the publication of the adopted law in all official languages. The article points out that the effectiveness of the legislative process largely depends on the correct understanding of the essence by the legislators, i. e. those stages that turn a draft law into a law. Russia can consider the possibility of using the positive experience of the Belgian regional legislative process.

For citation

Inalkaeva K.S. (2018) Osobennosti i poryadok osushchestvleniya deyatel'nosti, svyazannoi s formirovaniem natsional'noi pravovoi sistemy [The features of and the procedure for carrying out activities related to the formation of the national legal system]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (5A), pp. 17-22.

Keywords

Participants in the legislative process, regional parliament, right of legislative initiative, promulgation of law, making amendments, approval of law.

References

1. Fabio U. (2003) The allocation of competences between the European Union and its member states. In: *The Treaty of Nice and beyond*. Oxford.
2. Ignatenko G.V. (2012) *Mezhdunarodnoe pravo i vnutrigosudarstvennoe pravo: problemy sopryazhennosti i vzaimodeistviya* [International law and domestic law: problems of coherence and interaction]. Moscow: INFRA-M Publ.
3. *Konstitutsiya Bel'gii: prinyata na Natsional'nom kongresse 07.02.1831* [Constitution of Belgium: adopted by the National Congress on February 7, 1831]. Available at: www.urzona.com/index.php [Accessed 13/04/18].
4. Mal'ko A.V. (1999) Pravovye sredstva kak obshcheteoreticheskaya problema [Legal means as a general theoretical problem]. *Pravovedenie* [Jurisprudence], 2, pp. 4-16.
5. Marchenko M.N., Deryabina E.M. (2015) *Teoriya gosudarstva i prava* [The theory of state and law]. Moscow: Prospekt Publ.
6. Senyakin I.N. (2010) *Obshchaya teoriya gosudarstva i prava: akademicheskii kurs* [The general theory of state and law: an academic course]. Moscow.
7. Shundikov K.V. (2006) Pravovye mekhanizmy: osnovy teorii [Legal mechanisms: the fundamentals of theory]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 12, pp. 12-21.
8. Talalaev A.N. (2011) *Pravo mezhdunarodnykh dogovorov* [The law of treaties], Vol. 2. Moscow: Zerkalo Publ.
9. Torop Yu.V. (2006) *Zakonodatel'nyi protsess v federativnykh gosudarstvakh Zapadnoi Evropy. Doct. Diss.* [The legislative process in federative states of Western Europe. Doct. Diss.]. Ekaterinburg.
10. Zubov I.N. et al. (2013) *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran* [Constitutional law of foreign countries]. Moscow: YuNITI-DANA Publ. Available at: <http://www.iprbookshop.ru/20961.html> [Accessed 13/04/18].