

Бу Куанг Хуан

ПЛАНИРОВАНИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВО ВЬЕТНАМЕ

Аннотация. В статье анализируются правовые основы законодательского планирования во Вьетнаме, субъекты и стадии процесса планирования, положительные и отрицательные стороны этого этапа законодательства. Автор опирается на вьетнамские нормативные и научные источники, которые впервые вводятся в российский научный оборот, а также на русскоязычные работы по теории законодательства, что позволяет сопоставить теорию и практику организации планирования, оценить фактическую роль этого института в процессе создания закона.

Ключевые слова: законодательство, законодательство во Вьетнаме, законодательская деятельность, законодательское планирование, планирование законодательской деятельности, план создания законов, предложение о законе, предложение о создании закона, законодательная инициатива.

Законодательская деятельность является постоянной, последовательной работой, должна обеспечивать согласованность, иерархичность законодательства, поэтому нельзя осуществлять эту деятельность произвольно, импровизированно, а она должна носить целостный характер, иметь четкую стратегию и план. Планирование законодательской деятельности ограничивает появление минимально разработанных и принятых произвольно или спонтанно нормативно-правовых актов, позволяет обеспечить принятие законов, которые в долгосрочном стратегическом видении обеспечат успешное социально-экономическое развитие страны¹. Оно позволяет рационально организовать и скоординировать работу по разработке, экспертизе, рассмотрению и принятию законов; обеспечить комплексный подход к регулированию общественных отношений; определить основное направление законодательства; избежать поспешности в этой сфере; усилить контроль за качеством и сроками подготовки законопроектов; устранить случаи их дублирования; повысить дисциплинированность исполнителей и ограничить узкоотраслевое лоббирование. Стабильность законодательского планирования, его стратегичность и перспективность позволяют эффективно решать задачу формирования целостной, внутренне согласованной и непротиворечивой системы законодательства любого государства, в том числе Вьетнама.

Согласно закону Национального собрания Вьетнама № 17/2008/QH12 от 03 июня 2008 г. «О создании нормативно-правовых актов»² (далее — закон Вьетнама) план создания законов и указов Национального

собрания представляет собой нормативно-правовой акт, который принимается в форме резолюции Национального собрания на первой сессии предшествующего года (для ежегодного плана) или на второй сессии созыва Национального собрания (для плана на весь период созыва). В состав плана создания законов и указов Национального собрания входит план создания законов (далее — план). Составление плана является первой стадией законодательского процесса Вьетнама. План на весь период созыва Национального собрания включает совокупность законопроектов, включенных в обязательную и предварительную программы, обязанности компетентных субъектов по руководству и выполнению плана, а также приложение, включающее перечень названий законопроектов обязательной программы соответствующего созыва, распределенных по сферам регулирования, и названий законопроектов предварительной программы данного созыва. Ежегодный план, в соответствии с планом на весь период созыва, включает перечень законопроектов обязательной программы, подлежащих внесению в Национальное собрание к рассмотрению (принятию) в одну из двух сессий Национального собрания соответствующего года, и перечень законопроектов предварительной программы данного года; и обязанности компетентных субъектов по руководству и выполнению (разработке, внесению, правовой экспертизе и обсуждению законопроектов) плана.

Планирование законодательской деятельности в силу ч. 1, ст. 22 закона Вьетнама должно основываться на следующем:

— *Идеология, генеральная линия и политика партии.* Коммунистическая партия Вьетнама является единственной правящей партией, осуществляющей руководство государством и обществом путем установления ориентиров всестороннего развития общественной жизни. Для обеспечения развития

¹ Báo cáo nghiên cứu sửa đổi Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và những vấn đề liên quan tới quy trình xây dựng luật, pháp lệnh (dự thảo ngày 05/04/2008) // Văn phòng Quốc hội, Trung tâm TTTV&NCKH. - Hà Nội, - tháng 4/2008.

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

общества по этим ориентирам, идеология, генеральная линия и политика партии должны быть институционализированы правовыми нормами, в том числе законом. При составлении плана компетентные субъекты основываются на документах партии, чтобы определить или уточнить потребности регулирования общественных отношений, выбрать группы наиболее важных общественных отношений, которые необходимо регулировать в данное время, и правильно отразить политическую позицию в их правовом регулировании.

- *Стратегия социально-экономического развития, интересы обороны, безопасности, требования государственного управления, обеспечение основных прав и обязанностей граждан.* Право является важнейшим средством, с помощью которого государство управляет обществом. Субъект управления определяет сферы жизни общества, подлежащие изменению и развитию по тем или иным направлениям, чтобы на этой основе избрать подходящие управленческие меры. Если план не соответствует стратегии всестороннего развития страны (в том числе интересам обороны и безопасности), право не может играть роль эффективного управленческого средства, и даже может мешать развитию страны. Общественные отношения возникают и существуют в конкретных социально-экономических условиях, связаны с интересами обороны, безопасности, требованиями государственного управления в определенный период времени и обеспечения основных прав и обязанностей граждан. Каждая группа общественных отношений занимает особое место в жизни общества и предполагает разные потребности регулирования. Только основные, важные и относительно высокостабильные общественные отношения порождают потребности регулирования, соответствующие высшей силе нормативно-правовых актов — законам. Следовательно, при составлении плана необходимо правильно определить потребности правового регулирования общественных отношений на данном уровне, чтобы выбрать вопросы для включения в план.

Кроме указанных нормативно закрепленных основ, планирование вьетнамского законодательства фактически базируется на следующем:

- *Сопоставительный анализ возможных вариантов реализации разрабатываемого плана, опирающийся на фактические данные при расчете позитивных и негативных последствий решения проблемы по каждому из вариантов.* План разрабатывается с точки зрения регулирующего воздействия; полноты регулирования; вероятных материальных, финансовых, технических и иного рода затрат, необ-

ходимых для его исполнения, их обеспеченности соответствующими видами ресурсов и соизмеримости этих ресурсов с ожидаемыми результатами. Вариативный характер плана позволяет объемно представить текущие и/или стратегические цели, найти оптимальный вариант решения той или иной правовой задачи применительно к конкретным обстоятельствам, ее практической осуществимости в ожидаемых условиях общественного развития³.

- *Комплексный подход к созданию законов, который предполагает сочетание ежегодного плана и плана на весь период созыва Национального собрания.* Этот подход способствует одновременному правовому регулированию различных сторон жизни общества, совершенствованию всей правовой системы, ее реконструкции и придает законотворчеству последовательность и конкретность. Он обеспечивает рациональное распределение сил и средств субъектов законотворчества, согласование их интересов и позиций, что снижает уровень диспропорциональности в этой сфере, дает возможность каждому из субъектов более четко представлять свою роль в достижении намеченных стратегических целей, способствует укреплению их связи с общественностью.
- *Соответствие возможностям Национального собрания по созданию законов.* Потребности правового регулирования являются объективным фактором, тогда как возможность создания законов зависит и от различных субъективных факторов. Если план учитывает исключительно потребности законотворчества, основанные на управленческой практике и генеральной линии партии, реализация его может столкнуться с трудностями. Во Вьетнаме в настоящее время из-за продолжающихся экономических преобразований, приводящих к изменению различных секторов общества, а также влияния международных факторов, потребности создания законов очень велики, тогда как возможности Национального собрания и заинтересованных субъектов по созданию законов ограничены. Поэтому, если при подготовке плана не учитывается соразмерность между потребностями и возможностями законотворчества, в плане оказывается слишком большое количество проектов. Тогда либо создание законов на практике приводит к значительному количеству актов низкого качества, либо выполняется только часть плана. В любом случае не достигается его основная цель — создание активного центра законотворческой деятельности.

³ Абрамова А.И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 41-50.

– *Соответствие потребностям международной интеграции.* В условиях многосторонности и диверсификации отношений и тенденции глобализации Вьетнам все чаще заключает двухсторонние и многосторонние международные договоры. Это повышает актуальность укрепления и усовершенствования внутренней правовой системы для удовлетворения потребностей открытости и интеграции. В среде активного международного обмена и острой конкуренции вьетнамское право всегда должно находиться в равных отношениях с зарубежным правом по аналогичным вопросам. Следовательно, потребности создания законов исходят из самих потребностей международной интеграции, соразмерности между правом Вьетнама и зарубежных стран. Практика последних лет показывает, что множество законов требует изменений или дополнений вследствие международной интеграции.

Особого внимания заслуживает порядок подготовки плана создания законов. Согласно вьетнамскому законодательству план принимается Национальным собранием. Этому предшествует длительная подготовительная работа, в рамках которой Национальное собрание взаимодействует с другими органами (особенно, Правительством), организациями и отдельными лицами. Это взаимодействие в ходе законотворческого планирования выглядит следующим образом:

План создания законов предлагается различными субъектами, включая: субъектов права законодательной инициативы (субъекты права внесения законопроектов или предложений о законах) в силу ст. 87 Конституции Вьетнама от 1992 г.;⁴ министерства, органы министерского уровня и органы при Правительстве; другие государственные органы, общественные и иные организации и отдельных лиц. При обнаружении потребностей создания, изменения и дополнения законов указанные субъекты могут направить в компетентные государственные органы свои предложения для составления плана создания законов, в том числе:

– Право внесения предложений о создании законов в Национальное собрание через Постоянный комитет Национального собрания (далее — Постоянный комитет) принадлежит субъектам внесения законопроектов в Национальное собрание, включая Президента государства, Постоянный комитет, Совет национальностей, комитеты и депутатов Национального собрания, Правительство, Верховный народный суд, Верховную народную прокуратуру, Отечественный фронт Вьетнама и его членские организации; право внесения предложений о законах

в Национальное собрание через Постоянный комитет принадлежит только депутатам Национального собрания⁵.

Закон Вьетнама определяет содержание этих предложений следующим образом: а) В предложении о создании закона должны содержаться объяснение необходимости создания акта (четкое определение причин, требующих создания нового закона или изменения, дополнения действующего закона); предмет и сфера регулирования акта (установление общественных отношений, которые предлагается регулировать, и органов, организаций и отдельных лиц, которые являются субъектами данных отношений); основная идеология, политика и общее содержание акта; предлагаемые человеческие ресурсы и условия обеспечения разработки акта; отчет о предварительной оценке воздействия акта; предлагаемое время внесения акта в Национальное собрание для его рассмотрения и принятия. б) В предложении о законе должны содержаться только объяснение необходимости создания акта; предмет и сфера его регулирования (предложение о создании закона и предложение о законе далее именуется *предложениями о законодательной инициативе*).

– Органы, организации и отдельные лица могут направлять свои предложения о создании законов в министерства или органы министерского уровня, управляющие соответствующими отраслями. При невозможности определения конкретного адресата (министерства или другого органа) они направляют свои предложения в Министерство юстиции, несущее ответственность за направление данных предложений в заинтересованные министерства и органы министерского уровня. В предложениях органов, организаций и отдельных лиц должны быть четко указаны необходимость создания акта, предлагаемое основное содержание акта⁶.

– Министерства, органы министерского уровня и органы при Правительстве составляют предложения о создании законов по отраслям и сферам их ведения на основе предложений своих структурных подразделений и предложений органов, организаций и отдельных лиц в силу законодательства Вьетнама⁷; размещают тексты разъяснительного доклада о предложениях о создании

⁵ Khoản 1 Điều 23 Luật của Quốc hội Việt Nam số 17/2008/QH12 ngày 03/6/2008 về “Ban hành văn bản quy phạm pháp luật”.

⁶ Điều 1 Nghị định số 24/2009/NĐ-CP ngày 05/3/2009 của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

⁷ Khoản 2 Điều 2 Nghị định số 24/2009/NĐ-CP ngày 05/3/2009 của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

⁴ Hiến pháp Việt Nam năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001).

законов и доклада о предварительной оценке воздействия акта в интернете на своих официальных сайтах не менее, чем на 20 суток, чтобы органы, организации и отдельные лица могли сформулировать свое мнение.

- Правительство в соответствии с его ведением составляет предложение о плане создания законов для внесения в Постоянный комитет; а также высказывает свое мнение о предложениях компетентных субъектов о законодательной инициативе. На основе предложений министерств, органов министерского уровня и органов при Правительстве, результатов оценки этих предложений Консультативным советом, а также мнений органов, организаций и отдельных лиц *об этих предложениях, размещенных в интернете на официальных сайтах Министерства юстиции и Правительства*, Министерство юстиции составляет проект предложения Правительства о плане создания законов. На основе мнений органов, организаций и отдельных лиц об этом проекте, размещенном в интернете на официальных сайтах Министерства юстиции и Правительства, Министерство юстиции осуществляет его редактирование и совершенствование для внесения в Правительство. По результатам заседания Правительства, Министерство юстиции при согласовании с Аппаратом Правительства совершенствует предложения Правительства. Министр юстиции по поручению Председателя Правительства от имени Правительства докладывает Постоянному комитету об этих предложениях.

- - Перед направлением предложений о законодательной инициативе в Постоянный комитет все иные компетентные субъекты должны направить эти предложения в Правительство, чтобы оно высказало свое мнение. Аппарат Правительства несет ответственность за сбор предложений и направление их в Министерство юстиции, отвечающее за исследование и подготовку мнения Правительства об этих предложениях. Министерство юстиции делает доклад Председателю Правительства, после чего по его поручению министр юстиции выступает перед Постоянным комитетом от имени Правительства с мнением Правительства о данных предложениях.

Не позднее 01 марта предшествующего года (не позднее 01 августа первого года созыва Национального собрания) предложения о законодательной инициативе должны быть внесены в Постоянный комитет для составления проекта ежегодного плана создания законов (проекта плана создания законов на весь период созыва Национального собрания); а также в Правовой комитет Национального собрания (далее — Правовой

комитет) для правовой экспертизы. Правовой комитет при согласовании Совета национальностей и комитетов Национального собрания несет ответственность за организацию правовой экспертизы предложений о законодательной инициативе. Содержание правовой экспертизы должно включать оценку необходимости создания акта, предмета и сферы регулирования акта, основной политики акта, согласованности, осуществимости, приоритетной очередности и условий для создания и исполнения акта.

На основе внесенных компетентными субъектами права предложений о законодательной инициативе и доклада Правового комитета о результатах правовой экспертизы, Постоянный комитет (при содействии Правового комитета и заинтересованных органов и организаций) составляет проект плана, который представляется в Национальное собрание для рассмотрения. *Он должен быть размещен в сети интернет на официальном сайте Национального собрания. Хотя, к сожалению, конкретная цель этого размещения (обсуждение, сбор мнений и т.п.) во вьетнамском законодательстве не закреплена.*

Национальное собрание рассматривает и принимает предлагаемый план в следующем порядке: Представитель Постоянного комитета выступает с пояснительной запиской о проекте плана. Национальное собрание обсуждает его на пленарном заседании. Предварительно он может быть обсужден на заседаниях групп депутатов Национального собрания. После обсуждения и формулирования Национальным собранием мнения о предлагаемом плане под руководством Постоянного комитета Правовой комитет, Министерство юстиции и заинтересованные органы (организации) осуществляют исследование, учет и редактирование проекта резолюции Национального собрания о плане, и подготовку разъяснительного доклада об учете и редактировании данного проекта резолюции. После слушания разъяснительного доклада Постоянного комитета о ходе обсуждения Национальным собранием и редактирования Постоянным комитетом проекта резолюции Национального собрания об указанном плане Национальное собрание голосует за принятие данного плана в форме резолюции Национального собрания. Данная резолюция считается принятой, если за ее принятие проголосовало большинство депутатов Национального собрания.

После принятия Национальным собранием указанной резолюции Постоянный комитет (при содействии Правового комитета) должен осуществить руководство и организацию реализации плана создания законов, включая: 1) назначение субъекта внесения законопроекта в Национальное собрание; органа/органов правовой экспертизы законопроекта (в случаях, если По-

стоянный комитет является органом, представляющим законопроект в Национальное собрание, Национальное собрание определяет орган (органы) правовой экспертизы, или создает Временный комитет, ответственный за правовую экспертизу); 2) образование комитета разработки законопроекта в соответствии с законодательством; 3) определение графика создания законопроекта и конкретных средств и методов, обеспечивающих создание закона. В необходимых случаях Постоянный комитет принимает решение о корректировке плана и должен доложить об этом Национальному собранию на ближайшей сессии Национального собрания.

Итак, стадия планирования законотворчества во Вьетнаме детализирована и регламентирована подробнейшим образом. Процесс планирования строится на основе сформулированных политических, экономических, социальных задач, интересов обороны и безопасности страны и обеспечении основных прав и обязанностей граждан, происходит в рамках подробно разработанных процедур детально определенных задач субъектов законотворчества, что приводит к повышению их ответственности в законотворческой деятельности. Основы и последовательность планирования вьетнамского законотворчества, закрепляющихся на законодательном уровне, и формирование единого плана, на основе которого будет определяться очередность и обязанность разработки и внесения законопроектов компетентными субъектами (Постоянным комитетом, Правительством, Верховным народным судом, Верховной народной прокуратурой и иными субъектами), позволяют выстроить законотворческую вертикаль, сконцентрировать усилия всех участников законотворчества на перспективных стратегических направлениях, а также придать выполнению планов общеобязательный характер. Единый план создания законов Национальным собранием также требует согласования с ним правотворческой деятельности государственных органов и/или организаций, что нацеливает их на формирование собственных планов разработки проектов законов и подготовки других нормативно-правовых актов.

План создания законов представляет собой центр законотворческой деятельности Национального собрания, его органов и депутатов, субъектов права законодательной инициативы и других заинтересованных органов и организаций. План на весь период созыва Национального собрания задает параметры развития законодательства, находящие отражение в ежегодных планах, проецирует реализацию основных правовых задач и тенденции развития соответствующих сфер общественных отношений, сосредоточен на стратегическом правовом результате и ориентирован как на актуальные, так и потенциальные потребности общественного развития.

Ежегодный план связан с осуществляемой в течение соответствующего года законотворческой деятельностью и направлен на осуществление предлагаемых стратегических правовых задач, конкретизацию способов их решения, что позволяет более своевременно реагировать на изменяющиеся условия общественной жизни, сосредоточивая внимание на промежуточном результате законотворческой практики.

Новая, важная особенность законотворческого процесса (в том числе составления предложений о создании законов и правовой экспертизы этих предложений) в соответствии с действующим законодательством Вьетнама — это оценка политического воздействия проекта закона. Она имеет большое значение в законотворческой деятельности в общем и законотворческом планировании в частности, в первую очередь, приводя к обеспечению осуществимости принимаемого закона. На этапе представления предложений о законодательной инициативе и их правовой экспертизе важную роль играет предварительная оценка воздействия законопроектов. Она помогает субъектам права предложений о законодательной инициативе, Национальному собранию, его депутатам рассчитывать проблемы, которые могут возникнуть в будущем, чтобы предложить необходимые пути решения для обеспечения эффективного продвижения плана создания законов после его принятия. От Правительства практически зависит весь процесс планирования законотворческой деятельности, поскольку отсутствие мнения Правительства не дает возможности внесения того или иного предложения о законодательной инициативе на рассмотрение Национального собрания. Это связано с тем, что: «Правительство лучше других субъектов власти информировано о том, какое законодательное обеспечение необходимо для проводимой им политики и каковы текущие потребности в изменении законодательства»⁸.

Можно сказать, что предложения о законодательной инициативе обдумываются и рассматриваются в различной последовательности, различными субъектами. В первую очередь, это касается права вносить предложения о плане, которое позволяет обнаружить потребности создания законов на всех уровнях, т.к. принадлежит различным субъектам. Так, структурные подразделения (Постоянный комитет, Совет национальностей и комитеты) Национального собрания и его депутаты активно исследуют потребности создания актов; исполнительные органы в процессе непосредственного всестороннего управления общественной жизнью и непосредственной реализации правовых

⁸ Селезнев Г.Н. Вся власть - закону!: Законодательство и традиции указного права в России. М., 1997. С. 25.

актов Национального собрания обнаруживают потребности создания новых актов или изменения и дополнения действующих; правоохранительные органы (Верховный народный суд, Верховная народная прокуратура) в процессе применения права способны обнаружить недостатки действующей правовой системы; общественно-политические организации (партийная, крестьянская, женская, молодежная; Отечественный фронт Вьетнама), отражающие значительную часть интересов соответствующих групп населения, знают потребности правового регулирования; субъекты, подлежащие правовому воздействию, также могут обнаружить потребности создания актов, потому что они непосредственно должны осуществлять их правовые положения или имеют права, обязанности и интересы, связанные с этими актами. Определяя широкий перечень субъектов права предложения о законодательной инициативе, вьетнамское право не только обеспечивает демократизацию в законотворческой деятельности, но и осуществляет сбор множества мнений, что повышает качество этой деятельности, позволяет придать плану всесторонний характер, высокую рациональность, избежать односторонности и субъективности.

В целом планирование вьетнамского законотворчества позволяет: оптимизировать деятельность законотворческих органов, т.е. привести в соответствие реальные возможности Национального собрания и объем предложений о законодательной инициативе; своевременно сконцентрировать усилия правотворческих, правоприменительных органов, научных и общественно-политических организаций; улучшить качество принимаемых законов.

Однако, к сожалению, на практике качество плана зачастую обеспечивается недостаточно: 1) правопрядок законотворческой деятельности является недостаточно строгим, план создания законов не обеспечивает дисциплину, законопроекты произвольно включаются в план или исключаются из плана, а демократизм законотворческой деятельности оказывается формальным⁹; 2) план не совсем соответствует реальности, из-за невысокой стабильности ежегодного плана приходится ежегодно корректировать план на весь период созыва Национального собрания; 3) реализуемость плана недостаточна — он выполняется с нарушением сроков, количество принятых законопроектов всегда меньше числа законопроектов, включенных в план, что снижает его предсказуемость. Имеют место случаи, когда график разработки только что включенных в план проектов сразу подвергается корректировке (например,

проекты законов «О городах», «Об изменении, дополнении некоторых статей закона о налоговом администрировании» и т.д.)¹⁰; 4) существуют законы, которые срочно требуют подготовки и принятия либо внесения изменений и дополнений для своевременного удовлетворения требований общества, однако остаются без достаточного внимания законодателя и не включаются в обязательную программу плана или неоднократно исключаются из нее (такие законы как Трудовой кодекс, закон «О страховании вкладов», закон «О государственных инвестициях», Земельный закон и др.); 5) внесение предложений о создании законов и составление ежегодного плана иногда носят субъективный характер: имеют место случаи, когда вносятся предложения, далекие от осуществления, не учитывающие условия для разработки и представления законопроектов (основные направления политики, графики осуществления и наличие человеческих ресурсов для разработки и представления законопроекта)¹¹.

Установленное Конституцией Вьетнама право законодательной инициативы ограничивается закрепленным в законе Вьетнама правом предложения о законодательной инициативе (право внесения в *Постоянный комитет предложений о создании законов и предложений о законах*). Конституция Вьетнама дает компетентным субъектам *право внесения в Национальное собрание законопроектов* (предложений о законах) и поручает закону только определение процесса и процедуры осуществления такого права. Но, закон Вьетнама закрепляет право этих субъектов внести в *Постоянный комитет предложения о создании законопроектов* (предложения о законах). *По сути право внесения законопроектов и право внесения предложений о создании законов различны, т.к. первое является активным правом субъекта, предоставляющего в Национальное собрание подготовленный законопроект для рассмотрения и принятия решения Национальным собранием, а второе носит характер обращения за разрешением подготовить законопроект.*

Постоянный комитет рассматривает предложения о законодательной инициативе и составляет проект плана создания законов, который представляется в Национальное собрание. В процессе рассмотрения и принятия решения, являясь ответственным органом, Постоянный комитет теоретически может согласовать или не согласовать внесение того или иного предложения в план. И

⁹ Trần Ngọc Đường. Hoạt động lập pháp của nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII / http://www.nclp.org.vn/nha_nuoc_va_phap_luat/ly-luan-ve-nha-nuoc/hoat-111ong-lap-phap-cua-nhiem-ky-quoc-hoi-khoa-xii.

¹⁰ Tờ trình Quốc hội số 136/TT-UBTVQH13 ngày 15/5/2012 của UBTVQH về dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2013, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2012 và nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII. Tr. 2.

¹¹ Báo cáo số 114/BC-CP ngày 03/7/2009 của Chính phủ Việt Nam về kiểm điểm công tác xây dựng và trình dự án luật, pháp lệnh. Tr. 4.

даже если данные предложения войдут в проект плана к рассмотрению и принятию Национальным собранием, то они могут быть исключены после формулирования мнения Национального собрания, которое во многом определяется Постоянным комитетом. Вьетнамское законодательство не определяет критерии, на основе которых Постоянный комитет принимает решение о невнесении конкретного предложения в предлагаемый план создания законов. Если предложение не внесено в проект плана, субъект, внесший данное предложение, не имеет права защитить его перед Национальным собранием. С другой стороны, в силу закона Вьетнама законопроект официально разрабатывается и представляется в Национальное собрание тогда, когда его название было включено в ежегодный план и план на весь период созыва Национального собрания. Вопрос, который остается открытым, заключается в следующем: *разработка включенного в планы законопроекта — это право или обязанность компетентного субъекта?*

Другой недостаток, касающийся деятельности компетентных субъектов в условиях, когда план создания законов считается центром законотворческой деятельности, состоит в том, что Национальное собрание и его органы постоянно находятся в состоянии ожидания субъектов права законодательной инициативы (в основном Правительства), т.к. если законопроекты не вносятся в Национальное собрание в установленное время, Национальное собрание и его органы вынуждены бездействовать, а потом сталкиваются с недостатком времени для проведения работ. В месячной программе своей деятельности Постоянный комитет всегда должен учитывать, внесут ли компетентные субъекты, законопроекты, успеют ли ответственные органы осуществить правовую экспертизу. Несмотря на то, что Правительство является субъектом, вносящим большинство законопроектов в Национальное собрание, оно само находится в состоянии ожидания министерств и органов министерского уровня, которые являются органами, ответственными за разработку законопроектов.

Вышеуказанные недостатки стадии планирования законотворческой деятельности имеют различные причины. Основной причиной является недостаточность научного характера деятельности по составлению плана создания законов. Установление потребности в создании законов часто исходит из субъективных представлений. Недостаточными являются практические исследования и оценки общего характера, учитывающие значимость той или иной потребности в соотношении с другими сферами. Ограничено стратегическое видение, поэтому во многих случаях субъекты видят только потребность глобального характера и спешат внести предложения в план. Кроме того, законодатель-

ство и наука о законотворчестве еще не создали систему научных критериев для установления приоритетной очередности законов. Сами органы, ответственные за принятие и выбор предложений для внесения в план, также не имеют достаточных условий и возможностей для точной оценки потребностей создания законов, поэтому нередко выбор предложений носит субъективный или случайный характер, осуществляется механически или ориентируется на авторитет разработчика. Вьетнамское законодательство не закрепляет положения об ответственности компетентных субъектов в процессе законотворческого планирования, поэтому их обязанности не являются достаточно жесткими. Нормативно закреплена необходимость участия специалистов и ученых только в стадии составления предложения Правительства о плане создания законов¹², но количество членов Консультативного совета об этом предложении и механизм работы данного совета конкретно не определены. Существуют и другие причины, такие как недостатки процедуры составления плана (например, отсутствие учета мнения общественности и участия специалистов, ученых в правовой экспертизе и составлении Постоянным комитетом предлагаемого плана), отсутствие механизма проведения общественной экспертизы, которая значительно расширяет возможности участия общественности в процессе подготовки и принятия законов.

Из проведенного исследования можно сделать вывод, что планирование законотворчества во Вьетнаме должно основываться на идеологии, генеральной линии и политики Коммунистической партии Вьетнама, социально-экономическом развитии, интересах обороны и безопасности страны, исходить из практических потребностей деятельности по управлению страной, учитывать возможности финансовых и человеческих ресурсов и т.д. При этом необходимо четко определить приоритетный порядок по конкретным критериям проектов генерального, долгосрочного плана всего созыва Национального собрания и ежегодного плана для обеспечения научности и осуществимости плана.

Для обеспечения реальности и эффективности плана компетентные органы (организации) должны преодолеть субъективность и поверхностный характер при составлении предложений и планов, придерживаться принципа включения в планы только законопроектов, предложения по которым сопровождаются подробными разъяснениями при строгом соблюдении требований, установленными вьетнамским законодательством. В процессе согласования проекта ежегодного плана между органами Правительства, другими

¹² Điều 7 Nghị định số 24/2009/NĐ-CP ngày 05/3/2009 của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

компетентными субъектами права предложений о законодательной инициативе и органами Национального собрания необходимо преодолеть субъективность, практику составления плана по желанию, недооценку необходимости и возможности разработки и принятия законов. Органы Правительства, другие субъекты права предложений о законодательной инициативе при согласовании с компетентными органами в составлении проекта ежегодного плана создания законов должны более настойчиво отстаивать свою позицию; не должны вносить предложения тогда, когда нет достаточных оснований, подтверждающих необходимость создания или политическую целесообразность или наличие человеческих ресурсов и времени для разработки и представления законопроектов.

Необходимо укрепление правопорядка в законотворческом планировании путем внесения во вьетнамское законодательство более четких обязанностей компетентных субъектов при планировании законотворческой деятельности и закрепления ответственности этих субъектов при нарушении ими порядка законотворческого планирования. В частности, необходимо разработать и принять положения об ответственности органов, которые составляют проект плана за соблюдением времени внесения законопроектов в компетентные органы, требований закона Вьетнама к законопроектам, вносимым в план; положения о критериях, на основе которых Постоянный комитет принимает решение о невнесении того или иного предложения в проект плана; а также положения о механизме, который позволит субъектам, представившим предложения о законодательной инициативе, защитить их перед Национальным собранием в случаях, когда Постоянный комитет не внесет данные предложения в проект плана. Важно четко определить обязанности и взаимосвязь между субъектами в процессе составления плана создания законов. Это обязанности правовых служб министерств, органов министерского уровня и органов при Правительстве (правовых структурных подразделений других субъектов права предложений о законодательной инициативе) по организации и подготовке предложений о создании законов для представления их в Правительство, взаимосвязь между Правительством и другими субъектами права законодательной инициативы.

Для обеспечения повышения качества правовой экспертизы проекта плана необходимо установить ответственность органов правовой экспертизы за законопроекты, которые не соответствуют требованиям, но были, несмотря на это, внесены Постоянным комитетом в проект плана. Согласно закону Вьетнама доклад о правовой экспертизе предложений о законодательной инициативе, внесенных компетентными субъектами, представляется в Постоянный комитет в стадии со-

ставления им предлагаемого плана. Когда Постоянный комитет представляет этот план в Национальное собрание, экспертиза уже не проводится. Между тем Конституция Вьетнама и закон Национального собрания Вьетнама «Об организации Национального собрания» определяют: Совет национальностей и комитеты Национального собрания должны сделать правовую экспертизу законопроектов, предложений о законах; представить в Постоянный комитет, Национальное собрание свое мнение о плане создания законов¹³. Следовательно, доклад о правовой экспертизе проекта плана создания законов должен быть представлен не только в Постоянный комитет, но и в Национальное собрание, чтобы его депутаты исследовали этот доклад. Кроме того, необходимо разработать и принять положения об учете общественного мнения и о механизме участия специалистов, ученых в составлении Постоянным комитетом предлагаемого плана создания законов и проведении правовой экспертизы. Необходимо нормативное закрепление механизма обязательного проведения общественной экспертизы, в первую очередь порядок учета этой экспертизы должен быть закреплен на законодательной основе.

При обсуждении и рассмотрении плана создания законов Национальное собрание должно располагать достаточным временем для обсуждения не только в группе депутатов Национального собрания, но и в пленарном заседании. Применительно к каждому законопроекту, который предлагается включить в план, Национальному собранию необходимо обсудить, сформулировать мнение о необходимости создания, сферах регулирования, основном содержании и графике подготовки законопроекта. Может быть имело бы смысл считать, что представление плана в Национальное собрание является одновременно и первым обсуждением законопроекта, в ходе которого принимается решение о сферах регулирования и основном содержании законопроекта, чтобы обеспечить основу для его дальнейшей разработки.

В соответствии с законом Вьетнама не позднее 01 августа первого года созыва, предложения о законодательной инициативе должны быть направлены в Постоянный комитет для составления плана создания законов на весь период созыва. Этот срок является слишком коротким для депутатов Национального собрания, желающих осуществить свое право предложения о законодательной инициативе, т.к. почти две трети от общего числа депутатов Национального собрания впервые получает возможность вносить такие предложения (в начале первой сессии созыва после 15 июля, депутаты На-

¹³ Điều 95 Hiến pháp Việt Nam năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001); Điều 21 Luật của Quốc hội Việt Nam số 30/2001/QH10 năm 2001 (sửa đổi, bổ sung năm 2007) về tổ chức Quốc hội.

ционального собрания только подлежат проверке ценза делегатов и начинают знакомиться с работой депутатов). Исходя из этого, а также учитывая значение плана создания законов и возможность его корректировки, имеет смысл рассмотреть вопрос о более гибком времени вне-

сения в Национальное собрание предложений депутатов о законодательной инициативе, позволяющем депутатам более эффективно осуществлять свое право законодательной инициативы вообще и право предложения о законодательной инициативе, в частности.

Библиографический список:

1. Абрамова А.И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 41-50.
2. Селезнев Г.Н. Вся власть — закону!: Законодательство и традиции указного права в России. М., 1997. С. 25.
3. Hiến pháp Việt Nam năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001).
4. Luật của Quốc hội Việt Nam số 30/2001/QH10 năm 2001 (sửa đổi, bổ sung năm 2007) về “Tổ chức Quốc hội”.
5. Luật của Quốc hội Việt Nam số 17/2008/QH12 ngày 03/6/2008 về «Ban hành văn bản quy phạm pháp luật».
6. Nghị định số 24/2009/NĐ-CP ngày 05/3/2009 của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.
7. Tờ trình Quốc hội số 136/TTr-UBTVQH13 ngày 15/5/2012 của UBTVQH về dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2013, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2012 và nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII. — Tr. 2.
8. Báo cáo nghiên cứu sửa đổi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và những vấn đề liên quan tới quy trình xây dựng luật, pháp lệnh (dự thảo ngày 05/04/2008) // Văn phòng Quốc hội, Trung tâm TTTV&NCKH. — Hà Nội, — tháng 4/2008.
9. Báo cáo số 114/BC-CP ngày 03/7/2009 của Chính phủ Việt Nam về kiểm điểm công tác xây dựng và trình dự án luật, pháp lệnh. — Tr. 4.
10. Trần Ngọc Đường. Hoạt động lập pháp của nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII // http://www.nclp.org.vn/nha_nuoc_va_phap_luat/ly-luan-ve-nha-nuoc/hoat-111ong-lap-phap-cua-nhiem-ky-quoc-hoi-khoa-xii.

References (transliteration):

1. Abramova A.I. Aktual'nye problemy planirovaniya zakonodatel'noy deyatel'nosti. // Zhurnal rossiyskogo prava. 2012. № 3. S. 41-50.
2. Seleznev G.N. Vsyta vlast' — zakonu!: Zakonodatel'stvo i traditsii ukaznogo prava v Rossii. M., 1997. S. 25.