**Оглавление**

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ СУЩНОСТЬ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

1. Понятие, принципы и способы правотворчества

2. Проблемы теории правотворчества в классической политико-правовой мысли нового времени: Томас Гоббс

3. Приемы и методы, используемые в правотворческом процессе

ГЛАВА 2. ПРАВОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

ГЛАВА 3. ВИДЫ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

1. Правотворческая деятельность юриста

2. Правотворчество субъектов российской федерации по предметам совместного ведения

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЯ

**Введение**

Право не может существовать без государства, как и государство не существует без права, поскольку правовые формы организации жизни общества присущи только государству. Решающей и завершающей стадией формирования права является правотворчество, выступающее одновременно одним из признаков, отличающих государство от других видов организаций, функционирующих в государственно-организованном обществе. Характер, качество, эффективность правотворческой деятельности государства напрямую зависят от его «правотворческой политики», роли государства в ее осуществлении. Столь тесная связь права и государства в области правотворчества определяет важность исследования категории правотворческая политика, признания ее ведущей формой реализации правовой политики.

Правовая политика современной России, с точки зрения А.В. Малько и К.В. Шундикова, которую разделяет автор настоящей публикации, должна складываться из следующих основных направлений, которые вместе с тем могут считаться формами ее реализации:

правотворческая;

правоприменительная;

правоинтерпретационная;

доктринальная;

правообучающая[[1]](#footnote-1).

Хотя этот список не является исчерпывающим: он может изменяться, корректироваться, дополняться[[2]](#footnote-2).

Правовая политика — это политика, основанная на праве. Будучи осознанной, консолидированной, эта политика воплощается, прежде всего в законах, конституциях, кодексах, других основополагающих нормативно-правовых актах. В литературе отмечается, что правовая политика при всем многообразии характеристик и определений этого явления понимается и воспринимается в обществе именно как политика правотворческая. Это в конечном итоге и побудило автора к работе над настоящей публикацией, поскольку, как справедливо отмечает О.В. Шопина, сегодня, в период формирования единого правового пространства, законодательная власть пристальное внимание обращает на необходимость выстраивания правовой политики в нормотворческой сфере[[3]](#footnote-3).

Правотворчество представляет собой составную часть правотворческой политики, которая вместе с тем шире по объему и включает в себя не только процесс собственно создания, изменения и отмены правовых норм, но и деятельность по формированию и управлению правотворческим процессом (она немыслима без использования государственного воздействия), выработку концепции, идеи правотворчества, приоритетов, целей, задач правотворческой политики. Такая деятельность носит осознанный, рационально-волевой характер, следовательно, в ее основе должна лежать определенная концепция, предполагающая представления о целях правотворческого процесса и методах воздействия на него. Она должна быть направлена на совершенствование системы правовых средств, формирование эффективной системы правовых актов.

Субъектом правотворческой политики может быть как государство, так и различные общественные силы, прежде всего политические институты. Можно говорить о правотворческой политике какого-либо государственного органа — Государственной Думы, Президента РФ, Правительства РФ, о политике партии или лоббистской группы. Государственная правотворческая политика — это не что иное, как государственное воздействие на правотворческий процесс, которое должно быть осмысленным и систематизированным.

Правотворческая форма реализации правовой политики во многом характеризует направленность, стратегические основы правовой политики. Однако абсолютизировать, выделять ее в качестве самой главной формы реализации правовой политики, по мнению О.Ю. Рыбакова, вряд ли обоснованно. Ибо известно, что любые, самые правильные, справедливые, выверенные решения в области правотворчества останутся не реализованными в полной мере, если не будут подкреплены сильной политикой в области правоприменения. Именно в сфере применения права, считает О.Ю. Рыбаков, реализуется содержание, потенциал законодательства, именно здесь наиболее ярко обнаруживается как правовая культура, так и правовой нигилизм, юридическое бескультурье[[4]](#footnote-4).

Однако следует признать, что правоприменение возможно только и единственно при наличии сформированной правотворческой базы, т.е. правотворчество, а равно правотворческая политика имеют первенство во времени по отношению к правоприменению и правоприменительной политике. Без нормативно-правовой базы, созданной в результате правотворческого процесса, сформировавшегося под влиянием правотворческой политики, существование правоприменения даже при должной правоприменительной политике невозможно. В любом случае правотворческая политика предшествует и определяет политику правоприменительную, а поэтому считаем, что лидерство в системе существующих направлений правовой политики Российского государства принадлежит правотворческой форме, которая реализуется, воплощается в научно обоснованном принятии, изменении и отмене уполномоченными субъектами нормативно-правовых актов и нормативных договоров, в формировании внутренне согласованного массива юридических норм, образующих регулятивную основу правовой политики. По справедливому утверждению ученых, основная проблема здесь заключается не в количестве юридических документов, а в том, чтобы они были увязаны в единую систему. А для этого потребуется решение задач правотворческой политики, соблюдение ее принципов и учет приоритетов.

**ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ СУЩНОСТЬ ПРАВОТВОРЧЕСТВА**

**1. Понятие, принципы и способы правотворчества**

Вопросам правотворчества посвящены фундаментальные работы, статьи и учебная литература. В юридической литературе можно встретить множество определений термина «правотворчество».

«Правотворческая деятельность — форма осуществления функций государства путем издания нормативных актов, издания или санкционирования, изменения или отмены юридических норм»; «правотворчество — основное направление социальной деятельности, создающее условие для существования и воспроизводства самого общества»[[5]](#footnote-5); правотворчество — деятельность компетентных субъектов, направленная на издание и совершенствование нормативных актов; «правотворчество — рациональная деятельность, направленная на решение определенных социальных проблем, на достижение определенных целей экономического, политического, социального, экологического характера и т.п.»; «правотворчество — форма осуществления функций государства, состоящая в установлении, изменении или отмене правовых норм»; «правотворчество — одно из основных звеньев механизма регулирования общественных отношений»[[6]](#footnote-6); «правотворчество — организационно-правовая форма деятельности субъектов непосредственного народовластия»; «правотворчество — комплексная деятельность, состоящая из операций, которые являются разновидностью умственной деятельности и каждая из которых выполняется различными способами и методами; правотворчество — организационно оформленная деятельность государства по возведению закона государственной воли путем выявления потребностей в нормативно-правовом регулировании общественных отношений и создания в соответствии с потребностями новых правовых норм, замена и отмена действующих; «правотворчество — специфическая, требующая особых знаний и умений интеллектуальная деятельность, связанная с созданием или изменением существующих в государстве правовых норм»[[7]](#footnote-7).

Таким образом, термин «правотворчество» уже давно используется в отечественной правовой науке. Однако нет единого мнения относительно содержания понятия и сущности такой правовой категории.

К тому же подходы к правовой действительности, претендующие на новизну, неизбежно вызывают необходимость обогащения традиционных юридических понятий, выработки новых общих положений и в связи с этим известной рационализации и развития юридической терминологии.

На этом основании было бы неверно оставить без уточнения понятие «правотворчество».

Уяснение почти любого понятия, прежде всего связано с постижением этимологии термина. Так, термин «правотворчество» включает в себя две части — право и творчество. Первая определяет направленность этого вида деятельности — создание права, правовых норм.

В связи с этим также предопределяется конкретный круг ее субъектов — орган государственной власти или население (народ) в целом. Вторая часть анализируемого термина — творчество, то есть деятельность, направленная на создание материальных и культурных ценностей, как правило, ассоциируется в сознании людей с некой свободной реализацией воли субъектов[[8]](#footnote-8). Особое значение для творчества имеет воображение ума, способности абстрактного мышления, а также внутренней мотивации. Творчество правовых норм, как и любой другой вид творчества, есть некий процесс знания (познания). В то же время творческая активность ума по-разному реализуется в той или иной сфере материальной или духовной культуры. Поэтому выделяют виды познания: житейское, научное, практическое и т.д.

В целом под термином «правотворчество» подразумевается правотворчество в смысле деятельности, особенность которого, по мнению С.А. Пиголкина, состоит в его направленности на создание права, его совершенствование и отмену. «Правотворчество есть возведение государственной воли в закон, ее конструирование в общеобязательные нормативные предписания», — отмечает ученый[[9]](#footnote-9).

Правотворчество — одно из важных направлений работы любого государства. Это специфическая, требующая особых знаний и умений интеллектуальная деятельность, связанная с созданием или изменением существующих в государстве правовых норм. По результатам правотворчества, т.е. по нормативным правовым актам, в том числе по законам, судят о государстве в целом, степени его демократичности, цивилизованности, культурности. Человеческое общество всегда нуждалось в точных и совершенных правовых решениях, в такой деятельности органов государства, в результате которой создаются нормы права, правила поведения граждан и организаций. Одна из важнейших характеристик правотворчества заключается в том, что это государственная деятельность, т.е. деятельность главным образом органов государства. Они принимают, создают нормы права, обязательные для тех, кому они адресованы. Но иногда право создается по уполномочию органов государства общественными организациями (в отечественной правовой системе), непосредственно в результате прямого правотворчества народа (на вече в средневековом Новгороде) или суда (в англосаксонской правовой системе)[[10]](#footnote-10).

Понятие правотворчества (правообразования) обычно употребляется в двух смыслах: образование (происхождение) права; образование отдельного юридического закона или более широкого нормативного правового акта. До настоящего времени не имеет однозначного решения проблема соотношения права и закона.

Существует точка зрения о том, что только государство является единственным и исключительным источником права, которое формируется посредством принимаемых им законов. В данном подходе просматривается понимание равенства между правом и законом.

Более распространенной является другая точка зрения. Она заключается в том, что право как регулятор общественных отношений считается «по меньшей мере относительно независимым от государства и закона или даже предшествующим закону, например, в качестве надисторичного естественного права или в качестве права общественного, социально -и сторически обусловленного, рождающегося в объективных общественных отношениях»[[11]](#footnote-11).

Например, М.Н. Марченко считает, что государство обладает исключительными полномочиями по формированию законов, но не права. «Государство монополизирует законотворческую, а вовсе не правотворческую деятельность, ибо законотворчество и правотворчество, а вместе с ними закон как результат процесса законотворчества и право как продукт правотворчества, согласно развиваемым при таком подходе воззрениям, отнюдь не всегда совпадают».

В то же время он признает, что часть законов носит правовой характер. Критерии, позволяющие делить законы на правовые и внеправовые, а также разграничение права и закона теория пока еще не выработала.

Под правотворчеством условимся понимать вид государственной деятельности, заключающийся в процессе формирования и придания официальной формы в виде закона волеизъявлению, соответствующему интересам большинства населения.

Различают три способа правотворчества:

непосредственная правоустановительная деятельность полномочных государственных органов;

санкционирование государственными органами норм, которые сложились независимо от них в виде обычая (делового обыкновения) или выработаны негосударственными организациями;

непосредственное правотворчество народа, проводимое в форме всенародного голосования (референдума).

Некоторые исследователи обоснованно считают, что из множества используемых юридической наукой категорий только один термин содержит «творческую» составляющую — это «правотворчество».

Из самого понимания сущности демократии следует, что законодательная инициатива должна принадлежать непосредственно народу (как единственному источнику и носителю власти) или выборному представительному органу государства (парламенту — основным предназначением которого является выражение воли народа посредством осуществления правотворческого процесса).

В каждом государстве круг субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, определяется на конституционном и законодательном уровнях. Этот перечень имеет достаточно жесткий ограничительный характер. В противном случае работа национальных парламентов была бы практически парализована и носила хаотический характер от большого количества желающих поучаствовать в этом процессе.

Создание современной теории правотворчества, базирующейся на принципах, отражающих разнообразные аспекты правового бытия, является одной из базовых задач, решение которой позволит устранить некоторые проблемы методологического характера.

Итак, правотворчество представляет собой разновидность государственной деятельности. В отличие от других форм деятельности государства — оперативного управления, правосудия, надзора и контроля, осуществление которых производится на основе действующего в обществе права, — правотворчество непосредственно направлено на создание этого права. Основное его назначение состоит в выработке правовых норм и их дальнейшем совершенствовании (изменении, дополнении, объединении). Результат правотворческой деятельности может также выразиться в отмене (признании утратившими силу) правовых норм. Необходимость такого рода нормативно-правовом регулировании возникает в случае, когда правовые нормы утрачивают свое значение, т.е. фактически прекращают действовать.

Характерным для правотворчества является то, что оно всегда нацелено на образование единой внутренне согласованной системы норм права. В роли нормативных регуляторов общественных отношений нормы права призваны оказывать влияние на эволюцию этих отношений и их гармонизацию в интересах человека. Всякое цивилизованное общество стремится, поэтому к изданию таких правовых решений, которые бы в первую очередь обеспечивали реальное действие прав и свобод граждан, нейтрализовали негативные факторы общественной жизни и усиливали действие факторов позитивных, способствовали прогрессивному развитию общества в целом. От уровня разработанности системы права, эффективности ее функционирования во многом зависит степень демократичности, цивилизованности самого государства.

Весьма важным представляется исследование проблем, вызывающих потребность в правовом регулировании, и выбор таких юридических средств, которые бы в полной мере обеспечивали их решение. При установлении потребности в урегулировании нормами права той или иной социальной проблемы во внимание должны приниматься общественная значимость последней, степень ее остроты, актуальности, а также то, что в качестве единственно возможной формы реагирования — из числа имеющихся методов воздействия — в данном случае может выступить только право.

Результативность любой сколько-нибудь значимой правовой нормы во многом зависит и от того, будет ли найден при ее формировании баланс социальных, национальных, политических интересов; учтены материальные условия жизни общества, уровень активности различных политических сил, состояние отношений между всеми национальными образованиями, населяющими страну, место и роль государства в международно-правовой среде. Определенное влияние на создаваемую норму могут также оказать реально сложившиеся в обществе ценности правовой и политической культуры, социальная психология, обычаи, традиции и т.п.[[12]](#footnote-12)

Правотворческая деятельность основывается на определенных принципах.

Одни авторы относят к принципам правотворчества следующие:

— научность, — демократизм, — непосредственное правотворчество народа, — плановость, — обоснованность, — целесообразность, — объективность, — оперативность, — системность.

К числу наиболее важных из них отнесены: законность правотворчества, научный характер, профессионализм, демократизм, гласность, гуманизм, использование правового опыта.

Законность в сфере правотворчества предполагает следование твердо установленному порядку принятия нормативных правовых актов. Это означает, что все действия по принятию актов должны производиться в строгом соответствии с правовой регламентационной процедурой и в пределах компетенции соответствующего правотворческого органа. Каждый принимаемый нормативный акт не может противоречить актам вышестоящих органов. Обязательным условием является соблюдение формы принимаемого акта (закон, указ, постановление, распоряжение и пр.).

Определенными средствами законность призвана обеспечивать соответствие текущего законодательства Конституции страны. «Конституционными» должны быть, прежде всего законы, как акты высшей юридической силы. Принятие законов, противоречащих положениям Конституции, неизбежно влечет за собой нарушение устоев правового, государства, начал демократизма, гуманизма, а требование о соблюдении таких законов превращается в формальность. Отстаивая принцип соответствия законов Конституции, следует, однако, учитывать, что он имеет значение только тогда, когда сама Конституция законна.

Научный характер правотворческой деятельности выражается в требовании, которое сводится главным образом к тому, чтобы проект нормативного акта готовился на основе имеющихся достижений науки, в первую очередь юридической. Использование научных выводов позволяет правовую действительность значительно приблизить к фактическим отношениям и при регулировании этих отношений учитывать назревшие потребности общественного развития, его объективные закономерности.

Принцип профессионализма непосредственно направлен на повышение качества правотворческой деятельности, эффективности принятия правовых решений. Он проявляется в обязательном участии на всех стадиях правотворческого процесса высококвалифицированных специалистов, обладающих опытом и знаниями в определенной области общественной жизни и имеющих специальную профессиональную подготовку (юристы, экономисты, социологи, политологи и др.). Данный принцип к тому же предполагает, чтобы каждый из участников, задействованных в работе, связанной с правотворчеством, владел приемами этой работы и выполнял ее на достаточно высоком уровне. Прежде всего, это касается депутатов, призванных обеспечивать принятие законов. В отношении последних необходимо, чтобы все они проходили соответствующую общеправовую подготовку.

Демократизм как принцип правотворчества подразумевает учет общественного мнения и отражение его в принимаемых нормативных решениях. Он может быть выражен в непосредственном участии населения в правотворческом процессе, которое обеспечивается возможностью для граждан обращаться в правотворческий орган с предложениями по совершенствованию законодательства и правом граждан принимать нормативные правовые акты в ходе референдума. Проявлением демократизма является также привлечение широких слоев общественности к обсуждению проектов нормативных правовых актов; установление нормотворческих процедур, носящих подлинно демократический характер; выработка мер, направленных на охрану прав парламентского меньшинства и т.п.

Гласность заключается в открытости обсуждения и принятия нормативных актов, доведении до всеобщего сведения правовых решений. Внедрению принципа гласности в правотворчество во многом способствует пресса. В общественную дискуссию, проводимую на страницах печати по тому или иному проекту, вовлекаются широкие слои населения. Цель таких дискуссий состоит в выявлении многообразных мнений и принятии на этой основе оптимальных эффективных решений. Представителям прессы предоставлена возможность присутствовать на заседаниях правотворческих органов. Поэтому хотя заседания сами по себе не являются публичными, сообщения о них в прессе обеспечивают необходимую гласность. Сложилась практика трансляции таких заседаний по радио и телевидению. Закрытые заседания предусмотрены лишь в отношении актов, принимаемых в интересах обороны, государственной безопасности, охраны государственной тайны. В определенной мере гласность позволяет осуществлять контроль граждан, их объединений, трудовых коллективов за работой государственных органов, снижая тем самым вероятность проявления с их стороны произвольных, волюнтаристских действий.

Принцип гуманизма предполагает направленность нормативного акта на обеспечение реального действия прав и свобод граждан, на удовлетворение их материальных и духовных потребностей. Важное значение имеет то, чтобы издаваемая юридическая норма в равной степени отвечала интересам каждого человека, которого данный институт признает субъектом права и не предусматривала каких-либо дискриминационных мер в отношении той или иной части населения, порождающих произвол и бесправие личности.

Использование правового опыта в правотворчестве позволяет ориентироваться на предложенные отечественной и зарубежной наукой и апробированные правотворческой практикой наиболее эффективные способы создания нормативных актов. Внедряя в свою деятельность все лучшее из накопленного и достигнутого юридической мыслью и юридической практикой, правотворческие органы вместе с тем при работе над конкретным актом не должны выходить за рамки общепризнанных правовых стандартов. Определенной гарантией результативности принимаемых ими правовых решений может служить постоянная связь с правоприменителем.

научность (ибо в процессе подготовки нормативных актов важно изучать социально-экономическую, политическую и иные ситуации, объективные потребности развития общества и т.п.);

профессионализм (заниматься подобной деятельностью должны компетентные люди — юристы, управленцы, экономисты и др.);

законность (данная деятельность должна осуществляться в рамках и на основе Конституции, иных законов и подзаконных актов);

демократизм (характеризует степень участия граждан в этом процессе, уровень развития процедурных норм и институтов в обществе);

гласность (означает открытость, «прозрачность» правотворческого процесса для широкой общественности, нормальную циркуляцию информации).

оперативность (предполагает своевременность издания нормативных актов).

Следовательно, принципы правотворчества — это основополагающие идеи, руководящие начала, исходные положения деятельности, связанной с принятием, отменой или с заменой юридических норм, это ориентир для органов, творящих право.

Правотворчество — богатое по содержанию явление, сложная деятельность по формулированию общих правил поведения. Оно характеризуется неоднородностью.

Таким образом, правотворчество (или иными словами — правотворческий процесс, правотворческая деятельность) — это деятельность по созданию т.е. по разработке, принятию, официальному опубликованию и введению в действие) нормативных правовых актов[[13]](#footnote-13).

**2. Проблемы теории правотворчества в классической политико-правовой мысли нового времени: Томас Гоббс**

Принципиальные проблемы процесса создания права всегда находились в поле зрения политико-правовой науки. Теория правотворчества, созданная еще в советское время, с 90-х годов XX в. развивалась быстрыми темпами, соответственно развитию практики этой деятельности. Полный пересмотр законодательства способствовал научному осмыслению теоретических и отраслевых проблем создания нормативных актов, вопросов как внешней, так и внутренней юридической техники (и формы, и содержания правотворческих процессов).

Следует отметить парадоксальный факт: работы по теории правотворчества, по отраслевым проблемам создания и совершенствования законодательства исчисляются тысячами, сама теория правотворчества является уже достаточно разработанной, но практически отсутствует историко-теоретический фундамент данной части научного знания. Это объясняется тем, что история классической политико-правовой мысли в советское время в основном рассматривалась только в качестве объекта критических исследований (за исключением марксизма и некоторых эгалитарных и утопических теорий); с 90-х же годов XX в. основное внимание уделялось практическим проблемам правотворчества; поэтому история этой частной научной теории исследована относительно слабо. А между тем следует отметить, что помимо собственно исторического интереса идеями многовековой давности могут быть обогащены даже современные общетеоретические подходы.

В истории развития учения о правотворческой деятельности государственной власти принципиальное значение имеет Новое время. В период буржуазных революций начался поиск новых оснований легитимности государственной власти, была разработана договорная теория, с позиций которой многие проблемы политико-правовой науки приобрели почти современную постановку. Немаловажное значение отводилось и правотворчеству, которое понималось как деятельность, осуществляемая образованной договорным путем государственной властью в соответствии со справедливыми началами организации общества. Еще Г. Гроций, первый крупный буржуазный мыслитель, указывает на издание законов как на существенную составляющую деятельности государства. Законодатель вправе отменить любой закон в государстве, правда, делать это надо только по серьезному основанию, чтобы не погрешить против «правил правительственной справедливости». Проблемы правотворческой деятельности, ее принципы Г. Гроций системно не обсуждает, но у него есть немало интересных замечаний, характеризующих взгляды античных и средневековых авторов на проблемы правового регулирования различных отношений, на соотношение в этом процессе обычных, религиозных норм, предписаний различных государств.

У следующего выдающегося представителя классической политико-правовой мысли Нового времени Томаса Гоббса, также сторонника договорной и естественно-правовой доктрин, мы находим уже достаточно разработанные методологические подходы к осуществлению правотворческой деятельности государственной власти. В трактатах «О гражданине» (1642) и «Левиафан» (1651) он обращается к различным проблемам правотворчества, много рассуждает о пределах законотворческой деятельности, говорит о необходимости ясности права, доведения содержания принимаемых законов до сведения населения и знания законов как об обязательной предпосылке реализации права.

Т. Гоббс отмечает важность законодательной деятельности в государстве. Одним из важнейших полномочий суверена, образованного в результате общественного соглашения, является издание законов[[14]](#footnote-14). Первая задача верховной власти — сохранение внутригосударственного мира; предупреждение ссор, возникающих из разных представлений людей о справедливости, наилучшим образом достигается установлением общих для всех правил. Поэтому обязанностью верховной власти является установление гражданских законов, которые есть требования того, кто обладает в государстве верховной властью. Законы государства, таким образом, являются требованиями, касающимися действий граждан в будущем, предъявляемыми сувереном.

Свобода граждан, отмечает Т. Гоббс, состоит не в том, чтобы на них не распространялись государственные законы, и не в том, чтобы обладающие верховной властью в государстве не могли издавать любые законы. Все действия и поступки граждан никогда не охватываются законами, да и не могут быть предусмотрены в силу своего разнообразия. Поэтому существует почти бесконечное множество того, что и не требуется законом, и не запрещается им, но что каждый волен делать или не делать по собственному усмотрению. Каждый должен пользоваться своей свободой, свобода должна пониматься как часть естественного права, предоставляемая гражданам гражданскими законами. Задача законов состоит не в том, чтобы удержать людей от всяких произвольных действий, а в том, чтобы люди не повредили бы самим себе своими собственными необузданными желаниями и неосторожностью, «подобно тому, как изгороди поставлены не для того, чтобы остановить путешественников, а для того, чтобы не дать им сбиться с дороги». В более раннем произведении Т. Гоббса «О гражданине» при выражении этой же мысли используется следующая метафора: «Подобно тому, как вода, запертая со всех сторон берегами, застаивается и портится, а, оказавшись на открытом пространстве, разливается и свободнее течет туда, где находит для этого больше путей, так и граждане, если бы они ничего не делали без приказания законов, впали бы в апатию, но, если бы они поступали вопреки законам во всем, государство бы разрушилось; и чем больше остается не предусмотренного законами, тем больше у них свободы. Обе крайности опасны: ведь законы придуманы не для прекращения человеческой деятельности, а для ее направления, подобно тому, как природа создала берега не для того, чтобы остановить течение реки, а чтобы направлять его. Мера этой свободы должна определяться благом граждан и государства». Следует отметить, что эта позиция представляется более конструктивной, нежели взгляды некоторых представителей европейского либерализма XIX в., соответствии с которыми государство не вправе принудительно направлять деятельность человека.

Закон, по мнению Т. Гоббса, плох, когда он не выполняет своей истинной задачи. Можно было бы думать, что закон хорош, когда он выгоден суверену, хотя бы он не был нужен народу, но это не так. «Ненужные законы суть не хорошие законы, а ловушки в целях сбора денег, излишние там, где права суверенной власти признаны, и недостаточные для защиты народа там, где эти права не признаны». Поэтому противоречит долгу правителей устанавливать большее число законов, чем это необходимо для блага государства и граждан. Надо иметь в виду и то, что обычно люди совершают свои поступки не на основании знания законов, а на основании естественного разума. Там, отмечает Т. Гоббс, где законов слишком много, что их нельзя все упомнить, тем более если они запрещают то, чего естественный разум не запрещает, люди неизбежно по незнанию законов и без всякого дурного намерения запутываются в них, как в сетях, «вопреки той не приносящей вреда свободе, которую правители обязаны сохранить гражданам в силу естественного закона». Проблема постоянно разрастающегося законодательства (в объеме, который Т. Гоббс, по всей видимости, и представить себе не мог), тревожит и современных авторов; по крайней мере, нередки по разным поводам высказываемые утверждения о том, что известное правило «незнание закона не освобождает от ответственности» давно уже превратилось в фикцию. Закон должен быть понятным, это, по Т. Гоббсу, зависит не столько от его содержания, сколько от объявления причин и мотивов издания закона — ведь когда известно намерение законодателя, легче понять закон. Т. Гоббс высказывается в пользу краткости законов. Многословие не необходимо, так как, по его выражению, все слова двусмысленны и умножение слов есть также умножение двусмысленности.

Сомнения, возникающие в содержании закона, должны устраняться в процессе судебного толкования. Толкование необходимо, так как писаные законы в случае их краткости легко могут быть ошибочно поняты из-за различного значения одного или двух слов; если же они пространны, они тем более темны из-за различного значения многих слов. Поскольку симпатии Т. Гоббса находятся на стороне монархии, он, указывая на ее преимущества, говорит и о том, что в монархических государствах значительно лучше обстоит дело и с созданием законодательства. Критикуя демократические государства, Т. Гоббс указывает, что там, где верховная власть по изданию законов принадлежит «собраниям, законы неустойчивы и меняются в зависимости оттого, что на собрание явится сегодня больше сторонников одной партии, а завтра — другой; так что законы там носятся туда и сюда, как на волнах».

Таким образом, можно видеть, что постановка ряда теоретических проблем правотворческой деятельности не просто созвучна современности, но и достаточно развернуто, в связи с общефилософскими и общетеоретическими позициями мыслителя. Заслуги Т. Гоббса в разработке вопросов теории правотворчества должны быть известны (просмотр научной литературы по правотворчеству показывает, что это далеко не так). Качество современной правотворческой деятельности (и, прежде всего законотворческой) в целом позволяет осуществлять государственно-правовое управление обществом; тем не менее качество отдельных нормативно-правовых актов оставляет желать лучшего[[15]](#footnote-15). Подвергая анализу опыт классических мыслителей, можно видеть, что они в первую очередь старались разрешить наиболее принципиальные вопросы, раскрыть сущность правотворческой деятельности в системе общей концепции государственно-правового регулирования общественных отношений, в том числе и с точки зрения определения пределов и способов правового регулирования. Ясное понимание концептуальных вопросов правотворческой деятельности, как представляется, будет способствовать повышению эффективности законодательства.

**3. Приемы и методы, используемые в правотворческом процессе**

При выработке правовых норм, издании нормативных актов используются определенные правила и приемы. Их совокупность образует юридическую технику. Уровень юридической техники свидетельствует о правовой культуре. Главным в юридической технике выступает терминология. К средствам юридической техники относится юридическая конструкция, т.е. построение нормативного материала (например, состав преступления).

Происходящие в стране реформы во многих сферах общественной жизни предъявляют очень высокие требования к качеству правотворчества, однако быстрые темпы проведения некоторых реформ порождают принятие актов низкого качества, недостатки и упущения в законодательстве.

Проблема юридической техники как самостоятельная научная проблема не нова, к ее изучению серьезно приступили еще в прошлом столетии. Родоначальником юридической техники считают немецкого юриста XIX в. Рудольфа Иеринга, некоторые из разработок которого актуальны и по сей день. Многое в этой сфере сделано отечественными дореволюционными юристами, такими, как Е.В. Васьковский, В.Д. Катков, П.И. Люблинский, Н.С. Таганцев. Интерес к юридической технике был высок и в советский период.

В последние годы в российской правовой литературе появился ряд новых исследований, посвященных проблемам юридической техники, среди которых можно назвать труды Д.А. Керимова, Д.А. Ковачева, В.М. Баранова, Ю.А. Тихомирова и др. Однако полноценная теория юридической техники в нашей стране еще не создана, отсутствует устоявшееся определение юридической техники, ее составных элементов, роли и места в правовой сфере.

Требует самостоятельного научного исследования проблема нормативности дефиниций. Нуждаются также в разработке вопросы об особенностях подготовки отраслевых и межотраслевых актов, соотношения норм общего и специального законодательства, конкуренции нормативных правовых актов.

Юридическая наука не может обойти вниманием и проблему так называемых технических терминов. Практика последних лет свидетельствует об их активном использовании в текстах нормативных правовых актов. Фактически общепризнано, что такого рода предписаниям не должна придаваться сила юридически обязывающей нормы, однако сейчас они часто включаются в текст законов и других нормативных правовых актов. Между тем данные термины следует употреблять в значении, которое выработано для них соответствующей отраслью знания.

Распространенная в настоящее время практика «точечного» законодательства порождает необоснованный рост массива законодательных актов, нарушает требования принципа системности построения структуры законодательства, порождает юридические коллизии и противоречия, создает возможность неоднозначного толкования нормативных правовых актов.

Среди приемов выражения законодательной воли выделяют абстрактный прием — когда вся совокупность возможных юридических фактов охватывается обобщенным родовым понятием; казуистический прием, при котором фактические обстоятельства даются перечислением или путем указания на конкретные индивидуальные признаки.

При совершенствовании правотворчества необходим учет общественного мнения, сочетание демократизма с профессионализмом, проведение правовых экспериментов, знание юридической техники, а также научная обоснованность.

Под законодательной техникой следует понимать совокупность правил, средств и приемов, используемых при выработке правовых норм, издании нормативных актов и последующей их систематизации.

Под юридической техникой понимается совокупность правил, средств и приемов формулирования, вынесения и обработки индивидуальных правовых актов. Важная роль в юридической технике отводится терминологии, реквизитам, структуре.

Говоря о качестве нормативного акта, следует иметь в виду не только его юридическую, социальную и политическую характеристики, но необходимо обращать внимание и еще на одно немаловажное обстоятельство — цена закона. Она включает в себя два вида расходов:

первый — связан с бюджетными (и не только) затратами на его подготовку в ходе прохождения стадий нормотворческого процесса;

второй — связан с целевыми бюджетными расходами государства на обеспечение реализации его положений. Российская Федерация (в 2007 г. ее бюджет составил около 130 млрд. долл.) пока еще экономически не в состоянии обеспечить полную реализацию всех действующих федеральных законов. Следует отметить, что в 2002 г. бюджет страны (его объем составлял около 50 млрд. долл.) должен был быть в три раза больше, чтобы в полном объеме мог финансироваться правореализующий процесс.

Расходы, связанные с принятием только федеральных законов Российской Федерации, весьма значительны. Например, в течение 2007г. в Государственную Думу было внесено 1265 законопроектов. Лишь каждый шестой из них был рассмотрен в нескольких чтениях. Из числа рассмотренных законов каждый третий был только принят, т.е. лишь 191 законопроект из общего числа стал действующим законом (это чуть более 16%). В практике других государств наблюдается прямо противоположная картина. Например, в Финляндии (2007г.) из двухсот с небольшим законопроектов парламент отклонил всего четыре, т.е. более 95% поступивших законопроектов стали законами.

Авторами примерно 20% поступающих ежегодно законопроектов являются законодательные собрания субъектов Российской Федерации. Самыми эффективными субъектами законотворческой инициативы в 2007 г. были Президент и Правительство России. Все поступившие от них законопроекты стали законами (от Президента — 32, от Правительства — 82). Такое положение соответствует сложившейся законотворческой практике государств со стабильным государственным строем. В них примерно 78% законов подготавливаются правительством. В то же время из 623 законопроектов, подготовленных в 2007 г. депутатами Государственной Думы, было реализовано только 5[[16]](#footnote-16).

Несовершенство и низкая эффективность законотворческого процесса в России для ее бюджета весьма обременительно. По оценкам специалистов, подготовка только одного законопроекта обходится налогоплательщику примерно в 490 тыс. руб. На подготовку всех законопроектов в 2007 г. было израсходовано примерно 630 млн. руб. Учитывая, что 84% проектов были отклонены на разных стадиях, то в разряд издержек следует отнести более 430 млн. рублей. Неэффективные расходы российской законотворческой системы этим не ограничиваются. Внесение и рассмотрение законопроектов также требуют финансовых затрат, идущих на лоббирование (более 820 млн. руб. неэффективного расходования) и непосредственное рассмотрение законопроектов (1,7 млрд. руб. неэффективного расходования). Таким образом, расходы на отклоненные только Государственной Думой законопроекты в 2007 г. составили почти 3 млрд. руб.

Отрицательные последствия некачественного законодательства проявляются и другим образом. Например, недостаточное качество вновь принятых федеральных законов о налогах и сборах проявляется уже в том, что они требуют доработки сразу же после их принятия по причине элементарного нарушения или несоблюдения законодательной техники. Не отличаются высоким качеством и издаваемые на основе федерального налогового законодательства соответствующие подзаконные нормативные правовые акты, направленные на создание механизма их реализации.

По статистике Высшего Арбитражного Суда, более 70% дел по заявлениям налогоплательщиков разрешается в их пользу. Практически каждое третье обращение в форме жалобы в Конституционный Суд России поступает по поводу несовершенства налогового законодательства. Отсутствие в федеральном законодательстве возможности применения практики досудебного урегулирования налоговых споров влечет за собой значительное увеличение нагрузки на судей арбитражных судов.

Кроме того, эта проблема носит не только экономический, но и политический характер. Например, нестабильность налоговой политики государства не позволяет «четко определить не только пределы экономических свобод, но и степень вмешательства в хозяйственную деятельность в результате осуществления мер налогового контроля»[[17]](#footnote-17). В противном случае налоговый контроль может превратиться из необходимого инструмента налоговой политики в средство подавления экономической самостоятельности, а также одного из способов чрезмерного и несоразмерного ограничения провозглашаемых конституционных прав и свобод в экономической сфере — свободы предпринимательства и права собственности.

Например, от несовершенства федерального закона о государственных закупках государство может экономить 10 — 15% (в 2006 г. экономия составила 8%, а в 2007 г. — 7%). Сумма всех видов государственных закупок составляла в 2007 г. 1 триллион рублей. В мировой практике подобные законы позволяют экономить до 25% закупаемых средств. О несовершенстве законодательства этого вида свидетельствует следующий пример. Для нужд армии горюче-смазочные вещества покупают 14 разных структур. «Казалось бы, что проще: пусть какая-то одна структура покупает бензин для всех, а потом распределяет»[[18]](#footnote-18). А что предпринимать России? В мире бушует финансовый кризис. Поскольку Россия стала частью мировой капиталистической системы, все неблагоприятные события американского или европейского рынков моментально сказываются и на нашей экономике. Многие организации уже ощутили на себе леденящее дыхание рецессии.

Таким образом, юридическая техника — это система средств, правил и приемов подготовки и упорядочения правовых актов, применяемая в целях обеспечения их совершенства и повышения эффективности.

Основным объектом юридической техники является текст правовых актов, информационное воплощение юридических предписаний. При их принятии важно учитывать, чтобы содержание таких предписаний (дух) и форма (буква) соответствовали друг другу, чтобы не было неясностей, двусмысленности.

Юридическая техника призвана структурировать правовой материал, совершенствовать язык правовых актов, делать его более понятным, точным и грамотным. Во многом именно уровень юридической техники символизирует собой определенный уровень правовой культуры конкретного общества.

Техническими средствами являются юридические термины (словесное выражение понятий, используемых при изложении содержания правового акта) и юридические конструкции (специфическое строение нормативного материала, складывающееся из определенного сочетания субъективных прав, льгот, поощрений, обязанностей, запретов, приостановлений, наказаний и т.п.). В качестве юридических конструкций выступают те или иные правовые режимы, юридический состав правонарушения и т.п.

К техническим правилам относятся:

ясность и четкость, простота и доступность языка правовых актов;

сочетание лаконичности с необходимой полнотой, конкретности с требуемой абстрактностью выражения соответствующих правовых предписаний;

последовательность в изложении юридической информации;

взаимосвязь, согласованность и внутреннее единство правового материала.

Технические приемы — это способы, фиксирующие официальные реквизиты (наименование правового акта, дата и место его принятия, подписи должностных лиц и т.п.), структурная организация правового акта (вводная часть — преамбула, общая и особенная части, нумерация разделов, глав, статей, пунктов и т.д.).

Юридическая техника подразделяется на следующие виды:

законодательная (правотворческая);

систематизация нормативных актов;

учет нормативных актов;

правоприменительная.

Все виды юридической техники играют исключительно важную роль и используются на разных этапах механизма правового регулирования — от издания нормативных актов до принятия на их основе правоприменительных актов. Различные виды юридической техники, все , вместе организуя и конструируя правовой материал, создают условия для рационализации юридической деятельности, для оптимизации процесса правового упорядочения общественных отношений.

Под законодательной техникой понимается система правил и приемов подготовки, наиболее совершенных по форме и структуре проектов нормативных актов, обеспечивающих максимально полное и точное соответствие формы нормативных предписаний их содержанию, доступность, простоту и обозримость нормативного материала, исчерпывающий охват регулируемых вопросов. От соблюдения правил законодательной техники во многом зависит степень совершенства законодательства, доходчивость нормативных актов, высокий уровень учета и систематизация законодательства.

К форме готовящихся проектов предъявляются следующие требования:

логическая последовательность изложения, взаимосвязь нормативных предписаний, помещаемых в правовом акте;

отсутствие противоречий внутри нормативного акта, в системе законодательства;

максимальная компактность изложения норм права при глубине и всесторонности отражения их содержания;

ясность и доступность языка нормативных актов;

точность и определенность формулировок и терминов, употребляемых в законодательстве;

сокращение до минимума количества актов по одному и тому же вопросу в интересах лучшей обозримости нормативного материала, облегчения пользования ими, укрупнение правовых актов.

Если в действующих актах имеются повторения, несогласованности, противоречия с предполагаемым регулированием, то должны быть подготовлены в качестве самостоятельных статей (пунктов) проекта либо пунктов постановления о введении его в действие предложения о внесении в действующие акты изменений в связи с принятием нового нормативного решения, о признании актов, их частей утратившими силу, а также поручение нижестоящим органам привести свои акты в соответствие с новым актом.

Самая удачная форма внесения изменений в нормативные акты — оформление новой редакции изменяемого предписания и помещение его непосредственно в текст акта вместо старой редакции. Дополнения также должны вноситься в текст изменяемого акта.

Для нормативных актов характерны единые унифицированные стереотипы, формальные реквизиты, заранее установленные структурные части. Без таких официальных атрибутов, как указание места издания, даты, наименования (вида) нормативного акта (федеральный закон, Основы законодательства и т.д.), его заголовка, подписей официальных лиц, а для ряда актов — и порядкового номера издания, не может быть нормативного акта как официального документа.

Законодательные акты обычно делятся на статьи, президентские, правительственные и ведомственные акты, а также акты представительных органов местного самоуправления и их исполнительных структур — на пункты. К статьям закона, как правило, даются заголовки, в которых обозначается предмет регулирования соответствующей статьи. Значительные по объему акты делятся на главы, разделы, части. Некоторые из них снабжаются преамбулами, приложениями.

Не следует включать в текст нормативного акта (за исключением преамбулы, которая помещается, как правило, в проектах наиболее важных актов) общие рассуждения, научные положения, призывы, декларации и т.п. Для того чтобы нормативный акт был действительно юридическим документом, он должен излагаться простым, ясным языком, по возможности короткими фразами. В нем не должны употребляться образные сравнения, эпитеты, метафоры, а также устаревшие и многозначные слова и выражения, термины, не являющиеся общеупотребимыми.

Точность, лаконичность и строгость стиля — характерные черты языка нормативных актов. Для законодательного текста не свойственны эмоциональная окрашенность, вольная литературная обработка. Очень важно единство употребления терминов: один и тот же термин должен последовательно использоваться в тексте акта при обозначении одного и того же понятия.

Это правило необходимо соблюдать и при внесении в нормативные акты изменений и дополнений.

В проекте целесообразно давать определения имеющих принципиальное значение терминов (законодательные дефиниции), а также расшифровку малоизвестных юридических, технических и других специальных терминов, особенно если будущий акт рассчитан на широкое применение и касается большого круга должностных лиц или многих граждан.

В качестве обязательного компонента в нормативном акте должны быть предусмотрены специальные правовые средства, обеспечивающие его соблюдение: меры поощрения, контроля, порядок разрешения споров и т.д.

В проекте, содержащем предписания, которые устанавливают обязанности государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций, должностных лиц и граждан, меры ответственности за их нарушение формулируются в том случае, если они отсутствуют в действующем законодательстве. Если же такие меры уже предусмотрены, то следует дать отсылку к устанавливающим их действующим актам.

В случае необходимости одновременно с проектом закона готовится проект постановления о порядке введения закона в действие. В проекте такого постановления регламентируются вопросы отмены или изменения ранее принятых законов либо их отдельных частей, начала действия закона, формулируются правила, которые должны распространяться на отношения, возникшие до вступления закона в силу, решаются вопросы, касающиеся порядка его реализации.

Сущность, практическая ценность и технико-юридическое оформление идеи законопроекта

В современной отечественной и зарубежной юридической литературе отсутствует единство мнений по весьма важному вопросу — какой элемент законотворческой деятельности выступает ее начальным звеном.

Стадия законодательной инициативы, как правило, рассматривается формально-юридически, без надлежащей опоры на реальные закономерности правотворческого процесса современной России.

Так или иначе, но из сферы научного анализа правоведов в силу разных причин, по существу, исчез феномен «идея законопроекта». В российском законодательстве идея законопроекта отражения не получила, хотя отдельные ее элементы обнаружить можно.

Представляется, что идея законопроекта обладает вполне определенным логико-гносеологическим статусом, занимает важное место в понятийных рядах теории правотворчества. И самое главное — идея законопроекта представляет собой активно функционирующий практический элемент правотворческой деятельности.

В качестве рабочего операционального определения можно предложить следующее.

Идея законопроекта — относительно самостоятельный прием законотворческой техники, применяемый для обозначения организационно автономной начальной стадии законодательной деятельности, представляющей собой систему научных или ненаучных суждений о необходимости принятия новых либо изменения или отмены действующих правовых норм высшей юридической силы, предмете и основных методах законодательной регламентации, ее целях и ожидаемом результате.

Необходимость включения в теорию и практику правотворчества идеи законопроекта обусловливается следующими обстоятельствами.

Во-первых, это требуется для формирования более точного общетеоретического представления о структуре, механизме и процессе «запуска» начальной стадии законотворчества. Идея законопроекта позволяет конкретизировать стадию законодательной инициативы и «высветить» новые содержательные и технико-юридические ее линии (идеи законопроекта) взаимосвязи с концепцией законопроекта. Идея законопроекта нередко отождествляется с его концепцией. Так, В.Б. Исаков дает следующее наименование первой стадии подготовки проектов законов — «формирование идеи (концепции) законопроекта»[[19]](#footnote-19).

Идея законопроекта предшествует его концепции. Концепция законопроекта — гораздо более поздняя стадия законотворческой деятельности, т.е. когда идея уже оценена и принято решение «развивать» ее в законопроект[[20]](#footnote-20). Различение идеи и концепции законопроекта желательно и по практическим обстоятельствам. Уровень юридической подготовки нашего депутатского корпуса таков, что очень немногие из депутатов могут сами подготовить полноценную концепцию законопроекта, объективно и своевременно оценить качество подготовленной кем-то концепции. Но оценить четко сформулированную идею законопроекта в состоянии почти все депутаты.

Во-вторых, признание в качестве начального этапа идеи законопроекта может способствовать усовершенствованию планирования законодательной деятельности как на федеральном, так и на региональном уровнях. Однако нужно несколько изменить правовой режим работы компетентных органов с поступающими идеями законопроектов.

Сроки рассмотрения и оценки выдвинутых идей законопроектов должны быть значительно увеличены и различаться, в зависимости от масштаба предлагаемого законодательного нововведения. От трех месяцев до одного года — представляются целесообразными такие временные интервалы для объективной оценки идей законопроектов.

При этом мы исходим из того, что есть смысл в составлении трехлетних планов законодательных работ. Ведь финансово-экономическое обеспечение законопроектов не может находиться в отрыве от государственного бюджета и его временных характеристик.

В-третьих, четкое юридическое оформление идеи законопроекта и последующая тщательная аналитическая работа всех участников правотворческого процесса над ней позволят сэкономить интеллектуальные, организационные и материальные ресурсы при вынужденном рассмотрении компетентными органами разных, порой совершенно «несуразных», «шальных» проектов нормативных правовых актов.

В связи с этим приведем следующие данные.

В день последнего пленарного заседания в Государственную Думу Федерального Собрания РФ четвертого созыва было внесено 24 законопроекта (за два дня до этого было еще 17). Некоторые депутаты, опасаясь, что они лишатся своих полномочий, решили в спешном порядке оставить свое «правотворческое богатство» на рассмотрение нового состава законодательного органа. Депутат Алексей Митрофанов за четыре года выступал с законодательными инициативами 120 раз, Алексей Чуев — 119 раз, Николай Безбородов — 103 раза, Геннадий Кулик — 102 раза, Владислав Резник — 100 раз, Павел Крашенинников — 94 раза, Владимир Пехтин — 93 раза[[21]](#footnote-21). И это при том, что ряд комитетов Государственной Думы ФС РФ четвертого созыва (например, Комитет по делам ветеранов) за те четыре года рассмотрел всего по пять-шесть законопроектов[[22]](#footnote-22).

Представляется, что столь мощное «фонтанирование» законодательными идеями не может не сказываться на их качестве, обоснованности, реализуемости.

Административная ответственность за курение за рулем, запрет размещать в СМИ объявления об оказании услуг сексуального характера, обязательность привлечения к общественным работам тех, кто получает пособие по безработице, налог на бездетность, запрет абортов без согласия мужа — вот лишь некоторые «скандальные», как их именует пресса, идеи законопроектов, выдвинутых депутатами разных уровней в последнее время[[23]](#footnote-23).

В Собрании законодательства РФ систематически публикуются постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ из трех типичных пунктов: а) отклонить проект федерального закона; б) направить постановление и указанный проект федерального закона автору (инициатору); в) настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия. Отклоняются концепции законопроектов либо проекты законов, как отдельных депутатов, так и депутатских групп.

В связи с этим возникает несколько вопросов: во сколько ежегодно обходится работа законодательных собраний субъектов РФ и отдельных депутатов при подготовке данных документов, сколько организационных затрат ушло на их рассмотрение в комитетах, рабочих группах, экспертных советах? Зачем было доводить проблему до уровня проекта федерального закона? Не лучше ли тщательно исследовать вопрос на уровне идеи законопроекта? Для чего ждать вето Президента, если необоснованная законодательная инициатива может быть отвергнута на стадии формулирования идеи законопроекта?

Представляется полезным ежегодно готовить и публиковать обзор об отклоненных законопроектных документах с указанием их авторов и причин, по которым эти инициативы были отвергнуты. Обзоры такого рода могут иметь непреходящую правовую ценность и объективно помочь:

определить реальный уровень профессионализма того или иного участника законотворческого процесса;

депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации Федерального Собрания РФ приобрести опыт законотворчества на «чужих» ошибках;

населению выработать позицию при выборе кандидатов в органы власти;

лишить возможности депутата проявлять лжеинициативу, маскировать свою бездеятельность ссылками на то или иное число предложенных законопроектов;

«выбить» из рук недобросовестных политиков аргументы о профессиональной слабости (либо силе) тех или иных законодателей;

остановить «вал» недоброкачественных идей, концепций законопроектов и дополнений к законам;

научно-исследовательской и учебно-воспитательной работе юридических вузов.

Таким образом, мы выскажем, может быть, спорное и малоприятное для участников законотворческого процесса предложение.

Достоверное установление факта неоднократного предложения явно необоснованной идеи, концепции законопроекта (либо изменения действующего закона) должно служить основанием для привлечения конкретного участника законотворчества к соразмерной дисциплинарной либо моральной ответственности.

В-четвертых, определение статуса идеи законопроекта, признание ее функциональных возможностей может помочь кардинально изменить организацию научно-исследовательской работы в аспирантурах (адъюнктурах) и докторантурах.

Совершенно ненормально (и в этом повинны не только соискатели ученых степеней, но и их научные руководители (научные консультанты)), когда почти каждый диссертант предлагает по итогам своих «нетленных» изысканий издать кодекс, федеральный либо региональный закон, изменить ту или иную статью Конституции РФ. Как правило, предлагается без всякой аргументации только наименование закона или кодекса. Многие соискатели ученых степеней в области экономики, педагогики и других гуманитарных наук, как ни странно, также в своих диссертациях предлагают «новые» законы.

Думаю, «планка» должна быть снижена, желательно ориентировать соискателей на краткое формулирование идеи законопроекта (либо иного акта). Неплохо было бы это условие отразить в инструктивных документах ВАКА. Полагаю, что такой шаг хотя бы частично «оздоровит» ситуацию и выставит барьер для выдвижения заведомо искусственных и субъективных законодательных инициатив.

В-пятых, оперирование идеей законопроекта может помочь в корректировке некоторых проблем методики существующего юридического образования. Речь идет о некоторых нюансах дидактического аспекта идеи законопроекта.

Критика, зачастую чрезмерно резкая, действующего российского законодательства в нашей учебно-методической литературе (я уже не говорю об устном лекционном творчестве) не лучшим образом сказывается на профессиональной подготовке юристов. Ясно, что публичная критика действующего законодательства оживляет учебный процесс, позволяет преподавателю самоутвердиться, вызывает неподдельный (а иногда — и нездоровый) интерес у обучаемых. Но кто знает — как в итоге это сказывается на чувстве законности студента, на его последующей готовности «культурно бороться» за правопорядок?

Один из «мягких» вариантов — делать упор на идеи законов действующих и проектируемых, на их ошибочную интерпретацию и реализацию.

В-шестых, официальное закрепление правотворческого статуса идеи законопроекта может выступить мощным катализатором народной, гражданской законодательной инициативы. И сейчас обращения граждан в самые разные инстанции по поводу необходимости принятия того или иного нормативного правового акта, изменения сущности либо порядка юридической регламентации не так уж редки. Однако правовая основа таких инициатив настолько зыбкая, что подавляющее большинство их реально не оценивается.

Знание того, что оформление идеи законопроекта выступает одним из начальных юридических фактов правотворческого процесса, позволит инициатору более решительно добиваться обстоятельного рассмотрения своего предложения.

Опасаться огромного «всплеска» подготовки и направления в компетентные органы идей законопроектов не приходится, но то, что процесс участия граждан и их законных объединений в законотворчестве при таком подходе упорядочивается, становится демократичнее, очевидно. Сам «микроклимат» вовлечения граждан в правотворчество в такой ситуации улучшается за счет демонстрации более серьезного, более внимательного отношения законосоставителей к народному правотворчеству.

Существующие ныне в федеральном и региональном законодательстве условия реализации права законодательной инициативы для подавляющего большинства граждан непосильны и организационно-технически невыполнимы.

В-седьмых, фиксация и последующее системное оперирование идеей законопроекта необходимы для ранней диагностики содержательных правотворческих ошибок. Не следует забывать, что законотворческая деятельность рискогенна[[24]](#footnote-24). На стадии оценки идеи законопроекта вполне можно снизить ее рискоемкость, предотвратить некоторые из содержательных дефектов на начальном этапе правотворчества.

В-восьмых, обращение к идее законопроекта может существенно повлиять на технико-юридическую составляющую актов высшей юридической силы. С сожалением приходится констатировать, что каждый седьмой закон, подписанный Президентом России, содержит технико-юридические, в том числе грамматические ошибки.

Идея законопроекта, по всей видимости, должна просматриваться и в наименовании предлагаемого юридического акта.В связи с этим трудно признать разумной и оправданной сложившуюся и все расширяющуюся практику подготовки и принятия федеральных законов с таким неопределенным названием — «О внесении изменений в ОТДЕЛЬНЫЕ законодательные акты». Несколько конкретнее, но столь же малопривлекательное именуется Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. N 311-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти». Федеральный закон от 29 ноября 2007 г. N 287-ФЗ называется «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации».

Можно ли по таким названиям уловить идею и направленность вышеназванных законов? Вряд ли сугубо техническое название способно привлечь внимание граждан, оно, очевидно, рассчитано на узких специалистов. Кроме того, понятие «законодательный акт» в Конституции России отсутствует, а его доктринальные трактовки весьма разноплановы и противоречивы.

В-девятых, директивное определение статуса идеи законопроекта позволит по-иному взглянуть на проблему авторства законов. Указание на авторство идеи законопроекта может существенно повысить не только ее качество, но и ответственность инициатора юридического акта.

Субъекты идей законопроектов чрезвычайно многочисленны и разнообразны по своему социальному весу, политико-юридическим амбициям, уровню правовой и общей культуры. Одинаковым ли должно быть отношение государства к выдвигаемым ими идеям законопроектов или есть смысл по каким-либо критериям вычленять наиболее интересные, общественно значимые, перспективные?

В преддверии декабрьских выборов 2007 г. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ политическими партиями и общественными движениями было опубликовано в программах множество законодательных идей и предложено немало конкретных законопроектов.

Зададим несколько важных вопросов:

должны ли государство и ведущие институты гражданского общества как-то оценивать эти правовые идеи или они — объект сугубо политической борьбы;

на основе каких критериев можно юридические предложения квалифицировать в качестве идеи законопроекта и на чем основываться, отказывая в присвоении такого статуса;

обязаны ли победившие на выборах и ставшие правящими четыре партии обобщить законодательные предложения программ проигравших противников, подвергнуть их объективной экспертизе и включить в случае одобрения в план собственных законопроектных работ;

этично ли победившим партиям подготовить и опубликовать развернутые отрицательные отзывы на необоснованные, явно популистские, демагогические идеи законопроектов, заявленных перед выборами в программах оппозиционных партий;

есть ли смысл, например, общественной палате организовать широкомасштабные публичные обсуждения реальности и ценности выдвинутых в программах политических партий идей законопроектов?

Важен также вопрос о месте закрепления правового статуса идеи законопроекта.

Полагаем, что дефиницию идеи законопроекта целесообразно (в целях более быстрого «вживления» этого феномена в правотворческую практику) поместить в нескольких юридических актах. Идеальный вариант — дать развернутое описание идеи законопроекта в готовящемся федеральном законе о нормативных правовых актах. Но поскольку ожидать его принятия в ближайшее время не приходится, то обсуждаемое понятие можно «расположить» в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ перед описанием структуры и целей концепции законопроекта.

Раскрывая право законодательной инициативы, ст. 104 Регламента Государственной Думы РФ 1998 г. предполагает в качестве исходного пункта законодательного процесса текст законопроекта (за исключением поправок к законопроекту). Это слишком высокое требование. Статья 95 Регламента Государственной Думы РФ 1994 г. была более демократичной — право законодательной инициативы могло осуществляться в форме внесения в Думу «законодательных предложений о разработке и принятии новых федеральных конституционных законов и федеральных законов».

Идея законопроекта — более точное, более определенное понятие, нежели законодательное предложение (которое зачастую у депутатов было только устным).

Кроме этого, учитывая реальную влиятельность многочисленных методических правил, пособий, указаний, советов, рекомендаций о законопроектной деятельности как на федеральном, так и на региональном уровнях, целесообразно зафиксировать идею законопроекта и в них. С сожалением приходится констатировать, что не только жанр, но и юридическая сила многих методических правил, принимаемых самыми разными органами государственной власти и управления, не определены.

Буквальное толкование некоторых новейших юридических актов вызывает нарекания.

Так, п. 2 Постановления Правительства РФ от 17 ноября 2007 г. N 781 «Об утверждении Положения об обеспечении безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» гласит: «Федеральной службе безопасности Российской Федерации и Федеральной службе по техническому и экспортному контролю утвердить в пределах своей компетенции в 3-месячный срок нормативные правовые акты и методические документы, необходимые для выполнения требований, предусмотренных Положением, утвержденным настоящим Постановлением». Здесь союз «и» после словосочетания «нормативные правовые акты» вполне определенно означает, что методические документы к ним не относятся. И при этом Правительство подчеркивает их необходимость, а, по сути — обязательность для реализации принятых юридических норм.

Между тем немало методических правил, указаний оформляется приказами министерств, постановлениями или распоряжениями должностных лиц государственного аппарата.

Полагаем, что этот тип юридических актов (назовем их «методические правовые документы») необходимо унифицировать, дать им единое наименование и в каждом конкретном случае при его утверждении избирать адекватную форму (закон, указ, приказ, распоряжение).

По мнению специалистов, отсутствие у рекомендаций обязательной силы не дает оснований для лишения их статуса источников вторичного права ЕС, а лишь исключает возможность применения санкций за неисполнение закрепленных в них правил[[25]](#footnote-25). И действительно, они представляют собой самостоятельное нормативное явление, поскольку создают условия для принятия норм права. Иными словами, правовые рекомендации здесь содержат побуждение к юридическому действию.

В конце 2005г. вышло в свет небольшое, но весьма интересное в теоретическом аспекте и полезное в практическом плане издание — «Комментарии к Методическим рекомендациям по юридико-техническому оформлению законопроектов». В 2007г. появилось второе, исправленное и дополненное издание[[26]](#footnote-26). Работа включает не только методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов, но и комментарии к некоторым их положениям.

В Комментариях приводятся примеры и правовые конструкции, не вошедшие в текст Методических рекомендаций, но имеющие практическую значимость, акцентируется внимание на ошибках, наиболее часто встречающихся при оформлении законопроектов, раскрывается суть некоторых рекомендаций и разъясняются цели установления и применения. Конкретных юридико-технических правил.

Речь идет о том, что комментарии в любом случае не могут содержать рекомендательные нормы права, а в данном случае выражают личное мнение авторов. Но гораздо важнее иной юридический нюанс — по изданию неясно, кто именно и когда утвердил эти Методические рекомендации. А без этих реквизитов, думается, относить материал к официальному и юридически обязательному документу нельзя.

Некоторые из предлагаемых в этом документе рекомендаций (например, о преамбулах нормативных правовых актов) неприемлемы и в состоянии причинить, вред текущему и планируемому законотворческому процессу.

И последнее. Требуется создание многоуровневой системы учета и организации оценки выдвинутых идей законопроектов. Постепенно сформируется банк идей законопроектов. Для выполнения этой масштабной работы необходим независимый общественный центр, который сам не должен оценивать суть идей законопроектов. Он должен взять на себя сугубо технические функции — регистрацию и организацию общественной экспертизы качества и перспективности идей законопроектов. И здесь неоценимую помощь может оказать Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, где в советское время велась картотека законодательных предложений (она и сейчас существует).

**ГЛАВА 2. ПРАВОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС**

Правотворчество — это процесс, который состоит из определенных стадий – это законодательная инициатива со стороны строго определенных Конституцией субъектов права; решение компетентного органа о необходимости издания акта; подготовка концепции и проекта нормативного акта; обсуждение проекта нормативного акта в комиссиях, комитетах, палатах, на сессиях законодательного органа; принятие нормативного акта в определенном порядке (например, путем голосования); опубликование нормативного акта. Но основная составляющая стадии правотворчества – это законотворческий процесс.

Любой вид организационной деятельности государства протекает в определенных процессуальных рамках, имеет свою особую процедуру, распадается на определенные этапы. Чем более разработана и совершенна такая процедура, тем глубже укрепляются демократические принципы научного управления обществом, тем эффективнее государство воздействует на развитие общественных отношений.

Есть своя особая процедура и в сфере создания норм права. Без установления определенного порядка правотворчества и строгого проведения его в жизнь невозможно оперативно осуществлять совершенствование законодательства, повышать его эффективность, проводить начала законности в правотворческой деятельности.

Не отвергая существования неписаных источников права, в данной статье в целях исследования автор исходит из формального подхода и под правотворчеством понимает создание норм исключительно писаного права.Тем более что важной особенностью правотворческой деятельности в переходный период (в котором находится сейчас наше государство) выступает закономерный приоритет писаного права; преобладающее значение получает правоустановительная деятельность государства. Основные нормотворческие функции в переходный период должны быть сосредоточены в руках компетентных органов государственной власти с условием выражения ими общесоциальных интересов[[27]](#footnote-27).

Существует общетеоретическое понятие юридического процесса, одним из видов которого является правотворческий юридический процесс. Полагаем, что правотворчество и правотворческий юридический процесс — это синонимичные понятия, поскольку правотворчество, как и правотворческий юридический процесс, проходит ряд строго очерченных этапов, стадий. Правотворчество достигает цели исключительно в рамках правотворческого юридического процесса. Правотворческий юридический процесс есть легальная форма правотворчества.

Предлагаем под юридическим процессом понимать регламентируемую нормами права целенаправленную динамическую деятельность любого субъекта права, обладающего правами и обязанностями, носящую комплексный характер и представляющую собой совокупность последовательных взаимосвязанных правовых процедур, действий, возникающих по поводу защиты прав, охраняемых законом интересов.

Рассмотрим несколько подходов к определению правотворческого процесса и правотворчества.

Так, Т.В. Кашанина, исходя из анализа действующего российского законодательства, указывает, что в Российской Федерации издано и действует около двух тысяч законов. Федеральных нормативных актов (законов, указов, постановлений, инструкций) насчитывается около 121 тысячи. Если же сложить вместе федеральные нормативные акты и акты субъектов Федерации, всего получится более 500 тысяч. Цифра получается значительной. Отсюда вытекает, что правотворчество — настолько важная деятельность, что она:

затрагивает интересы каждого гражданина;

определяет основные параметры поведения всех людей.

Итак, правотворчество — это деятельность по созданию (изменению или отмене) правовых норм[[28]](#footnote-28). К сожалению, Т.В. Кашанина в указанном определении не обозначает субъектов, уполномоченных создавать (изменять, отменять) правовые нормы.

В правотворческом процессе, завершающемся изданием юридического нормативного акта, имеет существенное значение не только процедура прохождения проекта нормативного акта в правотворческом органе, но и процедура его подготовки. При этом определяющим в правотворческой процедуре является решение компетентного органа о выработке проекта. Это первичное для официальной правотворческой процедуры действие, в котором и выражается политическое решение о необходимости тех или иных преобразований в нормативном содержании правовой системы. Однако с таким выводом профессора С.С. Алексеева нужно не согласиться, поскольку процедура подготовки проекта нормативного акта может и не завершиться инициированием правотворческого юридического процесса. Есть вероятность, что проект акта по ряду причин будет не реализован и останется без движения. Следовательно, в таком случае, ни о каком правотворческом юридическом процессе речь не идет.

Предлагаем под правотворческим юридическим процессом понимать то же, что В.Н. Протасов именует правотворческой юридической процедурой. В частности, он утверждает, что для последней главным является правоотношение, находящееся вне сферы общей, «массовой» реализации правовых норм, правоотношение, в рамках которого существует и реализуется специфическое юридическое «право на правотворчество» и которое имеет особое целевое назначение — формирование правовых норм[[29]](#footnote-29).

В учебнике по проблемам теории права и государства под редакцией профессора В.С. Нерсесянца под правотворчеством понимается форма государственной деятельности, направленная на создание правовых норм, а также на их дальнейшее совершенствование, изменение или отмену[[30]](#footnote-30). В этом случае авторы упускают из виду такой субъект правотворчества, как общество (народ), а, следовательно, такой вид правотворческого юридического процесса, как правотворчество народа. Заметим попутно, что основными видами правотворчества можно считать: а) правотворчество компетентных государственных органов; б) правотворчество уполномоченных государством общественных организаций; в) непосредственное правотворчество народа.

Проанализировав вышесказанное, присоединяемся к мнению профессора В.В. Сорокина, определяющего правотворчество как целенаправленную деятельность органов государственной власти либо самого общества по установлению или санкционированию общеобязательных правил поведения[[31]](#footnote-31). Следовательно, правотворческий юридический процесс — это регламентируемая нормами права целенаправленная динамическая деятельность органов государственной власти либо самого общества, носящая комплексный характер и представляющая собой совокупность последовательных взаимосвязанных правовых процедур, действий, возникающих по поводу установления или санкционирования общеобязательных правил поведения.

Далее важно отметить чрезвычайно важную роль правотворческого юридического процесса. Еще К. Маркс писал, что «ту роль, которую в судах играет судопроизводство, в законодательных органах играют порядок дня и регламенты». А.Ф. Шебанов отмечает, что особенность стадий правотворчества заключается в том, что они осуществляются в соответствии со строго установленными процедурными правилами. Для всех отраслей законодательства общеобязательными являются регламенты, процедуры подготовки и принятия правовых актов органами законодательной, исполнительной и судебной властей.

Поговорим о последовательности стадий правотворческого юридического процесса. В научной юридической литературе стадия правотворческого процесса определяется как самостоятельный этап процедурных действий по формированию государственной воли, организационно обособленный комплекс тесно связанных между собой действий, которые направлены на создание данного нормативного акта. С этим определением следует согласиться.

Большинство ученых называют первым этапом (стадией) правотворчества оценку общественных явлений и процессов с целью определения их организованности (упорядоченности) — так называемый аналитический этап; либо законодательную (правотворческую) инициативу; либо подготовку проекта.

Так, Е.Н. Трубецкой указывает, что, прежде чем получить окончательную формулу и обязательную силу, каждый закон должен пройти через четыре стадии:

законодательная инициатива, или почин;

обсуждение закона;

утверждение закона

обнародование закона.

Однако мы можем признать правотворческим юридическим процессом лишь последние три из указанных стадий. Первая же стадия не включается в правотворческий процесс, поскольку не связана с процессом правообразования, а выступает деятельностью по подготовке правовых актов, при которой упорядочивающего результата нет.

По нашему мнению, первой стадией правотворчества является принятие самим правотворцем юридического решения о включении проекта правового акта в повестку дня. Второй этап — обсуждение правового положения. Третий этап — принятие правового предписания. Дополнительная стадия — опубликование (для документальных правовых актов). Последний этап — вступление правового акта в юридическую силу. Подтверждением сказанного является мнение А.Ф. Шебанова, который указывает, что «правотворчество нельзя отождествлять с правообразованием вообще. Такие стадии правообразования, как формирование общественного правосознания, выдвижение правовых предположений, образование общей воли коллектива, группы, класса, могут проходить и без участия государственных органов, но возведение общей воли в закон — прерогатива государства».

Правотворческий процесс внешне выступает в виде последовательных стадий подготовки, обсуждения, утверждения и опубликования отдельных нормативных правовых актов. Правотворческий процесс есть порядок последовательных операций, в результате которых в правовую систему вливается новый элемент (нормативный акт). Поэтому в этот вид юридического процесса не входят те организационные действия, которые помогают, содействуют правотворческой деятельности, создают для нее необходимые условия и предпосылки, но не являются каким-либо этапом работы по выработке нормативного акта. В частности, к правотворческому процессу не относятся: деятельность по учету, анализу и обобщению предложений о совершенствовании законодательства, общие организационные мероприятия по улучшению деятельности тех или иных правотворческих органов.

Это вовсе не означает, что мы имеем дело с упрощением правотворческого юридического процесса. В связи с этим важно, чтобы «упрощение правотворческого процесса не превратилось на практике в процессуальное упрощенство, так как отказ от развитых процессуальных форм в ущерб началам законности уже имел место в конце 20-х — начале 30-х годов прошлого века. Правотворчество по своей природе является целостностью, системой. Принцип упрощения системы таков, что оно должно производиться до тех пор, пока это не сказывается отрицательно на других параметрах системы».

В.Н. Протасов определил системные параметры юридической процедуры. Полагаем, что с некоторыми дополнениями данные критерии вполне применимы при характеристике правотворческого юридического процесса. К таким параметрам относятся:

рациональная достаточность, которая означает, что должна быть оптимальной степень регуляционного проникновения правотворческого юридического процесса в поведенческую ткань. Поскольку необходимость и достаточность свойств для достижения цели — это главные параметры любой системы;

надежность, согласно которой правотворческий юридический процесс по своей сути есть алгоритм, последовательная реализация которого должна привести к желаемому результату. В данном случае — принятию нормативно-правового акта. Возвращаясь к вопросу об упрощении правотворческого юридического процесса, отметим, что от его простоты могут зависеть доступность, демократизм, но не надежность. Надежность зависит от: обеспеченности его правовыми и иными гарантиями; того, насколько в нем учтены внешние условия его функционирования; обработанности;

временной параметр, с использованием которого в процессе могут быть выделены динамические элементы и динамическая структура. Динамическими элементами является то, что принято именовать стадиями процесса, процедурами. Динамической структурой процесса являются целесообразные связи между стадиями, процедурами.

Особое значение в правотворчестве отводится его принципам. В научной и учебной литературе выделяется ряд принципов правотворчества: демократизм, законность, гуманизм, научный характер, профессионализм, техническое совершенство принимаемых актов, системность, тщательность, скрупулезность подготовки проектов и др. И большинство из них абсолютно верны. Но нам бы хотелось специально выделить и подчеркнуть такой принцип, как процедурно-процессуальная обеспеченность (разработка регламента для подготовки, обсуждения, принятия нормативно-правового акта), без которого все другие принципы, да и само правотворчество, не смогут должным образом и в полном объеме реализоваться.

Придавая важное значение общественному мнению относительно существующих правовых актов, институтов и т.п., с целью иллюстрации уровня правотворческого процесса в Российской Федерации я приведу данные опроса участников II Всероссийской конференции «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики», состоявшейся 20 мая 2008 г. в Российской академии государственной службы[[32]](#footnote-32).

Таблица 1.Как Вы в целом оцениваете состояние правотворческого процесса? ( % от всех опрошенных)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | высоко | средне | низко | затрудняюсь ответить |
| на федеральном уровне | 6 | 55 | 36 | 3 |
| на уровне субъекта РФ | 3 | 54 | 27 | 16 |
| на муниципальном уровне | 0 | 12 | 60 | 28 |

Приведенные табличные данные дополнительно свидетельствуют о низком уровне законодательного процесса в Российской Федерации и соответствующем мнении различных групп населения, в частности ученых-юристов и практиков, относительно качества принимаемых актов. Это подтверждает необходимость дальнейшего совершенствования правотворческого юридического процесса, поскольку «правотворческая деятельность должна быть так процедурно урегулирована уже на первоначальном этапе переходного периода, чтобы был сформирован действенный механизм по учету и согласованию интересов всех социальных групп и слоев переходного общества».

Гарантией правильного и успешного обсуждения законопроектов в парламентах являются нормы, устанавливающие порядок прений. В истории функционирования законодательных органов право слова принадлежало всем членам парламента без исключения, но оно подвергалось некоторым ограничениям, в предупреждение возможности затягивать прения. В большинстве парламентов было принято за общее правило, что никто по одному и тому же вопросу не может говорить более одного раза. В Северо-Американских Штатах никто из членов парламента не имел права говорить более одного часа подряд.

Этим, однако, воспользовались в 80-х годах XIX столетия ирландские депутаты в целях обструкции. Цель этой обструкции состояла в том, чтобы затягивать до бесконечности парламентские прения по каждому вопросу и сводить таким образом всю законодательную работу парламента на нет, до тех пор пока не будет поставлен на очередь и принят билль об ирландской автономии.

Такое явление вызывало необходимость установить правила, ограничивающие свободу прений. Однако же на практике такие правила приводят иногда к нежелательным результатам, так как благодаря им многие части законопроектов остаются необсужденными. Так было, например, со знаменитым Биллем об ирландской автономии (Home rule bill), многие важные стороны которого были оставлены в свое время без обсуждения. Этот исторический пример ярко показывает необходимость теоретической и практической разработки теории правотворческого юридического процесса, которая позволит избежать крайностей при принятии нормативно-правовых актов.

Подчеркивая еще раз важность правотворчества, следует привести высказывание Б.В. Дрейшева о том, что «система правотворческих отношений — это, образно говоря, «кровеносная система» правовой надстройки, подающая необходимое питание в каждую ее функционирующую клетку».

Таким образом, важность юридического процесса в создании норм писаного права чрезвычайно велика. На наш взгляд, не вызывает сомнения насущная потребность в дальнейшей разработке данной проблемы.

Стадии правотворческого процесса

В юридической литературе законотворческую деятельность государства обычно называют правотворчеством, что, конечно, не соответствует природе права.

Законотворческий процесс — главная составная часть правотворческого процесса, его сердцевина. Именно принятие законов, прежде всего характеризует данный процесс в целом. Кроме законов продукцией правотворчества выступают подзаконные нормативные акты, правовые обычаи, нормативные договоры, юридические прецеденты[[33]](#footnote-33).

Законотворчество — сложный, неоднородный процесс, включающий в себя следующие стадии:

1) законодательная инициатива — закрепленное в Конституции РФ право определенных субъектов внести предложение об издании закона и соответствующий законопроект в законодательный орган. Право законодательной инициативы порождает у законодательного органа обязанность рассмотреть предложение и законопроект, но принять или отклонить его — право законодателя. Право законодательной инициативы (согласно ч. 1 ст. 104 Конституции РФ) принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ, Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ, Высшему Арбитражному Суду РФ по вопросам их ведения;

2) обсуждение законопроекта — важная стадия, которая начинается в Государственной Думе с заслушивания доклада представителя субъекта, внесшего законопроект. Данная стадия необходима для того, чтобы довести документ до высокого уровня качества: устранить противоречия, пробелы, неточности и прочие дефекты. Наиболее существенные законопроекты выносятся на всенародное обсуждение;

3) принятие закона, что достигается с помощью двух механизмов голосования (простым большинством и квалифицированным). Принятие закона — главная стадия, которая, в свою очередь, распадается на три подстадии:

принятие закона Государственной Думой (федеральные законы принимаются простым большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, т.е. 50% + 1 голос; федеральные же конституционные законы считаются принятыми, если за них проголосовало не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы);

одобрение закона Советом Федерации (в соответствии с ч. 4 ст. 105 Конституции РФ «федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации»; согласно ч. 2 ст. 108 Конституции РФ, «федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации»);

подписание закона Президентом РФ (согласно ч. 2 ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции РФ, Президент в течение четырнадцати дней подписывает одобренный закон и обнародует его);

опубликование закона (как правило, федеральные конституционные законы и федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после их подписания Президентом РФ; неопубликованные законы не применяются).

Депутаты 1995 — 1999 гг. созыва в Госдуме приняли 901 закон. За 2005 — 2008 гг. депутаты Госдумы приняли около 2100 законов.

Нормативные правовые акты имеют свою структуру. Так, кодексы включают в себя общую и особенную части. Каждый нормативный акт имеет свое название: закон, указ, постановление и др.

В Российской Федерации в отличие от других государств определен широкий круг лиц, обладающих правом законодательной инициативы, отражающих федеративное устройство государства. В соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации 1993 г. их общее количество составляло 723. В связи с последующим объединением субъектов Российской Федерации (с 89 до 87 в 2008 г.) их стало 722.

Глава 3 (ст. 65) Конституции РФ, в которой закреплено федеративное устройство Российской Федерации, содержит наименования и количество субъектов РФ: Республика Адыгея (Адыгея), Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия — Алания, Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика — Чувашия (21 субъект);

Алтайский край, Краснодарский край, Красноярский край, Пермский край, Приморский край, Ставропольский край, Хабаровский край (7 субъектов).

Согласно Федеральному конституционному закону от 12 июля 2006 г. N 2-ФКЗ в результате объединения двух граничащих между собой субъектов РФ — Камчатской области и Корякского автономного округа — с 1 июля 2007 г. образуется новый субъект РФ: Камчатский край.

Согласно Федеральному конституционному закону от 14 октября 2005 г. N 6-ФКЗ в результате объединения трех граничащих между собой субъектов РФ — Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа — с 1 января 2007 г. образуется новый субъект РФ: Красноярский край.

Согласно Федеральному конституционному закону от 25 марта 2004 г. N 1-ФКЗ в результате объединения двух граничащих между собой субъектов РФ — Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа — с 1 декабря 2005 г. образовался новый субъект РФ: Пермский край;

Амурская область, Архангельская область, Астраханская область, Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Волгоградская область, Вологодская область, Воронежская область, Ивановская область, Иркутская область, Калининградская область, Калужская область, Камчатская область, Кемеровская область, Кировская область, Костромская область, Курганская область, Курская область, Ленинградская область, Липецкая область, Магаданская область, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новгородская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Псковская область, Ростовская область, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область, Сахалинская область, Свердловская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Томская область, Тульская область, Тюменская область, Ульяновская область, Челябинская область, Читинская область, Ярославская область (49 субъектов).

Согласно Федеральному конституционному закону от 30 декабря 2006 г. N 6-ФКЗ в результате объединения двух граничащих между собой субъектов РФ — Иркутской области и Усть-ордынского Бурятского автономного округа — с 1 января 2008г. образуется новый субъект РФ: Иркутская область;

Москва, Санкт-Петербург — города федерального значения (2 субъекта);

Еврейская автономная область (1 субъект);

Агинский Бурятский автономный округ, Корякский автономный округ, Ненецкий автономный округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ (7 субъектов)).

Иными словами, в настоящее время в Российской Федерации насчитывается 87 субъектов.

Правом законодательной инициативы в России обладают: Президент России; депутаты Государственной Думы; члены Совета Федерации; Совет Федерации; Правительство России; федеральные судебные органы — Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд (по вопросам их компетенции); субъекты Федерации (в лице их законодательных органов).

Все перечисленные субъекты пользуются правом законодательной инициативы в полном объеме, т.е. им дано конституционное право вносить законопроекты по любым вопросам, которые относятся к ведению Российской Федерации и совместному ведению Федерации и ее субъектов. Перед тем как внести проект в Государственную Думу, проводится большая работа, требующая привлечения различных учреждений и специалистов. При подготовке законопроекта к рассмотрению необходимо подготовить целый пакет документов: текст законопроекта; обоснование необходимости его принятия; финансовое и экономическое обоснование, подтверждающее, нужны ли будут затраты на реализацию будущего закона; необходимость разработки новых правовых актов, чтобы будущий закон мог быть реализован.

Для рассмотрения этих и других вопросов Госдума назначает ответственный комитет по законопроекту. После его решения законопроект направляется на заключение Правительства, а также соответствующих министерств (на научную экспертизу).

Подготовленный законопроект направляется в Совет Думы для рассмотрения. Ежегодно в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации вносится около 900 законопроектов. Это почти в два раза превышает реальные возможности их рассмотрения. Каждый второй законопроект разрабатывается по инициативе депутатов Государственной Думы. 7% законопроектов поступает от Президента России и 23% — от Правительства России. Чтобы выйти из создавшегося положения, некоторые специалисты (например, А.Н. Шохин) предлагают право законодательной инициативы предоставлять только группам депутатов. Для повышения роли Правительства России в правотворческом процессе Президент Российской Федерации своим указом возложил на федеральные министерства функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных формах соответствующих сфер.

«Коэффициент выхода» у правительственных законопроектов в России и в других государствах значительно превышает подобный показатель у подготовленных депутатами законопроектов. Как свидетельствует опыт правотворческой деятельности 69 государств, в 33-х из них от 90 до 100% законопроектов вносятся правительствами этих стран, а еще в 22-х на долю правительства приходится более 50% законопроектов. Из 60-ти государств в 42-х национальные парламенты одобряют от 90 до 100% законопроектов, подготовленных правительством, в 9 — от 80 до 89%, а 4 — от 70 до 79% законопроектов. В России 27,9% законопроектов, подготовленных Правительством, становятся законами, а депутатских — только 9,9%.

В ряде государств предусмотрены определенные ограничения в депутатских полномочиях правотворческой деятельности[[34]](#footnote-34). В Японии Закон о парламенте предусматривает обязанность предоставления депутатом законопроекта только при поддержке не менее 20 депутатов в Палате представителей и не менее 10 депутатов в Палате советников. В Швеции правом законодательной инициативы обладают только постоянные комиссии Риксдага, а в Австрии — комитеты Национального Совета. В Венгрии — все комиссии Государственного Совета Венгерской Республики. В Словакии — также комитеты Национального Совета Словацкой Республики. В Чехии — группы депутатов Палаты депутатов и Сената Чешской Республики.

Особое значение в деятельности Федерального Собрания имеет рассмотрение законопроектов по финансовым вопросам. Они вносятся в Государственную Думу только при наличии заключения Президента. В нем содержится информация о последствиях принятия того или иного законопроекта по бюджетной и финансовой политике общества, а именно:

о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты;

о выпуске государственных займов;

об изменении финансовых обязательств государства;

другие законопроекты, которые предусматривают расходы, покрываемые за счет федерального бюджета.

После рассмотрения и принятия законопроекта Государственной Думой он становится федеральным законом. В соответствии с установленным регламентом Государственная Дума принимает федеральный закон в трех чтениях (определенных стадиях законодательного процесса):

во время первого чтения обсуждаются только основные положения законопроекта. Обсуждение начинается с доклада инициатора законопроекта. Затем заслушиваются содокладчики, проводятся прения. После этого Государственная Дума приступает к принятию решения по законопроекту. В том случае, если Дума одобряет этот законопроект, она передает его для продолжения работы в комитет, который отвечал за его подготовку;

на второе чтение законопроект выносится уже с поправками, с учетом замечаний и предложений, которые были высказаны депутатами в первом чтении. На этом этапе депутаты обсуждают законопроект по статьям вместе с поправками;

третье чтение заключается только в голосовании «за» или «против» законопроекта в целом. В его содержание поправки больше не вносятся, и сам законопроект не обсуждается. Для принятия федерального закона необходимо большинство голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

В практику законотворческой деятельности Государственной Думы Российской Федерации с 2003 г. вошло рассмотрение законопроектов в «нулевом чтении». Это позволяет еще до его официального рассмотрения скорректировать позиции законодателей с авторами законопроектов. Чаще всего в этой роли выступает Правительство России. Высказывается мнение о необходимости рассмотрения в «нулевом чтении» всех законопроектов, затрагивающих экономические и социальные интересы граждан, а также определяющие гарантии их конституционных прав и свобод.

Советом Государственной Думы Российской Федерации либо профильным комитетом Правовому управлению Государственной Думы может быть поручено проведение правовой или лингвистической экспертизы принимаемого законопроекта с указанием конкретного срока, но, как правило, не менее двух-трех недель. Содержание работы проводимой экспертизы зависит от того, в каком чтении рассмотрен законопроект. По результатам проведенной правовой экспертизы составляется заключение, в котором даются ответы на следующие три основных вопроса:

Соответствует или не соответствует рассматриваемый законопроект Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным «профильным» законодательным актам?

Есть ли противоречия в структуре законопроекта между разделами, главами, статьями, частями и пунктами?

Полностью ли приведен перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с рассматриваемым законопроектом?

От принадлежности принимаемого законопроекта к предмету ведения Российской Федерации или к предмету совместного ведения зависит процедура его принятия. Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения согласовываются с законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, которые должны в 30-дневный срок дать отзывы на полученные законопроекты. Если более одной трети субъектов Российской Федерации[[35]](#footnote-35) выскажутся против принятия соответствующего федерального закона, то по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия.

Проекты федеральных законов по предмету совместного ведения, принятые Государственной Думой в первом чтении, направляются в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации для представления в Государственную Думу поправок в 30-дневный срок. До истечения этого срока рассмотрение указанных законопроектов во втором чтении не допускается.

Проекты федеральных законов о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, а также другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства Российской Федерации. Вместо заключения часто дается отзыв (положительный или отрицательный). Это происходит в том случае, когда оно не может произвести точных расчетов, нет финансово-экономического обоснования и финансово-экономической оценки представленного законопроекта. Принятие решения по голосованию о принятии законопроекта не рекомендуется.

При проведении правовой экспертизы законопроектов в области бюджетных отношений основным актом законодательства на сопоставимость сравнения является Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Принятый Государственной Думой федеральный закон передается в течение пяти дней в Совет Федерации для дальнейшего рассмотрения. Таким образом, принятие закона осуществляется последовательно обеими палатами. Совет Федерации в течение четырнадцати дней рассматривает принятый Государственной Думой федеральный закон. Возможны следующие варианты решения: одобряет его либо отклоняет, или воздерживается от рассмотрения. В случае отклонения принятого Думой федерального закона обе палаты создают согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий. Данная комиссия рассматривает возражения Совета Федерации и выносит решение. После этого закон вторично рассматривается Думой. Если комиссия не пришла к согласованному решению или ее решение не устраивает Государственную Думу, отклоненный закон ставится на голосование в ранее принятой редакции. В этом случае закон считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

Совет Федерации, как правило, самостоятельно решает вопрос о том, рассматривать или не рассматривать принятый Государственной Думой закон. Ст. 106 Конституции делает исключение из этого правила, давая перечень законов, которые Совет Федерации обязан рассмотреть. Все они относятся к предметам исключительного ведения Российской Федерации:

законы по вопросу федерального бюджета;

законы по вопросам налогов и сборов;

законы по вопросам ратификации международных договоров;

законы по вопросам статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;

законы по вопросам войны и мира.

Сократить перечень законов, которые в обязательном порядке подлежат рассмотрению Советом Федерации, можно только путем внесения изменений в Конституцию РФ.

Принятый парламентом закон должен быть официально провозглашен и опубликован в официальных источниках, после чего закон приобретает обязательную силу. В случае одобрения Советом Федерации федерального закона, принятого Государственной Думой, он в течение пяти дней направляется Советом Федерации Президенту для подписания и обнародования. Если же принятый Думой федеральный закон не был рассмотрен Советом Федерации, то по истечении четырнадцати дней с момента его направления в Совет Федерации Государственная Дума направляет закон Президенту.

Четырнадцатидневный срок для подписания принятого федерального закона необходим для того, чтобы глава государства имел возможность внимательно ознакомиться с его содержанием и принять решение о подписании закона либо об отклонении. После подписания Президентом закон должен быть обнародован. Официальным считается опубликование закона в «Парламентской газете», «Российской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации». При опубликовании в этих изданиях указывается полное наименование закона, дата его подписания, полный текст.

Президенту Российской Федерации предоставлено право на возвращение переданного ему на подпись закона для повторного рассмотрения в парламенте. Отклоняя его, Президент предлагает свою редакцию закона в целом, либо его частей, или сообщает о нецелесообразности принятия данного закона. В таком случае Государственная Дума включает в повестку дня вопрос о повторном рассмотрении закона. В процессе повторного решения данного закона в Думе ставятся на голосование три предложения:

одобрить федеральный закон в редакции Президента. Если это предложение не принято, голосуется второе предложение;

одобрить федеральный закон в ранее принятой редакции Государственной Думы.

если не принято ни одно из данных предложений, палата проводит голосование по отдельным разделам, главам, статьям, пунктам в редакции Президента.

В случае принятия Думой решения одобрить федеральный закон в ранее принятой редакции Председатель Государственной Думы направляет закон в Совет Федерации. При повторном рассмотрении федерального закона, одобренного Думой в ранее принятой редакции, Совет Федерации после обсуждения или без обсуждения голосует об одобрении федерального закона в ранее принятой редакции. Одобренный Советом Федерации федеральный закон направляется Президенту России для подписания и обнародования. Семидневный срок для подписания Президентом закона исчисляется с момента получения им текста закона, направленного Советом Федерации.

По статистике, из 50 федеральных законов, принимаемых Государственной Думой, около 20 рассматриваются повторно после отклонения их Советом Федерации и Президентом России.

В ряде государств (в том числе и в России) президенты наделены правом вето. Это рассматривается как важный способ воздействия главы государства на законодательный процесс. Например, Президент США с 1789 по 1989 гг. воспользовался этим правом 1421 раз. В 103-х случаях Конгрессу США удалось его преодолеть.

Федеральные конституционные законы занимают особое место в российском законодательстве, и порядок их принятия обеспечивается статьей 108 Конституции РФ. Особая юридическая сила федеральных конституционных законов состоит в том, что им не должны противоречить обычные федеральные законы[[36]](#footnote-36).

В Конституции Российской Федерации дается перечень вопросов, по которым должны приниматься федеральные конституционные законы. К ним, в частности, отнесены законы:

об условиях и введении чрезвычайного положения, а также режиме военного положения (ст. 56, 87, 88);

о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта, а также об изменении конституционного статуса Федерации (ст. 65, 66, 137);

о государственном гербе, флаге, гимне России (ст. 70);

о референдуме (ст. 84);

об Уполномоченном по правам человека (ст. 103);

о деятельности Правительства (ст. 114);

о судебной системе Российской Федерации, о порядке образования и деятельности Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда и иных федеральных судах (ст. 118, 128);

о Конституционном Собрании (ст. 135).

Особое место конституционных законов, их верховенство по отношению к другим законам обусловлено и сложной процедурой их принятия. Федеральные конституционные законы принимаются квалифицированным (т.е. не менее 3/4 от общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы) большинством голосов в каждой из палат Федерального Собрания. Для сравнения — для принятия обычного федерального закона достаточно простого большинства голосов, кроме этого, Президент имеет право возвратить обычный закон в парламент на новое рассмотрение.

В отношении федерального конституционного закона Конституция обязывает Президента независимо от того, согласен он с принятым конституционным законом или нет, подписать его в той редакции, в какой он принят Федеральным Собранием, и обнародовать не позднее, чем по истечении четырнадцати дней. Конституционные законы публикуются в тех же официальных изданиях, где и обычные федеральные законы.

Установлен следующий порядок вступления в силу законов, принимаемых Федеральным Собранием Российской Федерации:

со дня его официального опубликования или с даты, указанной в тексте закона;

если в тексте закона не указана дата его вступления в силу — то через 10 дней со дня официального опубликования;

после наступления определенных в тексте закона условий (вступления в силу нового нормативного правового акта или вступления в силу внесенных в действующие законы изменений и дополнений).

Указом Президента РФ определен порядок опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти от 23 мая 1996 г. N 763 (в ред. Указов Президента РФ от 16.05.1997 N 490, от 13.08.1998 N 963, от 28.06.2005 N 736).

Акты Президента Российской Федерации, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования.

Иные акты Президента Российской Федерации, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания. Такой же порядок распространяется и на подобные акты Правительства Российской Федерации.

Акты Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования.

В актах Президента Российской Федерации и актах Правительства Российской Федерации может быть установлен другой порядок вступления их в силу.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер (далее именуются — нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, подлежат обязательному официальному опубликованию. Подобное требование не распространяется на акты или отдельные их положения, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в газете «Российские вести» в течение десяти дней после дня их регистрации, а также в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу. Они не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Контроль за правильностью и своевременностью опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляет Министерство юстиции Российской Федерации.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу.

В условиях современной России признано целесообразным возложить, на Министерство юстиции обязанность по осуществлению системного мониторинга законодательства. Помимо осуществляемого контроля над процессом формирования регионального законодательства Минюсту предоставляется право контроля за принятием ведомственных нормативных правовых актов. Например, в 2007 г. было отказано в регистрации 206 ведомственным нормативным правовым актам.

Излишняя зарегламентированность общественных отношений иногда может привести к принятию, с точки зрения российской действительности, весьма экзотических законов. Вот несколько таких примеров из законодательства американских штатов, которые у нас могли бы быть опубликованы под рубрикой «Нарочно не придумаешь»:

в Неваде запрещается перегонять верблюдов по шоссе.

в Калифорнии ставить мышеловку может лишь тот, у кого есть разрешение на охоту.

в Арканзасе (родном штате президента Билла Клинтона) муж может бить жену, но не чаще одного раза в месяц.

в Техасе преступник за 24 часа до совершения преступления обязан сообщать будущей жертве, к чему он готовится.

в Оклахоме денежному штрафу или тюремному заключению подвергается тот, кто строит гримасы собаке.

в Западной Виргинии запрещается идти в школу ребенку, от которого пахнет луком.

в Теннесси нельзя ловить рыбу с помощью лассо.

во Флориде весной запрещено ловить сачками лягушек.

в Пенсильвании запрещается мести мусор под ковер.

в Коннектикуте наказанию подвергаются те, кто ходит по мостовой на руках.

в Иллинойсе привлекают к суду того, кто предлагает горящую сигару собаке, кошке или иному домашнему животному.

**ГЛАВА 3. ВИДЫ ПРАВОТВОРЧЕСТВА**

В современной отечественной теории права выделяют несколько видов правотворчества, основным из которых признается правотворческая деятельность государства, его органов. Именно посредством этой деятельности вырабатывается единая государственная воля, которая находит свое выражение в общеобязательных юридических установлениях.

Право государственного органа на принятие того или иного нормативного акта определяется его компетенцией и зависит от места, которое он занимает в иерархической структуре механизма государства.

Законотворческими полномочиями в Российской Федерации наделены Федеральное Собрание и законодательные (представительные) органы субъектов Федерации. Важность законодательных решений, большая степень их воздействия на все значимые сферы государственной и общественной жизни обусловливает наличие особой процедуры, в рамках которой осуществляется работа по принятию законов. Отличительными особенностями этой процедуры являются: детальная регламентация, обязательность, формальная определенность, т.е. фиксированность в официальных документах. Отнесенное к деятельности органов, избранных и уполномоченных непосредственно народом, законотворчество в целом характеризуется принципами и формами, обеспечивающими наиболее полное воплощение его воли и интересов.

Помимо парламентов правом принятия нормативных актов в Российской Федерации обладают Президент РФ, федеральные органы исполнительной власти, высшие должностные лица и органы исполнительной власти субъектов Федерации. Акты нормативного характера могут также издаваться администрацией государственных предприятий, учреждений, организаций (акты локального правотворчества, регулирующие отношения внутри соответствующих подразделений). Все перечисленные органы относятся к субъектам так называемого подзаконного правотворчества. Результатом их правотворческой деятельности могут быть исключительно подзаконные нормативные акты, т.е. акты, изданные не иначе как на основе закона, исходящего от парламента. Конкретизируя закон, такие акты обязательно должны ему соответствовать и не выходить за его пределы. Они признаны осуществлять правовую регламентацию лишь по тем вопросам, нормативное урегулирование которых необходимо для обеспечения исполнения заложенных в законе положений.

Порядок рассмотрения, принятия (утверждения) подзаконных актов основан на единых принципах. Имеющиеся различия связаны с характером и значением отдельных видов актов, особенностями деятельности тех или иных органов. Так, постановления и другие нормативные акты Правительства, государственных комитетов обсуждаются и принимаются коллегиально на заседаниях этих органов. Указы Президента государства, акты министерств, других органов единоличного руководства утверждаются в персональном порядке соответственно Президентом, министром и т.п. Наиболее важные акты министерств могут быть перед их утверждением обсуждены на коллегии министерства.

Близким по природе и способам осуществления подзаконному правотворчеству является правотворчество органов местного самоуправления. К числу органов местного самоуправления, наделенных правом принимать нормативные правовые акты, относятся районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские представительные органы власти и соответствующие им местные администрации. Не включенные Конституцией Российской Федерации в систему органов государства органы местного самоуправления образуют особую категорию органов, занимающихся правотворческой деятельностью. В их задачу входит решение вопросов местного значения, урегулирование которых они производят, исходя из интересов населения и с учетом закрепленных за ними материальных и финансовых ресурсов.

Наряду с правотворческой деятельностью государственных органов в Российской Федерации конституционно закреплен такой вид правотворчества, как принятие нормативных актов путем референдума (всенародного голосования). В данном случае акт законодательной власти осуществляется непосредственно народом, который самостоятельно принимает правотворческое решение. Референдум проводится по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни. На всенародное голосование может быть вынесен проект закона, по которому гражданам предлагается высказать свое мнение.

Для проведения референдума устанавливается специальная процедура. Она предусматривает порядок возбуждения вопроса о проведении референдума, этапы его проведения, порядок подведения итогов всенародного голосования и их обнародования. Согласно Федеральному закону «О референдуме Российской Федерации», инициатива проведения референдума может исходить от населения России. Для ее реализации требуется не менее двух миллионов подписей граждан, имеющих право на участие в референдуме. С инициативой проведения референдума может также выступить Конституционное Собрание, если им принимается решение о вынесении на референдум проекта новой Конституции Российской Федерации. Референдум назначается Президентом Российской Федерации посредством издания специального указа, в котором определяется дата его проведения[[37]](#footnote-37).

Большое значение в процедурном аспекте имеет законодательное закрепление самого порядка принятия населением правотворческого решения. Голосование по принимаемому решению в соответствии с Законом осуществляется путем подачи бюллетеней установленной формы. Если бюллетень не соответствует официальной форме, допущены ошибки при его заполнении или же в нем нечетко выражено решение голосующего, бюллетень аннулируется, о чем составляется отдельный акт. Решение принимается тайным голосованием. Каждый участник референдума голосует лично, голосование за других лиц не допускается. Решение считается принятым, если в голосовании участвовало более половины лиц, обладающих правом голоса, и за решение подано более половины голосов участников референдума. Принятые референдумом решения в каком-либо дополнительном утверждении не нуждаются и вступают в силу со дня их официального опубликования. Они обладают высшей юридической силой и обязательны для применения на всей территории Российской Федерации. Последующие изменения, вносимые в решение, либо его отмена проводятся только референдумом.

Самостоятельным видом правотворчества, получившим в последние годы распространение в Российской Федерации, является заключение соглашений, содержащих обязательные для исполнения нормативные предписания. К таким соглашениям относятся, в частности, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Правовые договоры, заключаемые между указанными субъектами, могут быть направлены на регулирование и иных вопросов (экономических, политических).

Заключение соглашений нормативного характера все шире используется в настоящее время во взаимоотношениях между общественными объединениями и государственными структурами. Так, Законом Российской Федерации «О коллективных договорах и соглашениях» работникам предприятий, учреждений, организаций предоставлено право заключать коллективные договоры с работодателями, которое они осуществляют через профсоюзы или иные уполномоченные ими представительные органы. Коллективным договором предусматривается регулирование вопросов, касающихся трудовых, социально-экономических, профессиональных отношений, складывающихся в сфере труда непосредственно — предприятия, учреждения, организации.

Регулирование социально-трудовых отношений между работниками и работодателями на уровне Федерации в целом, субъекта Федерации, территории, отрасли (профессии) производится в форме соглашений, заключаемых соответственно:

на федеральном уровне — общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации;

на уровне субъектов Федерации и административно-территориальных образований в составе Российской Федерации — региональными объединениями профсоюзов, объединениями работодателей и органами исполнительной власти субъектов Федерации;

на отраслевом или профессиональном уровне — соответствующими общероссийскими профсоюзами, их объединениями, общероссийскими объединениями работодателей и Министерством труда Российской Федерации.

Нормативные договоры и соглашения подписываются и утверждаются в установленном порядке. Без соблюдения этих процедурных правил, они не могут быть признаны действующими.

В научной литературе некоторыми учеными отстаивается мнение об имеющем место правотворчестве высших судебных органов государства. Характер нормативности признается, как правило, за постановлениями пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, принимаемых в порядке разъяснения действующего законодательства, а также за решениями Конституционного Суда по делам о толковании Конституции. В качестве аргумента делается ссылка на то, что в этих случаях не просто разъясняется смысл закона, а на основе практики его применения вырабатываются конкретизирующие закон новые правовые положения, которые призваны устранять пробелы в законодательстве.

Сторонники противоположного взгляда, выступающие против возможности осуществления судами правотворческой деятельности, обосновывают свою позицию следующим образом. Разъяснение суда с их точки зрения не содержит и не должно содержать самостоятельные правовые нормы. Оно лишь устанавливает действительный смысл разъясняемого закона, уточняет и объясняет те его положения, которые вызывают сомнения и неясности в процессе применения. Если на основе обобщения судебной практики суд приходит к выводу о необходимости дополнить закон, создать новые нормы права, то он не может сам восполнить обнаруженный пробел в законодательстве, а должен в данном случае выступить с соответствующей законодательной инициативой, чтобы восполнение пробела было произведено в установленном порядке актом правотворчества.

Итак, в зависимости от круга субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, выделяют следующие ее виды: парламентская, правительственная (или главы государства), народная и специальная. В практике российской действительности применяются все известные международному сообществу методы, в том числе и народной инициативы (право на референдум).

В зависимости от субъектов правотворчество подразделяется на такие виды, как:

непосредственное правотворчество народа в процессе проведения референдума (всенародного голосования по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни);

правотворчество государственных органов (например, парламента, правительства);

правотворчество отдельных должностных лиц (например, президента, министра);

правотворчество органов местного самоуправления;

локальное правотворчество (например, на предприятии, в учреждении и организации);

правотворчество общественных организаций (например, профсоюзов).

В зависимости от значимости правотворчество подразделяется :

законотворчество — правотворчество высших представительных органов — парламентов, в процессе которого издаются нормативные акты высшей юридической силы — законы, принимаемые в соответствии с усложненной процедурой;

делегированное правотворчество — нормотворческая деятельность органов исполнительной власти, прежде всего правительства, осуществляемая по поручению парламента по принятию для оперативного решения определенных проблем нормативных актов, входящих в компетенцию представительного органа;

подзаконное правотворчество — здесь нормы права принимаются и вводятся в действие структурами, не относящимися к высшим представительным органам — Президентом, Правительством, министерствами, ведомствами, местными органами государственного управления, губернаторами, главами администраций, руководителями предприятий, учреждений, организаций. Далеко не все юридические нормы необходимо принимать на уровне законотворчества. Есть целый спектр ситуаций, когда юридические нормы целесообразнее принимать на уровне подзаконных актов, нормативных договоров и в иных формах.

Кроме всего прочего, подзаконное правотворчество характеризуется большей оперативностью, гибкостью, меньшей формальностью, большей компетентностью осуществляющих его конкретных субъектов. Вместе с тем подзаконное правотворчество связано с «непрозрачностью» процесса принятия нормативных актов, с их громоздкостью.

**1. Правотворческая деятельность юриста**

В теории права при рассмотрении вопросов, связанных с регламентацией общественных отношений, формами права, системой законодательства и рядом других часто употребляется понятие «правотворческая деятельность», которое, как правило, соотносят с деятельностью компетентных органов государственной власти по принятию (изданию) нормативных правовых актов. Однако эти акты, прежде чем их примет компетентный орган, должны быть кем-то подготовлены. В большинстве случаев этой работой занимаются юристы. Следовательно, они, как и компетентные государственные органы, тоже осуществляют правотворческую деятельность?

Но тогда возникает вопрос: что включает в себя понятие «правотворческая деятельность юриста»? Для этого, на наш взгляд, необходимо рассмотреть ряд коррелирующих с ним понятий: «правотворчество», «деятельность» и «творчество».

Существующие два типа понимания права, связанные с трактовкой понятия права, обозначаются как юридический (ius-право) и легистический (lex-закон) типы правопонимания и понятия права. При этом легистический подход под правом понимает только закон (нормативный правовой акт), являющийся продуктом системы органов государственной власти. В данном случае право — это исходящие от государственной власти установления, сводимые к формальным источникам, т.е. право позитивное. Для современного же юридического типа правопонимания, как отмечает В.С. Нерсесянц, «характерна та или иная версия различения права и закона (позитивного права). При этом под правом имеется в виду нечто объективное, не зависящее от воли, усмотрения или произвола государственной власти, т.е. социальное явление со своими объективной природой и спецификой, своей сущностью, отличительным принципом и т.д.»[[38]](#footnote-38). «Отождествление права и закона (позитивного права) является принципом и смыслом различий в правопонимании», — подчеркивает С.В. Кодан[[39]](#footnote-39). С позиций либерально-юридического правопонимания очевидно, что государство соответствующие государственные органы и должностные лица) действительно осуществляет правотворческую (законотворческую) ,деятельность, создает законы, но это совсем не означает, что государство творит само право как таковое. Право как объективное социальное явление, принципом которого является формальное равенство, — это не творение государства и не продукт государственно-властной воли, а особая духовная форма выражения совокупных итогов сложного и многофакторного социально-исторического процесса общественной жизни людей, результат достигнутой соответствующим обществом ступени развития в общесоциальном процессе. Легистско-позитивистское отождествление права и закона (позитивного права) сопровождается смешением (и отождествлением) понятий «правотворчество» и «законотворчество».

В.С. Нерсесянц же рассматривает правотворчество как «правоустановление» — форму (и направление) государственной деятельности, связанную с официальным выражением и закреплением норм права, которые составляют нормативно-правовое содержание всех действующих источников позитивного права. Он отмечает, что одной из важных форм правоустановления (то есть «правотворчества» как установления норм действующих источников позитивного права) является прямое государственное нормотворчество — издание соответствующими государственными органами нормативных правовых актов <\*>. Думается, что ни одно из приведенных определений нельзя признать универсальным. Более того, в некоторых случаях происходит подмена понятий «формирование права» и «правотворчество». Например, Н.С. Соколова полагает, что их необходимо четко разграничить. Правотворчество — это процедура, направленная на создание норм права, определенная деятельность органов государственной власти (иных компетентных органов) по выработке и принятию нормативных правовых актов. Правоформирование — это предварительный этап правотворчества, включающий в себя научные разработки, экономическую, социальную, политическую оценку действительности, парадигмы, научное обоснование будущего правового акта.

Таким образом, правотворчество, на наш взгляд, представляет собой завершающий этап формирования права, его логическое окончание, деятельность по позитивации — конкретизации и объективизации норм права.

Понятие «деятельность» психология заимствовала из философии. Самое широкое философское определение деятельности — это способ существования человека и общества в целом. Если попытаться уточнить специфику собственно человеческого способа существования, то она состоит в активном отношении человека к миру, направленном на его целесообразное изменение и преобразование.

Главной характеристикой деятельности является ее предметность. Под предметом имеется в виду не просто природный объект, а предмет культуры, в котором зафиксирован определенный общественно выработанный способ действия с ним.

Другая характеристика деятельности — ее социальная, общественно-историческая природа. Самостоятельно открыть формы деятельности с предметами человек не может. Это делается с помощью других людей, которые демонстрируют образцы деятельности и включают человека в совместную деятельность. Переход от деятельности, разделенной между людьми и выполняемой во внешней (материальной) форме, к деятельности индивидуальной (внутренней), в процессе которой формируются психологические новообразования (знания, умения, способности, мотивы, установки).

Деятельность всегда носит опосредованный характер. В роли средств выступают орудия, материальные предметы, знаки, символы и общение с другими людьми. Осуществляя любой акт деятельности, мы реализуем в нем определенные отношения к другим людям, если они даже реально и не присутствуют в момент совершения деятельности.

Человеческая деятельность всегда целенаправленна, подчинена цели как сознательно представляемому запланированному результату, достижению которого она служит. Цель направляет деятельность и корректирует ее ход.

Деятельность во всех случаях представляет собой акт, инициируемый субъектом, а не запускаемый внешним воздействием. Поэтому деятельность — не совокупность реакций, это система действий, объединенных в единое целое побуждающим ее мотивом. Мотив же — это то, ради чего осуществляется деятельность, он определяет смысл того, что делает человек.

В зависимости от того, какие изменения играют главную роль или имеют наибольший удельный вес, выделяют разные типы деятельности: трудовую, познавательную, коммуникативную, в их числе можно выделить и правотворческую.

Творческую же деятельность юриста можно рассматривать как деятельность, направленную на осознание и решение проблем правового характера, постоянно возникающих в процессе юридической деятельности, а процесс регламентации общественных отношений — как творческую деятельность, связанную с решением множества правотворческих задач в меняющихся социальных, экономических и политических обстоятельствах, когда юристами вырабатываются и воплощаются во взаимодействии с другими субъектами (специалистами) оптимальные, органичные для данной ситуации, нестандартизованные юридические решения, опосредованные особенностями объекта: субъекта правового воздействия.

Таким образом, подводя итог, можно сделать вывод о том, что правотворческая деятельность юриста — это основанная на профессиональных знаниях, умениях и навыках система упорядоченных действий субъекта, направленных на осознание и решение проблем правового характера, возникающих в процессе жизнедеятельности общества и государства, в результате которых через совместную деятельность с другими субъектами (специалистами) вырабатываются правовые нормы и осуществляется формирование позитивного права.

**2. Правотворчество субъектов российской федерации по предметам совместного ведения**

Своеобразие правотворчества субъектов Российской Федерации. Конституция РФ в соответствии ч. 4 ст. 76 представляет субъектам Федерации право вне пределов ведения РФ, совместного ведения Федерации и ее субъектов осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных актов. Такое регулирование может быть осуществлено в сфере принятия и изменения конституций республик (уставов краев и областей), территориального устройства субъектов Федерации, государственной (на уровне субъектов РФ) и муниципальной службы, бюджета, налогов и сборов субъектов РФ.

Особенности правотворчества субъектов РФ заключаются в следующем:

расширились полномочия в сфере правотворчества — регионы впервые получили право принимать законы как акты высшей юридической силы. Это связано с общей тенденцией децентрализации российской государственности, с укреплением в ней подлинно федеративных начал. За последние годы субъектами РФ принято уже несколько сотен законов (например, в Саратовской области — законы о государственной и муниципальной службе, о референдуме Саратовской области и т.п.);

все большее место в правотворчестве регионов начинают занимать соглашения и договоры между субъектами Федерации или даже отдельными администрациями, которые регулируют вопросы, возникающие в социально-экономической и культурной сферах;

правотворчество субъектов РФ отличает довольно значительная самобытность, отражающая специфику и статус того или иного региона (например, в республиках в большей мере принимаются кодифицированные акты — кодексы, на Северном Кавказе особую роль играют национальные и религиозные обычаи). Перед субъектами РФ стоят цели — учитывать в правовом регулировании местные, региональные природные и национальные особенности, осуществлять поиск оптимальных путей развития и конкретизации положений общефедерального законодательства;

правотворчество субъектов РФ должно осуществляться в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами. Между тем на практике в современных условиях более трети нормативных актов субъектов Федерации противоречат общефедеральным актам;

в рамках субъектов РФ принимают нормативные акты и многочисленные негосударственные структуры — прежде всего органы местного самоуправления и т.д.

Таким образом, правотворчество — весьма разнообразная деятельность, каждый вид которой имеет свою природу, свое социальное назначение.

Субъекты Российской Федерации — государственно-правовые образования (общности), образующие в совокупности Российскую Федерацию[[40]](#footnote-40). Конституция Российской Федерации устанавливает шесть видов субъектов Федерации — республика в составе Российской Федерации, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ.

Регион — большая область, группа соседствующих стран или территорий, районы, объединенные по каким-либо общим признакам[[41]](#footnote-41).

Российская Федерация должна осуществлять регулирование общественных отношений в случаях, если:

имеется необходимость федерального законодательного регулирования в целях обеспечения безопасности Российской Федерации, единства правового и экономического пространства Российской Федерации, установления единообразных условий жизни на территории Российской Федерации;

федеральное законодательное регулирование обеспечивает наибольшее удовлетворение потребностей многонационального народа Российской Федерации.

Основополагающими при решении вопросов разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Федерации по регулированию жилищных отношений являются положения Конституции РФ.

Согласно статье 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся вопросы регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина; в соответствии со статьей 72 Конституции РФ в ведении субъектов Федерации — защита прав и свобод человека и гражданина.

На основании статьи 72 Конституции РФ жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Нормотворчество субъектов Федерации в сфере жилищного законодательства должно осуществлять в рамках их компетенции, установленной Конституцией РФ и федеральными законами. Нормы гражданского права в законах субъектов Федерации могут детализировать, конкретизировать федеральные гражданско-правовые нормы, но они не могут противоречить им; такие нормы не должны ограничивать права граждан и юридических лиц, установленные федеральным законодательством, если иное не предусмотрено федеральным законом.

В связи с этим представляется необходимым закрепление в федеральных законах по предметам совместного ведения четких полномочий как Российской Федерации, так и ее субъектов.

Для четкого и эффективного разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Федерации по предметам совместного ведения в законодательстве должны быть установлены общие критерии такого разграничения. В юридической литературе отмечается отсутствие единых критериев разграничения. В Конституции РФ используются такие разнообразные критерии разграничения полномочий, как отрасли законодательства, функции органов государственной власти, объекты ведения, полномочия. Статья 72 Конституции РФ, определяющая перечень предметов совместного ведения, использует самые разнообразные формулировки[[42]](#footnote-42). Так, к совместному ведению относятся: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (п. «в»); общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта (п. «е»); координация вопросов здравоохранения (п. «ж»). Такие формулировки затрудняют их толкование, вносят неопределенность в разграничение полномочий Российской Федерации и ее субъектов. Как правильно указывает И.А. Умнова, «столь существенное разнообразие видов правовых категорий, относимых к предмету ведения, с трудом поддается логическому объяснению»[[43]](#footnote-43).

Основным федеральным законом, регулирующим вопросы разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Федерации, является Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Приходится констатировать отсутствие достаточных критериев разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов и в данном Законе. Статья 26.1 указанного Закона лишь указывает, какими нормативными правовыми актами определяются полномочия Российской Федерации и субъектов Федерации. Пункт 2 ст. 26.3 данного Закона перечисляет конкретные полномочия, которые осуществляются субъектами Федерации за счет средств своих бюджетов. Пункт 4 данной статьи указывает, что по перечисленным в пункте 2 предметам ведения могут приниматься федеральные законы. При этом не решается главный вопрос: как будут разграничиваться полномочия Российской Федерации и субъектов Федерации, если по одним и тем же предметам совместного ведения могут издаваться как федеральные законы, так и законы субъектов Федерации?

Отсутствие подобных критериев приводит к тому, что в вопросе об объеме своих полномочий по предмету совместного ведения субъекту Федерации остается ждать федерального законодателя, поскольку последний определяет в федеральном законе свои полномочия и тем самым решает, что остается субъекту Федерации. Однако согласно пункту 5 ст. 26.3 до принятия федерального закона субъект Федерации может самостоятельно установить свои полномочия по предмету совместного ведения, осуществляемые за счет средств самого субъекта Федерации. Сферы общественных отношений, по которым субъект Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование, можно установить только из содержания федеральных законов по предметам совместного ведения[[44]](#footnote-44).

В связи с этим следует согласиться с И.А. Умновой в том, что пределы правового регулирования целесообразно определить в федеральном законе, издаваемом по предмету совместного ведения. Важно четко обозначить в нем границы правотворчества органов власти Российской Федерации и субъектов Федерации.

Делая ставку на опережающее правовое регулирование, субъекты Федерации создали многоотраслевое и разноуровневое законодательство. Наиболее яркий пример демонстрирует Республика Башкортостан, принявшая 17 кодексов. Среди них — Земельный, Лесной, Экологический, О средствах массовой информации, Жилищный, О выборах, Семейный, Градостроительный, Трудовой и др.

Республика Дагестан в этом плане отстает, так как принят только один Кодекс об административных правонарушениях Республики Дагестан от 07.06.2006 N 32 (ред. от 04.12.2008)[[45]](#footnote-45).

В большинстве субъектов Федерации отрасли формировались на основе региональных «обыкновенных» законов и принятых в их развитие подзаконных актов. Весьма характерно, что преобладающее большинство законов субъектов Федерации издается в сфере совместного с Российской Федерацией ведения. Наряду с конституционным, административным, бюджетным законодательством активно развивается налоговое, муниципальное, экологическое, но в меньшей степени — жилищное законодательство.

Практика «опережающего» правотворчества субъектов Федерации имеет как сторонников, так и критиков. Весьма примечательно, что она получила нормативное оформление в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. N 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Согласно части 2 ст. 12 «до принятия федеральных законов по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, субъекты Российской Федерации вправе осуществлять по таким вопросам собственное правовое регулирование. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации приводятся в соответствие с принятым федеральным законом».

Однако с позиции стабильности российской правовой системы такой подход вряд ли оправдан, поскольку опыт «опережающего» правотворчества субъектов Федерации породил новые для отечественной юриспруденции проблемы.

К первой из них, на наш взгляд, относится неопределенность пределов правового регулирования, осуществляемого субъектами Федерации. Весьма очевидно, что первичным звеном выстраивания отрасли является установление основных направлений государственной политики, основ правового регулирования, принципов. Обоснованно ли право субъекта Федерации принять закон, в котором закрепляются эти исходные правовые положения?

Определенного ответа на данный вопрос не содержал даже Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», который, по сути, закладывал основы «компетенционных» разграничений по вертикали для всех отраслей, относимых к совместному ведению.

Так, согласно части 1 ст. 12 вышеуказанного Закона по вопросам, отнесенным частью 1 ст. 72 Конституции РФ к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, «издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти». Казалось бы, прерогатива федерального законодателя определена.

Однако цитируемая выше часть вторая той же статьи предусматривает право региона «осуществлять по таким вопросам собственное правовое регулирование» в опережение федерального законодателя, что не исключает установление основ, общих принципов.

Региональные законы устанавливают основные начала, принципы, задачи тех или иных отраслей, относимых федеральной Конституцией к совместному ведению.

Ко второй проблеме, вытекающей из опыта опережающего правотворчества субъектов Федерации, относится неупорядоченность процедуры приведения региональных правовых актов в соответствие с принятыми федеральными законами.

В субъектах Федерации сложился совершенно различный порядок, как в плане процедуры осуществления, так и по срокам приведения региональных актов в соответствие с федеральными. Причина заключена в отсутствии механизма на федеральном уровне.

Поскольку общее положение о «приведении в соответствие» было установлено Федеральным законом «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», именно он должен был определить единый порядок осуществления этого действия.

Однако данный Закон прекратил юридическое существование, а Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», приняв эстафету после внесенных в него изменений, так и не установил четкую процедуру по обеспечению верховенства федеральных законов. В новой редакции Закона (п. 2 ст. 3) содержится лишь указание на срок приведения региональных нормативных правовых актов в соответствие с федеральными — «в течение трех месяцев».

Наконец, третья проблема заключена в том, что допускаемое разнообразие правового регулирования в субъектах Федерации до принятия соответствующего федерального закона определяет и особенности правоприменительной, в том числе судебной, практики.

Вступление же в силу федерального закона потребует не только унификации регионального законодательства, но и пересмотра всей практики, в том числе разрешенных на основании законодательства субъектов Федерации различных дел.

И все же, повторимся, для стабильного развития российской правовой системы ситуация с «опережающим» законодательством субъектов Федерации является нецелесообразной, ибо порождает коллизионность норм федеральных и региональных актов и не способствует упорядочению правоприменительной, в том числе судебной, практики[[46]](#footnote-46).

В ближайшее время необходимо принятие федеральных законов, обеспечивающих надлежащее регулирование вопросов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, наполняющих позитивным содержанием соответствующие положения Конституции Российской Федерации». Констатация системности законодательства субъектов Федерации в аспекте отраслевого строения означает не только согласованность и взаимосвязанность правовых актов в каждом субъекте Федерации, но и его «встроенность», интегрированность и соподчиненность с федеральным законодательством. Данный концептуальный подход позволяет сформулировать ряд общих требований, предъявляемых к региональному законодательству:

во-первых, оно должно регулировать отношения, относимые к ведению субъекта Российской Федерации (правотворческим полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации);

во-вторых, должно соответствовать конституционным и общеправовым принципам;

в-третьих, должно иметь необходимые системные связи с федеральным законодательством;

в-четвертых, должно быть внутренне согласовано в каждом субъекте Федерации, а в необходимых случаях — с законодательством иных регионов;

в-пятых, должно предусматривать организационные, финансовые, правовые и иные средства реализации нормативных положений.

**Заключение**

Заключение дипломной работы хотелось бы дополнить следующими выводами:

Во–первых, быстро меняющиеся общественные отношения и приведение структуры органов государственной власти в соответствие с поставленными задачами вызвали обилие нормативно-правовых актов, принятие которых свидетельствует, что государство стремится урегулировать различные стороны общественной жизни. Все это ставит перед теорией права и государства необходимость вырабатывать адекватные реалиям жизни теоретические концепции, научные выводы и положения, практические рекомендации и предложения, связанные с правотворческой деятельностью.

Одним из проблемных вопросов в этой области является определение понятия правотворчества, которое в юридической литературе понимают с разных позиций. На основе обобщения мнений различных авторов и с учетом практики правотворческой деятельности можно сформулировать содержание правотворчества: это юридическая деятельность, направленная на создание, изменение, дополнение, поправку, прекращение действия (отмену) нормативных актов. Однако возникает другой проблемный вопрос. На что же направлена юридическая деятельность в сфере правотворчества? Создавая, изменяя, дополняя, внося поправки, отменяя нормативные правовые акты, правотворческая деятельность формирует источники права. Действительно, если закон является одним из видов, пусть основным видом нормативных правовых актов, то создание законов, т.е. законотворчество, является одним из видов правотворчества, в результате которого возникает, изменяется и прекращает свое действие один из видов нормативных правовых актов — законы. И поскольку к закону предъявляют более высокие юридические требования — он регулирует более значимые общественные отношения, чем иные нормативные правовые акты; он обладает высшей юридической силой; ему не должны противоречить все другие нормативные акты, — естественно, складывается положение, что законотворчество — это самостоятельная, более сложная юридическая деятельность по созданию нормативных правовых актов, которая осуществляется в особой процессуальной процедуре, регламент которой определяется специальным законодательством. В условиях формирования правового государства, развития демократического общества роль законов в общественной жизни повышается, а, следовательно, будет возрастать законотворчество.

Во–вторых, для решения задачи наиболее оперативного и адекватного реагирования на проблемы правотворчества целесообразно наряду с планированием осуществлять мониторинг системы действующих нормативно-правовых актов.

Это позволило бы установить, насколько эффективен тот или иной нормативно-правовой акт, достиг ли он поставленных социальных, экономических и иных целей; соответствует ли поведение адресатов нормы права необходимым требованиям; как часто нарушаются права граждан, юридических лиц представителями власти при его применении.

Для контроля над состоянием системы нормативно-правовых актов РФ, ее пробелами, слабыми местами целесообразно создать службу мониторинга[[47]](#footnote-47).

Правотворческая политика по содержанию шире, чем законотворческая, поэтому включает последнюю. В то же время характер сформированной в государстве законотворческой политики определяет сущность всей правотворческой политики государства, а через нее — и всей правовой политики.

Оценить качество правотворческой политики России позволяет ее законотворческая политика, уровень принимаемых законодательных актов. Однако провозглашенный курс на социализацию российского законодательства нередко оборачивается принятием в лучшем случае «неработающих», а возможно, и прямо асоциальных законов.

Поддерживая позицию Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ С. Миронова, считаем, что необходимо принципиально изменить подход к организации законотворчества, отказаться от практики, ориентированной на принятие отдельных законов, и перейти к методологии формирования системы законодательства, создать постоянно действующие механизмы как общего характера, дающие системные ориентиры для всего законодательства, так и обеспечивающие системность каждой стадии жизненного цикла законов[[48]](#footnote-48).

Итак, в нынешних условиях очевидна активизация проблемы совершенствования правотворческой, и в том числе законотворческой, политики государства, что, в свою очередь, требует полномасштабного и комплексного изучения данного института, формирования его теоретической базы и основ практического использования накопленных знаний. Колоссальный объем работы в этом направлении уже проведен, однако это вскрыло и подняло на поверхность новые не решенные пока проблемы, разрешение которых является первоочередной задачей юридической науки.

**БИБЛИОГРАФИЯ**

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ)

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 03.12.2008 N 249-ФЗ, от 25.12.2008 N 274-ФЗ, от 25.12.2008 N 281-ФЗ, с изм., внесенными Постановлениями Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 10-П, от 12.04.2002 N 9-П).

Закон Республики Дагестан от 16.04.1997 N 8 (ред. от 03.10.2007) «О нормативных правовых актах Республики Дагестан» (принят Народным Собранием РД 31.03.1997)

Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. Указов Президента РФ от 20.05.2004 N 649, от 14.11.2005 N 1319, от 23.12.2005 N 1522, от 15.02.2007 N 174, от 24.09.2007 N 1274, от 12.05.2008 N 724, от 07.10.2008 N 1445)

Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 (ред. от 07.10.2008) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»

Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 N 2134-II ГД (ред. от 28.01.2009) «О регламенте государственной думы федерального собрания Российской Федерации»

Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 19 сентября 2005 г. N 239 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации» // Российская газета. 2005. 4 октября.

Кодекс об административных правонарушениях Республики Дагестан от 07.06.2006 N 32(ред. от 04.12.2008) (принят Народным Собранием РД 25.05.2006)

Актуальные проблемы конституционного и административного права на современном этапе развития российской государственности // Материалы научно-практической конференции юридического факультета МГУ 28 апреля 1998 г.

Алексеев С.С. Общая теория права: Учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008.

Архипцев Н.И. Уголовно-правовое законотворчество: Проблемы и перспективы совершенствования // Журнал российского права. 2008. N 2.

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. 2-е изд., доп. М.: Омега-Л, 2008.

Баранов В.М. Деструктивное воздействие права и национальные интересы // Журнал российского права. 2005. N 12.

Боброва Н.А. Некоторые аспекты законодательной деятельности субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2005. N 11.

Бочарникова М.А. Трудовое законодательство как предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов // Журнал российского права. 2008. N 12.

Бошно С.В. Влияние судебной практики на законотворчество // Государство и право. 2004. N 8.

Булаков О.Н. Особенности реализации законодательной функции Советом Федерации и верхними палатами европейских государств // Государство и право. 2004. N 7.

Василевич Г.А. Право и национальные интересы: Взгляд из Беларуси // Журнал российского права. 2005. N 12.

Власенко Н.А. Основы законодательной техники. Иркутск, 2005.

Гаврилов О.А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. М., 2003.

Голощапов А.М. Конституционные основы становления государственно-правовой стратегии Российской Федерации // Государство и право. 2005. N 11.

Горбуль Ю.А. Проблемы совершенствования законотворчества в Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. N 6.

Закатнова А. Налогоплательщик тоже человек (Глава Конституционного суда призывает к честным правилам игры) // Российская газета. 2007. 17 января.

Иванов В.В. Общие вопросы теории договора. М., 2007.

Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. М., 2001.

Концепции развития российского законодательства. М., 2008.

Краснова О.И. К вопросу о некоторых принципах федерального законодательного процесса в России // Государство и право. 2005. N 12.

Кудинов О.А. Правительственные проекты конституций Российской империи XIX в. // Журнал российского права. 2007. N 5. С. 73 — 79.

Кузнеченкова В.Е. Налоговый правотворческий процесс в системе юридических категорий // Журнал российского права. 2005. N 1.

Кузьмин В. Сколько стоит закон // Российская газета. 2005. 2 марта

Кузякин Д.А. Федеральные законы: Проблемы вступления в силу // Журнал российского права. 2005. N 10.

Лихобабин В.А. Правительство как субъект права законодательной инициативы: Российская модель и мировой опыт // Конституционное и муниципальное право. 2005. N 7.

Лопатин В.Н. Конституционная законность и проблемы нормотворчества в России // Журнал российского права. 2008. N 5.

Любашиц В.Я. Теория государства и права (учебный курс), М., изд. «Март», 2002г.

Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: Учебник. М.: ТК Велби; Проспект, 2006.

Мировой финансовый кризис: защита вкладчиков — приоритетная задача. А.В. Турбанов, Н.Н. Евстратенко. «ЭЖ-Юрист», 2008, N 5.

Нижник Н.С., Шукшина Е.Г. Реалистический позитивизм: В поисках интегративного типа правопонимания // Государство и право. 2005. N 10.

Общая теория права: Курс лекций / Под ред. В.К. Бабаева. Нижний Новгород, 2005.

Панько К.К. Презумпции в уголовном праве как прием законотворчества // Журнал российского права. 2005. N 3.

Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 2006.

Поляков В.А. Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: Курс лекций. СПб.: Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2004.

Правовая реформа: Проблемы, коллизии, тенденции развития: Доклады и сообщения Международной научно-практической конференции (2004. 18 мая) / Под ред. А.В. Хорошилова, А.А. Романова, В.Н. Белоновского. М.: МЭСИ, 2004.

Правотворчество // Теория государства и права / Отв. ред. В.М. Корельский, В.Д. Перевалов. М., 1998. С. 287; Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов, 2001.

Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации: Научно-методическое пособие / Отв. ред. А.С. Пиголкин. М., 2008.

Скурко Е.В. Метод социально-правового регулирования в решении задач правотворчества // Государство и право. 2003. N 1.

Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М.: Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 2001.

Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. – М.: ЮНИТИ – ДАНА, Закон и право, 2007.

Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений, М.И. Абдулаев, Магистр-Пресс, 2006.

Теория государства и права: учебник для юридических вузов, под ред. А.С. Пиголкина. ОАО «Издательский Дом «Городец», 2007.

Теория государства и права: учебник. А.В. Мелехин, Маркет ДС, 2008.

Теория государства и права: учебник. Н.И. Матузов, А.В. Малько. Юристъ, 2008.

Толстой Ю.К. Проблемы разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере законодательной деятельности // Журнал российского права. 2005. N 12.

Хропанюк Н.В. Теория государства и права, М. 2002г.

1. Малько А.В., Шундиков К.В. Правовая политика современной России: цели и средства // Государство и право. 2005. N 7. с. 16 [↑](#footnote-ref-1)
2. Малько А.В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. с. 18 [↑](#footnote-ref-2)
3. Матузов Н.И., Малько А.В., Шундиков К.В. Правовая политика современной России: предлагаем проект концепции для обсуждения // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. N 1. с. 22. [↑](#footnote-ref-3)
4. Рыбаков О.Ю. Формы реализации правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. N 2. с. 8. [↑](#footnote-ref-4)
5. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. А.В. Венгерова. М.: Юриспруденция, 2004. с. 416. [↑](#footnote-ref-5)
6. Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2002. с. 347. [↑](#footnote-ref-6)
7. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. В.М. Корельского. М.: Издательство «НОРМА», 2004. с. 297. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ожегов С.И. Словарь русского языка. 8-е изд. М., 1970. с. 779. [↑](#footnote-ref-8)
9. Теория государства и права / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2006. с. 276. [↑](#footnote-ref-9)
10. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. М., 2005. с. 297. [↑](#footnote-ref-10)
11. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: Учебник. М.: ТК Велби; Проспект, 2006. с. 660. [↑](#footnote-ref-11)
12. Марченко М.Н. Теория государства и права. Учеб. М.: Проспект, 2007. с. – 548. [↑](#footnote-ref-12)
13. Марченко М.Н. Теория государства и права. Учеб. М.: Проспект, 2007. с. – 549. [↑](#footnote-ref-13)
14. Гоббс Т. О гражданине. Основы философии. Часть третья // Гоббс Т. Сочинения: В 2 т. Т 1.. М.: Мысль, 1991. с. 337 [↑](#footnote-ref-14)
15. Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сб. ст.: В 2 т. / Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2005. Т. 1. С. 82. [↑](#footnote-ref-15)
16. Шекель Т. И Дума попала под сокращение // Российская газета. 2007. 8 апреля. [↑](#footnote-ref-16)
17. Закатнова А. Налогоплательщик тоже человек (Глава Конституционного суда призывает к честным правилам игры) // Российская газета. 2007. 17 января. [↑](#footnote-ref-17)
18. «МИРОВОЙ ФИНАНСОВЫЙ КРИЗИС: ЗАЩИТА ВКЛАДЧИКОВ — ПРИОРИТЕТНАЯ ЗАДАЧА» А.В. Турбанов, Н.Н. Евстратенко.«ЭЖ-Юрист», 2008, N 5 [↑](#footnote-ref-18)
19. Исаков В.Б. Стадии подготовки проектов законов // Законодательная техника. М., 2007. с. 59. [↑](#footnote-ref-19)
20. Баранов В.М. Концепция законопроекта. Н. Новгород, 2006. с. 36. [↑](#footnote-ref-20)
21. Шкель Т. Хорошая идея приходит вовремя. Думский портфель, несмотря на закрытие осенней сессии, продолжает пополняться законопроектами // РГ. 2007. 22 ноября. [↑](#footnote-ref-21)
22. Фаризова С. Новая Дума будет работать по-старому. Если в нее не придет Владимир Путин / С. Фаризова, В. Хамраев // Коммерсантъ. 2007. 5 декабря. [↑](#footnote-ref-22)
23. Горелик О. Курение в машине запретить! Эти и другие скандальные идеи обсудят депутаты // Известия. 2007. 9 октября. [↑](#footnote-ref-23)
24. Малышева И.В. Законотворческий риск: понятие, виды, детерминация: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Владимир, 2008. с. 29. [↑](#footnote-ref-24)
25. Шевцов А.Л. Система источников развития права Европейского союза (теоретико-правовое исследование): Тамбов, 2008. с. 20. [↑](#footnote-ref-25)
26. Комментарии к Методическим рекомендациям по юридико-техническому оформлению законопроектов. М., 2007.с. -215. [↑](#footnote-ref-26)
27. Сорокин В.В. Концепция эволюционного преобразования правовых систем в переходный период: Монография. Барнаул, 2006. с. 274. [↑](#footnote-ref-27)
28. Кашанина Т.В. Юридическая техника: Учебник. М., 2008. с. 137. [↑](#footnote-ref-28)
29. Протасов В.Н. Теория права и государства. Конспект лекций для вузов. М.: Юрайт, 2007 с. 8. [↑](#footnote-ref-29)
30. Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. академика РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсесянца. М., 2007. с. 307. [↑](#footnote-ref-30)
31. Сорокин В.В. Теория государства и права переходного периода: Учебник. Барнаул, 2007. с. 314. [↑](#footnote-ref-31)
32. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М., 2008. с. 169. [↑](#footnote-ref-32)
33. Марченко М.Н. Теория государства и права. Учеб. М.: Проспект, 2007. с. – 552. [↑](#footnote-ref-33)
34. Лихобабин В.А. Правительство как субъект права законодательной инициативы: Российская модель и мировой опыт // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 7. с. 24. [↑](#footnote-ref-34)
35. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 03.12.2008 N 249-ФЗ, от 25.12.2008 N 274-ФЗ, от 25.12.2008 N 281-ФЗ, с изм., внесенными Постановлениями Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 10-П, от 12.04.2002 N 9-П). [↑](#footnote-ref-35)
36. Лихобабин В.А. Правительство как субъект права законодательной инициативы: Российская модель и мировой опыт // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 7. с. 27. [↑](#footnote-ref-36)
37. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: Учебник. М.: ТК Велби; Проспект, 2006. с. - 666. [↑](#footnote-ref-37)
38. Нерсесянц В.С. Юриспруденция. М., 2002. с. 4. [↑](#footnote-ref-38)
39. Кодан С.В. Подготовка современного юриста: правовед или законовед? // Юридическое образование в России: в поисках новой модели. Саратов — Екатеринбург, 2008. с. - 47. [↑](#footnote-ref-39)
40. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева. М.: Инфра-М, 2006. с. 595. [↑](#footnote-ref-40)
41. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М.:, 2003. с. 672. [↑](#footnote-ref-41)
42. Дудко И.Г. Законодательство субъектов Российской Федерации. Проблемы теории и практики. Саранск, 2007. с. 213 [↑](#footnote-ref-42)
43. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2008. с. 194. [↑](#footnote-ref-43)
44. Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов. Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2007. с. 114. [↑](#footnote-ref-44)
45. «КОДЕКС ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН» от 07.06.2006 N 32 (ред. от 04.12.2008)(принят Народным Собранием РД 25.05.2006) [↑](#footnote-ref-45)
46. Усачев В.П. Договорное разграничение полномочий субъектов Федерации в сфере регулирования трудовых отношений // Государство и право. 2006. N 4. с. 30. [↑](#footnote-ref-46)
47. Поленина С.В., Гаврилов О.А., Колдаева Н.П., Лукьянова Е.Г., Скурко Е.В. Некоторые аспекты развития правотворчества в современной России // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. N 1. с. 7. [↑](#footnote-ref-47)
48. Миронов С. Правовое поле у страны едино // Парламентская газета. 2007. 22 янв. [↑](#footnote-ref-48)