**Оглавление**

Введение

Глава 1. ПОНЯТИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ

1.1 Понятие и принципы законотворчества

1.2 К вопросу о принципах законотворчества

1.3. Оптимизация правового регулирования законопроектной деятельности. Стадии законотворческого процесса

1.4 Проблемы законодательной техники

Глава 2. ПОЛИТИЧЕСКИЙ ФАКТОР И ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО

Глава 3. ДИНАМИКА И КАЧЕСТВО ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Библиография

**Введение**

Актуальность темы данной дипломной работы с каждым днем растет, так как именно посредством норм регулируются отношения в нашем обществе. Нормы закреплены в законах и иных нормативных правовых актах. А они в свою очередь являются производной законотворческого процесса.

Законотворческий процесс – это основная составляющая стадии правотворчества

Законотворчество является одной из форм правотворческой деятельности государства, осуществляемой специально уполномоченными органами и должностными лицами.

В юридической литературе можно встретить понятие «процесс законотворчества», которое не тождественно понятию «законодательный процесс», поскольку не сводится к регламентам и процедурным правилам, а представляет собой познавательный процесс со своими трудностями в выборе объекта и методов законодательного регулирования. Законодательный процесс является одной из составляющих законотворчества, отражая процессуальную сторону этого явления.

С формальной точки зрения законодательный процесс представляет собой сложную систему организационных действий (процедур), результатом которых является создание закона.

Совокупность процедур составляют стадии законодательного процесса, т.е. относительно законченные этапы, содержание каждого из которых регламентировано таким образом, что только исполнение всех его составляющих дает возможность перейти к следующему этапу[[1]](#footnote-1).

Именно от самого процесса законотворчества определяется качество закона и иных нормативных правовых актов.

Качество нормативного правового акта является одним из факторов, определяющих уровень качества правового регулирования и правовой системы в целом.

Исследование проблем качества в этой сфере возможно, как мы считаем, только на основании системного подхода. Хотя строго научное понимание системного подхода сложилось преимущественно в философской литературе, его методологическая ценность бесспорна в развитии правовой теории. Специфика названного подхода определяется тем, что он ориентирует исследование на раскрытие целостности объекта и обеспечивающих его механизмов, на выявление многообразных типов связей и сведение их в единую теоретическую целостность. Нормативно-правовой акт, помимо соответствия утилитарным целям его разработки и принятия, должен обладать свойствами, обеспечивающими его встроенность в целостную систему правовых актов.

В современных условиях наиболее совершенными юридическими формами выражения права, позволяющими достигнуть наиболее широких нормативных обобщений, являются нормативно-правовые акты. Среди них важнейшее место занимают законы (конституционные, кодифицированные, текущие).

Основными требованиями, предъявляемыми к законодательным актам, являются:

правильный выбор формы закона (кодекс и др.) и возможный круг регулируемых им отношений;

отражение в нем конституционных идей и принципов;

единство и согласованность всей системы законодательства.

Законы государства должны строго отвечать правовым принципам, предъявляемым к ним конституцией. Поэтому и принято говорить о правовом характере закона, под которым понимается закон, соответствующий основным свойствам права, признанным цивилизованными народами. С этой точки зрения рассматривается и принцип верховенства правового закона как один из важнейших признаков правовой государственности.

Нормативные юридические акты необходимо отличать от актов применения и толкования права, так как это, прежде всего, акты законотворчества, вводящие в систему права новые нормы, изменяющие действующие и отменяющие устаревшие нормы.

Высшее место в иерархической структуре нормативных правовых актов государства занимают законы. Законы государства характеризуются следующими признаками.

Во-первых, они создаются в процессе законотворчества представительным (законодательным) органом государственной власти — парламентом, который формируется из представителей народа (депутатов). Этим объясняется легитимность законов.

Во-вторых, законы имеют высшую юридическую силу по отношению к другим нормативно-правовым актам. Закон занимает высшую ступень в иерархии нормативных правовых актов. Положения других нормативных актов должны соответствовать закону и не противоречить ему.

В-третьих, законы принимаются при строгом соблюдении процессуального порядка. Особый процессуальный порядок принятия законов предусмотрен Конституцией РФ, конституциями, уставами субъектов, а также регламентами органов, в компетенцию которых входит принятие законов.

В-четвертых, законы регулируют наиболее значимые сферы общественной и государственной жизни.

В данной работе я и намерен рассмотреть непосредственно само понятие законотворчества и его стадии.

**Глава 1. ПОНЯТИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ**

**1.1 Понятие и принципы законотворчества**

Важнейшим условием осуществления правовой реформы и совершенствования всей системы законодательства являются высокое качество принимаемых нормативных правовых актов и их эффективность в механизме правового регулирования общественных отношений. Качество и эффективность законодательных актов в первую очередь достигаются в ходе нормотворческой деятельности государства.

Законотворчество — это деятельность компетентных органов государственной власти, которая представляет собой особую правовую форму осуществления функций государства, состоящую в принятии, изменении или отмене правовых норм. Законотворческая деятельность отличается от других форм деятельности органов государственной власти тем, что здесь устанавливаются общеобязательные правила поведения (правовые нормы), адресованные всем субъектам правоотношений. В результате законотворчества нормы права получают свое закрепление в официальных документах — нормативно-правовых актах.

Важнейшей задачей государства в области законодательной деятельности является приведение всей системы законодательства в соответствие конституционным и международно-правовым стандартам обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина, установление правопорядка и законности. Содержательный аспект законотворческой деятельности государства состоит в установлении и возведении в ранг законодательных актов принципов и норм права.

Законодательная деятельность занимает важнейшее место в механизме правового регулирования и управления обществом. Культура и уровень законотворческого процесса, а соответственно и качество принимаемых нормативно-правовых актов — это показатель цивилизованности общества и демократичности государства.

В юридической литературе законотворческую деятельность государства обычно называют правотворчеством, что, конечно, не соответствует природе права. Государство не творит право. Право рождается в рамках гражданского общества. Оно изначально формируется естественно, исторически независимо от деятельности законодателя. Задача государства — признать реально существующие правовые отношения и закрепить их в правовых нормах.

Сложная структура социальной жизни объективно обусловливает потребность в юридическом регулировании общественных отношений. Различные экономические, социально-политические и иные общественные интересы, которые вызывают потребность в общеобязательных правилах поведения, в конечном счете, находят свое выражение в законодательных актах органов государственной власти.

Широко распространенный термин «правотворчество» связан с господствовавшим в отечественной юриспруденции позитивистским подходом в правопонимании, с отождествлением понятий «право» и «закон». От такой практики следует отказаться, так как это не дает возможности правильно трактовать социальную природу этих категорий и показать их место в механизме правового регулирования общественных отношений.

Итак, законотворчество — один из важнейших признаков практически любого государства независимо от его типа и формы. Еще Н.М. Коркунов отмечал, что «законодательная власть государства есть не что иное, как общая воля государства, в силу которой издаются законы».

Как отмечает Т.Н. Рахманина, в юридической литературе сложилось два взгляда на понятие законотворческого процесса. С одной стороны, законотворческий процесс ограничивается рамками официального прохождения законопроекта в высшем представительном органе. Более широкое понимание этого явления включает в законодательный процесс и всю предварительную деятельность по подготовке проекта закона[[2]](#footnote-2).

Подходы к определению законотворчества позволяют сделать вывод о том, что в науке сложилось представление о законотворчестве лишь как о процедуре принятия компетентным органом закона. Многими авторами предпринимались попытки более широкого исследования данного явления, однако все научные выводы сводятся к пониманию данного явления как процессуальной деятельности.

В данной связи предлагается рассмотреть альтернативную концепцию законотворчества, которая позволит обогатить традиционную точку зрения о законотворчестве и сделать возможным более широкое восприятие данного явления, направленного на упорядочение наиболее существенных социальных отношений на различных уровнях и в разных сферах общественной жизни.

Любой творческий процесс начинается с замысла. Последний есть результат восприятия жизненных явлений и их понимания различными субъектами на основе их глубинных индивидуальных особенностей (степень одаренности, опыт и др.).

Под влиянием окружающей действительности у законодателя возникает некоторая идея, которая воплощается в соответствующий текст закона. Образ идеи трансформируется в форму, которая должна отвечать замыслу. Творческий процесс — это достижение единства формы и содержания.

Согласно общепринятому определению, творчество — деятельность, порождающая нечто качественно новое, никогда ранее не бывшее.

Немало определений творчества дается в философской литературе. Так, в философском словаре под редакцией И.Т. Фролова определение творчества характеризуется как процесс человеческой деятельности, создающий качественно новые материальные и духовные ценности. Творчество представляет собой возникшую в труде способность человека из доставляемого действительностью материала созидать (на основе познания закономерностей объективного мира) новую реальность, удовлетворяющую многообразным общественным потребностям. Виды творчества определяются характером созидательной деятельности (творчество изобретателя, организатора, научное и художественное творчество и т.п.)[[3]](#footnote-3).

Применительно к законотворчеству, как указывает М.Ю. Спирин, именно написание юридических норм как научно-творческая деятельность... способствует пониманию права в качестве «ars boni et aequi»[[4]](#footnote-4) и пониманию юридических текстов как вершин культуры, человеческой цивилизации, являясь законотворческой деятельностью в материальном смысле слова (законотворчеством как таковым).

Кроме того, законотворчество необходимо рассматривать как особый вид творчества. Применительно к законотворчеству возможно использовать данный термин с некими оговорками, так как этот вид творчества рассматривается как санкционированная, регламентированная властная процедура. Та свобода творчества, которая существует, к примеру, для художника как творца, неприемлема для законотворчества, так как существуют некие рамки, требования, установления, регламенты, обязательные для исполнения субъектами законотворчества.

Результат, которого хочет достигнуть творец закона, может быть ошибочным, однако этот результат в виде закона и дальнейшего его применения (или неприменения) достигается.

Учитывая изложенные обстоятельства, а также то, что законотворчество является важнейшей разновидностью права и нормотворческой деятельности, оно является сложным, системным правовым явлением, включающим в себя различные механизмы и способы выражения, обладающим особой формой, закрепленной действующим правом в виде законотворческого процесса, и нуждающимся в тщательном научном исследовании с целью достижения более эффективной работы законодательных органов государства над проектами законов.

Законотворческая деятельность представляет собой не столько политико-правовое, сколько, прежде всего, социально-правовое явление. Если законотворчество в самом общем виде может быть определено как деятельность (совокупность мероприятий и действий), направленная на создание правовых норм, обладающих высшей юридической силой, то законотворчество как специально-юридическая категория означает соответствующую юридически значимую деятельность. Законотворческая деятельность, будучи урегулированной правом, характеризуется строгой последовательностью операций (действий) по созданию законов и выражается в законотворческом процессе (его процессуальная сторона) как юридической форме функционирования механизма законотворчества во времени. В этой связи вызывает возражение отождествление понятий «законотворческий процесс» и «законотворчество» на том основании, что без процесса само по себе законотворчество как материальная категория неосуществимо. Различие данных категорий состоит в том, что тот же механизм законотворчества в зависимости от определенных условий может по-разному функционировать во времени; различные же по типу механизмы законотворчества могут характеризоваться в то же время идентичными законотворческими процессами. С другой стороны, спорно и определение законотворческого процесса как фактического содержания законотворчества. Фактическое содержание законотворчества как научной категории составляет сама деятельность, направленная на создание закона, осуществляемая через специальный механизм законотворчества. В этом случае законотворческий процесс действует в качестве формы ее (деятельности) осуществления, характеристики функционирования механизма законотворчества (системы законодательных органов, законотворческих норм и т.д.) во времени.

Процедура взаимодействия соответствующих органов государственной власти и их должностных лиц по поводу внесения законопроекта, его обсуждения, а также рассмотрения и принятия (непринятия) в качестве закона, как нормативного правового акта высшей юридической силы выступает в виде законотворческой деятельности в процессуальном смысле слова.

В данной связи необходимо учитывать, что указанные процедуры и мероприятия реализуются при непосредственном участии главного субъекта законотворчества — парламента либо непосредственно народа при принятии законопроекта на референдуме.

Кроме того, юридически обязательные для всех участников процесса процедурные правила, призванные обеспечить единый порядок процесса, определяются регламентом законодательного органа (Государственной Думы Российской Федерации, Совета Федерации и др.).

Ученые, определяя законотворчество как разновидность юридического процесса, высказывают различные позиции относительно его стадий. Однако при разнообразии мнений в основном выделяются следующие стадии: инициатива, обсуждение, принятие, обнародование.

В современной политологии настойчиво подчеркивается институциональный аспект государства. С точки зрения этого подхода государство — это совокупность взаимосвязанных учреждений и организаций, составляющих особую систему управления основными сферами общественной жизни.

Понятие законотворчества неразрывно связано, по меньшей мере, с таким явлением, как государство. Для того чтобы сложилось правильное и полное представление о законотворчестве, его понимании, сущности, значении, необходимо рассматривать его в тесной взаимосвязи с государством на основе структурно-функционального анализа этих понятий.

Процесс создания правовых норм начинается с возникновения объективных общественных закономерностей, требующих правового регулирования, проходит через институты общества и государства, реализуется законодательной, исполнительной и судебной властями в присущих им формах.

Но процесс создания правовых норм не может быть произвольным, субъективным, он базируется на принятых и закрепленных конституционно и нормативно правилах, которые государство обязано соблюдать. Оно связано собственной правовой системой, и эта зависимость закреплена в основном законе государства.

Отступая от принципа законности либо создавая законы, не способные прижиться в обществе, противоречащие друг другу и общественной системе в целом, государственная власть ослабляет свой авторитет, снижает степень общественного доверия.

Государство есть сложная социальная организация, основным назначением которой является осуществление публичной власти в интересах всего общества, это отношения между людьми в обществе. Деятельность государства многогранна, она охватывает самые различные стороны общественной жизни.

Так же как и государство, законотворчество — это итог, результат социально-духовного, политического, культурного, психоэмоционального творчества людей, общества. Законотворчество — это сумма правоотношений. Законотворчество — это продолжение природы государства, это система отношений.

В той мере, в какой понимаемые в вышеуказанном ракурсе законотворческие отношения урегулированы правом, они являются правоотношениями и составляют их особый вид. Будучи тесно связанными с иными правовыми отношениями людей в реальной общественной жизни, они не только не утрачивают своей специфики, а, напротив, именно благодаря этой специфике приобретают большое общественное значение, играя в высшей степени важную роль и занимая вполне определенное, достаточно значимое место в кругу иных правовых отношений. Поэтому, характеризуя законотворческие правоотношения как особый вид правоотношений, необходимо подвергнуть их параллельному анализу как с точки зрения связи, в которой они находятся с иными правоотношениями, так и с точки зрения специфики, благодаря которой они выступают в качестве правового общественного отношения особого рода.

В данной связи одним из важных вопросов является выявление объекта законотворческого правоотношения. В этом же аспекте Н.И. Матузов и А.В. Малько отмечают: «Объектом правового отношения выступает то, на что направлены субъективные права и юридические обязанности его участников, иными словами, то, ради чего возникает само правоотношение»[[5]](#footnote-5).

Правовые отношения осуществляются в формах взаимодействия субъектов по поводу правовых интересов в социальной, экономической, политической и иных сферах.

При этом важны причина и основание возникновения правовых отношений в сфере законотворчества. Обычно такой причиной правоотношения всегда будут потребности и правовые интересы субъектов в сферах социальных, экономических, духовно-культурных, политических отношений. Для возникновения законотворческих правоотношений требуется наличие определенного юридического факта.

Таким образом, для наличия законотворческих правоотношений требуется определенная деятельность людей и наличие правового предписания, связывающего с этой деятельностью известные юридические последствия.

Для законотворческих правоотношений характерно наличие связи между конкретными лицами, то есть ее участниками.

Стороной законотворческого правоотношения может стать только лицо, обладающее определенными признаками (за исключением референдума).

Другим важным моментом законотворческого правоотношения является то, что субъекты вступают в такие отношения с целью добиться каких-то результатов, в том числе и социально значимых последствий.

Субъекты законотворческих правоотношений способны заметно влиять на возникновение данного правового отношения и на процесс его развития.

Если говорить о законотворческих правоотношениях в качестве самостоятельной разновидности общественных отношений, то необходимо дать определение понятию «законотворческие правоотношения», которые, на наш взгляд, являются особым видом правоотношений, осуществляемых в формах взаимодействия специальных субъектов по поводу создания законов.

Законотворчество в России является важнейшим видом правотворчества, основным способом реализации правоустанавливающей функции государства. Законотворчество связано с поиском оптимальных форм правового регулирования: использованием традиционных и инновационных способов правового воздействия, направленных на урегулирование вновь возникших отношений.

Как функция государства законотворчество определяется как основное направление его деятельности, обусловленной его сущностью и содержанием, а также стоящими перед ним на том или ином этапе развития государства целями, задачами и социальным назначением.

В законотворческих функциях государства выражаются его сущность, предназначение, а структура государства определяется в первую очередь назначением и направлением деятельности, которую оно осуществляет.

Законотворческая функция государства предполагает разработку содержания и механизма реализации законов, способствующих нормальной жизнедеятельности общества. Это далеко не простое дело, как может показаться на первый взгляд, если учитывать, что законы разрабатывают, принимают и исполняют люди, еще недавно жившие в условиях, которые сегодня при помощи новых законов они призваны существенно изменить. Здесь, разумеется, мешают и стереотипы, и стремление лишь подправить, и прямое нежелание изменить вообще — вся эта палитра чувств и устремлений не может не отразиться в новых законах. Кроме того, многое в жизни общества постоянно меняется, поэтому в законах нужно уметь предвидеть возможные тенденции, освобождаясь от попыток выдавать желаемое за действительное.

Следовательно, понятие законотворчества призвано, во-первых, установить систему взаимосвязанных институтов, обеспечивающих содержательную подготовку законов; во-вторых, закрепить стабильные демократические формы волеизъявления всех граждан и его использования; в-третьих, отразить применение различных форм деятельности высших органов государственной власти и других участников в процессе создания и принятия закона.

**1.2 К вопросу о принципах законотворчества**

Законотворчество, как и любой вид деятельности в государственно-организованном обществе, должно быть упорядоченно, четко регламентировано, подчиняться определенным принципам, правилам, требованиям.

Исходя из понимания законотворчества как деятельности его участников, в том числе управомоченных органов по установлению, изменению и отмене законодательных правовых норм, в ее главных принципах следует видеть основополагающие идеи, которые характеризуют сущность и определяют общие направления данной деятельности. Поскольку законотворческая деятельность является важнейшей составной частью процесса правообразования в Российской Федерации, то основные принципы законотворческой деятельности можно считать вместе с тем и основными принципами законотворческого процесса в целом, в том числе и законотворчества субъектов РФ.

Основные принципы законотворчества имеют объективное значение, их содержание зависит, в конечном счете, от экономических общественных отношений, от объективных закономерностей развития общества. Тем самым основные принципы законотворческой деятельности не есть произвольные веления тех или иных органов, должностных лиц. Они должны отражать и учитывать объективные факторы, влияющие на законодательное регулирование общественных отношений в РФ, а также различные факторы общественного сознания, уровень культуры и правосознания народа и другие факторы и обстоятельства.

Несмотря на некоторое несовпадение количества выделяемых принципов, ученые-юристы, тем не менее, солидарны в вопросах о содержании исходных начал правотворчества, а следовательно, и законотворческого процесса.

Так, например, выделяют следующие принципы законотворчества:

законность; демократизм; гласность; научная обоснованность; профессионализм[[6]](#footnote-6).

Другие ученые дополняют перечисленные выше принципы предъявляемым к законам требованием справедливости, т.е. установлением равных прав и обязанностей для всех субъектов права независимо от их происхождения, социального положения и отношения к религии[[7]](#footnote-7).

В законотворческой (нормотворческой) деятельности законодатель должен основываться на определенных общих принципах — основополагающих идеях, реализация которых обеспечивает качество и эффективность всей системы права.

Основными принципами законотворческого процесса выступают следующие исходные положения.

Во-первых, это научный характер законотворчества и его связь с правоприменительной практикой. Принцип научности выражается в использовании достижений науки, приемов и методов научного анализа в законотворческом процессе. Органы законодательной власти при разработке и принятии юридических норм изучают объективные потребности развития социальной жизни, обосновывают необходимость и целесообразность правового регулирования существующих общественных отношений. Только в этом случае юридические нормы будут эффективными в механизме правового регулирования. Научная обоснованность законотворческой деятельности — необходимое условие повышения качества принимаемых законов и предпосылка эффективности содержащихся в них норм. Во многом это зависит от высокого профессионализма и компетентности тех, кто занят разработкой и научной экспертизой законопроектов. Научная экспертиза принимаемых законопроектов дает возможность выявить, насколько они отвечают предъявляемым требованиям.

Научная обоснованность принятия юридических норм особенно возрастает в наши дни, когда общественная жизнь выдвигает на передний план новые проблемы правового регулирования социальных отношений. Это также вопросы, связанные и с межнациональными конфликтами, и с религиозным экстремизмом, и с международным терроризмом, и пр. При разработке новых нормативно-правовых актов законодатель должен определить, какие юридические нормы необходимы для новых условий и как они будут действовать. А для этого нужна четкая научно обоснованная политика в области законодательного процесса, которая могла бы своевременно выявить недостатки существующей нормативно-правовой базы, избежать просчетов в процессе дальнейшей законодательной деятельности. Необходима научно обоснованная концепция развития законодательства во взаимосвязи с экономическими, политическими и социальными реформами. «Научное обеспечение законотворчества, — отмечает С.В. Поленина, — требует активного влияния науки на процесс создания как законодательных актов, так и издаваемых на их основе подзаконных нормативных актов, конкретизирующих и развивающих положения закона. Не последнюю роль играет при этом уровень использованной при подготовке закона законодательной техники»[[8]](#footnote-8).

Законодательная деятельность государства должна быть тесно связана с правоприменительной практикой. Именно она дает возможность судить о качестве и эффективности принятых нормативно-правовых актов, информирует о необходимости их изменения или отмены. Тем самым корректируется и совершенствуется работа законодательных органов.

Во-вторых, это принцип законности, который предполагает строгий учет иерархии правовых норм, соблюдение процессуальных правил принятия нормативно-правовых актов правомочными на то органами государственной власти. Конституция Российской Федерации закрепляет принцип верховенства Конституции и законов Российской Федерации по отношению ко всем другим нормативно-правовым актам. Подзаконные нормативные акты, принимаемые органами государства, должны соответствовать законам. Верховенство законов обеспечивает строгое соответствие всех норм права иерархической структуре системы права и их эффективную реализацию.

Под законностью в законотворчестве понимается то, что вся законотворческая работа по подготовке, принятию и опубликованию законов должна осуществляться в рамках закона и, прежде всего, Конституции Российской Федерации. Однако принцип законности выступает в качестве системообразующего и должен пропитывать все сферы жизни общества, в том числе и законотворчество, ведь его общепризнанная суть заключается в том, что, являясь конституционным, он подразумевает, прежде всего, требование соблюдения законов. Следовательно, первейшей и непосредственной предпосылкой осуществления принципа законности является соблюдение установленных Конституцией РФ и законодательными актами правил в деятельности всех государственных органов и должностных лиц, независимо от вида осуществляемой деятельности. Разве не должно, например, Правительство РФ при осуществлении своих конституционных полномочий путем принятия постановления руководствоваться тем же принципом законности?

В-третьих, принцип демократизма, который проявляется в демократической процедуре разработки и принятия нормативно-правовых актов представительными органами государственной власти, а также в широком привлечении граждан к законотворческой деятельности. Принцип демократизма предполагает непосредственное участие народа в законотворческой деятельности, а также учет общественного мнения при разработке и принятии нормативно-правовых актов. Народ участвует в законотворческом процессе через своих представителей (депутатов), а также через свои общественные организации, которые выступают с законодательной инициативой. Конституция РФ предусматривает возможность принятия наиболее важных законопроектов (Конституция государства и др.) путем непосредственного всенародного голосования — референдума, что является наиболее ярким проявлением демократизма законотворчества. Законы, принятые путем референдума, имеют высшую юридическую силу.

В-четвертых, в процессе законотворчества должен соблюдаться принцип системности, который предусматривает внутреннюю логику построения права и изложения всей системы юридических норм, в том числе отраслей и институтов права. Принцип системности также предполагает соответствие региональных законов федеральным законам, их согласованность и непротиворечивость, т.е. единство всей системы законодательства страны.

Принцип системности также относят к числу основных принципов законотворчества, означающий строгий учет системы права, законодательства, построения отрасли права и т.д., а также принципами законотворчества предлагают считать:

принцип компетентной адекватности нормативно-правовых установлений;

принцип понятийно-терминологической определенности;

принцип достаточной мотивированности норм права;

принцип логической сбалансированности норм права;

принцип обеспечения действенности норм права.

При этом принцип демократизма рассматривается как особый принцип законотворчества, который проявляется в гласности обсуждения проекта закона в законодательном органе, его свободной критике, рассмотрении альтернативных вариантов проекта закона и т.д.[[9]](#footnote-9).

Однако, говоря о демократизме как о принципе, который позволяет наиболее полно и эффективно выявлять истинные цели законодателя и волю населения, выраженную в нормативном содержании закона, можно ли говорить об одинаковой степени проявления принципа демократизма на разных стадиях законотворчества, а также при осуществлении на той или иной стадии своих полномочий каждым из участников законотворческого процесса? В строго регламентированной процедуре принятия закона каждый участник законотворческого процесса при осуществлении соответствующих его положению в законотворчестве функций в той или иной степени реализует принцип демократизма. Принцип демократизма в законотворчестве носит в большей степени идеологический характер. Такое его понимание в законотворчестве возникло в теории правотворчества советского периода, в бытность умозрительного отношения к праву, когда оно жило своей самостоятельной жизнью, не вмешиваясь в дела общества и государства. Ведь при осуществлении законотворчества не может не быть демократизма, в законотворчестве он неизбежен, это продолжение природы самого государства, законодательного органа, закона.

Аналогичным образом можно охарактеризовать и другие указанные выше принципы. Ведь они пронизывают и пропитывают собой всю правовую жизнь общества, всю правовую материю. Они служат ориентиром всей правотворческой (законотворческой), правоприменительной и правоохранительной деятельности государственных органов. Принципы демократизма, признания прав и свобод человека высшей ценностью, законности, гласности, профессионализма, научной обоснованности, являясь руководящими началами всей государственно-правовой системы, всех ее элементов и процессов, носят политико-правовой характер. Они выступают как свод юридических норм, организационно, функционально и социально скрепляющий общество и государство.

Как представляется, эти принципы не следует рассматривать как особенные свойства только законотворчества, которые должны влиять на процесс подготовки закона, его издание, установление гарантий соблюдения правовых требований, установленных этим законом, отражать его особенности, специфические черты и быть присущими только ему, хотя, безусловно, все они в полной мере характеризуют и этот вид государственной деятельности.

Кроме перечисленных в основной классификации принципов выделяют следующие основные законотворческие принципы:

принцип заимствования и переработки накопленного опыта законотворческой работы;

принцип практичности (прагматичности) законотворческого решения[[10]](#footnote-10).

Указанные принципы законотворчества носят в большей степени прикладной характер, и их можно охарактеризовать как требования к законотворчеству, выполнение которых строго обязательно для всех участников законотворческого процесса, так как они отражают более узкие свойства и качества законотворчества, а также его сущность, особенности.

В данной связи предлагается провести грань между категориями «принципы законотворчества» и «требования к законотворчеству».

Являясь идеологической категорией, принципы законотворчества представляются как выраженные в соответствующих нормативных актах исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание, основы, закрепленные в нем закономерности. Принципы законотворчества — результат обобщения людьми определенных фактов и познания закономерностей, характерных для данного процесса и в своей совокупности выражающих его содержание. С одной стороны, они выражают закономерности данного процесса, а с другой — представляют собой наиболее общие нормы, которые действуют на всех его стадиях и распространяются на всех его субъектов. Эти нормы либо прямо сформулированы в законе, либо выводятся из общего смысла законов. Принципы законотворчества играют важную роль в правовом регулировании. Во-первых, они выступают в качестве руководящих идей для законодателя, определяя пути совершенствования правовых норм. Во-вторых, в случаях пробелов в законодательстве указанные принципы могут использоваться в качестве юридического основания. Принципы законотворчества должны обладать значительной устойчивостью и стабильностью, носить фундаментальный характер.

Исследуем понятие «требование». В философской литературе не дается определение понятию «требование». Бытовое понимание данной категории дается в Толковом словаре русского языка Ушакова, который определяет требование «как правило, требующее строго выполнения, то, чему следует неукоснительно подчиниться; норма, совокупность условий, которым кто-нибудь должен или что-нибудь должно соответствовать». Для определения категории «требования к законотворчеству» требуется адаптация приведенного понятия к данной сфере.

Законотворчество как деятельность управомоченных государственных органов предполагает наличие определенных требований, которым должен подчиняться весь процесс создания закона. Изучение требований к законотворчеству позволяет определить его эффективность, целесообразность, научную обоснованность и т.д., что, в свою очередь, воздействует в порядке обратной связи на законотворческий процесс, позволяет уточнить, откорректировать, дополнить существующее законодательство, повысить его уровень, обогатить его практическим опытом.

Требования к законотворчеству обладают некоторыми особыми свойствами, позволяющими использовать их только в отношении законотворческих мероприятий. Но объективная обусловленность требований к законотворчеству не означает, что они действуют автоматически, стихийно. Их роль состоит в том, что, познав содержание таких требований, все участники данного процесса, а также государственные органы руководствуются ими в своей деятельности. Смысл каждого из таких требований заключается именно в том, что идея, составляющая его содержание, проявляется в действиях по подготовке и изданию законов, направляет эти действия на осуществление целей права. Необходимо подчеркнуть, что требования к законотворчеству находятся в органической взаимосвязи друг с другом, они взаимодействуют, обусловливают друг друга.

В соответствии с этим требования к законотворчеству можно определить как совокупность правил, условий, которым должен соответствовать процесс законотворчества, требующих строгого выполнения и неукоснительного подчинения, соблюдение которых позволит повысить его эффективность, уровень, обогатить его практическим опытом.

Проведенный анализ научных работ по вопросу определения принципов законотворчества позволяет сделать вывод о том, что многие авторы, рассматривая принципы законотворчества, говорят о них как о требованиях. Так, М.Ф. Казанцев отмечает, что «законодательная деятельность сложна и ответственна. Ее порядок более или менее детально регламентируется нормативными правовыми актами соответствующих субъектов Российской Федерации. Общие требования к законодательной деятельности можно сформулировать как принципы законодательной деятельности»[[11]](#footnote-11). Таким образом, он определяет принципы законодательной деятельности как общие требования, отождествляя эти два понятия.

При этом, характеризуя принципы законотворчества и требования к законотворчеству, следует учитывать следующие обстоятельства:

требования к законотворчеству необходимо отличать от принципов законотворчества. Через принципы законотворчества выражаются сущность и социальное назначение, цели и задачи государства по управлению обществом в присущих ему формах и присущими ему методами. Требования к законотворчеству — это правила, условия, которыми ограничена законодательная деятельность соответствующих государственных органов, которым должен быть подчинен этот творческий процесс и которые можно использовать только в отношении законотворческих мероприятий;

любое правило, которому должно подчиняться то или иное общественное явление, требует упорядочения, регламентации, в том числе и требования к законотворчеству должны быть регламентированы, закреплены в нормативных актах для обеспечения их неукоснительного соблюдения. Принципы законотворчества специально закрепляются в общих юридических нормах (нормах-принципах) — в конституциях, преамбулах законов;

строгое и точное осуществление требований к законотворчеству означает последовательное воплощение в жизнь принципов данного процесса и права в целом;

принципы законотворчества и требования к нему подвержены эволюции, в связи со сменой целей и задач государства и могут: а) исчезать одни и появляться другие; б) меняться содержание одного и того же принципа или требования;

принципы законотворчества объективно обусловлены природой государства, а также характером общественных отношений, на которых базируется определенная система права. Характер принципов законотворчества той или иной правовой системы нельзя определять в отрыве от социально-экономических условий, структуры и содержания государственной власти, принципов построения и функционирования всей политической системы общества. А требования к законотворчеству направлены на реализацию этих принципов.

Если, например, речь вести о государстве с федеративным устройством, в отличие от унитарного государства, для которого характерно существование общих для всей страны высших органов государственной власти и управления, единой системы и конституции, такая форма государственного устройства порождает объективную необходимость в предъявлении к законотворчеству особых требований, так как оно состоит из ряда других государств или государственных образований — членов федерации, на территории каждого из которых, наряду с деятельностью общих для всей федерации высших органов власти и управления, действуют также и свои собственные высшие и местные органы государственной власти и управления.

Следовательно, форма государственного устройства определяет содержание принципов законотворчества, а также требует предъявления к этому процессу определенных требований.

В связи с этим наиболее общей и вместе с тем емкой представляется классификация требований к созданию закона по уровню законотворчества в зависимости от особенностей, специфики порядка принятия соответствующих законов. В условиях Российского государства с федеративным устройством, где законотворчество имеет два уровня, такое разделение приобретает следующую форму: требования к федеральному законотворчеству, требования к законотворчеству субъектов РФ.

Юридическое опосредование классификации видов требований к законотворчеству придает ее элементам нормативно-регулирующий характер, ибо оно непосредственно влияет на практику создания разных видов законов и определение их признаков, на установление между ними необходимого соотношения и связей.

Обращаясь к вопросу о классификации требований к законотворчеству в федеративном государстве, следует, прежде всего, отметить то обстоятельство, что виды требований к законотворчеству субъектов РФ не отличаются каким-либо своеобразием, на уровне субъектов РФ используются схожие требования, что и на федеральном уровне.

В связи с этим представляется необходимым уяснить требования к федеральному законотворчеству, дабы адаптировать предложенную классификацию к региональному уровню.

Несмотря на некоторые различия в выделении авторами такого рода требований законотворчества, можно выделить ряд характерных именно для федеративного государства:

сочетание в законотворчестве общих и национальных интересов различных субъектов РФ;

единство федерального и регионального законодательства;

сотрудничество и взаимодействие между законодательными органами государственной власти Федерации и субъектов, координация и согласование в процессе законотворчества;

учет мнений региональных парламентариев, поддержка со стороны Федерации путем оказания правовой и методической помощи, взаимная информированность региональных и федеральных парламентов о законопроектных планах работы и т.д.;

обязательность согласования проектов федеральных законов по предметам совместного ведения с субъектами РФ;

обеспечение разумного баланса между законотворческими полномочиями федеральных органов государственной власти и субъектов;

согласованность правовых актов, соразмерность объема полномочий принявших их субъектов, достижения целей, заданных государственными институтами;

гарантированность самостоятельности субъектов РФ в сфере законотворчества (ч. 4 ст. 76 Конституции РФ).

**1.3 Оптимизация правового регулирования законопроектной деятельности. Стадии законотворческого процесса**

Законотворчество — понятие многогранное. Рассмотрим вначале с точки зрения социально-юридической трактовки. Это совокупность действий, охватывающих процесс познания правовых потребностей общества, подготовка законопроекта, внесение его в законодательный орган, рассмотрение в установленном порядке, а также принятие закона и промульгация его главой государства. Получается, что процесс правового созидания как бы распадается на два этапа.

Первый этап предшествует началу официальной работы над законопроектом,

а второй — включает период официальной работы над проектом в законодательном органе.

В советской юридической литературе первый этап именовался по-разному: в одном случае — этапом формирования права; в другом — этапом выявления потребностей в правовом регулировании; в третьем — стадией предзаконодательной деятельности. По нашему мнению, вполне логичным представляется его наименовать законопроектной деятельностью. Важное значение при осуществлении законопроектной деятельности имеет системный подход, а значит, целесообразно в структуре этого этапа выделить ряд стадий:

Познание правовых потребностей общества и выработка идеи закона.

Формирование концепции законопроекта.

Разработка текста законопроекта.

Экспертиза, апробация и обсуждение законопроекта.

По справедливому замечанию В.Б. Исакова, этап подготовки законопроекта является наиболее творческим и наименее регламентированным этапом законотворческого процесса[[12]](#footnote-12). В научной литературе высказывались обоснованные предложения о правовом регулировании законопроектной деятельности. Так, С.В. Поленина и Н.П. Колдаева отмечают, что выявление необходимости правового регулирования должно носить постоянный и обоснованный характер, опираться на отлаженный механизм, обеспечивающий установление социальных законодательных потребностей.

Однако необходимо признать, что в российском законодательстве отсутствует регламентация процесса выявления правовых потребностей общества, обоснования законодательного предложения и разработки законопроекта. Из-за отсутствия регламентации процесса рождения закона степень социальной адекватности принимаемых законодательных решений невысока. В связи с этим данная статья в некоторой мере носит постановочный характер, в ней предпринята попытка обозначить самые важные аспекты по каждой стадии законопроектной деятельности, нуждающиеся в правовом закреплении.

Содержание первой стадии составляют познание и оценка правовых потребностей общества, а также возникновение идеи закона. По нашему мнению, формат правового регулирования данной стадии должен заключать в себе правовое закрепление:

принципов законотворческой деятельности;

механизмов познания правовых потребностей общества;

критериев и оснований законодательного регулирования.

Выделение ключевых, концептуально обоснованных принципов законотворческой деятельности должно способствовать определению и отработке такого юридического механизма, который гарантировал бы эффективное, квалифицированное и компетентное законодательное творчество[[13]](#footnote-13).

Мы считаем, что в целях повышения качества принимаемых законодательных решений необходимо использовать при нормативном закреплении принципов законотворческой деятельности дифференцированный подход, а именно: классифицировать принципы в две группы — универсальные и специальные. К универсальным следует относить: научность, законность, демократизм, гласность, профессионализм, оперативность, исполнимость — эти идейные начала пронизывают все стадии законопроектной деятельности, на каждой из них получая определенное содержательное наполнение. А специальные принципы являются стержневыми моментами, функционирующими только в рамках конкретной стадии. Таковыми, на наш взгляд, при определении правового формата первой стадии должны являться:

принцип объективности познания правовых потребностей общества;

принцип социальной адекватности идеи закона;

принцип справедливости идейных начал будущего закона.

Сущность принципа объективности познания правовых потребностей общества сводится к тому, что необходимо определить реальное, фактическое состояние конкретной сферы жизнедеятельности социума, обеспечить глубину и истинность изучения общественных отношений, и выявление объективной потребности в правовом регулировании. В этом плане можно согласиться с О.Н. Цыбулевской, которая считает, что создание правовых норм начинается с возникновения объективных общественных закономерностей, требующих правового регулирования, оно не может быть произвольным, субъективным[[14]](#footnote-14).

Возникшая в результате познания правовых потребностей общества идея закона, по нашему мнению, должна быть социально адекватна, то есть отражать объективные реалии времени. Как справедливо отмечает В.Н. Синюков, «законы не должны слишком забегать вперед. Прогрессивность законов работает против них, так как этим законам не корреспондируют наличные социально-экономические отношения».

В рамках законопроектной деятельности происходит предварительное формирование государственной воли, а истоки этой воли содержатся именно в идее закона, следовательно, в качестве основы формирования общей воли можно предложить принцип справедливости. И если идейные начала законов будут соответствовать этому принципу, то такие законы могут способствовать достижению целей, общих для максимального большинства заинтересованных субъектов[[15]](#footnote-15).

Вторым элементом правового формата первой стадии законопроектной деятельности, по нашему мнению, должно быть закрепление механизмов познания правовых потребностей общества. Представляется, что для всеобъемлющего и обстоятельного изучения факторов, формирующих идею будущего закона, целесообразно нормативно определить совокупность способов и приемов изучения социальной материи, нуждающейся в правовом регулировании. Совершенствование законопроектной деятельности должно осуществляться в направлении усиления социологического компонента. Для того чтобы в законе присутствовала адекватная социальная мотивация, необходимо проведение социологических исследований. Целесообразно законодательно закрепить предварительные опросы граждан в общегосударственном масштабе, особенно при формировании идей законов, которые касаются основных прав и свобод человека. «Выявлению общественного мнения, учету и правильному его отражению при принятии законодательных актов способствует обобщение материалов всевозможных социологических исследований»[[16]](#footnote-16).

Немаловажное значение на первой стадии имеет решение вопроса об адекватном уровне правового регулирования. Далеко не все отношения должны быть урегулированы законодательными средствами. Для обеспечения верховенства закона необходимо законодательное закрепление перечня вопросов, которые могут быть урегулированы только законом. Это предложение неоднократно высказывалось в научной литературе как учеными-теоретиками, так и специалистами-практиками. В этом плане совершенно логично замечает Рахманина Т.Н.: «Все участники законотворческого процесса должны быть вооружены критериями, способствующими правильному выбору предмета законодательного регулирования»[[17]](#footnote-17). Представляется целесообразным нормативное закрепление также оснований подготовки законов. В современных условиях динамика общественных отношений носит весьма напряженный характер, что и обусловило всплеск законотворческой деятельности. Но в то же время не всякая проблема предполагает издание нового закона, порой для урегулирования определенного вопроса общественной жизни вполне можно ограничиться внесением изменений действующих законов. Поэтому необходимо урегулировать правом вопрос об обязательном наличии мотивированного и обоснованного решения о целесообразности разработки новой законодательной идеи.

Вторая стадия законопроектной деятельности — это формирование концепции законопроекта. Мы считаем, что рамки правового регулирования данной стадии должны включать в себя правовое закрепление следующих компонентов:

понятия «концепция законопроекта» и обязательность ее разработки для всех законов;

структуры концепции законопроекта как обязательной совокупности определенных элементов;

обязательности проведения комплексной экспертизы концепции законопроекта;

обязательности обсуждения концепций наиболее важных законопроектов;

разработки базовой концепции для взаимосвязанных законопроектов.

На сегодняшний день в российском законодательстве отсутствует определение концепции законопроекта, что, по нашему мнению, существенно затрудняет законопроектную деятельность, поскольку именно концепция законопроекта представляет собой как бы основной стержень, «скелет» будущего закона, в связи с чем совершенно справедливо отмечает В.М. Баранов: «Требуется относительно строгая законодательная дефиниция понятия «концепция законопроекта»[[18]](#footnote-18). На наш взгляд, нормативно закреплены должны быть также требования к структуре концепции законопроекта, чтобы она представляла собой совокупность элементов, расположенных в определенной последовательности, то есть, по мнению В.М. Баранова, была «стандартизована». В юридической литературе активно дискутируется вопрос, должна ли готовиться концепция законопроекта при разработке каждого закона. На наш взгляд, ответ на этот вопрос должен быть положительным, при условии, что закон имеет собственный предмет правового регулирования. Кроме того, следует нормативно закрепить обязательность разработки концепций таких законопроектов. Если же в результате познания правовых потребностей общества возникает необходимость регулирования достаточно широкого спектра взаимосвязанных общественных отношений и оформились идеи создания нескольких законов, то для таких законопроектов представляется конструктивным разработка единой базовой концепции. Такая возможность, на наш взгляд, должна получить правовое оформление хотя бы в качестве рекомендательного характера.

На данном этапе развития законотворческой практики, когда принципиально меняется подход к содержательной стороне процесса создания законов, все более важное значение приобретает институт экспертизы в законотворческом процессе. По нашему мнению, необходимо нормативно закрепить обязательность проведения экспертных оценок законопроекта еще на стадии создания его концепции. Причем экспертиза в данном случае должна носить комплексный и независимый характер. Именно многосторонняя (правовая, экономическая, экологическая, гендерная и т.д.) экспертная оценка концепции законопроекта позволит на ранней стадии определить «узкие места» в планируемом законодательном регулировании тех или иных общественных отношений.

Не менее важно предварительное обсуждение концепции законопроекта. Очевидно, что широкомасштабное исследование общественного мнения стоит проводить тогда, когда речь идет о концепциях законопроектов, способных существенно затронуть интересы граждан. По мнению Рахманиной Т.Н., такие формы обсуждения, не связывая его участников готовыми формулировками, позволят лучше учесть общественное мнение, дадут возможность оценить полный спектр различных точек зрения, а значит, и больше вариантов для выбора наилучшего решения[[19]](#footnote-19). Если же разрабатывается законопроект со специальным предметом, то необходимо выяснить мнение специалистов — теоретиков и практиков в той сфере общественной жизни, отношения в которой призван регулировать будущий закон. По нашему мнению, необходимо нормативно закрепить такой дифференцированный подход к вопросу обсуждения концепций законопроектов.

На следующей стадии законопроектной деятельности осуществляются действия и операции по разработке текста законопроекта. Безусловно, палитра отношений, возникающих в процессе перевода концептуальных положений в конкретные нормативные предписания значительно богаче, следовательно, и формат правового регулирования многограннее. И все же представляется, что основополагающими моментами правовой регламентации данной стадии должно быть правовое закрепление:

принципов разработки законопроекта;

обязательности подготовки аналитических материалов о состоянии правового регулирования отношений, которые предполагается урегулировать разрабатываемым законопроектом;

механизмов согласования интересов;

возможности подготовки нескольких законопроектов на основе одной концепции;

возможности конструктивного участия научных учреждений, общественных организаций в процессе разработки законопроекта.

Можно согласиться с Л.Д. Воеводиным, который считает, что принципы подготовки законопроектов в предельно концентрированном виде несут информацию о том, в каком направлении должна совершаться юридическая деятельность[[20]](#footnote-20). Безусловно, такие универсальные принципы, как законность, демократизм, научность, гласность, объективность, лежат в основе процесса разработки законопроекта, но предметную сторону этой стадии должны оформлять специальные принципы.

В отечественной научной литературе высказывалось мнение, что в основе всякой системной деятельности по созданию нового лежат следующие принципы: принцип концентрированности действий; принцип комплексности; принцип поэтапности.

При той динамике, которая присуща сфере правового регулирования, и глубокой взаимосвязи отношений, находящихся в этой сфере, разработка законопроектов немыслима без увязки с действующими нормативными правовыми актами. В связи с чем, перед началом разработки законопроекта необходимо подготавливать аналитические материалы о состоянии правового регулирования данных отношений или, как отмечает Т.Н. Рахманина, справку о действующем регулировании по соответствующему вопросу[[21]](#footnote-21). Важным представляется нормативное закрепление требования, чтобы тексты действующих нормативных правовых актов анализировались по контрольным экземплярам их официальных изданий, отражающим все последующие (после принятия) изменения и дополнения, внесенные в данные акты в официальном порядке.

Объективная действительность создает почву для возникновения многообразных, очень часто разнонаправленных и противоречивых интересов отдельной личности, различных социальных групп, государства. По этой причине обязательной составляющей современной законопроектной деятельности должно стать согласование интересов и выработка общей законодательной воли. На наш взгляд, для того, чтобы в разрабатываемом законопроекте были закреплены наиболее совпадающие общественные интересы, механизмы согласования интересов должны быть достаточно обстоятельно разработаны и нормативно закреплены. В специально-юридическом (формально-юридическом) аспекте согласование интересов может быть представлено как набор разнообразных тактических приемов применения, технико-юридических средств выражения согласованных интересов в конструированном законе[[22]](#footnote-22).

Современная законопроектная деятельность осуществляется в условиях гласности, которая обеспечивает плюрализм мнений и позиций по содержанию законодательного регулирования. В связи с чем, концепция законопроекта на стадии воплощения ее в полновесный текст может оформиться в несколько вариантов законопроектов. Подготовка альтернативных проектов на одну и ту же тему — примечательная новелла современной законотворческой практики[[23]](#footnote-23). Представляется конструктивным нормативное закрепление возможности, а по некоторым, наиболее общественно значимым вопросам, и обязательности разработки нескольких альтернативных законопроектов.

Процесс разработки законопроектов представляет собой творческую деятельность по созданию норм права как различных моделей, вариантов правового регулирования общественных отношений, что сопряжено с переработкой большого количества информации. Такая информация должна обладать достаточной полнотой и быть своевременно предоставленной. Желательно, чтобы разработчикам законопроекта была обеспечена возможность обращаться в государственные органы, общественные организации, научные учреждения с целью выделения специалистов для консультирования и участия в разработке проекта. На наш взгляд, это достаточно важное положение законопроектной работы следовало бы закрепить нормативно.

Заключительная стадия законопроектной деятельности носит комплексный характер, поскольку предполагает экспертизу, апробацию и обсуждение разработанного законопроекта. Многогранность данной стадии обуславливает ее весьма емкий правовой формат, основными элементами которого, на наш взгляд, должно быть правовое закрепление:

обязательности проведения комплексной экспертизы законопроекта;

использования компьютерных технологий при экспертной оценке качества законопроектов;

сфер жизнедеятельности общества, по которым обязательно проведение апробации законопроекта;

механизмов апробации;

сфер жизнедеятельности общества, по которым обязательно всенародное обсуждение законопроекта;

механизмов анализа, обобщения и учета замечаний и предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения;

сроков обсуждения.

На страницах юридической научной литературы встречаются предложения о проведении различного вида экспертиз: политической, организационной, правоприменительной, экономико-финансовой, правоохранительной, исторической, демографической, тендерной[[24]](#footnote-24). Выводы экспертиз должны иметь форму комплексного заключения. Учитывая необходимость проведения экспертизы законопроектов, присоединяемся к высказанному в научных кругах мнению о принятии Федерального закона «О правовой экспертизе федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации».

По мнению В.М. Сырых, для научно обоснованного и полного анализа качества проектов законов целесообразно применять автоматизированную систему оценки качества проектов, основанную на применении современной компьютерной техники и технологии[[25]](#footnote-25). На наш взгляд, необходимо нормативно закрепить обязательность использования компьютерных технологий, так как это позволит проводить более тщательный и всесторонний экспертный анализ.

При познании правовых потребностей общества, когда происходит оценка тенденций социального развития, прогнозы относительно вектора изменения правовой действительности в определенной степени носят вероятностный характер. Поэтому верно замечает Овчинников А.И.: «Чем больше инноваций и нововведений в законе, тем больше необходимости в его экспериментальной проверке»[[26]](#footnote-26). В связи с этим представляется весьма актуальным нормативно закрепить не только спектр вопросов, по которым обязательно проводится апробация законопроектов, но и сами механизмы апробации.

Именно такой подход позволит при законодательном регулировании наиболее сложных общественных отношений создать конструктивные и эффективные законы.

Значительный эффект в повышении качества законов дает обсуждение законопроектов. Причем наиболее результативно, на наш взгляд, сочетание различных форм обсуждения подготовленного проекта. Хорошо организованное обсуждение законопроектов, достаточно полный учет и квалифицированное обобщение дали бы возможность избавиться от многих дефектов законотворчества, способствовали бы выработке оптимальных текстов законов, позволили бы реализовать на практике основополагающую конституционную норму о том, что единственным источником власти в Российской Федерации является народ[[27]](#footnote-27). С учетом наработок современной законотворческой практики и опыта обсуждения законопроектов в советский период развития нашего общества необходимо закрепить правовым способом учет общественного мнения в законопроектной деятельности.

Таким образом, разработка законопроектов представляет собой сложный, многосторонний процесс, охватывающий изучение законодательства, практики его применения, общественных условий и потребностей, согласование проекта, редактирование его окончательного текста.

Существуют различные мнения относительно количества стадий законодательного процесса и, соответственно, объединения тех или иных процедур. В одних работах, посвященных данному вопросу, выделяют, например, только две из них: подготовка законопроекта и официальное возведение воли народа в закон. Некоторые исследователи различают три стадии: подготовка проекта нормативного акта (предварительная стадия), обсуждение и принятие нормативного акта (основная стадия) и введение в действие нормативного акта (решающая стадия). У других юристов встречается шесть стадий. Прогнозирование и планирование; внесение предложений о разработке законопроекта; разработка концепции и подготовка законопроекта; специальное и общественное обсуждение проекта; рассмотрение и принятие; опубликование закона и вступление его в силу.

Как правило, в работах концептуального характера, посвященных данному вопросу, выделяются четыре основные стадии законодательного процесса:

внесение законопроекта или законодательного предложения (законодательная инициатива);

рассмотрение законопроекта в палатах, комитетах (комиссиях) парламента (обсуждение законопроекта);

принятие закона;

опубликование закона.

Но рассмотрим данную стадию с универсальной практической стороны.

В ходе нормотворческой деятельности необходимо соблюдать конституционно установленную процедуру подготовки и согласования законодательных актов, их принятия и вступления в силу. Процедура законодательной деятельности представляет собой процесс, состоящий из следующих стадий:

законодательная инициатива;

обсуждение законопроекта;

принятие закона;

подписание и обнародование закона.

Под законодательной инициативой понимается деятельность компетентных органов государственной власти и должностных лиц по внесению в законодательный орган предложения об издании нормативно-правового акта или же подготовленного законопроекта. Право на совершение такого рода действий именуется правом законодательной инициативы. Право законодательной инициативы означает, что законопроекты и законопредложения, вносимые субъектами этого права, законодательный орган обязан рассматривать независимо от того, будут они приняты или нет. Круг субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, строго определен в Конституции РФ. Лишь они могут официально вносить законопроекты на рассмотрение законодательного органа Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 104) право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Эти органы пользуются правом законодательной инициативы в полном объеме, т.е. они могут вносить законопроекты и законопредложения по любому вопросу, относящемуся к ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

Государственные органы и должностные лица могут приобрести статус субъектов законодательного процесса в силу возложенных на них обязанностей. Так, согласно Конституции РФ (ст. 108) Совет Федерации в обязательном порядке рассматривает федеральные конституционные законы, а также федеральные законы по вопросам, указанным в ст. 106 Конституции РФ. При принятии прочих федеральных законов вне зависимости от того, принял ли фактически Совет Федерации закон к рассмотрению в течение 14 дней или нет, указанный орган является участником законодательного процесса в силу ч. 2 ст. 105 Конституции РФ.

Принятие поправок к гл. 3 — 8 Конституции РФ требует одобрения (а значит, и участия) законодательных (представительных) органов не менее двух третей субъектов РФ. Разработка проекта новой Конституции РФ и его принятие возложены на Конституционное Собрание. Комитеты, комиссии парламентов принимают участие в законодательном процессе согласно конституциям или регламентам. На них может быть возложена работа над законопроектами, регулирующими отношения в определенных сферах общественной и государственной жизни, т.е. они могут специализироваться на тех или иных отраслях права либо через них проходят все законопроекты (так отличаются соответственно специальные комиссии и Большая комиссия парламента Финляндии).

Центральная комиссия референдума Российской Федерации участвует в законодательном процессе согласно Федеральному конституционному закону от 10 октября 1995 г. «О референдуме Российской Федерации», обеспечивая проведение всенародного голосования в России.

Некоторые субъекты законодательного процесса должны отвечать специальным требованиям, относящимся к их численности: 1) предложение о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ должно быть поддержано при голосовании группой численностью не менее трех пятых от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы; граждане России могут приобрести статус субъектов законодательного процесса — инициаторов проведения референдума, объединившись в группу численностью не менее двух миллионов человек (ст. 8 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации «).

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что субъектами законодательного процесса являются субъекты права законодательной инициативы, а также в некоторых случаях граждане и их объединения.

Все субъекты законодательного процесса можно разделить на следующие группы:

в обязательном порядке участвующие в законодательном процессе;

участвующие в законодательном процессе в силу специфики конкретного законодательного акта.

К первой группе относятся те, чье участие в законодательном процессе обусловлено их компетенцией, ролью, которую они играют в жизни государства, — это депутаты парламента, палаты, комитеты, комиссии, глава государства, а также иные органы, непосредственно связанные с движением закона от реализации права законодательной инициативы до опубликования. Данные органы и лица всегда участвуют в законодательном процессе, поскольку это связано с их обязанностями. Исполнение возложенных обязанностей не исключает того, что в этом же процессе они могут реализовывать предоставленные им права. Например, депутат Государственной Думы в России после осуществления права законодательной инициативы принимает участие в работе комитета и участвует в голосовании.

Вторую группу составляют те, чье участие в создании закона связано со спецификой конкретного законодательного процесса. Последняя может быть вызвана видом нормативного акта (конституция, поправка к ней), важностью общественных отношений, подлежащих регулированию, процедурой принятия закона, особенностями сферы деятельности государства и общества.

При этом все субъекты законодательной инициативы:

участвуют в этом процессе в силу своих полномочий, установленных, как правило, конституцией и принятыми в соответствии с ней иными законами;

совершают в рамках законодательного процесса действия, всегда взаимосвязанные, взаимообусловленные выполнением другими субъектами процесса возложенных на них полномочий, т.е. действия, предпринимаемые субъектами, в полной мере приобретают логическую оправданность, значимость и целесообразность только при завершении всего процесса в целом;

действуют в рамках нормативно определенных процедур, вызывают юридически значимые последствия;

действуют с целью создания закона.

Создание нормативного акта напрямую связано с выявлением потребностей общества, закономерностей его развития, поскольку в философско-правовом смысле целью законотворчества является согласование интересов различных социальных групп общества путем их перевода на язык норм права[[28]](#footnote-28).

Таким образом, мы видим, что Конституция РФ различает две группы субъектов права законодательной инициативы. Первую группу составляют субъекты, которые имеют право законодательной инициативы в полном объеме, а вторую — субъекты, которые пользуются правом законодательной инициативы лишь по вопросам их ведения.

Перед внесением законопроекта в законодательный орган проводится большая работа по его подготовке. Принимается решение о подготовке законодательного акта и разрабатывается общая концепция будущего закона. Необходимо четко определить, имеется ли в действительности проблема, требующая принятия законодательного акта, и каков при этом должен быть объем правового регулирования. После этого осуществляется подготовка проекта нормативно-правового акта.

Согласно Регламенту Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации право законодательной инициативы осуществляется путем внесения в Государственную Думу:

проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов;

законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы, либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР;

поправок к законопроектам.

Вносимый законопроект в соответствии с Регламентом должен отвечать всем требованиям, предъявляемым к его оформлению. После регистрации этот законопроект передается для предварительного рассмотрения в один или несколько комитетов согласно их предметной компетенции. Завершением стадии законодательной инициативы является решение вопроса о включении проекта закона в повестку дня очередного заседания Государственной Думы.

Обсуждение законопроекта — это весь процесс его рассмотрения законодательным органом, определяемый Конституцией РФ и регламентами Государственной Думы и Совета Федерации. На этой стадии заслушиваются доклад о законопроекте, выступления депутатов, вносятся поправки в проект. После предварительного рассмотрения законопроекта в комитетах его выносят на рассмотрение Государственной Думы.

Процедура официального рассмотрения и принятия федеральных законов осуществляется в трех чтениях, после каждого из которых Государственная Дума своим постановлением решает, принять или отклонить законопроект. Законопроект становится федеральным законом после того, как будет принят Государственной Думой в третьем чтении.

Термин «чтение» означает определенную стадию законодательной процедуры, т.е. этап обсуждения законопроекта. При рассмотрении законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции и общепризнанным принципам и нормам международного права, рассматриваются его актуальность и практическая значимость, соответствие содержания законопроекта предмету регулирования соответствующих общественных отношений. При втором чтении проводится обсуждение законопроекта с внесенными поправками и решается вопрос о принятии проекта за основу. В третьем чтении проводится только голосование законопроекта для принятия его в качестве федерального закона.

Принятие законопроекта происходит путем голосования его в законодательном органе. Закон считается принятым, когда он получает установленное Конституцией большинство голосов от общего числа депутатов. Законы Российской Федерации принимаются раздельным голосованием по палатам законодательного органа. Принятый Государственной Думой федеральный закон в течение пяти дней передается на рассмотрение Совета Федерации. Одобренный Советом Федерации федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

Завершающей стадией законодательного процесса является подписание и обнародование закона. Эта стадия определяет порядок опубликования и вступления закона в силу. В соответствии с Конституцией принятый федеральный закон подписывает Президент РФ и обнародует его. Федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней со дня их подписания Президентом и вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней со дня их официального опубликования, если самими законами не установлен другой порядок вступления их в силу. Официальным опубликованием согласно части 1 статьи 4 Федерального закона от 14 июня 1994 года «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» считается первая публикация полного текста федерального закона в «Российской газете» или Собрании законодательства Российской Федерации.

На территории Российской Федерации применяются только те законы, которые официально опубликованы, то есть пока закон не будет официально опубликован, он не может вступать в силу, а следовательно, не может и применяться.

В ходе законотворческой деятельности принимаются нормативные акты как единичного характера, так и систематизированные (кодифицированные) нормативные правовые акты. Наиболее развитым видом является кодифицированное нормотворчество, с помощью которого закладываются основы законодательной системы страны (например, Гражданский, Уголовный, Семейный кодексы Российской Федерации и др.). Путем издания единичных нормативных актов вносятся дополнения и изменения в кодифицированное законодательство. В ходе текущего нормотворчества устраняются противоречия и пробелы в действующем законодательстве.

Введение в действие закона означает создание условий, позволяющих субъектам общества беспрепятственно и эффективно удовлетворять многообразные интересы и потребности. Это, в свою очередь, приводит к качественному и количественному изменению таких потребностей, что вызывает необходимость в установлении новых нормативных регуляторов (т.е. принятие новых законов для регулирования развивающихся отношений в обществе).

**1.4 Проблемы законодательной техники**

«Сократ: Как ты скажешь, Гиппий,

вред или польза для государства закон?

Гиппий: Устанавливается закон, я думаю,

ради пользы: иногда же он приносит и вред,

когда его плохо установили».

Действенность изданного закона во многом зависит от уровня законодательной техники, от конкретности содержащихся в данном законодательном акте нормативных предписаний. Эффективность юридических норм как раз и зависит от качества принимаемых законодательных актов, что достигается с помощью соответствующих правил и приемов законодательной техники. Для того чтобы обеспечить внутреннюю гармонию и согласованность всей системы законодательной деятельности, нужен хорошо разработанный юридический механизм, регламентирующий все стадии принятия законодательных решений. Без совершенного механизма законодательной техники трудно обеспечить объективность и устойчивость существующих законов, их социальную ценность.

Методологические основы законодательной техники были заложены еще в трудах Платона, Аристотеля, Цицерона и других знаменитых античных юристов, а в более позднее время — в работах Ф. Бэкона, И. Бентама, Ш. Монтескье, Р. фон Иеринга и других видных представителей философской и правовой науки Европы. Так, Монтескье и Иеринг сформулировали важнейшие принципы составления законов и правил законодательной техники, которые и сегодня не потеряли своей актуальности.

История развития государства и права в России также свидетельствует о том, что законодательная техника имела глубокие корни, свои особенности развития, к которым можно отнести нормативное построение предложений, наличие заголовков статей, специальных правовых терминов в Русской Правде; преамбулы, разделение текстов на статьи в первых кодифицированных актах России — Судебниках 1497 и 1550 гг. В Соборном уложении Алексея Михайловича (1649 г.) появляются хорошо структурированный текст, главы с заголовками, более четкие правовые термины[[29]](#footnote-29). Большая работа по технико-юридическому оформлению законодательства была проведена при Петре I, Екатерине II и Александре II. В это время были созданы крупные законодательные акты с применением правил юридической техники. Высокие требования предъявлялись к написанию текстов законов. Для примера приведем требование Петра Великого: «Все прожекты зело исправны должны быть, дабы казну изрядно не разорять и Отечеству ущерба не чинить. Кто прожекты будет абы как ляпать, того чина лишу и кнутом драть велю — в назидание потомкам»[[30]](#footnote-30). В Наказе Комиссии по составлению проекта нового Уложения Екатерина II наставляет: «Всякий закон должен написан быть словами, вразумительными для всех», «Законы делаются для всех людей, все люди должны по оным поступать — следовательно, надобно, чтобы все люди оные и разуметь могли»[[31]](#footnote-31).

Хорошо известна выдающаяся деятельность М.М. Сперанского по приведению в стройную систему российского законодательства. В 1830 г. было издано Полное собрание законов Российской империи в 45 томах, а через непродолжительное время был подготовлен первый Свод законов Российской империи. Снабжение его алфавитными хронологическими и сравнительными указателями стало заметной новинкой юридической техники для своего времени[[32]](#footnote-32). Со второй половины XIX в. начал регулярно издаваться источник текущего законодательства — Собрание узаконений и распоряжений Правительства. Все эти масштабные работы по созданию современной правовой системы России, ее упорядочению и технико-юридическому совершенствованию возникли не на пустом месте. Теоретическим фундаментом этой деятельности послужили труды М.М. Сперанского, К.А. Неволина, Н. Рождественского, Е.В. Васьковского, Г.Ф. Шершеневича, Ф.В. Тарановского, М.А. Унковского, Н.И. Коркунова и многих других выдающихся русских юристов и государственных деятелей[[33]](#footnote-33).

В советское время продолжились традиции исследования проблем юридической техники, развитие и использование ее творческого потенциала. Заметным этапом в развитии технико-юридических правил оформления законодательства явилась разработка советских конституций, создание в 60-е годы основ законодательства, новых кодексов, подготовка и издание систематического Собрания законодательства СССР и соответствующих собраний законодательства союзных республик. Значительным достижением в развитии юридической техники стали разработка и издание с применением съемных листов Свода законов СССР (11 томов) и Свода законов РСФСР (8 томов). Это были крупные государственные мероприятия, которые базировались на научных разработках проблем юридической и, прежде всего, законодательной техники Всесоюзного научно-исследовательского института советского законодательства, Юридической комиссии при Совете Министров СССР, юристов-ученых и практических работников. К сожалению, многое из того, что предлагалось в трудах ученых, не нашло своего воплощения в жизни.

Новый этап в развитии юридической техники в стране начался в конце 80-х — начале 90-х годов. И тем не менее, несмотря на определенные положительные результаты, изучение проблем юридической техники страдает фрагментарностью, и в настоящее время полноценная теория юридической техники в нашей стране еще не создана. Эффективность действия поспешно разработанных и принятых нормативных актов без строгого соблюдения юридической формы намного снижается, и, более того, они способны приводить к существенным противоречиям всей системы российского законодательства, его отставанию от веления времени, к коллизиям правовых норм. Часто подготовленные нормативные акты не унифицированы по структуре, не связаны с действующим законодательством. Не всегда в них выдерживаются стиль изложения и единство терминологии. Имеются случаи несоблюдения обязательного правила отмены устаревших актов и их частей, если они противоречат новым законам. В ряде случаев недавно принятые законы страдают излишней декларативностью предписаний, иногда в них отсутствует эффективный механизм действия норм закона и обеспечения их реализации, что отрицательно сказывается на применении законов[[34]](#footnote-34).

По нашему мнению, язык российского законодательства — это особый функциональный стиль русского языка, отличающийся чрезвычайной чистотой, самыми высокими лингвистическими стандартами. Это язык, специально предназначенный для изложения и последующего применения правовых норм. Своеобразие нормативно-правового стиля языка состоит в том, что он выражает волю законодателя, формирует официальные документы. Его характерными чертами являются безличность, нейтральность, точность, конкретность, простота и лаконичность. Язык закона, других правовых документов строг, стандартен, официален. Например, образцом блестящей лаконичности и афористичности, но одновременно непревзойденной точности и глубины мысли до сих пор является язык законов Древнего Рима. Сегодня во многих странах установлены нормативные предписания по формулированию текстов законов, использованию определенного словарного арсенала в юридических конструкциях. Характерным примером в этом отношении могут служить «Справочник по нормотворческой технике» Германии, «Принципы законодательной техники» Польши, «Законотворческие конвенции единообразного права» Канады[[35]](#footnote-35).

Законодательная техника служит важнейшим фактором внутреннего развития правовых актов и обретения ими официально признанных свойств. Значение ее постоянно возрастает в условиях стремительного правотворчества, масштабного обновления и развития отечественного законодательства. Так, Ю.А. Тихомиров выделяет четыре основных направления комплексного применения законодательной техники[[36]](#footnote-36): систематическое и планомерное воздействие на законодательную деятельность, когда с ее помощью удается тщательно и юридически корректно формировать нормативную ткань будущего закона, проводить юридическую экспертизу с точки зрения соблюдения правил законодательной техники, не допускать и исправлять законодательные ошибки; законодательная техника оказывает влияние на правоприменительную деятельность, способствуя правильному пониманию смысла законов и содержания правовых норм, верному применению их как основания для издания подзаконных актов, осуществления юридических действий, использования механизма правовой защиты граждан и юридических лиц; законодательная техника выступает в качестве средства международного обмена правовой информацией, как способ сближения национальных законодательств и введения общих и согласованных юридических режимов; законодательная техника служит средством обучения основам правотворчества и правоприменения.

Различают объективные и субъективные причины законотворческих ошибок. К объективным относят: коренные изменения, происшедшие за последние годы в российской правовой системе, и связанные с ними пробелы в отечественной теории государства и права; необходимость в короткие сроки заново создавать или обновлять практически все отечественное законодательство; недостаточную правовую культуру населения в целом и многих участников законодательного процесса на федеральном уровне; несовершенство законодательной процедуры, установленной Регламентом Государственной Думы. Среди субъективных причин Р. Надеев отмечает поспешность в рассмотрении и принятии законов, нарушение технологии и недостаточно четкую регламентацию законодательного процесса, незнание многими субъектами и участниками законопроектной деятельности действующего законодательства, методологии, методики законотворчества, правил законодательной техники и современного русского литературного языка, несоблюдение или игнорирование отдельными участниками законодательного процесса установленных или выработанных на практике процедур создания законов, волюнтаризм отдельных руководителей, проявляющийся во внесении в Государственную Думу популистских, не обоснованных потребностями практики законопроектов[[37]](#footnote-37).

Так, Конституция РФ, закрепив принцип разделения властей, исходит из того, что каждая ветвь власти принимает нормативные акты по вопросам своего ведения. Поскольку в ст. 3 не содержится каких-либо правовых предписаний, следовательно, Закон, разработчики которого нарушили правила законодательной техники, позволяет любому субъекту нормотворческой деятельности издавать собственные акты по всем вопросам, регулируемым данным Законом.

В качестве примера уместно привести и правовое предписание ст. 3 Федерального закона «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности», которое не имеет нормативного содержания и поэтому не должно было быть предметом закона. Так, в ней указано: «Законодательство Российской Федерации в области генно-инженерной деятельности состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации». Таким образом, во-первых, к законодательству Российской Федерации приравнены иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации и, во-вторых, генно-инженерная деятельность регулируется не только этим Законом, но и другими федеральными законами (однако не ясно, какими и как они соотносятся с нормами данного Закона)[[38]](#footnote-38).

Приведем еще один пример юридической ошибки. Так, абзацем 3 п. 1 ст. 6 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» установлено, что «академии наук, имеющие государственный статус, создаются, реорганизуются и ликвидируются федеральным законом по представлению Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации»[[39]](#footnote-39). Анализ приведенной нормы приводит к выводу о ее несогласованности и внутренней противоречивости, ибо под представлением законопроекта следует понимать — законодательное предложение или письмо в Государственную Думу, а может или должно это представление вноситься Президентом либо Правительством. Кроме того, необходимо заметить, что данное положение создает почву для конкуренции между Президентом и Правительством при реализации этого права.

На наш взгляд, ситуация по проблеме качества законодательной техники близка к критической, и если не предпринимать усилий, может зайти в тупик. По образному выражению доктора юридических наук Ю.А. Тихомирова, последние 15 лет страна обуяна жаждой законотворчества. Пишут все, и фраза «писать закон» стала классической формулой[[40]](#footnote-40). По оценкам экспертов, каждый седьмой закон содержит серьезные ошибки. В итоге у нас тысячи законов. Ни одна страна столько не принимает. Таким образом, проблемы законодательной техники приобретают актуальное значение в условиях растущего объема законотворчества и сложного процесса правоприменения.

Таким образом, совокупность правил, методов и средств, используемых при издании и систематизации нормативных правовых актов в законотворческом процессе, называется юридической техникой. Уровень юридической техники свидетельствует о юридической культуре и совершенстве нормотворческого процесса.

В современных условиях знание законодательных процедур и приемов юридической техники имеет очень большое значение в нормотворческой и правоприменительной деятельности. Это во многом связано с признанием прав и свобод человека и гражданина высшей социальной ценностью, с их реализацией и обеспечением, признанием приоритета международного права над национальным законодательством, с новым подходом в правопонимании, связанным с различением права и закона.

К основным приемам и средствам юридической техники можно отнести: юридические конструкции и фикции, законодательные оговорки, отсылки и примечания, правовые дефиниции и понятия.

При издании юридических норм большое значение имеют их правильная формулировка и изложение в тексте закона. Юридические понятия и термины должны быть точными и ясными, чтобы не было двусмысленности, истинный смысл не расходился с текстуальными формулировками. Юридическая терминология представляет собой словесное обозначение определенных понятий, используемых законодателем при нормотворческой деятельности.

К средствам юридической техники также относятся юридические конструкции — построение норм права по особому типу связей составляющих его элементов (например, состав преступления). При издании кодифицированных нормативно-правовых актов выделяют Общую и Особенную части. Первичным элементом структуры текста закона является статья с подразделениями на пункты и части. Статьи объединяются в главы и разделы.

Законодательная техника используется на всех стадиях жизнедеятельности закона: в процессе разработки первоначального варианта законопроекта, в ходе его обсуждения и рассмотрения, при оформлении и принятии закона, в процессе его толкования и реализации.

Вся совокупность правовых норм, образующих систему права, требует единства, согласованности и логической последовательности их изложения. А это возможно только при наличии эффективно разработанного юридического механизма законотворческой техники, регламентирующей все стадии принятия нормативно-правовых актов. Поэтому представляется целесообразным принятие специального закона о нормативных правовых актах, который определил бы единый порядок и необходимое единообразие в работе органов, готовящих и утверждающих законопроекты. Такой закон обеспечил бы самые высокие требования к содержанию и обоснованности нормативно-правовых актов. Нормативное закрепление в федеральном законе важнейших аспектов нормотворческой процедуры, связанных с порядком подготовки, рассмотрения, принятия и обнародования нормативных правовых актов, позволит совершенствовать всю систему законодательной деятельности государства.

В юридической науке и практике, помимо понятия «юридическая техника», применяется также другое понятие — «юридическая технология». Юридическая технология понимается в двух смыслах. Во-первых, это основанный на определенных принципах, планах и прогнозах процесс подготовки, оформления и обнародования разнообразных правовых решений (актов), в ходе которого используются необходимые средства, приемы, способы и методы юридической деятельности. Во-вторых, под юридической технологией понимается наука, система знаний о средствах, способах и методах наиболее эффективной и планомерной юридической практики. Главная задача юридической технологии как науки — выявление экономических, политических, социальных, юридических и других закономерностей с целью определения и использования наиболее качественных и эффективных юридических действий и операций, требующих минимальных средств и методов, временных, людских и иных ресурсов в целом[[41]](#footnote-41).

**Глава 2. ПОЛИТИЧЕСКИЙ ФАКТОР И ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО**

Для того чтобы закон был качественным и эффективным, законодательный орган должен совершить в ходе его подготовки последовательно целый ряд работ.

Прежде всего, должны быть выявлены социальные факторы, в которых проявляются потребности общества в законодательной регламентации конкретной области общественных отношений. Такие факторы могут влиять на достижение нужной цели как положительно, так и отрицательно.

Фактор — это причина, движущая сила какого-либо процесса, определяющая его характер или отдельные его черты. Социальный фактор законодательной деятельности — это явление общественной жизни, воздействующее в той или иной форме на выявление потребности в правовом регулировании, на разработку, принятие, изменение или отмену закона и, в конечном счете, на его содержание[[42]](#footnote-42). В словаре русского языка фактор определяется как «момент, существенное обстоятельство в каком-нибудь процессе, явлении»[[43]](#footnote-43).

В социальных системах действует общая закономерность, состоящая в том, что одни и те же факторы в одних отношениях, с точки зрения формы, содержания и основания возникновения, выступают как вторичные, определяемые, а в других — играют главную, управляющую, руководящую, движущую роль. Это положение представляется существенным и для социальной обусловленности законодательства, и, прежде всего, для формирования отдельных отраслей и институтов. Дело в том, что взаимосвязь социальных факторов и механизм их действия носят сложный характер, поскольку они охватывают как общее для правовой системы в целом, так и особенное и отдельное, присущее конкретным отраслям и институтам.

Отсюда следует, что важно изучение и учет в ходе законотворчества не только системообразующих, то есть генетических и структурных, но и системоприобретенных связей и связей управления, складывающихся между социальными факторами, лежащими в основе той или иной отрасли (института) законодательства[[44]](#footnote-44).

Важнейшее место среди факторов законотворчества занимает политический фактор. Политический фактор — понятие собирательное. Он охватывает все политические процессы, явления, факты различного уровня, которые оказывают воздействие на изменения правовой системы. Политический фактор может выступать в форме политической практики, принципов и установок юридической политики относительно главных сторон развития законодательства Российской Федерации, его отдельных сфер, отраслей и институтов. Свое проявление политико-правовой фактор находит в политических директивах и ориентациях, содержащихся в документах партий, общественных объединений и движений, в Конституции Российской Федерации, конституциях республик, уставах областей, краев, в основополагающих законах типа Основ и кодексов, в общественном мнении.

Политический фактор осуществляет роль активного центра применительно к иным социальным факторам. Именно он в наиболее концентрированном виде отражает в процессе законотворчества цель будущего закона и его отдельных положений, что придает этому фактору максимальную эффективность среди других факторов.

Законотворческий процесс — это особая процедура юридического оформления воли народа и политики государства в конкретных исторических условиях. В каждой из стадий данного процесса, как и в законотворчестве в целом, отражаются все особенности политического колорита нынешнего — крайне сложного и противоречивого — состояния общества. Проводимые реформы требуют интенсивного законотворчества; формирования новых правовых институтов, соответствующих критериям правового государства; принятия нормативных актов в областях, которые ранее не охватывались правовым воздействием. Однако эффективность законодательства зависит от того, насколько продуманны, активны и своевременны проводимые политические реформы. А оно остается весьма несовершенным, страдает многими недостатками и пробелами в силу скачкообразности, скоропалительности принимаемых политических решений, их нестабильности.

По-прежнему нарушается субординация нормативно-правовых актов, в результате чего подзаконные акты часто искажают смысл законов, сводят на нет их действие. Отсутствуют и правовые меры реагирования на такие «подправки» закона посредством подзаконного акта. Особого внимания заслуживает соотношение законов и нормативных указов Президента Российской Федерации, которые в последнее время принимаются по всем отраслям действующего законодательства и становятся юридической основой практического решения многих правовых казусов. Речь идет об указах, которые расходятся с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами и имеют, как правило, временный характер — «впредь до принятия федерального закона», а также об указах, затрагивающих сферу деятельности законодательного органа страны — парламента. «Указное право» разрушает действующие каноны юриспруденции, обезличивает приоритетную значимость законов, расширяет границы правового беспредела. Нередко скоропалительное принятие нормативных указов объясняется политическими, популистскими целями и не учитывает объективные процедуры юридической технологии. В результате из-за расплывчатости содержания, противоречивости и неэффективности Президент сам вынужден отменять такие указы.

Отсюда очевиден вывод: правилам правотворческой техники должны быть подвластны все без исключения нормативно-правовые акты, а законодательство должно иметь строго целевой характер и адекватно охватывать своим воздействием важнейшие сферы общественной жизни, учитывать их нюансы и особенности, поддерживать структурную субординацию внутри нормативного массива. Весьма важно в данной связи четко определить правотворческую компетенцию Президента Российской Федерации, разграничить полномочия между Федеральным Собранием и Президентом Российской Федерации, ибо политическая конъюнктура здесь пагубна.

Произошли заметные изменения в сущностном содержании некоторых законодательных актов. Многие законы принимаются не в интересах классов или общества в целом, а в угоду амбициям различных политических группировок и сил; они удовлетворяют потребности небольшой группы власть имущих. Эти законы превращаются в средство политических компромиссов между лоббистскими структурами, становятся «карманными» правовыми средствами защиты их «клановых» интересов. Мало того, что они противоречивы в своей основе, они еще и не объективны по своей сути.

Имеются просчеты в сфере применения и исполнения законодательства. При этом трудности в реализации российских законов порождены не только дефектами юридического свойства, но и негативными явлениями в социально-экономических, политических и национальных отношениях. Нередко политические факторы гораздо убедительнее влияют на сознание и профессиональную переориентацию правоприменителей, нежели действующее законодательство. В таких случаях предпочтение отдается определенным житейским установкам, которые сложились на практике и не имеют ничего общего с законностью и объективностью принимаемых решений (обвинительный уклон, оправдательная практика и т.д.). Это — чистейшей воды юридическая конъюнктура, своеобразная «подгонка» права под те или иные обстоятельства без всестороннего учета квалифицирующих признаков и истинной оценки содеянного. Результатом такого правоприменения становятся произвол и беззаконие.

Право является средством достижения политического компромисса, баланса интересов различных общественно-политических сил, их устремлений. В этом смысле его можно рассматривать как возведенную в закон государственную (политическую) волю общества. Словом, речь идет о политической составляющей права, политическом содержании правовых институтов.

В литературе, официальных документах и речах много говорится о господстве права, правлении права, правовом государстве, но реальная жизнь свидетельствует, что право очень часто отступает в тень, а вперед выходит политика. И одной из причин такой ситуации является то, что идеи права нередко откровенно эксплуатируются в политических, идеологических, прагматических и даже эгоистических целях. Правом манипулируют, особенно в кризисные моменты. Гипертрофированная же политизация права неизбежно ведет к бесправию. Если представить себе историю последних лет в виде упрощенной схемы, то можно сказать, что вплоть до последнего времени право в Российском государстве находилось на втором плане, в очень большой степени было подчинено политическим интересам и практически следовало в фарватере политики. Затем на авансцену вышла экономика в том понимании, которое предопределялось идеями ранней либерализации и приватизации. Право использовалось преимущественно для механического оформления уже принятых экономических и политических решений. Праву всякий раз отводилась достаточно пассивная роль. Более того, во многих случаях право вообще не играло никакой роли, оно молчало. Как недавно заметил известный российский экономист Н. Шмелев, «то, что мы пережили в ельцинскую эпоху, никому из экономистов-рыночников не могло и в дурном сне присниться». Право, законы не смогли ни предотвратить, ни упорядочить подобную ситуацию. На всю мощь «работала» и политика. Право либо игнорировалось, либо эксплуатировалось (когда было надо) для проведения той же разрушительной политики. Следовательно, сама идея права была посрамлена, несмотря на то, что торжественно провозглашалась везде и всюду.

Доминирование политических норм над правовыми порождает насилие и создает почву для тоталитарных режимов. Тоталитаризм неизбежно возникает там, где политика, политические нормы не имеют правовой опоры, где право не является ограничителем политической власти, где права человека не выступают в качестве средства контроля над ее осуществлением.

В советском обществе приоритет политики выступал как непреложный закон. Партийные директивы предшествовали принятию законов, оказывали активное воздействие на нравственность, эстетику, предельно ограничивали свободу совести, а стало быть, и действие религиозных норм. Широкое распространение получила беспрецедентная форма регулирования — совместные акты партийных и государственных органов.

Политика Коммунистической партии Советского Союза, выдвигавшая заведомо нереальные программы, обрекала закон на бессилие, лишала его эффективности, поскольку игнорировались объективные правовые нормы и создавались чисто идеологические юридические конструкции, лишенные реального смысла.

Доминирование права над политикой, политической властью — непреложный принцип современной культуры. «Существование нормы права, возвышающейся над правителями и управляемыми и обязательной для них, — писал Л. Дюги, — есть необходимый постулат. Подобно тому, как вся геометрия покоится на евклидовом постулате, точно так же и вся жизнь современных народов покоится на этом постулате нормы права. Право не есть политика силы, как учил Иеринг, оно не есть дело государства, оно предшествует ему и возвышается над ним: оно является границей государственной силы, и государство есть не что иное, как сила, отданная на служение праву».

Правовые нормы выступают в качестве равного масштаба, формы, измерителя свободы всех участников общественных отношений[[45]](#footnote-45). Политические нормы обеспечивают формальное равенство далеко не всегда. В общественной жизни сталкиваются различные политические позиции и нормы, выражающие противостояние тех или иных социальных групп и движений, остро конкурирующих между собой. Существенный отпечаток на политические нормы накладывают личные амбиции лидеров, включенных в политическое противоборство. П. Новгородцев, отмечая такие тенденции, цитирует видного политического деятеля XIX в. Коузна, который говорил о своих противниках: «Я ставлю на первое место либеральные принципы, они — либеральную партию; для меня имеют значение меры, для них — лица». Предпочтение партийной организации и отдельных лиц политическим принципам П. Новгородцев связывал с «общим понижением уровня политической жизни».

Тем не менее, конкуренция политических норм и политических принципов — нормальное, естественное состояние политического процесса в демократическом обществе. Только тоталитаризм делает политическую жизнь одномерной, выдвигая систему незыблемых, не подлежащих критике принципов и норм. В условиях демократии разнообразие политических норм может ограничиваться только правом.

В политических нормах в отличие от правовых неизменно присутствует конкуренция идей и программ. Среди политических норм нет нормы, обладающей силой высшего авторитета, способной сдерживать противоборство интересов и целей различных социальных групп. Такая сила находится вне политических норм. Это право.

Изменчивость фундаментальных характеристик политики, являющейся атрибутом государства, подрывает положение о монополии государства как источнике правовых установлений. Очевидно, что деятельность государства не всегда руководствуется идеалами политической справедливости.

Особенность современной российской жизни заключается в одновременном возрастании как роли права, так и значения политики, которые заметно активизировались в ходе проводимых исправлений и преобразований. В то же время оба эти института, как и все общество, находятся в кризисном состоянии.

Кризис права выражается, в частности, в тотальном правовом нигилизме, неуважении к законам, в их низкой эффективности, пробельности, отставании; слабом правопорядке, дисциплине; незрелом, нередко деформированном правосознании большинства людей, отсутствии должной юридической культуры; многочисленных внутриправовых коллизиях и противоречиях.

Кризис политики состоит в ее безнравственности, цинизме, войне компроматов, «черном пиаре», двойных стандартах, сращивании с криминальными элементами, которые проникают во власть. Политика все чаще освобождает себя от всяких моральных норм. В данной сфере нередко идет «игра без правил».

Политика давно взяла на свое вооружение макиавеллизм и использует его везде, где только можно.

Возникает сложнейшая проблема совмещения права, политики и морали, налаживания их конструктивного взаимодействия. Конечно, не все так плохо в современной политике, есть в ней и позитивные начала, объективные критерии и характеристики. Равно как и в праве, постепенно усиливаются положительные тенденции.

При всех различиях в интерпретации права никто не исключает из его содержания нормы, ибо, как полагал еще И.А. Ильин, всякое понятие права упирается в понятие нормы. Он писал, что «если есть какой-нибудь тезис, который мог бы рассчитывать на широкое признание среди юристов, то это тезис, утверждающий, что право есть норма или совокупность норм. Юрист, который не согласился бы признать это положение, наверное, поверг бы всех в изумление».

Эта мысль последовательно проводится и в современной литературе. «Попытки некоторых авторов, — пишет Г.В. Мальцев, — осудить нормативизм в праве не могли быть успешными, потому что право, как бы мы его сегодня ни понимали, в каких бы терминах ни определяли, всегда и неизменно нормативно. Любая концепция, игнорирующая данное обстоятельство, ущербна. Точно так же нельзя избежать и «широкого» понимания права, ибо право развертывается на разных уровнях бытия, оно намного сложнее и масштабнее, чем можно себе представить исходя из его определения как совокупности норм»[[46]](#footnote-46).

Невозможно отрицать также связь юридических норм с государством, властью, официальной политикой. Другое дело — характер этой связи, формы, степень ее выражения, соотношение с другими не менее важными свойствами данного явления. Об этом свидетельствуют работы, вышедшие в последнее время и посвященные различным воззрениям на право[[47]](#footnote-47). Это и неудивительно. Ведь государство есть «публично-правовой союз», «правовая организация» (Е.Н. Трубецкой), «положительно-правовая форма Родины» (И.А. Ильин). Да и само выражение «правовое государство» показывает, что право имеет «некоторое» отношение к государству, а государство — к праву. А там, где государство, власть — там политика, ее центр, нервный узел.

«Свой путь к праву Россия искала вместе с другими странами, в первую очередь европейскими, на общем поле, в едином пространстве. В целом этот путь — позитивистский, на нем лежат все свершения отечественной юридической науки, ее трудности и заблуждения». Верно. Можно лишь добавить, что были не только трудности и заблуждения, но и злоупотребления, прямое отрицание права «как факультета ненужных вещей».

Сам Г.В. Мальцев приводит характерные слова М.А. Рейснера, которые он высказал в 1924 г.: «Если право не «опиум народа», то, во всяком случае, довольно опасное снадобье». Это была политика махрового сознательного нигилизма по отношению к праву, «измерение», а точнее шельмование его политикой. В сталинский период право использовалось как орудие политической борьбы с «врагами народа», орудие репрессий. Впрочем, тогда господствовало классовое «измерение» всего и вся.

Выше говорилось о тесной связи права с государством. Это действительно так. Еще Рудольф Иеринг писал, что «идея права и интерес государства всегда шли рука об руку». Но это не значит, что изначальный генезис права коренится в государстве. Истоки права — в реальной жизни, назревших потребностях общественного развития, в естественных правах человека. Государство только «протоколирует» требования складывающихся отношений.

Давно подмечено: право есть лишь констатация факта. Задача политиков, законодателей — вовремя уловить, осмыслить и выразить эти потребности, перевести на язык законов. Власти не дано произвольно, по своему желанию и хотению, устанавливать какие угодно правовые нормы, а только такие, которые имеют под собой более или менее прочную материальную основу, исходя из наличных социальных и иных условий.

В противном случае решение многих проблем жизни общества было бы сравнительно легким делом. Общеизвестно положение о том, что право не может быть выше, чем экономический строй и обусловленное им культурное развитие общества. Право детерминировано также многими другими факторами — социальными, политическими, моральными, национальными, религиозными и т.д. Еще С.А. Котляревский писал о «правообразующей силе факта, когда необходимость сама рождает право»[[48]](#footnote-48). По мнению же Ю. Гамбарова, «право как инструмент власти, а тем более как нечто, исходящее от правителей, равно произволу».

Из сказанного следует, что нормативный характер права тоже можно понимать по-разному. Недостаток этой концепции состоит в том, что право слишком жестко и однозначно привязывается к государству, его воле. Между тем государство не является единственным творцом права. Огромная масса юридических норм создается негосударственными структурами (делегированное правотворчество), многие правила поведения возникают и существуют в недрах самой жизни (обычаи, традиции), а государство лишь санкционирует их, придавая им юридическую силу. Есть судебные и иные прецеденты, нормативные договоры, акты местного самоуправления.

Наконец, основополагающие нормы Конституции, имеющие учредительную природу, принимаются на референдуме непосредственно населением, то есть исходят не от государства, а от народа — единственного и абсолютного источника власти. Это значит, что право формируется не только «сверху», но и «снизу». Мы уже не говорим здесь о том, что согласно воззрениям многих ученых право вообще возникает до государства. Последнее устанавливает лишь юридические нормы, а не правовые. Но в любом случае право нормативно как явление, независимо от форм его выражения. Р.З. Лившиц, будучи сторонником широкой трактовки права, тем не менее, считал, что «отказ от нормативного понимания права был бы неверным. Но оно должно отвечать идее права. Право есть нормативно закрепленная справедливость, состоящая в реализации общественного компромисса».

Широкое понимание права тоже имеет свои аргументы, которые могут претендовать на признание. Вообще, различные трактовки права должны по возможности не «бороться» друг с другом, а сосуществовать и взаимодополняться. Другое дело, что из них могут быть сделаны и делаются разные выводы, в том числе политически деструктивные. Нельзя фетишизировать ту или иную точку зрения. «Так же, как государство не может быть единоличным «автором» права, так и растворение последнего в фактических общественных отношениях не в состоянии объяснить процесс становления правопорядка»[[49]](#footnote-49). Как нам представляется, в настоящее время идет объективный процесс сближения различных аспектов правопонимания.

В идеале право должно иметь приоритет над политикой, властью, государством. На деле же в России этого пока не происходит и в ближайшей перспективе вряд ли произойдет. В литературе (Н.А. Бердяев, И.А. Ильин, В.Н. Кудрявцев, Л.С. Мамут и др.) отмечаются три возможные модели «субординации» между названными феноменами — тоталитарно-этатистская, либерально-демократическая и прагматическая.

Согласно первой из них государство выше права и им не связано. Эта модель для новой России не подходит, ибо она есть модель вчерашнего дня. Она уже испытана, результаты известны. Вторая — исходит из того, что право выше государства, господствует над ним. Эта модель выражает, как уже сказано, лишь идеал, который в настоящее время недостижим. К нему общество должно стремиться как к конечной цели. Третья концепция более реалистична: государство создает право, но считает себя связанным им, подчиняется ему, то есть самоограничивается во имя общего блага. Вот этой модели российскому обществу, по-видимому, и следует придерживаться как более предпочтительной по сравнению с другими и практически осуществимой в настоящее время.

Задача заключается в том, чтобы заставить, принудить власть уважать и соблюдать собственные законы, которые, в свою очередь, должны быть социально и научно обоснованными, адекватно отражающими насущные потребности жизни. Кроме того, право должно держать известную дистанцию по отношению к власти и политике. Именно в этом направлении необходимо постепенно продвигаться все дальше и дальше по пути к подлинно правовой государственности, когда наступит правление права. Но нас в данном случае интересует более узкий аспект проблемы, а именно политический срез права, его политическое видение, а также правовое опосредование самой политики. Ведь политика, чтобы быть прозрачной и предсказуемой, должна быть правовой, находиться в пределах юридического поля. Только в этом случае она может быть эффективной и легитимной, оправдывать свое назначение. Авторы концепции правовой политики в Российской Федерации справедливо отмечают: «Правовая политика государства может быть эффективной только в случае, если она опирается на благоприятную «внешнюю среду»: на легитимную и эффективную государственную власть, развитую, социально ориентированную рыночную экономику, стабильную демократическую политическую систему, активно функционирующие институты гражданского общества, высокий уровень общей и правовой культуры и правосознания граждан и должностных лиц. В Российской Федерации подобная благоприятная среда пока не сформировалась.

Крайне негативно сказывается на качестве правовой политики низкая конструктивная активность в правовой сфере структур гражданского общества, их неспособность осуществлять контроль за развитием юридической стратегии и тактики, направлять их на решение актуальных общественных проблем»[[50]](#footnote-50).

Современное законотворчество не имеет четкой политико-правовой ориентации на права человека. «Нерешение» узловых внутрифедеральных проблем усугубляет положение в стране, способствует росту преступности, порождает региональные споры, политические и вооруженные конфликты и, как следствие, грубейшее попрание конституционных прав российских граждан, создает реальную угрозу их личной безопасности. Принятые в последнее время новые Законы о собственности, о приватизации, о предприятиях и предпринимательской деятельности, о банках и банковской деятельности и т.д., к сожалению, охватывают своим влиянием далеко не все нуждающиеся в правовом регулировании сферы рыночного механизма, отношений гражданского общества и частной жизни людей, создают тем самым определенные трудности в реализации законных интересов россиян. Следовательно, все без исключения нормативные акты должны быть политически надежными, юридически выверенными и соответствовать Конституции Российской Федерации как Основному Закону, закрепляющему общефедеральную социально-политическую платформу государства, ибо закон, законодательство — мера политическая.

**Глава 3. ДИНАМИКА И КАЧЕСТВО ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Отмечавшийся три года назад столетний юбилей российского парламентаризма вызвал во властных структурах и обществе оживленную дискуссию о месте и роли Федерального Собрания РФ в жизни страны, в предпринимаемых реформах, а также о его конституционном предназначении как законодательного и представительного властного органа, о количестве и качестве принимаемых законов, их последующей реализации и в целом реализации законодательной функции парламента. Эта дискуссия не ослабевает до сих пор, особенно в том, что касается качества законодательной деятельности. По сравнению с дореволюционным периодом современный законодательный процесс в условиях федеративного устройства государства значительно усложнился; в законотворчество помимо центрального парламента (Федерального Собрания) включены законодательные органы субъектов Российской Федерации, что на практике не всегда приводило к качественным результатам.

Выступая на V Красноярском экономическом форуме, Д.А. Медведев в качестве одной из причин несоблюдения законов назвал не всегда высокое их качество и призвал работать над тем, чтобы новые законы были адекватными состоянию российского общества, нашим перспективным планам, чтобы они носили инновационный характер, т.е. были рассчитаны на модернизацию. «Каждая новая правовая норма требует детального анализа с точки зрения ее последствий для жизни людей. Возложение каких-либо новых обязанностей и издержек должно иметь обоснование, с которым в принципе должна соглашаться значительная часть общества. Считаю, что все законодательные инициативы и проекты других нормативных правовых актов должны проходить публичное обсуждение и общественную экспертизу»[[51]](#footnote-51). С такой постановкой вопроса трудно не согласиться. Тем более что за этим стоит эффективность последующей правоприменительной практики: за большим количеством принимаемых законодательных актов практическим работникам трудно уследить.

Весьма впечатляют количественные показатели работы Государственной Думы IV созыва. За этот период (январь 2004 г. — октябрь 2007 г.) общее количество законов, подписанных Президентом РФ, составило внушительную цифру — 1020. Из них по инициативе Президента страны принято 116 федеральных законов (11%), по инициативе депутатов Государственной Думы — 336 (36%). Был инициирован Правительством РФ и принят 321 законопроект (31%), субъекты РФ провели 135 (13%) федеральных законодательных актов и 44 законопроекта (9%), ставших законами, инициировали члены Совета Федерации. При этом, как и в прежние годы, весьма низким остается количество законопроектов, инициированных по предметам своего ведения Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ (по 6 законопроектов в 2007 г.). Конституционный Суд РФ за более чем десять лет своей работы законопроекты в Государственную Думу не вносил (таблица № 1 представлена в конце документа).

Конечно, далеко не все принимаемые законы являются абсолютно новыми, имеют актуальный предмет правового регулирования, не являются дополнениями и изменениями в действующее законодательство, входят в приоритетную программу законодательных работ и т.д. Например, в 2006 г. таких (новых) законов было принято 68 (28,81% от числа принятых), в том числе 40 — о ратификации международных договоров (16,95%), 11 бюджетных (4,66%), а также 165 законов о внесении изменений в действующие законы (69,92%). Таким образом, более чем две трети принимаемых законов составили законы о внесении изменений в действующие законы[[52]](#footnote-52), что, по мнению автора, составляет весьма значительное количество.

Не стал исключением и 2007 законодательный год. Было принято 277 федеральных и федеральных конституционных законов: впервые принятых федеральных законов — 73 (26,35% от числа принятых), 192 (69,31%) — о внесении изменений в действующие законы. Федеральные законы о ратификации международных договоров составили 13,36% к числу принятых (37), федеральные законы, изменяющие кодексы РФ, — 67 (24,19%), законы об установлении исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов — 13 (4,69%)[[53]](#footnote-53).

Советом Федерации в 2007 г. было отклонено 6 законов. Государственной Думой повторно было принято 2 закона, и 3 закона отклонил Президент РФ.

Следует, на наш взгляд, обратить особое внимание на устойчивую тенденцию менять кодексы, что в определенной мере дестабилизирует как само законодательство, так и правоприменительную практику. Статистические данные о числе изменений, внесенных в кодексы РФ, например в 2005 г., говорят о следующем. Общее число изменений составило 95, в том числе наибольшей «рихтовке» подверглись НК РФ (часть вторая) — 23 раза (24,21%), КоАП РФ — 20 раз (21,05%), БК РФ — 9 раз (9,47%); в УИК РФ изменения в 2005 г. вносились 7 раз (7,37%), в ЗК РФ — 4 раза (4,21%).

Несколько менее активно вносились изменения в российские кодифицированные документы в 2006 г. — 67 изменений. При этом был принят ряд законов о совершенствовании налогового, бюджетного законодательства, таможенного регулирования. Правительством РФ было инициировано 27 изменений 20 законами, в том числе было внесено 9 изменений в НК РФ, 7 — в КоАП РФ, по 4 изменения в БК и УПК РФ, по 1 изменению в Воздушный, Таможенный кодексы и УК РФ. Всего же НК РФ (часть вторая) в 2006 г. изменялся 16 раз (23,88% к общему числу изменений, внесенных в Кодексы), часть первая НК РФ менялась 4 раза (5,97%); КоАП РФ изменялся также 16 раз (23,88%), БК и ЗК РФ — по 5 раз, Градостроительный кодекс и ТК РФ — по 2 раза (по 2,99%) и т.д.[[54]](#footnote-54)

Таким образом, по-прежнему кодифицированное законодательство остается в России наименее стабильным. Все больше принимается интегральных законов, которые вносят изменения сразу в несколько федеральных законов и являются межотраслевыми.

В последние годы набирает силу и другая тенденция — принять федеральный закон сразу в трех (!) чтениях, не прислушиваясь при этом к мнению территорий и других заинтересованных организаций и лиц. Так, например, в 2006 г. 3 законопроекта, внесенные Правительством РФ, стали законами в течение месяца.

Возвращаясь к оценке различной эффективности и динамики реализации различными субъектами законодательной инициативы своего права, нельзя не отметить возрастающую положительную роль в этом процессе республик, краев и областей РФ. Если ранее по их инициативе принималось небольшое число законов (2001 г. — 11, 2002 г. — 11, 2003 г. — 12), то теперь счет идет на десятки (2006 г. — 32, 2007 г. — 70). Лидерами по числу внесенных законопроектов, ставших законами, устойчиво являются Законодательное Собрание Краснодарского края, Московская областная Дума, Московская городская Дума, Законодательное Собрание Приморского края (5 и более принятых по их инициативе законов за время работы IV Государственной Думы ФС РФ). Вместе с тем в период работы Государственной Думы IV созыва своим правом законодательной инициативы, определенным ч. 1 ст. 104 Конституции РФ, ни разу не воспользовались такие представительные органы государственной власти субъектов РФ, как: Государственное Собрание — Эл Курултай Республики Алтай, Государственное Собрание Республики Мордовия, Верховный Совет Республики Хакасия, Новосибирский областной Совет депутатов, Смоленская областная Дума, Агинская Бурятская окружная Дума, Дума Корякского автономного округа, Дума Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, Законодательное Собрание Эвенкийского автономного округа.

По состоянию на 1 января 2008 г. за период с 1996 по 2007 г. Народным Собранием Республики Дагестан было внесено 17 законопроектов, из них 2 закона были приняты. У «соседей» дела обстоят следующим образом: Государственным Советом Республики Коми было внесено 86 законопроектов, принят 1 закон; Государственное Собрание Республики Марий Эл внесло 13 законопроектов, принят 1 закон; Государственный Совет Удмуртской Республики внес 35 законопроектов, принято 3 закона; Законодательное Собрание Вологодской области внесло 74 законопроекта, принято 3 закона; Архангельское областное Собрание депутатов — из 29 законопроектов ни один не был принят; Костромская областная Дума внесла 58 законопроектов, из них 3 стали федеральными законами.

Притом, что законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ было внесено значительное число законопроектов, качество принятых по их инициативе законов остается не очень высоким (таблица № 2 – представлена в конце документа).

Причин, как отмечают аналитики, по-прежнему остается несколько. Это: низкая степень профессионализма авторов законопроектов; запаздывание с выдвижением инициатив и длительный срок (устаревание) нахождения их на рассмотрении в парламенте (от 14 до 3710 дней); несовершенство порядка осуществления законодательной инициативы в Государственной Думе, позволяющее отклонять их по формальным признакам; большие сложности (этот вопрос неоднократно обсуждался на различных уровнях государственной власти, в том числе и в Государственной Думе) с получением финансово-экономического обоснования (положительного заключения) законопроекта и т.д. В период работы Государственной Думы текущего созыва завершено рассмотрение по различным основаниям 1362 законодательных инициатив регионов, из них 64 стали федеральными законами.

Так, например, в 2006 г. Государственной Думой было отклонено 172 законопроекта, внесенных органами законодательной власти субъектов РФ, в первом и втором чтении; 39 были сняты с рассмотрения в связи с их отзывом субъектом права законодательной инициативы; 133 были возвращены субъекту права законодательной инициативы в связи с несоблюдением требований ч. 3 ст. 104 Конституции РФ и ст. 105 Регламента Государственной Думы ФС РФ (отсутствие заключения Правительства РФ); 16 возвращены субъекту права законодательной инициативы по мотивам принятия аналогичного законопроекта в первом чтении и 21 возвращен авторам по иным основаниям.

Необходимо отметить, что ежегодно растет число законопроектов, вносимых в Государственную Думу органами власти субъектов РФ, в том числе законопроектов, внесенных в Государственную Думу региональными законодательными органами совместно с депутатами Государственной Думы. Причем законопроекты, внесенные совместно, гораздо чаще становятся законами, чем законопроекты, внесенные только региональными субъектами права законодательной инициативы.

В связи с этим администрацией и Законодательным Собранием Кировской области поддерживаются уже неоднократно звучавшие из уст ученых и практиков, различных органов, общественности предложения: о принятии в России закона о порядке принятия федеральных законов[[55]](#footnote-55); о консолидированной законодательной инициативе группы субъектов РФ; о проекте федерального закона, вносящего изменения в процедуру разрешения разногласий во мнениях законодательного органа власти и высшего должностного лица субъекта РФ по проектам федеральных законов; о порядке учета мнения субъектов РФ по тем или иным законам и увеличении сроков для внесения ими поправок; действенных законов, последствий их применения и т.д.

Более качественному решению этих вопросов может способствовать накопленный опыт работы законодательных и исполнительных органов власти субъектов Федерации и создаваемых для этого региональных структур. Это более чем пятилетний опыт работы Совета законодателей (Совета по взаимодействию Совета Федерации с законодательными (представительными) органами субъектов РФ).

Подводя итог, можно констатировать следующее:

объективная сложность нового, постперестроечного периода законодательной деятельности заключается в том, что законодатель не столько был занят формированием нормативной базы для перспективной модернизации общественных отношений, сколько был вынужден приспосабливать действующее законодательство под отношения, уже существующие де-факто. Это обстоятельство не могло не сказаться на качестве законотворчества. В настоящее время эти издержки можно считать преодоленными;

для стабилизации отраслевой законодательной базы федеральным законодательным органам необходимо обратить самое пристальное внимание на качество кодифицированных нормативных актов, которые должны содержать принципиальные положения действующей правовой доктрины, а не подвергаться постоянному изменению в связи с принятием других нормативных актов. Решение данной проблемы зависит и от качества законодательного корпуса, и от степени восприимчивости парламента к результатам научно-теоретического анализа ведущих исследовательских центров России — Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Института государства и права РАН;

два уровня законотворческой деятельности, федеральный и региональный, определяют проблематику формирования качественного, непротиворечивого законодательства. Дальнейшее развитие этой системы может быть найдено как в рамках реализации программы государственного строительства, так и на пути создания общественных и смешанных по своему статусу мониторинговых структур. Первый вариант в значительной степени отражает предыдущий этап развития Российского государства, второй отвечает современным стандартам европейской демократии.

Без учета и глубокого осмысления указанных факторов эффективность и качество законотворческой деятельности в ближайшие годы могут быть недостаточны, так как динамика развития общественных отношений за последнее десятилетие превосходит динамику развития законодательства.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Исследовав такой правовой институт как законотворчество, хотелось бы подвести итоги.

Законотворчество в разных странах имеет ряд особенностей. Однако, несмотря на существующие отличия, можно выделить следующие общие признаки законодательного процесса: состоит из нескольких этапов (стадий), последовательность и обязательность которых установлены, как правило, законами и иными принятыми в соответствии с ними нормативными актами; осуществляется специальными субъектами; результатом является создание акта высшей юридической силы — закона.

К субъектам законодательного процесса относятся его участники, действия которых направлены на создание закона. В их число могут входить государственные органы, должностные лица, граждане, различные общественные политические силы: политические партии, общественные организации и т.д.

Учитывая различия в содержании терминов «законотворческий» и «законодательный» процесс, необходимо различать понятия «субъект законотворчества» и «субъект законодательного процесса». Первое носит более широкий, общесоциальный характер; субъект законодательного процесса всегда участвует в законотворчестве. В то же время органы, организации, лица, занимающиеся, например, выявлением потребности в принятии закона (одной из стадий законотворчества), не всегда могут быть сами участниками правоотношений, составляющих законодательный процесс.

Участие в законодательном процессе его субъектов основано на их правах и обязанностях.

Соответствующим правом, закрепленным в законодательных актах, например, руководствуются все субъекты права законодательной инициативы, т.е. участники законодательного процесса, обладающие правом возбуждать перед законодательным органом вопрос об издании нового закона. Субъективное право инициатора состоит в том, что он свободен в выборе времени для реализации своей инициативы. Он может воспользоваться предоставленным ему правом, но может и воздержаться от этого. Только наличие объективного интереса в решении какой-либо социальной задачи юридическими средствами, в сочетании с субъективным интересом инициатора к этому предмету, формирует решение субъекта права законодательной инициативы использовать это право.

Так, граждане, принимая решение участвовать или не участвовать в референдуме — всенародном голосовании, основываются на праве, закрепленном в конституциях и других законах. Как правило, на референдумах имеют право участвовать все лица, обладающие активным избирательным правом[[56]](#footnote-56).

Таким образом, природа законотворчества заключается в выявлении, освоении существующих интересов личности, общества, государства и влиянии на них через закрепление в юридической форме норм поведения. Законодательный процесс является формально-юридическим выражением законотворческой функции государства. Он отвечает за технологию создания закона. В результате последовательной реализации составляющих его процедур в правовой среде начинает официально действовать новый закон. Анализируя значение законодательного процесса, нельзя не учитывать того факта, что он составляет содержание деятельности парламентов. Стабильная нормативная регламентация процесса создания закона обеспечивает:

качественный уровень подготовки формы и содержания нормативного акта;

привлечение широкого спектра мнений различного рода политических сил с целью максимального обеспечения интересов различных социальных групп;

эффективные механизмы контроля деятельности высших органов государственной власти в процессе законотворчества.

Таким образом, законодательный процесс, на наш взгляд, является процессом, отражающим работу законодательного органа по своевременному появлению необходимого для регулирования общественных отношений закона, в то время как законотворческий процесс является процессом, отражающим работу более широкого круга субъектов над содержанием закона.

Гармонизация двух взаимодополняющих, но разных по предназначению процессов, в конечном счете, определяет качество принимаемых законов, а также роль и значение подзаконных актов в современном российском правотворчестве.

**Библиография**

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).

УКАЗ Президента РФ от 02.05.1996 N 638 «О ПОРЯДКЕ ПОДГОТОВКИ ПРОЕКТОВ УКАЗОВ, РАСПОРЯЖЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРЕДУСМАТРИВАЮЩИХ ПРИНЯТИЕ ПОСТАНОВЛЕНИЙ, РАСПОРЯЖЕНИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

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»

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

Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. М., 2005.

Баранов В.М. Концепция законопроекта: понятие, элементы, виды, проблемы реализации // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Сборник статей в 2-х т. / Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород, 2006. С. 83.

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

Воеводин Л.Д. Юридическая техника в конституционном праве // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2006. N 3. С. 20.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Основные итоги деятельности. Справочник. Ежегодник 2005. Издание Государственной Думы. М., 2006.

Гузнов А.Г., Кененов А.А., Рождественская Т.Э. Современный законодательный процесс: основные институты. Смоленск, 2005. С. 77.

Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 2001.

Денисов Г.И. Юридическая техника: теория и практика // Журнал российского права. 2008. N 8. С. 86 — 96.

Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года о состоянии законодательства в Российской Федерации: Законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики. М., 2007. С. 218 — 220.

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

Законотворчество в Российской Федерации. Научно-практическое и учебное пособие / Под ред. А.С. Пиголкина. М.: Формула права, 2007. С. 202.

Законотворчество в Российской Федерации: Научно-практическое и учебное пособие / Авт. кол.: А.И. Абрамова, Т.В. Голубева, А.В. Мицкевич и др. / Под ред. А.С. Пиголкина. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М.: Формула права, 2008. С. 60.

Иванников И.А. Теория государства и права: Учеб. пособ. Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. ун-та, 2007. С. 178 — 179.

Императрица Екатерина II. О величии России. М., 2005. С. 133 — 134.

Исаков В.Б. Стадии подготовки проектов законов // Законодательная техника: Научно-практ. пособие / Под ред. Ю.А.Тихомирова. М., 2008. С. 59.

Казанцев М.Ф. Законодательная деятельность субъектов РФ: проблемы становления и опыт проекта законодательного кодекса. Екатеринбург: Уро-Ран, 2008

Карташов В.А. Юридическая техника, тактика, стратегия и технология (к вопросу о соотношении) // Проблемы юридической техники: Сборник статей. Нижний Новгород, 2007. С. 22.

Котляревский С.А. Власть и право. СПб., 2007. С. 320.

Кузьмин А.В. Юридическая деятельность. СПб., 2008.

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

Магомедов С.К. Технико-правовые аспекты законотворчества // Адвокат. 2007. N 7. С. 78 — 81.

Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. М., 2004. С. 33 — 34.

Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: Учебник. М.: ТК Велби; Проспект, 2006. С. 342.

Матузов Н.И. Правовые отношения // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2006. С. 528 — 529.

Матузов Н.И., Малько А.В., Шундиков К.В. Правовая политика современной России: предлагаем проект концепции для обсуждения // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. N 1 (14). С. 11.

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

Надеев Р. Законотворческие ошибки // Российская юстиция. 2008. N 5. С. 20 — 22.

Нравственные основания современного российского права / Под ред. Н.И. Матузова., 2007. С. 126.

Овчинников А.И. Правовое мышление: Теоретико-методологический анализ. Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского ун-та, 2008. С. 180.

Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. проф. Н.Ю. Шведовой. 14-е изд. М., 1992. С. 754.

Пиголкин А.С. Законотворчество в Российской Федерации. М., 2007. С. 242.

Пиголкин А.С. и др. Современные тенденции законодательного творчества // Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.Н. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2008. С. 55.

Правовой режим законности: вопросы теории и истории: Материалы межвузовской научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 15 февраля 2001 г. / Под общ. ред. Д.И. Луковской. СПб., 2001.

Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. Научно-методическое пособие / Отв. ред. доктор юридических наук, проф. А.С. Пиголкин. М., 2008. С. 67.

Проблемы юридической техники: Сборник статей. Нижний Новгород, 2008.

Прянишников Е.А. Законодательная техника: научно-практическое пособие. М., 2006. С. 213 — 231.

Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2004.

Российское законодательство: проблемы и перспективы. М.: БЕК, 2005. С. 369.

Синюков В.Н. Российская правовая система. Саратов, 1999. С. 257.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации: Законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики в 2006 г. М., 2007. С. 247.

Сорокин В.В. Концепция эволюционного преобразования правовых систем в переходный период. Барнаул, 2008. С. 258.

Сперанский М.М. Руководство к познанию законов. СПб., 2005. С. 39 — 40.

Спирин М.Ю. Теоретические проблемы законотворческой деятельности в Российской Федерации 2007.

Справочник по нормотворческой технике / Пер. с нем. 2-е изд., перераб. М., 2006. С. 296.

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА: УЧЕБНИК (А.В. Мелехин) (Маркет ДС, 2008)

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. – 640 с.

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)

Тихомиров Ю.А. Законодательная техника: научно-практическое пособие. М., 2007. С. 8 — 9.

Тихомиров Ю.А. Стабильность интересов и конфликтов в праве // Концепции стабильности закона. М., 2007. С. 65 — 66.

1. Гузнов А.Г., Кененов А.А., Рождественская Т.Э. Современный законодательный процесс: основные институты. Смоленск, 2005. с. 77. [↑](#footnote-ref-1)
2. Российское законодательство: проблемы и перспективы. М.: БЕК, 2005. с. 369. [↑](#footnote-ref-2)
3. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. 4-е изд. М.: Политиздат, 1981. [↑](#footnote-ref-3)
4. Спирин М.Ю. Теоретические проблемы законотворческой деятельности в Российской Федерации: 2007. с. 153. [↑](#footnote-ref-4)
5. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2006. с. 529. [↑](#footnote-ref-5)
6. Спирин М.Ю. Теоретические проблемы законотворческой деятельности в Российской Федерации: М., 2007. с. 153. [↑](#footnote-ref-6)
7. Иванников И.А. Теория государства и права: Учеб. пособ. Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. ун-та, 2007. С.179. [↑](#footnote-ref-7)
8. Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 2006. с. 138. [↑](#footnote-ref-8)
9. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М.: Формула права, 2008. с. 60. [↑](#footnote-ref-9)
10. Спирин М.Ю. Теоретические проблемы законотворческой деятельности в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. с. 119. [↑](#footnote-ref-10)
11. Казанцев М.Ф. Законодательная деятельность субъектов РФ: проблемы становления и опыт проекта законодательного кодекса. Екатеринбург: Уро-Ран, 2008. с. -105. [↑](#footnote-ref-11)
12. Исаков В.Б. Стадии подготовки проектов законов // Законодательная техника: Научно-практ. пособие / Под ред. Ю.А.Тихомирова. М., 2008. с. 59. [↑](#footnote-ref-12)
13. Современные тенденции законодательного творчества // Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.Н. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2008. с. 55. [↑](#footnote-ref-13)
14. Нравственные основания современного российского права / Под ред. Н.И. Матузова., 2007. с. 126. [↑](#footnote-ref-14)
15. Сорокин В.В. Концепция эволюционного преобразования правовых систем в переходный период. Барнаул, 2008. с. 258. [↑](#footnote-ref-15)
16. Тихомиров Ю.А. Стабильность интересов и конфликтов в праве // Концепции стабильности закона. М., 2007. с. 66. [↑](#footnote-ref-16)
17. Законотворчество в Российской Федерации. Научно-практическое и учебное пособие / Под ред. А.С. Пиголкина. М.: Формула права, 2007. с. 186. [↑](#footnote-ref-17)
18. Баранов В.М. Концепция законопроекта: понятие, элементы, виды, проблемы реализации // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Сборник статей в 2-х т. / Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород, 2006. с. 83. [↑](#footnote-ref-18)
19. Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. Научно-методическое пособие / Отв. ред. доктор юридических наук, проф. А.С. Пиголкин. М., 2008. с. 67. [↑](#footnote-ref-19)
20. Воеводин Л.Д. Юридическая техника в конституционном праве // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2006. N 3. с. 20. [↑](#footnote-ref-20)
21. Законотворчество в Российской Федерации. Научно-практическое и учебное пособие / Под ред. А.С. Пиголкина. М.: Формула права, 2007. с. 180. [↑](#footnote-ref-21)
22. Червонюк В.И., Гойман-Калинский И.В. Согласование интересов как вид современных законодательных технологий // Государство и право. 2007. N 8. с. 35. [↑](#footnote-ref-22)
23. Законотворчество в Российской Федерации. Научно-практическое и учебное пособие / Под ред. А.С. Пиголкина. М.: Формула права, 2007. с. 202. [↑](#footnote-ref-23)
24. Сазонов Б.И. Социальные, организационные и правовые основы механизма действия закона // Государство и право. 2003. N 1. с. 31. [↑](#footnote-ref-24)
25. Законотворчество в Российской Федерации. Научно-практическое и учебное пособие / Под ред. А.С. Пиголкина. М.: Формула права, 2007. с. 159. [↑](#footnote-ref-25)
26. Овчинников А.И. Правовое мышление: Теоретико-методологический анализ. Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского ун-та, 2008. с. 180. [↑](#footnote-ref-26)
27. Васильев Р.Ф. Важная форма влияния общественного мнения на законодательство субъектов Российской Федерации // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании. М., 2006. С. 105. [↑](#footnote-ref-27)
28. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2004. [↑](#footnote-ref-28)
29. Прянишников Е.А. Законодательная техника: научно-практическое пособие. М., 2006. с. 231. [↑](#footnote-ref-29)
30. Пиголкин А.С. Законотворчество в Российской Федерации. М., 2007. с. 242. [↑](#footnote-ref-30)
31. Императрица Екатерина II. О величии России. М., 2005. с. 134. [↑](#footnote-ref-31)
32. Сперанский М.М. Руководство к познанию законов. СПб., 2005. с. 40. [↑](#footnote-ref-32)
33. Денисов Г.И. Юридическая техника: теория и практика // Журнал российского права. 2008. N 8. с. 96. [↑](#footnote-ref-33)
34. Магомедов С.К. Технико-правовые аспекты законотворчества // Адвокат. 2007. N 7. с. 81. [↑](#footnote-ref-34)
35. Справочник по нормотворческой технике / Пер. с нем. 2-е изд., перераб. М., 2006. с. 296. [↑](#footnote-ref-35)
36. Тихомиров Ю.А. Законодательная техника: научно-практическое пособие. М., 2007. с. 9. [↑](#footnote-ref-36)
37. Надеев Р. Законотворческие ошибки // Российская юстиция. 2008. N 5. с. 20. [↑](#footnote-ref-37)
38. Надеев Р. Законотворческие ошибки // Российская юстиция. 2008. N 5. с. 22. [↑](#footnote-ref-38)
39. Надеев Р. Законотворческие ошибки // Российская юстиция. 2001. N 5. с. 23. [↑](#footnote-ref-39)
40. Ямшанов Б. Ошибка в законе // Российская газета. 2008. N 275. с. 4. [↑](#footnote-ref-40)
41. Карташов В.А. Юридическая техника, тактика, стратегия и технология (к вопросу о соотношении) // Проблемы юридической техники: Сборник статей. Нижний Новгород, 2007. с. 22. [↑](#footnote-ref-41)
42. Законотворчество в Российской Федерации (научно-практическое и учебное пособие) / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2007. с. 27. [↑](#footnote-ref-42)
43. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. проф. Н.Ю. Шведовой. 14-е изд. М., 1992. с. 754. [↑](#footnote-ref-43)
44. Законотворчество в Российской Федерации (научно-практическое и учебное пособие) / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2007. с. 35. [↑](#footnote-ref-44)
45. Нерсесянц В.С. Наш путь к праву. От социализма к цивилизму. М., 2001. с. 10. [↑](#footnote-ref-45)
46. Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. М., 2004. с. 34. [↑](#footnote-ref-46)
47. Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. М., 2005. с. – 45. [↑](#footnote-ref-47)
48. Котляревский С.А. Власть и право. СПб., 2007. с. 320. [↑](#footnote-ref-48)
49. Синюков В.Н. Российская правовая система. Саратов, 1999. с. 257. [↑](#footnote-ref-49)
50. Матузов Н.И., Малько А.В., Шундиков К.В. Правовая политика современной России: предлагаем проект концепции для обсуждения // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. N 1 (14). с. 11. [↑](#footnote-ref-50)
51. Российская газета. 2008. 16 февраля. [↑](#footnote-ref-51)
52. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации: Законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики в 2006 г. М., 2007. с. 247. [↑](#footnote-ref-52)
53. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года о состоянии законодательства в Российской Федерации: Законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики. М., 2007. с. 220. [↑](#footnote-ref-53)
54. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Основные итоги деятельности. Справочник. Ежегодник 2005. Издание Государственной Думы. М., 2006. с. – 12. [↑](#footnote-ref-54)
55. Законодательство в Российской Федерации (науч.-практ. и учеб. пособие) / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2007.с. – 35. [↑](#footnote-ref-55)
56. Бошно С.В. Законодательная инициатива в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: М 2007. с. 17. [↑](#footnote-ref-56)