# Законотворческий процесс и механизм обеспечения реализации законов

Дипломная работа студентки 5 курса дневного отделения Н. Н. Стоякиной

Воронежский Государственный Университет

Юридический факультет

Кафедра теории государства и права

Воронеж

1998

**Введение**

Сегодня Россия несет на своих плечах тяжелое бремя реформирования. С чем это связано, почему так происходит и что ждет нас впереди - вопросы, которые требуют глубокого анализа и честного ответа.

Рассматривая данную тему в современных условиях, необходимо учесть историческую фабулу развития идеи формирования правового государства в России" и попытки ее практического осуществления.

Именно на базе исторического опыта возможно высветить основные закономерности законотворческого процесса.

Менялись эпохи, на смену одним государствам приходили другие, но неизменной оставалась цель: обеспечение порядка, развитие различных процессов в обществе в рамках правовых норм. Стабильность общества - гарантия его процветания, соответственно, обеспечение этой стабильности - основная цель государства. Как отмечал Томасс Гоббс: "Только в государстве существует всеобщий масштаб для измерения добродетелей и пороков, таким масштабом могут служить лишь законы каждого государства."[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn1%22%20%5Co%20%22)

Известно, что кризисные периоды в жизни общества чреваты переоценкой прежних и бурным расцветом новых идей. Кризисы особенно болезненны для тех областей знаний, которые изучают стабильные, устойчивые явления и процессы. К ним относится и юриспруденция.

Правовые системы по своей природе малоподвижны, они меняются "скачками", порой опережая события, но большей частью отставая от текущей жизни. Такие периоды "правового безвластия" крайне болезненны для общества и государства. Наглядным примером является ситуация, сложившаяся на правовой арене в нашей стране. Попытки стабилизировать крайне опасную ситуацию путем провозглашения правового государства, волной нового законодательства, затыкающего образовавшиеся правовые бреши, оказались бесплодными. Создалась крайне парадоксальная ситуация: провозгласив построение правового государства, мы не создали условия для стабильного развития общественных процессов, установления режима законности. А, ведь, правовое государство - это такой тип государства, в котором функционирует наличие реального разделения властей с их эффективным взаимодействием и взаимным контролем, с развитым социальным контролем политики и власти.

В настоящее время, когда политические и экономические реформы, проводимые в России, потребовали интенсивного законотворчества, как никогда становится ясно, насколько важен сам процесс создания закона, выработки первоначальной концепции будущего акта, составление и обсуждение проекта, учет мнений и интересов различных социальных групп, соотношение с другими нормативными актами, способность будущего закона "вписаться" в уже существующую правовую систему, способность адаптироваться новому закону, экономические основы его существования и реального применения.

"Право создается государством, которое вместе с тем, должно быть им связано[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn2%22%20%5Co%20%22)". 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, неспособные прижиться в обществе, противоречащие друг другу и общественной системе в целом, государственная власть ослабляет свой авторитет, снижает степень общественного доверия.

Реальность показывает, насколько широк круг вопросов, неурегулированных правом, без которых невозможно реализовать экономические и социальные программы, выдвигаемые жизнью.

Речь идет не только об обновлении, улучшении законодательства, но и о формировании многих принципиально новых правовых институтов, отвечающих новым экономически условиям, критериям правового государства.

Процесс законотворчества проходит в чрезвычайно сложной обстановке. Растет озлобление и взаимное отчуждение людей, межнациональные распри и конфликты, растет преступность, рвутся хозяйственные связи.

Все это происходит на фоне экономического и финансового кризиса.

Курс на ускорение реформ заставляет законодателя стремиться к быстрому охвату правовых норм, регулированию новых общественных отношений. Это сказывается на качестве закона, его системности, стабильности правовой системы, уровне правовой защищенности граждан.

Всё вышеизложенное оказало влияние на выбор темы дипломной работы. Останавливаясь не только на чисто процессуальных аспектах разработки и принятия закона, но и на теоретических проблемах законопроектной работы, хочу показать это как процесс творчества, строящийся на определенных принципах и имеющей четкие логические основы.

Теоретическая задача работы состоит в том, чтобы не просто описать процесс происхождения закона через все стадии его создания, а показать научные основы этой деятельности: это вопросы необходимости правового регулирования общественных отношений и адекватного отражения нормативно-правовых потребностей, вопросы научного планирования законодательной работы и прогнозирования последствий принятия закона, вопросы научной экспертизы проектов законов и их модальной сбалансированности, а также вопросы языка законодательства и создания единого терминологического словаря и т.д.

Практическая значимость работы раскрывается в главе, посвященной механизму обеспечения реализации закона. Анализируя сложившуюся ситуацию, выделяются основные причины неисполнения законов. В данной главе приводятся предположения по совершенствованию самого закона и механизма его реализации с точки зрения обеспечения исполнения закона.

Проблемы, затронутые в дипломной работе, недостаточно разработаны в юридической литературе. Последние фундаментальные научные работы по этой теме относятся к 60-70 гг. и, естественно, уже не могут комментировать спорные вопросы законотворческой деятельности в условиях большого количества дискуссионных проблем.

Тема законотворчества и механизма обеспечения реализации закона, как никогда, актуальна именно сегодня, когда перед государством стоит задача укрепления его правовой основы. Некомпетентность, спешка законодателя, несоблюдение научных основ законопроектной работы могут негативно сказаться на всей правовой системе.

Одним из важных условий совершенствования законодательства является овладение системой определенных требований, предъявляемых к процессу создания законов и подзаконных актов. Эти требования, выработанные в течение веков различными государствами, концентрированно формулируются в отрасли знания, именуемой законодательной техникой.

Данная отрасль знания обстоятельно разработана во многих цивилизованных странах, отражена в многочисленной литературе, подробно описывающей, как следует «делать законы», каким требованиям они должны отвечать, начиная с языка закона до его изящества, красоты и даже поэтичности.

К сожалению, в малочисленной отечественной литературе подобного сказать нельзя. Специалистами в области права явно недостаточно внимания уделяется данной отрасли теории и практики законотворчества. Более того, в юридических вузах страны дисциплина «законодательная техника» не преподается вовсе.

Не этим ли объясняется то печальное обстоятельство, что наше законодательство страдает множеством недостатков технического порядка, особенно тех законов и иных правовых актов, которые приняты в последнее десятилетие. И вполне оправдано предположение о том, что это обстоятельство (в числе иных) стало одной из причин несовершенства действующего законодательства, сложившегося в массовом сознании впечатления о необязательности исполнения закона, о возможности безнаказанного его нарушения, о допустимости «борьбы законов» и использовании «телефонного права».

Некомпетентность и легкомыслие, с которыми иные должностные лица берутся за сложное, тонкое и ответственное дело - законотворчество, оборачиваются в итоге не только несовершенством законодательства, но, нередко, и трагическими последствиями для общества, его формирований и отдельных членов.

**Глава I. Правотворчество : понятие и стадии**

**§1 Понятие законотворчества.**

В современном обществе люди и различного рода их объединения постоянно соприкасаются с правилами (нормами), зафиксированными в законах и подзаконных актах - с их требованиями, запретами и дозволениями , с необходимостью их соблюдения, исполнения и применения, с теми последствиями, которые наступают при их нарушении. Каждое государство устанавливает в общественных отношениях определенный порядок, который с помощью законодательства и законности формулирует их в правовых нормах, обеспечивает, охраняет и защищает. Законодательство охватывает большинство сфер человеческой жизнедеятельности, расширяет границы своего регулирующего воздействия на общественные отношения по мере усложнения социального бытия, непосредственно сопровождая людей в их общении друг с другом.

Столь значительная роль законодательства в жизни личности и общества предполагает знание, прежде всего, того, каким образом оно создается, формируется и развивается, в чем суть законотворчества. Без такого знания исключается сколько-нибудь успешная деятельность по созданию законов и подзаконных актов, призванных служить задачам обеспечения свободы личности и прогресса общества.

Законотворчество, как и всякое творчество, предполагает у законодателей не только общую культуру, но требует от них специальных знаний, определенных навыков овладения искусством формирования и формулирования законодательных актов. Эти знания в мировой юридической теории и практике именуются законодательной техникой, представляющей собой определенную систему требований при создании нормативно-правовых правил, законов и подзаконных актов, их систематизации.

Успешная деятельность по созданию законов (иных правовых нормативных актов) зависит прежде всего от правовой культуры законодателя, его подлинно творческого отношения к своей миссии, от владения юридической наукой и приемами законодательной техники. Суть правовой культуры законодателя, как составной части всеобщей культуры, в образе мышления и соответствующего действия, основанного на признании и познании общечеловеческих ценностей права, требований законности и режима правопорядка, в соответствии с которыми осуществляются законотворческая деятельность и правореализующая практика.

Правовая культура законодателя тысячами нитей связана с общей культурой. Ее мощное благотворное влияние на правовое сознание, мышление, мировоззрение творящих законы, на их ценностные правовые установки непосредственно (или опосредствованно) определяют характер законодательства, отвечающего историческому и национальному духу народа, его чаяниям, потребностям и интересам. Вместе с тем правовая культура законодателя обратно воздействует на общую культуру, защищает и создает условия ее свободного развития путем выработки прогрессивных законов, установления режима правовой стабильности, последовательного проведения в жизнь требований законности и установления режима правопорядка.

В культуре законотворчества аккумулируются: разносторонние знания действительности, ее истории и перспектив развития; специальные знания о праве, законе и законодательной технике, умелое их использование в практической деятельности по созданию законов и их реализации. Овладение этими знаниями и их использование в процессе законотворчества позволяют создавать научно обоснованные и технически совершенные законодательные акты, в полной мере отвечающие назревшим и назревающим потребностям общественного прогресса. Законодатель, следовательно, должен обладать всесторонними и глубокими знаниями, постоянно пополнять их в повседневном общении с народом, обогащаться его мудростью. И для того, чтобы переложить все эти знания, народную мудрость и свой собственный жизненный опыт на язык закона, ему следует овладеть мастерством законотворчества, профессионально использовать приемы законодательной техники.

Динамизм экономических, политических и социально культурных потребностей современного общества выдвигает все новые и новые задачи правового опосредствования соответствующих общественных отношений. Многогранность и глубокая социальная обусловленность этих задач наглядно обнаруживается уже простым перечислением проблем, встающих перед законотворчеством, а именно необходимостью:

- исследования различных социальных факторов, обусловливающих потребность в нормативно-правовом регулировании соответствующих общественных отношений;

- выявления и тщательного учета при формировании законов многообразных интересов социальных и национальных образований, общественных групп и общества в целом, их особенностей, обычаев, традиций;

- использования в процессе создания закона соответствующих достижений науки, техники и культуры;

- проведения сравнительного анализа проектируемого закона не только с аналогичными установлениями прошлых и ныне действующих законодательных систем других государств, но и с другими регуляторами общественной жизнедеятельности;

- постановки в целесообразных и возможных случаях специальных экспериментов для определения оптимального варианта правового регулирования соответствующих групп общественных отношений и выработки наиболее эффективной формы правового воздействия на эти отношения,

- определения связи, соответствия и взаимодействия проектируемого закона с данной правовой системой в целом и прежде всего с Конституцией;

- совершенствования организационных форм, процедуры создания закона и т.д.

Столь объемные и трудоемкие задачи не могут быть успешно осуществлены без творческого подхода и решения их законодателем.

Законотворчество характеризуется органическим единством трех его основных компонентов: познания, деятельности и результата, которые в своих диалектических взаимопереходах составляют относительно законченный цикл законотворчества, вслед за которым по восходящей линии следуют в той же последовательности аналогичные циклы, образующие в своей целостности систему этого процесса. На самом деле, для того чтобы в законах адекватно отражались происходящие в обществе процессы, надо постоянно обнаруживать, изучать и умело использовать объективные закономерности, направляющие эти процессы.

Именно поэтому предпосылкой создания закона является познание тех сложных условий, факторов и обстоятельств, тех развивающихся общественных отношений, правовое регулирование которых диктуется нуждами социального прогресса.

Однако ограничение законотворчества рамками «чистого» познания, не переходящего в «деятельную сущность», таит в себе опасность ограничения его пассивной умозрительностью. За познанием следует деятельность. Этот переход не является прямолинейным и одноразовым. Он представляет собой трудоемкое многоступенчатое развертывание и конкретизацию знания в творчестве необходимых обществу законов. Лишь после того, как осознаны потребности и цели правового регулирования тех или иных отношений, законодатель принимает решение о переходе от познания к деятельности. Наступает период создания самого закона, разделенный, в свою очередь, на ряд стадий, регулируемых обычно законом и регламентом, установленными процедурами.

Если познание в законотворчестве является процессом преобразования объективной действительности в факт законодательного сознания и принятия соответствующего решения, то реализация этого решения в действительность по созданию закона представляет собой обратный процесс превращения законодательного сознания в объективно существующий закон. Тем самым, итогом законотворчества, его продуктом, выступает результат - закон. Но этот итог - лишь промежуточный, первичный результат, вслед за которым наступает действие самого закона, заключающееся в практическом регулировании соответствующих общественных отношений.

Изучение действия закона 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.

**§2. Стадии и структура правотворческого процесса**

Право, как любое социальное явление, имеет свою функцию. Рожденное общественными отношениями, т.е. определенными социальными связями, которые по своей природе хаотичны, право естественно выступает определенным фактором стабильности. Отсюда с очевидностью вытекает тот факт, что для нормального функционирования общества необходим регулятор, который поддерживал бы определенный порядок в разрозненных общественных отношениях и обеспечивал их взаимосвязь и взаимодействие. Таким регулятором, на наш взгляд, является право. Выполняя функцию стабилизации общественных отношений, оно в то же время выступает связующим звеном между государством и обществом, позволяя им взаимодействовать друг на друга.

Обращаясь к проблеме социальной обусловленности правовых явлений, ученые вводят в оборот науки понятие "факторный анализ". При этом отмечается, что социальная эффективность реализации права зависит от полноты и точности выявления, изменения и учета факторов, отражающих потребности в правовой регламентации. Это указывает на важную взаимосвязь, на общественную обусловленность правовых норм, первичность экономических и иных общественных отношений по сравнению с правовыми нормами.

Имре считает, "что общество в определенный момент своего развития с неизбежностью приходит к необходимости посредством общего правила внести порядок и устойчивость в повторяющиеся общественные отношения. Здесь, возникает вопрос, все ли отношения могут быть урегулированы государством через право? Правовая деятельность государства в этой связи может быть названа трансформирующей деятельностью: экономические и иные общественные отношения она преобразует в правовые отношения, которые затем фиксируются в правовых нормах."[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn3%22%20%5Co%20%22)

С точки зрения некоторых авторов, сфера правового регулирования - это то социальное пространство, которое подвержено действию права.

- сфера возможного /потенциально/ регулирования;

- сфера необходимого регулирования;

- сфера законодательного регулирования;

- сфера правореализующего регулирования.

Границы государственного воздействия могут быть рассмотрены с двух сторон: его возможности и его необходимости. Верхний предел правового регулирования общественных отношений является пределом возможного. Отношения, находящиеся за ним, находятся вне досягаемости государственной власти, и регулируются иными, не правовыми нормами /природные факторы, закономерности общественного развития, уровень экономики и т.д./.

Нижняя граница /необходимость вмешательства/ определяется важностью для государства тех или иных общественных отношений. Этот предел является наиболее шатким. Существует множество общественных отношений, эффективность которых поддерживается путем саморегуляции, посредством взаимодействия норм морали, обычаев и других не правовых регуляторов. Следует иметь в виду, что нарушение государством границ, пределов правового регулирования приводит, в конечном счете, к нарушению эквивалентного характера отношений, равенства их участников.

Говоря о правотворческой деятельности государства, следует обратить внимание на то, что она является частью процесса правообразования. Характеризуя этот процесс, следует отметить, что есть, прежде всего, перевод объективных законов общественного развития на язык решений, облеченный в соответствующую юридическую форму. «Обычно сложившаяся в жизни норма реального поведения предшествует правовым предписаниям. В законе часто закрепляется то, пишет В.Н.Кудрявцев,- что уже оправдало себя на практике, сформировалось как оптимальная форма поведения».[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn4%22%20%5Co%20%22)

Закономерно было бы рассматривать правотворчество как часть процесса правообразования. Правотворчество - сложное социальное явление, имеющее управленческую природу. Это одна из форм государственного руководства обществом. Как любой социальный процесс - это сознательная, целенаправленная деятельность, осуществляемая через право и правовые нормы. Говоря о право творчестве как о явлении социальном и юридическом, нельзя его ограничить лишь изданием нормативных актов. Оно охватывает более широкий круг процессов: подготовка нормативного акта, выявление потребностей в правовом регулировании тех или иных правообразующих общественных отношений, направление и характер регулирования.

Существуют факторы, которые оказывают воздействие на формирование права и которые находятся вне каждого отдельного закона и предшествуют ему. Есть некий источник, лежащий вне понятийного права, как совокупность факторов, которые, будучи внешними, по отношению к правовой деятельности, ориентируют, не ограничивая деятельность законодателя определенными рамками, придают ей научный характер. "Комплексный подход к правотворчеству требует развития реальных связей между различными явлениями, участвующими в формировании права, осуществляющих переход от материальных факторов к сознанию и от него - к правовым нормам,"[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn5%22%20%5Co%20%22)- считает А.Нашиц. Правотворчество - основное, начальное звено механизма правового регулирования. Оно начинается тогда, когда необходимость нововведений уже назрела и их направление уже определено общественным развитием. На этом этапе в процесс правообразования вступают компетентные государственные органы. Согласно традиционной точке зрения, правотворчество - это деятельность государства, направленная на создание юридических норм. Р.Лукич определяет "правотворчество как комплексную деятельность, состоящую из операций, которые являются разновидностью умственной деятельности, и каждая из которых, выполняется различными способами и методами."[2](%22%20%5Cl%20%22_ftn6%22%20%5Co%20%22) В этом случае правотворчество толкуется как юридически неформализованная деятельность человеческого разума, т.к. она так или иначе, направлена на создание юридических законов. По определению А.С.Пиголкина правотворческий процесс представляет собой "порядок осуществления юридически значимых действий по подготовке, принятию и опубликованию нормативного акта, которые процессуально оформлены, юридически опосредованы, носят официальный характер".[3](%22%20%5Cl%20%22_ftn7%22%20%5Co%20%22)

На основании изложенного попытаемся дать определение правотворчества. На мой взгляд, это организационно-оформленная деятельность государства по возведению, закона государственной воли путем выявления потребностей в нормативно-правовом регулировании общественных отношений и создания в соответствии с потребностями новых правовых норм, замена и отмена действующих.

Любой процесс, в том числе, и правотворческий, протекает в определенных формах и может быть разбит на стадии /этапы/.

Становление правовой системы - это длительный процесс, который происходит поступательно, т.е. через создание отдельных нормативных актов. Нормативный акт - это завершающее звено и непосредственный результат правотворческой деятельности. Соответственно, правотворческий процесс есть порядок последовательных операций, в результате которых в правовую систему вливается новый элемент.

Логично было бы сделать вывод о том, что в процесс правотворчества не следует включать организационные действия, содействующие непосредственной правовой работе над нормативным актом. В частности к правотворчеству не относится деятельность по учету, анализу и обобщению предложений о совершенствовании законодательства, организационные мероприятия по совершенствованию работы правотворческих органов и т.д. Собственно правотворчество - это деятельность по подготовке, обсуждению, утверждению и опубликованию нормативных актов, совершаемая компетентными органами.

Как любая процессуальная деятельность правотворчество представляет собой официальный порядок осуществления юридически значимых действий. Соответственно, возникает ряд взаимосвязанных взаимоотношений, например, правоотношения по поводу подготовки и принятия нормативного акта, т.е. соответствующие права и обязанности. Это обязанность подготовить и обсудить законопроект, право внести его на рассмотрение правотворческого органа, право этого органа рассмотреть проект и вынести по нему решение и т.д. Возникшие правоотношения носят как государственно-правовой /законодательная инициатива, принятие закона и т.д. /, так и административно-правовой характер /дача поручения подчиненному органу подготовить проект/.

Как любая процессуальная деятельность правотворчество возникает лишь при наличии определенного юридического факта. Основанием возникновения правотворческого процесса является принятие официального решения о подготовке проекта нормативного акта.

В какой бы форме это решение не выражалось, оно является юридическим актом, который создает права и обязанности. Необходимо ограничить действия, предшествующие правотворческой деятельности от процессуального начала этой деятельности, так как материалы печати, высказывания политических деятелей и научных работников, предложения государственных и общественных организаций о совершенствовании законодательства еще не свидетельствуют о начале правотворческого процесса, т.е. процессуальные отношения не возникают. Подобные предложения являются социально-политическими предпосылками и основаниями правотворческой деятельности.

Именно с момента принятия официального решения о подготовке проекта нормативного акта возникает определенное правоотношение, и с этого момента все действия по созданию нормативного акта качественно отличаются от действий, совершавшихся ранее и представляющих собой не процесс правотворчества, а предшествующие ему условия и предпосылки.

Несмотря на различные виды и особенности правотворческого процесса можно выделить общие стадии и принципы.

Говоря о стадии правотворческого процесса, определим ее как самостоятельный этап процедурных действий по формированию государственной воли, организационно обособленный комплекс тесно связанных между собой действий, которые направлены на создание данного нормативного акта. Стадия правотворческой деятельности всегда выступает этапом процесса по подготовке и приданию официального значения нормативному акту. Определение количества стадий зависит от понимания сущности правотворческого процесса. Некоторые ученые, определяя правотворчество как процедуру официального происхождения проекта нормативного акта в правотворческом органе, вселяют стадии законодательной инициативы, обсуждения законопроекта, его принятие и опубликование.

Другие, например, А.Г. Братко и В.В. Лазарев, помимо стадии законодательной инициативы выделяют и такие стадии, как "решение компетентного органа о необходимости изучения акта, выработка его проекта, включение в план законопроектных работ и т.п.; разработка проекта нормативного акта и его предварительное обсуждение; рассмотрение проекта нормативного акта в том органе, который уполномочен его принять; принятие нормативного акта; доведение содержания принятого акта до его адресата."[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn8%22%20%5Co%20%22)

По мнению Исакова В. "проблему подготовки и принятия законов в правовом государстве можно разделить на три предметные сферы:

Пpoблема законодательной политики.

Проблемы организации законодательного процесса.

Проблемы юридической техники."[2](%22%20%5Cl%20%22_ftn9%22%20%5Co%20%22)

Совершенно очевидно, что потерпели крах ограничения политических свобод и цензура печати.

В прежнем виде они вряд ли когда-нибудь возродятся. Но с другой стороны, право и правосудие не заняли в Российской Федерации подобающее место. Система разделения власти, закрепленная Конституцией, проходит трудно. Оказалось, что поделить власть - далекого не все, надо обеспечить сотрудничество и взаимодействие властей между собой на основе закона. На практике мы видим чаще соперничество и даже противоборство.

По итогам работы I Государственной Думы был принят 461 закон. 55% -- были внесены депутатами, 20% -- Правительством, 10% -- Президентом и 15% -- другими субъектами законодательной инициативы. На текущую сессию включено 558 законопроектов. Из них 50% -- внесены депутатами, 23,3% - Правительством, 10% - президентом, 8,6% - субъектами Р.Ф. 7,3% - Советом Федерации и его членами. Как видим, тенденция носит устойчивый характер. В России сложилось предубеждение, повторяемое и в печати, и в официальных кругах, что подготовка и принятие законов прерогатива Нижней палаты. Законодательная инициатива - это важнейшая функция правительства, которое перекладывает всю ответственность на парламент. Действующая Российская Конституция лишила права законодательной инициативы Генерального Прокурора, руководителей органов всероссийских общественных организаций и т.д., но сохранила право законодательной инициативы индивидуального депутата. Широкое использование депутатами этого права привело к тому, что парламент оказался буквально затоплен морем депутатских проектов. В этом бумажном ворохе тонут действительно серьезные законопроекты, необходимые для становления современной правовой системы.

Какой-либо концепции развития законодательства в настоящее время нет. Оно развивается методом проб и ошибок, а также за счет механического копирования западных образцов. Ясно, что движение по этому пути имеет свои пределы и рано или поздно встанет вопрос: какую правовую систему мы хотим у себя иметь. В 1996 году из 256 рассмотренных Государственной Думой законопроектов - 1/3 отклонил Совет Федерации, и почти каждый третий из одобренных Государственной думой и Советом Федерации отклонил президент. Глава государства работает фактически как третья палата парламента, и "вето" президента из исключительного политического события превратилось в рабочий момент законотворческого процесса.

Но с другой стороны, существует ряд причин, по которым глава государства вынужден накладывать "вето". Во-первых, слишком много инициаторов законотворчества. Министерства и ведомства используют в лоббистских интересах депутатов и депутатские группы, и непрочитанные законопроекты идут в парламент, хотя в них нет предмета закона. Например, законопроект о защите Байкала. Во- вторых не скоординированные действия различных структур. Если в разработке новых законов будет участвовать главное государственно-правовое управление президента РФ, то главе государства будет сложнее отказаться от подписания закона. Он должен давать поручения Институту законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ проводить экспертизы, готовить законопроекты и т.д. Ситуация значительно бы улучшилась, если:

1.Правительство не было бы критикой и тормозом законодательного процесса, а концентрировало свое внимание на качественной подготовки законопроектов.

2. Процент технического брака был существенно сокращен за счет более качественной работы комитетов, комиссий и служб парламента и т.д.

У законодателей часто не хватает времени и сил, чтобы поинтересоваться, какова материальная база для реализации закона, принят ли пакет подзаконных актов, отменены ли противоречащие ему нормативные акты, а без ответа на них невозможно оценить реальное значение принятого закона, его социально правовой эффект.

3. На фоне многочисленных утрат, которые переживает наше общество, к сожалению, деградирует и наш русский язык. А, ведь, язык российского законодательства отличался особым функциональным стилем, чрезвычайной чистотой речи, самыми высокими лингвистическими стандартами. Сейчас, когда за эталон права берут западные образцы, когда в депутаты избираются люди без высшего образования, а иногда - ранее судимые, трудно сохранить исторически сложившуюся российскую культуру языка.

По словам Бородина Р.В. "некоторые законы откровенно отражают узко групповые интересы, их качество низкое."[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn10%22%20%5Co%20%22)

Типичным основанием отклонения законов является их противоречие Конституции РФ, системе действующего законодательства. Нередко принятые палатами законы нарушают права и свободы граждан, ущемляют права субъектов РФ и муниципальных образований. Реализация многих законов не возможна из-за отсутствия финансовых гарантий. Имеются факты принятия законов, прямо противоречащих действующему федеральному бюджету. По-прежнему немалое число законов отражает узко отраслевые или корпоративные интересы. Таким образом, налицо снижение уровня законотворческой деятельности, что тормозит проведение экономической и социальной реформ, решение проблем государственного строительства, реализацию основных направлений внутренней и внешней политики.

Представляется, что наиболее удачными является широкое понимание правотворчества, т.е. включение в этот процесс деятельности по подготовке и обсуждению проектов нормативных актов, в которой участвуют другие государственные органы, общественные организации, широкие круги общественности. На основании такого понимания и более развернутой является классификация стадий правотворческого процесса, предложенная И.Л. Дюрягиным и А.С. Приголкиным. Авторы выделяют стадии двух основных этапов правотворчества:

"Первый - предварительное формирование государственной воли, внешне выражается в составлении проекта нормативного акта. Данная ситуация носит подготовительный характер и состоит из действий, которые непосредственно не порождают правовых норм. Она создает основу для последующих стадий, являясь предпосылкой принятия акта. Здесь можно выделить ряд самостоятельных этапов: принятие решения о разработке проекта акта, подготовка проекта, его обсуждение, согласование и доработка.

Второй - официальное возведение государственной воли в норму права, т.е. издание нормативного акта. На этом этапе правотворческого процесса решающее значение имеет деятельность самого правотворческого органа. Сюда мы относим внесение проекта на обсуждение правотворческого органа, непосредственное обсуждение проекта, принятие нормативного акта и его опубликование."[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn11%22%20%5Co%20%22)

Перечисленные стадии присущи всем видам правотворчества.

Наиболее полно они проявляются при издании законов высшими законодательными органами государства. Эта деятельность наиболее полно моделирует правотворческий процесс, и хотелось бы остановиться более подробно на ней с точки зрения стадийности, как одного из видов правотворчества.

**§3.Законотворческий процесс.**

Правотворческий и законотворческий процессы, как мы убедились, соотносятся как общее и особенное. Но, памятуя о том, что законы занимают в правовой системе особое положение, мы выделяем в законотворческом процессе ряд характерных признаков. Саму процедуру принятия законов регулируют правила, закрепленные конституционно.

Следует рассмотреть каждую стадию законотворческого процесса более подробно.

Итак, первым этапом законотворческого процесса является подготовка проекта закона. Это, как представляется, наиболее сложный и ответственный момент создания правового акта. Как уже говорилось, потребность в регулировании общественных отношений может возникнуть с появлением новых либо существенным изменением старых общественных отношений, что может быть объяснимо меняющейся социально-экономической ситуацией в государстве.

"Как известно, воля законодателя, как бы широко ни трактовалось это понятие, формируется под воздействием объективных закономерностей. Поэтому осознание объективной необходимости того или иного явления или процесса, его оценка в субъективном сознании, соотнесение с отдаленными и близкими целями, выявление возможности воздействия права на проявление объективных законов, применение соответствующих - правовых форм для реализации принятого решения - все это основные этапы принятия правотворческого решения", так считают авторы книги "Научные основы правотворчества". [1](%22%20%5Cl%20%22_ftn12%22%20%5Co%20%22)

Принятие решения о подготовке законопроекта знаменует собой начало законотворческого процесса. С принятием такого решения определяется тема будущего акта, его общая направленность. Очень много зависит от того, каков законопроект изначально, как подана его основная идея и насколько он соответствует реальным общественным потребностям.

По предлагаемому к разработке законопроекту предварительно составляется его концепция. В содержание концепции законопроекта включаются такие параметры как его общий смысл, основные идеи, характеристика и общий план. В зависимости от научной обоснованности концепции определяются сроки принятия акта, проверяется его качество и эффективность. В концепции нормативного акта указывается также и отнесение его к определенному иерархическому уровню правовой системы, что представляется особенно важным на данном этапе ее формирования. Конституция I993 г. внесла существенные изменения в структуру законодательства, углубив и расширив его. Поленина выделяет несколько уровней иерархической структуры:

1/ подзаконные нормативные акты;

2/ нормативные указы;

3/ "простые" федеральные законы;

4/конституционные федеральные законы;

5/ Конституция РФ /как целое/;

6/ Положения гл.1 Основы конституционного строя

Конституции РФ I993 г.[2](%22%20%5Cl%20%22_ftn13%22%20%5Co%20%22)

На практике вопрос о соотношении, скажем, законов и указов, особенно принятых в период до I2 декабря 1993г., решается далеко не однозначно. Особняком стоят указы, вышедшие до конца сентября I993 г, когда Президент был нацелен Съездом народных депутатов РФ, полномочиями издавать законодательные акты. Многие из них устарели и вошли в противоречие с более поздними законами и указами. Государственной Думе предстоит высказать свое отношение к Указам Президента, вышедшим в свет с момента введения в действие Конституции I993г. по день начала работы Федерального Собрания, т.е. до I5 января I994 г., тем более что в них содержится оговорка, что "они должны быть внесены на рассмотрение Федерального Собрания"[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn14%22%20%5Co%20%22). К сожалению, Государственная Дума до сих пор так и не высказала своего отношения к ним. Это может привести к такой ситуации, когда правоприменительная практика столкнется со значительными сложностями, идущими в разрез с идеей укрепления российской государственности. Предотвращение таких катастрофических для правовой системы последствий возможно уже на станции создания проекта нового нормативного акта. Мы видим, что уже на стадии разработки законопроекта следует внимательно отнестись к изначальной концепции нормативного акта и его месту в системе законодательства.

Естественно важным является вопрос о том, кто готовит законопроект. Сложившаяся юридическая практика идет "ведомственным" путем, т.е. правоподготовительная деятельность осуществляется министерствами и ведомствами. Основные адресаты в планах законопроектных работ - Министерство финансов, Прокуратура РФ, Министерство юстиции. Основная тяжесть работы ложится на работников аппарата этих государственных структур, что влечет ряд негативных последствий. Проект закона вырабатывается, как правило, в спешке из-за большой загруженности специалистов аппарата, зачастую достаточно низок их профессиональный уровень, кроме того, они, так или иначе, находятся в плену у определенного стереотипа правового мышления. Другой негативной чертой, на наш взгляд, является деперсонифицированность проекта, когда официальным автором является ведомство, а конкретные создатели просто неизвестны и не несут за свое детище никакой ответственности.

Сложившаяся ситуация естественно привлекает внимание ученых-правоведов. Большинство склоняется к тому, что подготовкой законопроектов аппарат заниматься не должен. В частности С.С. Алексеев выступил с предложением передать работу по составлению законопроектов группе специалистов, ученых, практиков, обладающих компетентностью в том или ином законодательно разрешаемом вопросе. "Закон как изобретение, как всякое достижение человеческого ума должен создаваться талантливыми личностями. Настоящие законы нельзя создавать большими коллективами. Необходимо привлечь к выработке законов людей с конструктивным мышлением".[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn15%22%20%5Co%20%22)

Полезной была бы практика подготовки проектов законов специально созданными научно-исследовательскими, творческими группами, и объявление соответствующего конкурса среди авторских коллективов. Еще один момент, на котором бы хотелось остановиться. Это законотворческая деятельность членов парламента. Европейская практика показывает, что такого понятия нет вообще, депутаты работают только с готовым проектом, который создается специалистами. Статус депутата в РФ позволяет Думе обращаться с законодательной инициативой, внести обоснованное предложение о законодательном нововведении и отстаивать его". Депутат Совета Федерации и депутат Государственной Думы имеют право законодательной инициативы, которое осуществляется в форме внесения в Государственную Думу:

а/ законопроектов и поправок к ним;

б/ законодательных предложений о разработке и принятии новых федеральных конституционных законов и федеральных законов;

в/ законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы РФ и законы РСФСР либо о признании этих законов утратившими силу".[2](%22%20%5Cl%20%22_ftn16%22%20%5Co%20%22)

Если такая инициатива будет одобрена, то ее "обработкой" займутся профессионалы. На наш взгляд, это существенно сократило бы количество "некачественных" проектов, а возможно даже и законов. Сам процесс подготовки проекта законодательного акта складывается из ряда стадий, среди которых можно выделить:

1. Создание концепции будущего закона;

2.Анализ существующих норм, регулирующих данные отношения и изучение соответствующего мирового опыта;

3. Непосредственная работа над текстом проекта;

4. Экспертиза готового законопроекта.

Особое внимание, на наш взгляд, следует уделить разработке концепции будущего закона - ее экономическому, социально-политическому контексту. Найти объективно необходимое сочетание юридического и практического содержания акта, что требует привлечения, как юристов, так и специалистов в конкретно необходимых областях знаний /экономистов, социологов, психологов/. Безусловно, важно при разработке проекта закона использовать мировой опыт правового решения данного вопроса. Но здесь следует избегать копирования иностранных законов либо международных договоров, что зачастую и происходит. Содержание закона должно соответствовать объективным потребностям времени и экономическим условиям, учитывать национальный менталитет и особенности российского правоприменения.

В процессе составления проектов некоторых законов возникает необходимость подготовить другие акты, развивающие и конкретизирующие закон. Обычно в тексте основного закона разрешается вопрос о подготовке и принятии таких актов, предусматривается пункту с соответствующим поручением о порядке их издания. Но это еще не гарантирует своевременную подготовку всего комплекса норм для решения конкретного вопроса. Думается, целесообразно было бы принятие пакета необходимых документов по данному вопросу, что принято в законотворческой технике других стран. Одновременная разработка комплекса документов от закона до инструкций министерств и ведомств предупреждало бы недоразумения и неясности, возникающие при применении основного закона в отсутствие разъясняющих нормативных актов, а т.ж. исключило бы противоречия между ними.

Обсуждение, доработка и согласование проекта - эта стадия, завершающая подготовительный этап. Суть процедуры - обсуждение проекта рабочей группой с привлечением специалистов-экспертов. Предложения и замечания, высказанные при обсуждении, обобщаются, и в соответствии с ними проект окончательно отрабатывается и редактируется.

Затем он поступает на рассмотрение того органа или комиссии, которой поручена подготовка проекта и внесение его на утверждение.

Ряд проектов проходит особые, дополнительные стации подготовки, что обусловлено их исключительной важностью и значимостью для регулирования общественных отношений. В практике подготовки законопроекта нередко используется его всенародное обсуждение.

Основным инструментом выражения мнения общественности является пресса, которая все активнее включается в процесс законотворчества. Такую тенденцию отмечают и юристы, подчеркивая, что "поток" предложений в печати и, особенно, в письмах граждан о необходимости

принятия того или иного закона либо ценой их серии увеличивается."[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn17%22%20%5Co%20%22)

Таким образом, мы имеем дело с феноменом инициирования законодательных предложений в прессе не только на стадии обсуждения выдвинутых законопроектов, но и выявления и анализа законодательных проблем. Задача общественной дискуссии в печати состоит в том, чтобы выяснить многообразие альтернативных мнений, выбрать оптимальные предложения, которые послужили бы базой для эффективного решения. К сожалению, для ряда современных изданий характерны низкая культура дискуссий по важнейшим государственно-правовым вопросам, нетерпимость к иным позициям. Важным остается вопрос о порядке учета высказанных в прессе законодательных предложений. Механизма подведения итогов обсуждения и их учета мы пока не имеем. Анализ показывает, что лишь небольшая часть предложений и замечаний к законопроектам используется в их окончательном варианте. Судьба остальных остается неизвестной, как и мотивы, по которым были отклонены те или иные замечания. В связи с этим, думается, необходимо придать каналам общественного мнения большую упорядоченность и эффективность, в частности, выделить в банке данных парламента блок "предложения общественности" для их автоматизированной обработки и использования. Тогда по каждому законопроекту можно будет давать концентрированно обработанную и достаточно объективную информацию.

Существует также много негативных моментов. Порой общественное мнение буквально опутывает все фазы подготовки принятия законов. Вихрь мнений, интересов, позиций подчас настолько силен, что законодатели действуют как бы в "безальтернативном" режиме. Смещаются их собственные оценки, и в стороне остаются другие источники информации, необходимые депутатам.

Стихийно взрывающееся общественное мнение нередко мешает подготовить проект на добротной научной основе, взвесить все варианты и просчитать последствия.

Весомость общественного мнения усиливается от сочетания с другими видами информации. На каждом этапе законодательного процесса целесообразно пользоваться "информационной комбинацией", т.е. умело сочетать все виды и источники информации.

Для будущего закона важно, если пресса, научные работники, а т.ж. социологические опросы и публичные дискуссии спокойно и компетентно обнажают проблемы, требующие законодательного решения.

В подготовке законопроекта ведущая роль, несомненно, принадлежит специалистам и депутатам. Общественное мнение может лучше выразить себя в альтернативных проектах. Думается, что целесообразно было бы готовить и вносить такие проекты заранее, видя за ними определенные общественные слои с их запросами, интересами, потребностями, сопоставляя варианты проектов и выбирая лучший.

Подготовка проекта заканчивается решением органа, его готовившего, о направлении законопроекта на рассмотрение законотворческого органа. Если проект готовится в аппарате этого органа или комиссиями Государственной Думы, то эта стадия законотворчества заканчивается решением комиссии представить проект на рассмотрение Государственной Думы.

Факт внесения выработанного проекта в законотворческий орган имеет официальное юридическое значение. С этого момента прекращается первый этап процесса законотворчества - предварительное формирование государственной воли, и начинается новый этап - закрепление этой воли в нормах права. Правоотношения по выработке первоначального текста закона на этом этапе исчерпываются, но возникают новые, связанные с рассмотрением проекта в официальном порядке и вынесением решения.

Утверждение законопроекта является центральной стадией законотворческого процесса, т.к. именно на этом этапе происходит придание юридического значения правилам, находящимся в тексте законопроекта.

Можно выделить четыре основные стадии официального прохождения закона: внесение проекта на обсуждение законотворческого органа, непосредственное обсуждение проекта, принятие закона, его обнародование /опубликование/.

Стадия официального внесения законопроекта в законотворческий орган сводится к направлению полностью готового проекта в законотворческий орган.

В юридической литературе принято выделять два вида официального вынесения проекта на рассмотрение.

Первый - кооперативное внесение, когда законотворческий орган обязан рассмотреть поставленный вопрос, т.к. связан волеизъявлением инициатора проекта. Второй - факультативное внесение, когда от руководства законотворческого органа зависит, поставить ли в повестку дня внесенный проект или оставить его без рассмотрения, направить ли для доработки или редактирования.

Такая градация необходима для характеристики права законодательной инициативы. В содержании права законодательной инициативы входят следующие элементы: действие, совершать которое оно предоставляет возможным, правомочные осуществлять его субъекты, последствия реализации этих действий.

По первому элементу права законодательной инициативы в специальной литературе высказываются две точки зрения: согласно одной из них, под "правом законодательной инициативы следует понимать возможность вносить проект на рассмотрение представительного органа власти"[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn18%22%20%5Co%20%22). Представители другой точки зрения дают более широкое толкование. Они включают сюда "право вносить готовые законопроекты и предложения о разработке и принятии новых законов, отмене и изменении действующих".[2](%22%20%5Cl%20%22_ftn19%22%20%5Co%20%22)

По сути, широкая трактовка права законодательной инициативы вытекает из Конституции РФ.

Определяющим элементом содержания права законодательной инициативы является субъектный состав. Установить носителя права законодательной инициативы несложно. Таковым может быть любое лицо, орган или организация, наделенная правом вносить законопроекты в высшей представительный орган власти и реализующие это право. Согласно ст.104 Конституции РФ правом законодательной инициативы обладают: Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные /представительные/ органы власти субъектов РФ, Конституционный Суд, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд. Сложнее установить, кто является субъектом в отношении права законодательной инициативы. Правоотношение законодательной инициативы как субъективное право и корреспондирующая ему обязанность возникает лишь в том случае, когда внесен законопроект и если к нему приложена, требуемая законодателем документация.

Право законодательной инициативы возникает только с момента внесения законопроекта. Этому праву соответствует обязанность законотворческого органа принять внесенный проект и включить его рассмотрение в повестку дня ближайшего заседания, рассмотреть его и принять решение.

Необходимо учитывать, что законодательная инициатива не предполагает обязанности законотворческого органа принять предложенный проект, тем более в том виде, в котором он представлен. Наличие такой обязанности было бы посягательством на верховенство представительной власти. Но при использовании права законодательной инициативы законотворческий орган связан волеизъявлением субъекта, имеющего такое право, следовательно, должен рассмотреть проект и принять по нему решение. Этим законодательная инициатива отличается от других видов законотворческих предложений.

Наряду с обязательными, но все же дополнительными компонентами как получение законопроекта, его регистрация и информация о нем на сессии, главным все-таки является обязательное рассмотрение внесенного законопроекта или законодательного предложения в результате осуществления права законодательной инициативы. В данном случае Государственная Дума связывает себя своим же решением, закрепленным конституционно.

Проекты законов и законодательных предложений представляются к рассмотрению вместе с обоснованием необходимости их разработки, развернутой характеристикой целей, задач и основных положений будущих законов и их местом в системе законодательства, а также ожидаемых социально-экономических последствий их применения. При этом указываются коллективы и лица, принимавшие участие в подготовке законопроекта, реализация которого потребует дополнительных и иных затрат, прилагается его финансово-экономическое обоснование.

Проекты законов и иные законодательные предложения, подлежащие рассмотрению Государственной Думой, представляются, в комитеты и комиссии либо их председателям. Представленные предложения подлежат обязательной регистрации. Если форма представленного проекта не отвечает основным требованиям Регламента Государственной Думы и законодательным актам о порядке подготовки проектов законов РФ или проект представлен без обоснований, он может быть возвращен инициатору законопроекта.

Зарегистрированный законопроект или законодательное предложение для предварительного рассмотрения и подготовки предложений о дальнейшей работе над ним, как правило, направляются в соответствующие комитеты Государственной Думы и одновременно в комитет по законодательству.

Здесь необходимо отметить, что некоторые ученые включают еще "две дополнительные стадии официального прохождения проекта нормативного акта в законотворческом органе. Это рассмотрение и доработка проекта во вспомогательном аппарате законотворческого органа и включение в повестку дня заседания законотворческого органа рассмотрения внесенного проекта"[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn20%22%20%5Co%20%22).

Думается, что такое расширение этой стадии правотворческой деятельности является логичным, т.к. непосредственному рассмотрению проекта законотворческим органом предшествует его разработка комиссиями и комитетами, связанная с подготовкой заключения по законопроекту.

В состав подготовительных комиссий и рабочих групп могут включаться депутаты, не входящие в состав комиссий и комитетов. А также в их работе могут принимать участие инициаторы законопроекта с правом совещательного голоса. Что касается альтернативных проектов, то они рассматриваются вместе с основным.

Подготовительная комиссия вправе принять решение о проведении предварительного обсуждения на местах: в трудовых коллективах, научных учреждениях, общественных организациях, на собраниях граждан. Законопроекты могут направляться на научную экспертизу, по ним могут запрашиваться заключения Правительства РФ. Существует ряд законопроектов, которые вносятся только при наличии заключения Правительства. Согласно ч.3 от.104 Конституции РФ таковыми являются законопроекты о введении и отмене налогов, освобождении от их уплаты о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обстоятельств государства, другие законотворческие проекты, предусматривающие расходы покрываемые за счет федерального бюджета.

Следующая стадия - это внесение законопроекта в повестку дня заседания законотворческого органа. Утверждение повестки дня - прерогатива самого законотворческого органа, который решает, какие вопросы и в какой последовательности должны быть рассмотрены на заседании.

Обсуждение проекта закона на заседании законотворческого органа дает возможность полно и всесторонне ознакомиться с проектом, досказать по нему мнения и соображения, внести все необходимые изменения и улучшения и в результате сформировать наиболее целесообразный и оптимальный вариант законодательного акта.

Обсуждение любого проекта начинается с доклада по нему. В качестве докладчика, как правило, выступает инициатор законопроекта. Рассмотрение проектов законов и законодательных предложений, предложенных Президентом, а также обращений Президента начинается с выступления официального представителя Президента с обоснованием необходимости их принятия.

В докладе любого инициатора проекта освещаются вопросы о необходимости принятия рассматриваемого проекта, о целях, которые стоят перед данным актом, характеризуется основное содержание проекта, важнейшие его новеллы, показывается, кто привлекался к разработке проекта. Также заслушиваются содоклады головной комиссии, оглашаются письменные заключения.

Государственная Дума обсуждает основные положения законопроекта и высказывает предложения и замечания в форме поправок, рассматривает предложения об опубликовании при необходимости проекта для обсуждения.

В зависимости от содержания проект по специальному решению законотворческого органа обсуждается либо целиком, либо по частям, главам, разделам, либо даже постатейно. Самые важные и самые сложные проекты могут обсуждаться сначала в целом, а потом по частям или по отдельным статьям. По результатам обсуждения Государственная Дума одобряет основные положения проекта или отклоняет его. В случае одобрения устанавливается срок для его представления ко второму чтению.

Если вынесены альтернативные проекты по одному и тому же вопросу, Государственная Дума обсуждает их одновременно в ходе первого чтения и принимает решение о том, какой из проектов принять за основу при подготовке ко второму чтению.

При втором чтении по проекту закона председатель головного по данному законопроекту комитета либо руководитель органа, дорабатывает проект. Обсуждение проводится постатейно, по разделам и в целом. Во время обсуждения, отдельные части или проект в целом, может быть возвращен на доработку. Каждая поправка обсуждается и голосуется отдельно.

Принятие официального решения по проекту законодательного акта - это решающая стадия официального прохождения проекта в законодательном органе. В результате ее осуществления проект превращается в правовой акт. Соответственно, предыдущие стадии этого этапа лишь создают предпосылки и условия для принятия окончательного правотворческого решения.

Конституция подробно регламентирует порядок принятия законов, разделяя процедуру принятия федеральных и федеральных конституционных законов.

В соответствии с законом Государственная Дума принимает Федеральные законы. На голосование ставятся отдельно каждая статья, либо раздел, либо глава проекта закона. Затем на голосование ставятся все поступившие в письменном виде поправки.

После обсуждения всех статей, разделов и глав законопроект принимается в целом. Решение по федеральным законам принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Согласно ч.3 ст. 105 Конституции РФ принятые Государственной Думой федеральные законы в течении пяти дней направляются для рассмотрения в Совет Федерации. Для одобрения закона в Совете Федерации необходимо, чтобы за него проголосовали более половины членов палаты. Закон считается принятым, если он в течении четырнадцати дней не был рассмотрен в Совете Федерации. Из данных положений Основного закона можно сделать вывод о том, что принятие федеральных законов Советом Федерации не носит обязательного характера, но если они стали предметом рассмотрения в этой палате парламента и не нашли одобрения, то, согласно закону, требуется создание согласительной комиссии из представителей обеих палат. Комиссия рассматривает возникшие разногласия и ищет пути их устранения, дает свое заключение. После урегулирования разногласий проект законодательного акта вновь становится предметом рассмотрения Государственной Думы. При несогласии Государственной Думы с решением Совета Федерации для принятия закона необходимо, чтобы две трети членов этой палаты при повторном голосовании одобрили этот законопроект.

Существует несколько нормативных актов, которые подлежат обязательному рассмотрению Советом Федерации после принятия их Государственной Думой. Они касаются важнейших вопросов жизнедеятельности государства. Перечень этих вопросов дан в ст. 106 Конституции РФ, к ним относятся: вопросы федерального бюджета, налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного и таможенного регулирования, денежной эмиссии, ратификация и денонсация международных договоров, вопросы войны и мира, защиты и статуса государственной границы.

Особый порядок предусмотрен для принятия федеральных конституционных законов. Ввиду особой важности этих нормативных актов, Конституция предусматривает прохождение такого закона в обеих палатах парламента, и принятие их возможно при наличии трех четвертей от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Законы РФ подписываются и обнародуются Президентом РФ в течении 14 дней. Президент вправе вернуть до истечения указанного срока Федеральный закон для повторного рассмотрения. В этом случае закон подписывается Президентом в семидневный срок после его повторного принятия двумя третями голосов в обеих палатах парламента.

Процесс создания закона завершается его опубликованием. Чтобы стать общеобязательными велением государства, правовая норма должна объектироваться в общедоступных печатных изданиях, и этот процесс представляется особенно важным. Опубликование законов главная предпосылка их вступления в силу и юридическое основание презумпции знания законов. Нельзя полагать, что граждане могут знать неопубликованный закон, и налагать на них ответственность за нарушение неизвестных им правил.

Опубликование есть установленный законом способ доведения до всеобщего сведения принятого законодательного акта, заключающийся, как правило, в помещении полного и точного его текста в общедоступном, официальном органе печати.

Поскольку опубликование имеет осо6ое юридическое значение для вступления в силу и дальнейшего применения законодательного акта, оно представляет собой важнейший политический акт и совершается в строго определенном порядке.

Опубликование законов осуществляется в соответствии с Указом Президента "0 порядке опубликования и вступления в силу Федеральных законов".[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn21%22%20%5Co%20%22)

Все законы России, согласно вышеупомянутому закону, подлежат обязательному опубликованию в информационном бюллетене "Собрание законодательства Российской Федерации" и в "Российской газете", затем передаются для внесения в эталонный банк правовой информации научно-технического центра правовой информации "Система".

Федеральные законы вступают в силу по истечении 10 дней со дня их официального опубликования, либо в иной срок, прямо установленный в самом законе.

На стадии опубликования завершается процесс создания закона. Следует отметить, что законотворческий процесс- это не просто механизм создания нормативного акта, это творческий процесс, деятельность созидательная, а, следовательно, креативная, подчиненная определенным логическим правилам и принципам.

Логические основы правотворческого процесса будут рассмотрены подробнее в следующей главе работы.

**Глава 2. Логические основы правотворческого процесса и механизм обеспечения реализации закона.**

**§1. Логические основы правотворческого процесса.**

Слово "закон" в специальной и популярной литературе, в бытовой речи зачастую обозначает общеобязательное правило, обеспеченное принудительной силой государства. В таком понимании закон отождествляется, по существу, с правом. Но в строгом юридическом смысле закон - это правовой акт, обладающий специфическими, только ему присущим признаками. В юридической литературе выделяются три основные характерные особенности закона.

Во-первых, закон - акт высших представительных органов Российской Федерации. Законы, принимаемые представителями всего населения, являются актами первичного характера, формулируя и закрепляя основные начала для всей системы законодательством.

Во-вторых, законы регулируют наиболее важные общественные отношения. В государстве, стремящемся быть правовым, наряду с общегосударственными наиболее значимыми проблемами, законом должны регулироваться все вопросы, затрагивающие права, свободы и обязанности гражданина.

В-третьих, законы - это акты, принятые в особом порядке и обладающие высшей юридической властью.[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn22%22%20%5Co%20%22)

На основании всего вышеизложенного, необходимо сделать вывод о том, что закон - это произведение особого рода, имеющее свои характерные черты и особенности, определяемые назначением права в общественной жизни. Соответственно сам законотвоворческий процесс- это не только особая форма государственной деятельности по разработке и установлению правовых норм, но и творческий процесс, строящийся на основополагающих принципах, образующих его логические основы.

В юридической литературе выделяют: "четыре основополагающих принципа:

- Принцип адекватного отражения нормативно-правовых потребностей.

- Принцип понятийной определенности

- Принцип модальной сбалансированности.

- Принцип ретребутивной обеспеченности." [2](%22%20%5Cl%20%22_ftn23%22%20%5Co%20%22)

В соответствии с Конституцией 1993 года, правом принятия законов наделены представительные органы субъектов федерации.

Представляется необходимым рассмотреть каждый из этих принципов подробнее.

Принцип адекватного отражения нормативно-правовых потребностей.

В демократическом обществе объективно - необходимое определяет логический слой законотворческого процесса. Каждая правовая норма должна иметь свой логический фундамент, содержание определено закономерностями общественного развития, его реальными потребностями. Зависимость между адекватностью реальности общественных отношений и их правовым опосредованием установлена давно и практически никем не оспаривается. Вместе с тем практика правового регулирования дает массу примеров игнорирования данной закономерности. Связано это не в последнюю очередь с тем, что юридическая наука до сих пор не выработала эффективных механизмов перевода требований экономических законов в юридическое содержание. Решение данной проблемы связано, на наш взгляд, с особенностями российской действительности, где помимо чисто экономических факторов на ситуацию в стране оказывают сильное воздействие политические, психологические и иные факторы.

Дабы подкрепить свое утверждение фактами, приведем пример из законодательной практики. В I992r. Верховный Совет принял закон РФ " О несостоятельности /банкротстве/ предприятий", который пока не устранил довольно странную ситуацию: в государстве - банкроте, где общая сумма внутреннего долга превысила стоимость всего принадлежащего государству имущества, по-прежнему продолжается погашение задолженности поставщиков и потребителей, хотя юридически государство не отвечает по их долгам. Приватизация, вообще теряет какой бы то ни было экономический смысл без реального института банкротства, когда не наступает неотвратимой экономической ответственности за возврат долгов, в т.ч. и для государства. Похоже, что в ближайшее время вряд ли стоит ожидать перемен в этой сфере. К банкротам принимаются предусмотренные законом реорганизационные процедуры, направленные на реанимацию уже безнадежных с точки зрения платежеспособности, предприятий. Следовательно, пока у Правительства не появится четко разработанная и экономически оправданная промышленная политика, этот закон реально не заработает.

Как не сложна экономическая обстановка, закрепление в законодательном порядке заведомом ложных с точки зрения экономической целесообразности положений не только резко снижает эффективность реализации действующего законодательства, но и противоречит здравому смыслу. Право, неверно отражающее социальные потребности, ничего общего не имеет с логикой общественных отношений.

Необходимо признать, что в сознании людей, закон не всегда принимается как акт, адекватно отражающий их реальные потребности, интересы. Правотворческая работа законодателя не всегда осуществляется на основании глубокой и всесторонней разработки назревших общественных проблем.

Представляется очевидным, что в государственном механизме еще не налажен процесс участия населения в решении важных законодательных проблем. Неся определенный заряд социальной информации, общественное мнение существенно, прежде всего, на этапе выявления общественной потребности в принятии закона, его изменении или отмене. Компетентно отработанной, юридически квалифицированной процедуры на этот счет не существует.

Законодательная работа где-то утратила, а где-то еще не приобрела качеств научно-обоснованной, демократической деятельности.

Нередко наспех высказанное мнение, без достаточного обоснования и тщательной обработки "оформляется" в законопроект. Его обоснование зачастую готовится поспешно и поэтому несколько поверхностно, время для принятия законов определяется произвольно, до прогнозов, научного предвидения последствий их реализации дело зачастую не доходит.

Необходимо перевести законодательную деятельность на строго научную основу. Представляется, что решение проблемы профессиональной научной обоснованности в действиях законодателя является на сегодняшний день наиболее важным. Нужно стремиться к тому, чтобы каждый депутат чувствовал себя вполне компетентным при законодательном решении того или иного вопроса, имел свою профессиональную точку зрения, аргументировано проводил ее в жизнь. Это, на наш взгляд, поможет избежать тех неуместных дебатов, которые все чаще разгораются на заседаниях Государственной Думы и, безусловно, мешают конструктивной работе ее депутатов. Воля законодателя, как регулирующая сторона его сознания, должна быть оптимально мотивированна. А.А. Кененов и Г.Т. Чернобель выделяют мотивацию как "особую логическую стадию законотворческого процесса". Задача состоит в том, чтобы создать надежный организационно-правовой заслон немотивированным / или недостаточно мотивированным / законодательным актам. Только научно обоснованный норматив может быть облечен в официальные правовые нормы, и это следовало бы закрепить конституционно.

Свободная от мотива воля законодателя способна породить лишь силовой закон, который не совместим с правовой государственностью. Для решения этой проблемы необходимо, на наш взгляд, законодательно решить вопрос об участии юристов /ученых и практиков/ в законопроектной работе, чтобы это не было зависимо от воли случая или решения законодательного органа, которое в данном случае будет несомненно, субъективным.

Немаловажным подставляется вопрос о подготовке плана законодательных работ на перспективу. Коллектив авторов во главе с проф. Ю. Тихомировым предлагает в плане законопроектных работ на 2-3 года предусматривать темы важнейших законопроектов с указанием на то, кто и в какие сроки должен их подготовить.

Такой план позволит выделить главные направления в законодательной работе и сосредоточить на них основные усилия. Такой документ был принят Государственной Думой на 1994 и 1995 год, где среди приоритетных актов Гражданского и Земельного кодексов - решение вопросов налоговой политики, реформирование избирательной системы России, борьбы с преступностью. Часть этих разработок уже получила свое законодательное закрепление. В частности, был принят Гражданский кодекс, введены в действие законы по вопросам налогообложения, идет работа над законом о выборах депутатов в Государственную Думу.

На более отдаленные годы целесообразно было бы предусмотреть основные направления законопроектных работ и их последующую / через 2-3 года/ конкретизацию.

По их мнению, "возможно, также запланировать проработку крупных и трудоемких законодательных реформ, проведение экспериментов, других крупных законотворческих работ /по систематизации, кодификации законодательства, его расчистке от устаревших актов/. Другие проекты, связанные с непредсказуемыми условиями нашей жизни, могли бы готовиться еще вне плана."[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn24%22%20%5Co%20%22)

В.Н. Синюков считает, что "возможно, потребуется мораторий на некоторые забежавшие вперед законы, акты для сбалансирования их предписаний с реальными экономическими и политическими возможностями общества".[2](%22%20%5Cl%20%22_ftn25%22%20%5Co%20%22)

Планирование законопроектной работы связано с определенными трудностями. По нашему мнению, здесь можно выделить четыре основные группы проблем.

Во-первых, это слабость или зачастую простое отсутствие научных концепций законопроектов.

Во-вторых, это научное обеспечение планирования. Для решения этих проблем, думается, перспективным было бы расширение научных разработок вопросов, которые будут составлять ядро будущего законопроекта, наладить научные обсуждения этих проблем с участием депутатов. Немаловажным представляется обогащение информационной базы законодательного процесса.

Актуальным является введение наукой экспертизы проектов законов. Анализ современного правотворчества в России позволяет говорить о том, что все чаще у нас предаются забвению объективно обусловленные требования к правовым актам. В результате их несоблюдения устанавливаемые нормы нередко ставят правоприменителя в затруднительное положение: не всегда учитывается их целесообразность, цель конкретного акта часто не согласуется с целями других параллельно действующих актов, имеет место противоречивость норм, отсутствует комплексность правового регулирования конкретных общественных отношений, и т.д.

Несмотря на растущий правовой нигилизм, население все еще связывает с новыми законами большие надежды. Редкий кандидат в депутаты не обещал в предвыборной компании подготовить и провести новый закон, редкое выступление в печати не заканчивается предложением принять новый закон. В таком случае юристы должны задавать вопросы: какие акты по данной теме существуют, как они работают, чем не удовлетворяют, в каких поправках нуждаются. Только ответив на эти и другие, возникающие в этой связи вопросы, проанализировав достаточное количество обусловленных жизнью изменений, можно говорить о необходимости принятия нового закона.

Этому должна служить экспертиза проектов новых законов. Каждому законодательному акту должна предшествовать соответствующая правоведческая разработка. В связи с этим встает вопрос о создании интегрированной сети специальных служб такой экспертизы, профессионально компетентные заключения, которой выступали бы в качестве своеобразной мотивационной санкции при разработке конкретных законодательных актов.

Другой проблемой, связанной с планированием законодательной работы является вопрос об определении содержания самого плана. Объектами планирования могут быть и проекты законов, и их научные разработки и возможные темы новых или изменяемых актов.

Желательно говорить "пакеты законов" по взаимосвязанным темам, причем выделяя приоритеты - по назначению, по масштабам, по времени принятия, участникам отношений.

Итак, приоритет в разработке законов означает выбор времени для их разработки и принятия в соответствии с направлениями развития регулируемых сфер, определенной внутренней связи между отдельными законами и последовательности их принятия.

И четвертая - это, наконец, проблема организационная. Она предполагает четкую организацию работ на всех стадиях подготовки законопроекта. Здесь и выявление общественной потребности в законодательном регулировании, и выбор формы законодательного акта, и информационное обеспечение и расчет последствий действия закона, а также этапы разработки и обсуждения и т.д.

Следует отметить, что план законодательных работ, принимаемый законотворческим органом, естественно не является догмой. Законодательная деятельность, как уже отмечалось, является, прежде всего, творческой и социально обусловленной деятельностью, а, следовательно, живо реагирует на любые социальные, политические и иные изменения в обществе. План законодательных работ является лишь ориентиром, который корректируется в зависимости от изменений социальной обстановки. Законодателю необходимо обладать определенной интуицией, чтобы вовремя реагировать на эти изменения и корректировать свою деятельность, создавая своевременные и соответствующие объективной реальности законы.

**Принцип понятийной определенности.**

Язык закона - единственный способ выражения мысли законодателя, а правотворческое мышление лежит в основе законодательной деятельности. Он ее и основное средство формулирования правовой нормы. Ни одна правовая норма как результат правового мышления не может быть сконструирована без конкретной системы понятий, которые придают правовой норме логический смысл, обусловливают ее логическое движение в практическом применении.

Юридический язык как комплексное понятие охватывает несколько языков права: язык закона, научный юридический язык, судебный язык, язык публициста - правоведа, язык адвоката и др. В данном дипломном исследовании нас, естественно, интересует, прежде всего, язык закона. Система государственных требований к языку закона является существенной гарантией его качества. Язык нормативного акта должен быть понятен и общеупотребителен, в то же время ему необходимо быть четким, и ясным, кратким. Логичность текста закона - общее требование для процесса нормотворчества достигается через ясность языка закона. Он должен быть настолько прост, чтобы каждый гражданин мог бы точно и правильно понять права и обязанности, которые порождает для него правовая норма, общий смысл правового предписания, и иметь четкую установку на его выполнение. Но здесь возникает опасность излишнего упрощения правового языка, которая может привести к его вульгаризации, стать помехой правильного словесного выражения некоторых тонкостей законодательной регламентации. Соответственно, по мнению С.Пасова Б.П.:" доступность языка можно выразить через два основных критерия:

I. Каждый должен точно и правильно понимать свои права и обязанности, которые порождает закон.

2. Каждый мог понять общий смысл юридического предписания в связи с его предназначением в системе социальных норм."[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn26%22%20%5Co%20%22)

Лаконизм - еще одно основное требование к языку законодателя. Закон должен иметь строгое нормативное содержание, т.к. его цель - разработка нормативных предписаний, определяющих поведение людей. Юридический язык не терпит словесных повторений, усложненных оборотов, излишних эпитетов. Но лаконизм предписания не должен идти в разрез с полнотой отражения государственной воли, что достигается через использование понятийного /терминологического/ аппарата.

Требование точности языка заключается в наиболее полном и правильном, отражении сути правового предписания. Точность предполагает стилистическую и грамматическую верность юридического языка, правильное употребление слов и связь между ними.

Для наиболее четкого представления о совершенном юридическом языке, следует обратиться к дефиниции самих правовых определений, составляющих его основу. Правовые определения должны адекватно отражать сущность определяемого явления. Это обусловливает ценность такого логического приема как обобщение под нормативно-правовым углом зрения. Сложность заключается в том, что абсолютно все признаки изучаемого явления охватить, как правило, не возможно, а вырабатываемое правовое определение должно быть правильным, т.е. не расходиться с объективной действительностью, отражать ее оптимально и полно.

Юриспруденция не может оперировать предположительными, ложными определениями. К сожалению, правовые определения в действующем законодательстве не отличаются научным совершенством. Имеются, в частности, определения логически непоследовательные, недостаточно полно или неверно отражающие сущность того или иного явления, "Отсекающие" его существенные признаки /например, "частная собственность", "должностное лицо"/.

Не менее распространены в законах слова, используемые для различного рода умолчаний или, наоборот, излишней детализации описываемого. В предыдущие годы значительный размах приобрели умалчивания о явлениях, ликвидация понятий и терминов, широко употребляемых в мировой практике. Тезис Дж. Орвела "нет понятий, значит, нет реалий" практиковался в нашей юридической действительности. Так, в юридическом энциклопедическом словаре нет термина "проституция" как вероятно, по мнению составителей, не было на момент издания словаря /1987г./ и самого явления.

Правовые определения должны базироваться на определенно консенсусе. Слова и выражения, имеющие юридическое значение, должны использоваться в одном и том же смысле во всех правовых актах.

В нашем внутри государственном юридическом терминологическом словаре царит хаос. Даже не всякий. специалист может разграничить понятия "полномочия" и "компетенция", "законодательный акт" и "акт законодательства".

В сфере правовых отношений разногласия при определении понятий не допустимы, это подорвало бы все критерии законности формулирования и применения правовых норм, что приобретает особенно важное значение на современном этапе реформирования правовой системы, когда появляется множество новых юридических понятий, возрождаются старые забытые термины. Однако, это не означает, что все правовые понятия должны быть закреплены законодательно. Определенные правовые термины, имеющие основополагающее значение должны быть закреплены в Конституции, другие - на уровне актов местных органов власти.

К примеру, многие понятия, используемые в международных договорах, закреплены в Конвенции "О праве международных договоров", подписанной СССР. Так, ст.2 настоящей Конвенции определяет значение целого ряда терминов, таких как "договор", "ратификация" , "полномочия", "третьи лица", "участники", "международная организация" и др.

Однако, здесь следует оговорка о том, что данные термины не затрагивают употребление этих определений и значений, которые могут быть признаны во внутреннем праве.

В создавшейся ситуации налицо необходимость создания терминологического словаря законодательства. В законодательстве не будет неоднозначностей и разногласий, а это, следовательно, сократит количество актов, конкретизирующих и толкующих законы. Высвободятся юридические силы, занятые сегодня исследованием развития и трансформации в праве. Расширятся возможности правильного использования правовых предписаний самым широким кругом лиц. Сейчас такие словари разработаны и используются в юридических системах "Консультант плюс" и "Гарант". Но, к сожалению, официально их пока не признали. Да и доступны они только для пользователей этих систем.

Е.Лукьянов справедливо считает необходимым установить правило; каждый новый: термин должен быть четко определен в том нормативном акте, где он появился впервые и внесен в соответствующий перечень."[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn27%22%20%5Co%20%22)

И все-таки многие правовые понятия могут успешно функционировать на базе общепринятых определений, содержащихся в квалифицированных научных комментариях, теоретических трудах юристов - ученых. Масса широко распространенных понятий просто не нуждается в правовых Определениях /напр., понятие брака/.

Законодательным определениям должны подвергаться в обязательном порядке все правовые понятия ключевого значения, т.е. понятия, с помощью которых постигается как общий целевой смысл конкретной законодательной акции, так и оперативный смысл ее логических составных.

Общие правовые понятия должны быть достаточно абстрактны и вместе с тем достаточно конкретны. Самыми общими выступают конституционные понятия обще родового значения /"суверенитет", "право нации на самоопределение", "собственность", "свобод слова" и т.д./, менее общими - межотраслевые понятия, за которыми следуют отраслевые, в какой-то мере частные понятия.

Еще одно необходимое требование к правовым определениям - они должны быть дискурсивными, т.е. находящимся в общем логическом "сцеплении" с предшествующими общепризнанными определениями.

Все правовые понятия, так или иначе, взаимосвязаны. Одни понятия могут сравниваться по смысловому значению, другие, определенным образом пересекаться, третьи - соподчиняться и т.д. Каждое понятие находится в непрерывном логическом движении, что обусловлено смысловым уточнением, изменением. Задача заключается в том, чтобы, в соответствии с поставленной целью найти такое определение, которое последовательно отражало бы самые существенные признаки того или иного явления и, следовательно, гарантировало надежное пользование им в правоприменительном процессе.

И еще хотелось бы добавить, что в настоящем законодательстве в правило вошло употребление слов "как правило", "с учетом того", "обычно", "соответствующий "и д.р. Эти выражения, встроенные в правовой контекст, еще до применения законодательного акта заранее открывают широкие возможности для его нарушения. Вместо широкого перечисления исключений, необходимость которых может быть вполне обоснованной, открывается простор субъективному толкованию закона. Естественно, что для оценки ясности законодательного акта нет определенных критериев. В ряде случаев этот вопрос решается органом /лицом/, которые будут применять закон, но от законодателя во многом зависит предел этого субъективного понимания закона, возможность его ситуативного толкования правоприменителем. Представляется, что посредством легальных дефиниций необходимо предельно четко и ясно изложить требования нормативного акта, что во многом предопредилит его дальнейшую жизнь.

**Принцип модальной сбалансированности.**

Модальный феномен всякой нормативной реальности выражается как правило, в модусах: "разрешено", "требуется" / обязательно"/, "запрещено". Правовой характер этот модальной триптих приобретает в общественных отношениях, одной из сторон которых выступает власть. Эффективность функционирования таких отношений обусловлена тем, насколько сбалансированы, т.е. в каком логическом отношении находятся составные правовой модальности, как они согласуются между собой. Нормальное, социально здоровое законодательство - не произвольный набор того или иного количества нормативов. Каждый модус имеет конкретные логические предпосылки. Любое, самое незначительное противоречие в законодательстве - это функциональная "дыра", деформирующая и дестабилизирующая правоприменительный процесс.

В частности, ни один правовой норматив видового /менее общего/ значения не может функционировать без правового норматива родового /более общего/ значения. В этом значении законотворческий процесс можно представить в виде единого ветвящегося процесса, обеспечивающего необходимую контекстуальную связь правовых нормативов на всех функциональных уровнях.

К сожалению, отработанной концепции модусной сбалансированности правовых нормативов, вырабатываемых и принимаемых их законодателем, в нашем правоведении нет. Сами понятия "правовое разрешение", "правовое требование" /"правовая обязанность"/,"правовой запрет" научно не определены. Логические границы разрешаемого и запрещаемого практически открыты для произвольного усмотрения - как законотворческого, так и правоприменительного. Древний принцип "Когда разрешено больше, меньше считается разрешенным" не работает. В условиях существования права, которое защищает, в основном, права государства, а не гражданина, используются два типа юридической регламентации:

а/ общедозволительная, когда в основе лежит общее дозволение, которому корреспондируют конкретные запреты /в целом строится по принципу: разрешено все, кроме прямо запрещенного/.

б/ разрешительная, когда основной является общий запрет, которому соответствуют конкретные дозволения /по принципу "запрещено все, кроме прямо разрешенного"/.

Использование вышеназванных юридических средств подчинено определенной государственной логике. Власть целиком: берет на себя заботу об обществе и его членах. В результате государство, аппарат политической власти оказывается свободным в своих отношениях с гражданами, а последние ставятся в положение вынужденно зависимых.

Жестко связывать деятельность аппарата власти правовыми формами в таких условиях невыгодно, соответственно, она регулируется в общедозволительном порядке. Свобода индивида выступает в данном случае как вынужденная уступка государства гражданину, либо как средство решения поставленных аппаратом задач, но не рассматривается, к сожалению, как самостоятельная социальная ценность. Следовательно, можно понять, почему государство на фоне общего запрета позволяет себе в правовой форме регламентировать отдельные дозволения. Наряду с этим используется принцип "позитивного обязывания ", что означает требование совершить под угрозой наказания или иных мер принуждения необходимых для государства действий.

В создавшейся правовой ситуации, при декларировании правового государства, первоочередное внимание все же уделяется не гарантиям прав человека, а гарантиям выполнения им своих обязанностей.

Право, понимаемое как мера свободы, служит упорядочению проведения самостоятельных и социально активных субъектов. Юридическая регламентация, соответственно, строится на совершенно иных принципах, ориентируясь на общечеловеческие качества. Она стремиться освободиться от навязывания тех или иных стереотипов поведения. Ограничение свободы, определение в законе ее рамок необходимо в данном случае лишь для предупреждения коллизий между действиями свободных индивидов, для того, чтобы произвол одного не вторгался в сферу свободы другого. Иными словами, ограничения выступают средством обеспечения сво6оды.

Главная цель существования всего юридического применительно к праву как мере свободы – обеспечить реальность прав членов гражданского общества. Сейчас реально осознается необходимость «демократизировать» право, в какой-то степени "очистить" его от властного государственного начала. Принудительное обязывание, запрет, юридическая ответственность – все, что по распространенному стереотипу образует право, относится в действительности не столько к праву, сколько к государственной власти. "Право же, - это, прежде всего, то, что по выражению С. Алексеева, "говорит о правах", и именно это является важнейшей, определяющей стороной юридического регулирования".[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn28%22%20%5Co%20%22) Отсюда самое пристальное внимание должно уделяться всему комплексу вопросов, касающихся прав и свобод гражданина: соответствие нашего законодательства международным актам о правах человека, юридическим процедурам их использования и защиты, гарантиям против нарушения конституционных прав и свобод текущим законодательством.

Реформируя законодательство, очевидно, приходится задумываться о критериях и особом порядке установления юридических запретов. Предоставляется необходимым - определенный круг запретов, затрагивающих интересы всего общества, пропускать через «санкцию» народного референдума. Устранение системы анонимных запретов, установление юридической ответственности за принятие антиконституционных запретов дало бы, безусловно, положительный результат. Целесообразно было бы определить такие сферы общественных отношений, которые в силу своей специфики не могут регулироваться с помощью запретов.

В процессе нынешнего широкого реформирования нашего законодательства подход к праву с позиций «право для общества и человека» начинает заметно теснить некогда традиционный подход «право для политической власти», подчинявший общество государственным интересам. Главное, что отличает нынешний процесс обновления законодательства - это появление в нем как раз таких источников права, которые "говорят о правах". Уже действующие законы о собственности, о печати и других средствах массовой информации, о доверительной собственности /трасте/ и д.р. - все это источники права, основанные в целом на либеральном, его понимании.

В них используется преимущественно общедозволительный принцип регулирования, построенный на взаимосвязи дозволений и запретов, значительное внимание уделяется обеспечению прав граждан и их объединений.

Но нельзя не сказать и о существующей негативной тенденции. Безудержное ведомственное нормотворчество сковало действующую систему законодательства, своевольно конкретизируя нормы общедозволительного значения.

Признание за подзаконными актами силы закона, установление норм права без учета элементарных правил законодательной техники и потребностей общества привели к появлению бесчисленного множества ведомственных нормативных актов, захвативших сферу законодательного регулирования. Примеров тому масса, если говорить о вышеупомянутом Законе РФ "0 несостоятельности /банкротстве/ предприятий", здесь совершенно основательно можно выразить сомнения в его действительности, т.к. для его нормативного применения требуется принять огромное число ведомственных нормативных актов, по меньшей мере, еще один закон об аудиторской деятельности, организовать федеральное агентство по делам о банкротстве. Такая же ситуация сложилась и в налоговом законодательстве, где в устаревшие еще в 1992 году законы было принято множество существенных изменений, за которыми достаточно сложно уследить, этот процесс сопровождается одновременным изданием потока подзаконных, редко публикуемых актов.

С момента перераспределения законодательных полномочий соотношение между законами и подзаконными актами принципиально меняется. Условия передачи законодательных полномочий Президенту России, а также порядок пользования ими оказываются явно недостаточными для того, чтобы обеспечить правовой характер принимаемых нормативных актов.

Нормотворческая деятельность, не стесненная ограничительными рамками, приобретает довольно свободные формы.

Указы Президента и постановления Правительства /т.е. акты исполнительной власти/ в ряде случаев оказываются сильнее законов, нормативно продолжая" или "поправляя" их. Практически любая ведомственная инструкция может подкорректировать тот или иной закон. Появляются управленческие структуры, присвоившие несвойственные данному виду государственных органов функции, принимается ряд нормативных актов нелигитимного характера. Сегодня можно с уверенностью сказать, что передача исполнительным структурам законодательных полномочий не придала принимаемым ими правовым актам больше права. А возможность регулировать органами управления таких сфер общественных отношений, как права, свободы и обязанности граждан, не соответствует принципам правового государства и теории разделения властей.

Участник «круглого стола» журнала «Советское государство и Право» по вопросам теоретических проблем и перспектив законодательства России Е.А. Черенков, «оценивая нынешнее состояние соотношения законов и подзаконных актов как временное, вынужденное, считает что продолжать работу по подготовке и принятию нормативных актов, воссоздающих баланс между законами и актами управленческих органов с ограниченными возможностями последних».[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn29%22%20%5Co%20%22) Такими актами могли бы стать закон о порядке подготовки и принятии законодательных актов, правила подготовки и издания правительственных и ведомственных актов. Представляется необходимым предусмотреть в этих актах следующие положения:

1. Отнесение и исключительное введение органов государственный власти вопросов, касающихся прав и свобод граждан, установление различных видов юридической ответственности граждан, видов и оснований применения мер принуждения.

2. Четкое определение предмета подзаконного нормативного регулирования /напр., посредством закрепления круга вопросов, по которым возможно принятие нормативных актов органами управления/

3.Установление надзора и контроля за принятием подзаконных нормативных актов, введение обязательной предварительной юридической экспертизы проекта подзаконного нормативного акта, обязательное опубликование нормативного акта.

4.Закрепление разрешительного порядка в вопросах ведомственного нормотворчества и др.

Общим конституционным принципом должно стать то, что всякая правовая норма видового значения конструируется на основе соответствующего правового норматива родового значения.

Закон - гениальный регулятор правовых отношений. Для того, чтобы этот акт высшей государственной власти стал реальной основой правопорядка, А.А. Кененов и Г.Т. Чернобель считают, что необходимо "установить, во-первых, круг вопросов общеправового характера, который должен регулироваться исключительно на федеральном уровне, и, во-вторых, уточнить систему государственных органов, имеющих право законодательной деятельности".[2](%22%20%5Cl%20%22_ftn30%22%20%5Co%20%22)

Как нормативно - правовой акт главенствующего значения, закон должен содержать в себе основополагающие регулятивные принципы, достаточно четко сформулированные в постатейной последовательности, чтобы не возникало никаких коллизий, как при их дальнейшем развитии, в подзаконных нормативных актах, так и в правоприменительной деятельности.

Важный момент при сбалансированности общенародного и общевидового в правовом регулировании - согласование внутригосударственных правовых нормативов с нормами международного права. Принцип приоритета международного права в цивилизованном обществе получил признание, имеет конституционное значение получил практическое применение. Ратифицируемый международно-правовой нормативный акт порождает не только межгосударственные, но и внутригосударственные правоотношения, что сказывается на общей структуре и нормативных качествах внутригосударственного законодательства, его функционировании.

Известна универсальная значимость для развития межгосударственных и внутригосударственных отношений таких нормативно-правовых актов, как Декларация прав человека и гражданина 1789 г., Пакты о правах человека I966 г. и др. Отражая общечеловеческие потребности и интересы, указанные акты выступают как общезначимая правовая модель социально-личностных отношений в сообществе народов, закрепляя основополагающие правовые понятия «народный суверенитет», «право народов на самоопределение", "демократия", "закон", "гражданин", "права человека" и др.

Именно общечеловеческие правовые ценности и создают предпосылки для определенного согласования внутригосударственного и международного права для установления универсального правового регулятора общественного бытия.

**Принцип ретрибутивной обеспеченности.**

Ретрибутивная обеспеченность, что в переводе с латыни означает воздаяние, возмещение, оплата, является функциональной спецификой права, условием - его эффективного действия. В древности это обеспечение осуществлялось через религиозные постулаты, моральные обычаи, нравственная сила которых была способна корректировать поведение человека в соответствии с общественными потребностями. Дальнейшее развитие общественных отношений с неизбежностью породило совершенно дугой регулятор, обеспечивающий действенность правовых норм - юридические санкции. Их основная функция сводится к "силовой охране" правовых норм, т.е. превентивная гарантия определенного правопорядка, правовой безопасности общественно - личностного бытия.

Закон без санкций теряет свой практический смысл. Лишение права санкций с необходимостью влечет за собой утрату его ценностно-регулятивной значимости, т.к. содержащиеся в нем императивы всецело ставятся в зависимость от произвольного усмотрения того, кому они адресованы. Следовательно, в данном случае, нельзя говорить о правоприменительной гарантированности действия законодательства.

Образуя механизм юридической защиты на случай возникновения правонарушающей ситуации, санкции определяют содержание и реальную функциональную силу принципа неотвратимости юридической ретрибуции, игнорирование которого или непоследовательное проведение могут привести к деградации или даже к гибели самой государственности, как таковой.

В настоящее время наблюдается в принципе парадоксальная ситуация, когда в ходе реформирования правовой системы появляется множество новых нормативных актов, но многие законоположения практически не действуют. Появилось понятие бездействующего закона. В целом ряде случаев закон открыто саботируется. О правопорядочности, основанной на законности, говорить пока не приходится. Юридические механизмы, способные реально воплотить в жизнь принцип ретребутивной обеспеченности действующих норм права, достаточно надежно не отработаны.

Сказанное не означает, что проблема ретребутивной обеспеченности права упирается в одни лишь правоприменительные факторы. Совершенствование правоприменительной деятельности - актуальный и злободневный вопрос. Однако его решение прямо зависит от того, насколько совершены сами законы. Недостатком действующего законодательства является, в частности, то, что не все его звенья в достаточной степени ретребутивны, т.е. отсутствуют однозначные определения юридической ответственности за те или иные нарушения.

Зачастую ретрибутивные нормы права осуществляется абстрактно, непоследовательно. Например: законодательство, касающееся сферы образования, здравоохранения, культуры.

Кененов А.А, Чернобель Г.Т. предлагают "конституционно установить, что судебное рассмотрение юридических споров распространяются на всех субъектов правовых отношений без каких-либо исключений".[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn31%22%20%5Co%20%22)

Особого внимания заслуживает вопрос о нравственном рейтинге действующего законодательства. В частности, закон несправедливый, неверно отражающий потребности общественного бытия, не может служить основанием установления юридической вины и соответствующих ретрибуций.

Крайне остро встает проблема, исполнения правоприменителем некачественного, дефектного, необоснованного и противоречивого закона. В этом случае не правомерно вести речь о личной ответственности и безусловном исполнении такого закона.

Нет смысла вести речь о верховенстве закона, как главном критерии правового государства безотносительно к тому, обладает ли он качеством социальной справедливости.

Любой диктатор может опираться на эту формулу /"верховенство закона"/, уничтожая при этом всякую тень законности. В подлинно правовом государстве доминирует справедливый закон. Идея справедливости лежит в основе демократической системы права, определяет культуру взаимоотношений государства и его граждан, меру правовой свободы или же ретрибуции. Социально несправедливое не должно иметь юридической силы. Необходимо ввести в юридический оборот такие понятия, как "антиконституционный закон" и "неправомерные санкции". Следует отметить, что в правовом государстве акты общественного протеста, не нарушающие общественный порядок, юридическим ретрибуциям не подлежат.

Интеграция России с международным сообществом, в т.ч. и в правовой сфере, должна сопровождаться реальными возможностями каждого гражданина воспользоваться своими конституционным правом на обращение в любой международный орган, для защиты своих прав и свобод, это, безусловно, важно, когда речь идет о правах целого народа.

Резюмируя все выше сказанное, представляется необходимым принятие специального законодательного акта об ответственности должностных лиц на федеральном уровне. Юридической аномалией является отсутствие института должностной отставки с соответствующим вотумом недоверия со стороны представительных учреждений или населения страны.

**Причины и условия действия механизма  обеспечения реализации закона.**

 Политическая реформа, процесс демократизации общества и формирования правового государства выдвинули на первый план проблему исполнения законов. От ее решения во многом зависит не только эффективность нового законодательства, но сама судьба демократических институтов, экономической и правовой реформы.

Чтобы решить эту проблему необходимо обратиться к причинам данного явления. Почему вновь принятые законы не исполняются? Причин этому множество. Назовем лишь главные из них.

Прежде всего - это нестабильная политическая ситуация. Конфликтные отношения законодательной и исполнительной ветвей власти привели к развалу всей системы государственного управления, дестабилизации общественной жизни. Президент, взявший в свои руки законодательную власть после отставки Верховного Совета РФ, попытался заполнить правовой вакуум путем издания Указов, имеющих силу Законов. Но сочетание законодательных и исполнительных полномочий в одних руках не дает положительных результатов. Четкое разделение властей в сочетании с их конструктивным взаимодействием - единственный, на наш взгляд, путь к правовому государству. Вновь созданный законодательный орган, не имел опыта законотворческой деятельности, не способен пока в полной мере регулировать процесс исполнения законов.

Представляется, что глубинные причины правовой анархии, по-нашему, - не в юридической, а, прежде всего, в социально-экономической сфере. В условиях экономического кризиса, местные власти произвольно манипулируют законами, стремясь реформировать отношения собственности и перевести планово-регулируемую экономику на рельсы автоматически действующей рыночной экономики.

Скоростное блочно-поточное законотворчество не достигает своих целей, ибо эффективность законов зависит не от простого желания их творцов, а от комплекса экономических, политических, нравственных, культурных и иных факторов. Вряд ли можно согласиться с утверждением: "Лучше несовершенный закон, чем никакого закона".

Еще одной из важных причин неисполнения закона является деформация правового мышления и правового сознания не только значительной части граждан, но и должностных лиц в высшем эшелоне власти. Пренебрежение требованиями закона власть имущими порождает

**Всеобщий правовой нигилизм в обществе.**

Многие ученые считают, что "исполнение законов зависит от их качества, точности формулировки, отсутствия двусмысленности".[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn32%22%20%5Co%20%22) Несовершенство ведет к неправильному толкованию и затрудняет применение закона.

Например: в Законе "0 статусе судей в РФ" говорится, что "Судья не может быть привлечен к административной и дисциплинарной ответственности".[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn33%22%20%5Co%20%22)Данная норма носит слишком, общий характер. Из нее, однозначно, не следует, исключает ли она административную ответственность судей, например, при нарушении правил дорожного движения, или исключает лишь ту ответственность, которая налагается судом.

 Затруднения в исполнении российских законов обусловлены также отсутствием системности, внутренней связи принимаемых актов. Зачастую законы вступают в противоречие друг с другом.

 Так, например, Закон РФ от 27 апреля 1993г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" и гл.24 ГПК имеют множество разночтений. Существенное несовпадение наблюдается в положениях законов, определяющих пределы обязательности решений суда по жалобе, вступивших в законную силу. Закон от 27 апреля устанавливает правило общеобязательности решения, в то же время как ст.24 ГПК ограничивает пределы обязательности вступившего в законную силу решения лишь субъектами, "которых оно касается". К ним, ст.24 ГПК относит государственный орган, общественную организацию, должностное лицо, действия, которых подлежали обжалованию.[2](%22%20%5Cl%20%22_ftn34%22%20%5Co%20%22) Если сам же законодатель не уважает им же принятый закон, он лишается возможности требовать этого от других, тем более ожидать его добровольного исполнения.

У многих ученых-юристов беспокойство вызывает уровень специальной подготовки правоприменителя, профессиональной подготовки кадров правоохранительных органов. Отсюда малокомпетентные, неквалифицированные комментарии вновь принятых законов в средствах массовой информации.

Многие участники «Круглого стола» по вопросу исполнения законов, организованного журналом «Советское государство и право» считают, необоснованным искать причины неэффективности, действия законов, в тексте самого закона. «Дело не в законах. Приняв немало авангардных законов, мы не добились каких-либо серьезных изменений социальной действительности, но зато основательно подорвали стабильность всей правовой системы - важнейшее условие эффективности любого закона". Мне думается, что с данным утверждением можно согласится лишь отчасти. Все-таки, ясно и четко изложенный закон - это уже залог его эффективного действия в сфере практики, он вызовет меньше трудностей при его применении, исключает неверное толкование. Хотя нельзя не согласиться с тем, что наибольшее количество проблем возникает именно в сфере практики. По-моему, представляется, что недостатки законодательства не были бы столь разрушительны, если бы в обществе существовала эффективная структура юридической деятельности и защиты прав. В стране не создано системы юридической адаптации законодательства. Раньше действовала приказная система его претворения в жизнь, теперь ее нет. Отсутствие сквозного для всех правовых актов правообеспечения сводит к минимуму эффект самих прогрессивных законов. Нет также практики отслеживания недостатков вновь принимаемых актов и оперативного внесения поправок.

Все вышеперечисленные причины неисполнения законов, безусловно, имеют существенное значение, но думается, необходимо обратить особое внимание на механизм обеспечения реализации законов.

**§2 Структура механизма обеспечения реализации закона.**

 В начале главы, посвященной механизму обеспечения реализации закона, следует, прежде всего, дать определение этого явления.

Такой механизм представляет собой «комплекс взаимосвязанных мер материально-технического, организационно-управленческого и специально-юридического характера, осуществляемых государством, его органами и должностными лицами и имеющих своим назначением, обеспечить реальное действие закона, а также беспрепятственно и эффективно создать условия, при которых граждане, их объединения и организации согласуют свои действия с требованиями закона».[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn35%22%20%5Co%20%22)

Определяющим в понимании указанного механизма являются меры или используемые государственными органами или их должностными лицами средства, способные придать доброкачественному закону реально действующий характер.

Как видно из приведенного определения, существуют группы мер не правового и специально-юридического характера. Соотношения между ними зависит от целей, преследуемых законов и содержания регулируемых отношений.

Так, к примеру, реализация законов в области хозяйственных отношений: о банках и банковской деятельности, о биржах и биржевой торговле, об аренде, о собственности и др., - требует, прежде всего, материальных, финансовых ресурсов, достаточно развитой хозяйственной предприимчивости субъектов, адекватной рыночным отношениям экономической и социально-правовой среды и др.

Несколько иные условия и механизмы нужны для осуществления законов о местном самоуправлении, об общественных объединениях.

В то же время, действию законов, независимо от отраслевой принадлежности, присуще нечто общее, закономерное. Это позволяет не только сконструировать общую модель механизма обеспечения реализации закона, но и выявить особенности в осуществлении тех законодательных актов, которые имеют в нынешних условиях приоритетное значение.

 Хотелось бы подробнее остановиться на мерах по обеспечению реализации законов, как на составной части всего механизма. К мерам неправового характера принято относить материально-техническое, организационное и идеологическое обеспечение.

 1.Материально-техническое обеспечение - это многообразная практическая деятельность государственных органов и должностных лиц по созданию материальной базы для действия закона. Как, показывает практика, материальные предпосылки действия закона отсутствуют в 2-х случаях:

 1.Когда закон не содержит указания на источник материальной оснащенности действия адресата закона.

 Это говорит о том, что в обществе нет необходимых ресурсов для утверждения законодательных новаций.

 2. Когда государственные структуры явно или скрыто сопротивляются реализации данного закона.

 2.Организационное обеспечение -это исполнение закона, представляющего собой многообразную организационно-исполнительную и распорядительную деятельность государственных структур, включающую информационное обеспечение адресата законом и специальное обучение кадров.

Качество закона равно как и его эффективность зависят от уровня профессиональной подготовки законодателя.

Чувство уважения к закону прямо зависит от авторитета издавшего его органа. Существующая законотворческая практика привела к появлению законов, активность действия которых близка к нулевой отметке, а это, в свою очередь, вызывает чувство необязательности исполнения законов. Кроме того, законы нередко "подправляются" нормативными актами органов управления, что не прибавляет авторитета ни самому закону, ни законодательным органам.

3. Существенное значение среди мер не правового характера имеет идеологическое обеспечение реализации закона.

Это научное обоснование необходимости правового регулирования данных отношений, своевременности такого регулирования, прогнозирование социальных последствий действия принятого закона, исследование среды его действия и др.

Говоря о назначении мер неправового характера, нельзя пренебрегать юридическими механизмами обеспечения реализации закона.

Не способствует повышению эффективности действующего законодательства пренебрежительное отношение правотворческих органов к элементарным правилам юридической техники. Так, в декабре 1991 года был принят пакет законодательных актов, регулирующих налоговые правоотношения.

Законодатель счел необходимым ввести их в действие с 1 января 1992 года, однако, они были опубликованы лишь в марте 1992 года. Это привело к многочисленным коллизиям между налогоплатильщиками и налоговыми службами.

Среди юридических инструментов особое место отводится постзаконодательной нормотворческой деятельности. Она характерна тем, что обеспечивает реализации законов непрямого действия, конкретизируя законодательные предписания. Для более эффективной постзаконодательной деятельности целесообразнее было бы, чтобы субъекта правотворчества устанавливал законодатель и, при том, по конкретному кругу вопросов, перечисленных в акте о введении законов в действие. В отдельных случаях конкретизация закона может производиться и не по прямому указанию закона, однако, данное исключение не должно превращаться в правило.

Главным недостатком существующей правовой практики является, то, что зачастую конкретизирующие нормативные акты "запаздывают", позволяя тем самим бездействовать закону, либо давая почву для его неверного толкования.

Думается, что есть способы решения этой проблемы.

Во-первых, необходимо отказаться от практики введения законов в действие сразу же после его принятия, что, на мой взгляд, абсолютно неприемлимо для законов не прямого действия. Они должны вступать в силу в одном пакете с конкретизирующими их авторами.

Во-вторых, решение этой проблемы способствует "внедрению в правовую систему требования непосредственного действия предписаний закона. Недопустимость отказа в осуществлении предписаний ссылкой на отсутствие конкретизирующих положений".[1](%22%20%5Cl%20%22_ftn36%22%20%5Co%20%22)

Хотелось бы остановиться еще на одном юридическом средстве обеспечения исполнения законов. Это средства индивидуальной правовой регуляции, которые включают акты распорядительного и правоприменительного характера.

К актам распорядительного характера можно отнести ненормативные предписания высших органов государственной власти и управления. Это, так называемая, директива госорганам и их должностным лицам о том, как организовать осуществление закона гражданами и организациями.

Особое внимание среди распределительных актов занимают президентские указы, юридическая весомость которых определяется правовым положением Президента страны. Но следует сказать, что указы отличаются чрезмерной общностью и требуют дальнейшей конкретизации.

Так, например, Указ Президента РФ "0 некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней" от 22 декабря I993 года вносит существенные изменения в налоговую систему РФ, вводя новый режим налогообложения банков и страховых организаций, а так же ряд новых налогов. В соответствии с П.35 Указа он вступил в силу с 1 января 1994 года в части изменения порядка налогообложения. Государственной налоговой службе было поручено разработать инструкции о порядке применения Указа Президента, следовательно порядок действия этого акта пока еще неясен.

Целесообразно было бы, чтобы соответствующим Указом Президента вводилась в действие Программа государственного обеспечения принятого закона, в которой содержался бы перечень мер, их исполнители, сроки осуществления, организация контроля и др.

Хотелось бы затронуть еще одно из средств правообеспечения - это социально-правовой контроль; задача в том, чтобы снабдить правовую систему надежными инструментами блокирования деструктивного влияния на действие закона. В действующем законодательстве практически нет никаких мер защиты. К примеру, Закон "0 статусе судей в РФ" предусматривает обеспечение судей жильем в течении 6 месяцев, но практически никто не несет ответственности за невыполнение этого установленого закона.

Анализ законодательной и юридической практики показывает, что наиболее четко разработан механизм реализации уголовного закона. Здесь имеются элементы:

- институционального характера (нормы процессуального и исправительно - трудового права).

- объектно-субъектного характера (органы предварительного расследования, судебного разбирательства, статус участников уголовного процесса).

- виды процессуальных действий, допускаемых законом.

- действия по соблюдению и исполнению юридических обязанностей и использование субъективных прав.

- условия, при которых допускается реализация правовых норм

(всестороннее, полное и объективное исследование обстоятельств уголовного дела, обязательное участие защитника в предусмотренных

законом случаях и др.).

-средства исправления неправильных решений, восстановление нарушенных прав и принуждения на случай уклонения от выполнения обязанностей (жалобы, протесты, пересмотр судебных решений в кассационном и надзорном порядке).

 Очевидно, что теоретическая модель такого механизма должна стать эталоном механизма действия любого закона.

**Заключение**

Процесс законотворчества - это сложный социальный процесс, сочетающий в себе действие законов объективной действительности и субъективную волю законодателя. Только принятие объективно обусловленных выражающих общественные потребности законов может служить основой эффективного законотворчества, основным показателем которого является реальное действие закона.

Жизнеспособность законов обеспечивается множеством компонентов. Их необходимо подвергнуть глубокому анализу, чтобы определить наиболее уязвимые места в процессе подготовки и реализации законов; попытка проделать эту работу была сделана в данном дипломном исследовании. Подытожив все изложенное, хочу выделить ряд насущных проблем современного законотворчества.

Во-первых, на мой взгляд, необходимо изменить существующую практику законотворчества на стадии подготовки проекта закона. Здесь представляется возможным разработка проекта группой ученых-специалистов, которая заменила бы ведомственный порядок подготовки законопроектов. Целесообразно выносить важнейшие законопроекты на всенародное обсуждение, предварительно разработав механизм подведения итогов обсуждения и их учета в законопроекте.

Серьезной проблемой является неоправданная федеральная законотворческая активность. Многие законы изменяются и дополняются уже через несколько месяцев или даже недель после их принятия. Причина происходящего - вовсе не в изменчивой социальной практике, как утверждают некоторые, а в изначально заниженных требованиях к принимаемым законопроектам. В результате их применения обнаруживается множество "дыр", которые приходится немедленно "штопать".

Другой блок проблем связан с вопросами качества самого закона, представляющего адекватное отражение законодателем нормативно-правовых потребностей, что возможно лишь при строго научной основе законотворческого процесса. Основная задача состоит в том, чтобы создать надежный организационно-правовой заслон немотивированным законодательным актам. Только научно обоснованный норматив может быть облечен в официально-правовые формы, и это, следует закрепить конституционно.

Очень важной является проблема понятийной определенности законодательства. Для достижения краткости и точности юридического языка большое значение имеет правильное использование правовой терминологии. Необходимо создать единый терминологический словарь законодательства.

Другая проблема - это модельная сбалансированность запретительных и разрешительных норм в нашем законодательстве, а также законов и подзаконных нормативных актов. Необходимо конституционно установить круг вопросов общеправового характера, который должен регулироваться исключительно на законодательном уровне, уточнить систему государственных органов, обладающих правом законодательствовать.

Среди всех проблем законотворчества наиболее остро встает проблема исполнения законов.

Многие законы, которые создаются с огромными интеллектуальными и психологическими затратами не работают, парализуя всю правовую систему, все три власти - законодательная, исполнительная и судебная - должны сосредоточиться именно на реализации принятых решений.

Естественно, перечисленный перечень трудностей законотворческого процесса не является исчерпывающим. Необходимо глубокое научное исследование этих вопросов, разработка на ого основе практических мер по совершенствованию законотворческого процесса.

Наша обновленная Россия должна творчески воспринять значительную часть юридической техники и правового опыта, накопленного за тысячилетия в демократических странах мира. Будущее российского общества должно базироваться на гражданском, а не только административном праве, как это было в России в царские и советские времена.

Важнейшим рычагом вхождения России в мировое сообщество является совершенствование ее законодательства, адаптация юридической инфраструктуры к основополагающим европейским и международным нормам и оправдавшим себя на практике правилам. Нам предстоит создать государство, основанное на авторитете и разделении разных ветвей власти, четком формулировании законов.

Необходима единая государственная программа законотворчества, которая должна охватывать уровень федерального законотворчества, уровень субъектов Российской Федерации и уровень местного самоуправления. Такой программой является план развития всего законотворчества в целом, где каждому субъекту законотворчества определено особое место, и он сможет на основании данного документа выработать стратегию законотворчества, по крайней мере, на десятилетие вперед. К сожалению, в настоящее время целостной общегосударственной программы законотворчества нет. Очевидно, что ни Президенту, ни Правительству, ни палатам Федерального Собрания, ни субъектам Российской Федерации, ни объединениям муниципальных образований самим по себе, по отдельности, такая задача не под силу. Она может быть решена только в результате взаимодействия всех перечисленных субъектов. При нынешнем состоянии это сотрудничество ветвей власти представляется проблематичным. Видимо, в ближайшее время общегосударственный план законопроектных работ разработан не будет, и субъекты законотворчества будут по-прежнему ограничиваться частыми случайными инициативами и решать свои проблемы методом проб и ошибок.

Закон, если даже он воплощает насущные интересы, не будет работать автоматически. Для его реализации требуется особый механизм, который начинает действовать на организационном этапе. Только так государство может воздействовать на государственный механизм и общество в целом с целью установления отношений, предписанных законом.

**Список литературы**

Законодательство

Конституция РФ: принята на Всенародном референдуме 12 декабря I993 г. M.,I993.

Федеральный Закон 8 мая 1994г. "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ": // Собрание законодательства Российской Федерации.1994. №2.ст.74.

Указ Президента РФ "О порядке опубликования и вступлении в силу

Федеральных законов" //Собрание актов Президента и правительства РФ. I994. №6. ст.1173.

Закон РФ от 26 июня 1992 г."О статусе судей в Российской Федерации" // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. I992. №30. ст.1792.

**Специальная литература**

Алексеев С.С. Государство и право. М., I994. C.I90.

Алексеев С.С. Как готовить закон? // Известия. I992. I4 декабря.

Алексеев С.С. Правовое государство - судьба социализма. М.,1988.С.96.

Бородин Р.В. Президента РФ тревожит состояние законотворчества // Российская юстиция. 1997.№7. C.1.

Дюрягин И.Я. Правотворчество в советском государстве. М., Юрид.л., 1974. C.157.

Гоббс Т., Левиафан Н. Мир философии: Книга для чтения. Ч.2. Человек. Общество. Культура. М.,: Политиздат. 1991. С.450.

Гайман В. Механизм обеспечения реализации закона в современных условиях. // Советское государство и право. 1991.№12.C.12.

Грось А. О противоречиях в гражданском процессуальном законодательстве. // Российская юстиция. I994. №1. С.42.

Законодательство Российской Федерации: Теоретические вопросы, проблемы и перспективы развития. / "Круглый стол" журнала "Советское государство и право" // Советское государство и право. 1992. №10,11,12.

Исаков В. Подготовка и принятие законов в правовом государстве // Российская юстиция. l997. №7. C.13.

Исполнение законов. / "Круглый стол" журнала" Советское государство и право" // Советское государство и право. 1991. №6,7.

Кененов А.А., Чернобель Г.Т. Логические основы законотворческого процесса . // Правоведение . 1991 №6. С.74

Керимов Д.А. Законодательная техника: М. I998.

Кудрявцев В.Н. 0 правопонимании и законности. // Государство и право. 1994. №З. С.75.

Кудрявцев В.Н. Правомерное поведение: норма и патология. М.: Наука, 1982. С.287.

Ковачев Д.А. Механизм социалистического правотворчества. М.:Юрид.л., 1977. С.58.

Кривовенко Л.Т. Право законодательной инициативы. // Советское государство и право. 1997. №8. С.11.

Лукьянова Е. Как готовить закон. // Народный депутат. I990. №12.

Лукич Р. Методология права. М.: Прогресс. 1981. С.215.

Наинец А. Правотворчество: Теория и законодательная техника. М.: Прогресс. 1974. С.256.

Научные основы советского правотворчества. / Под ред. Халфиной Р.О.: М. I98I. С.300.

Поленина С.В. Новое в системе законодательства РФ. // Государство и право. 1994.№12. С.27.

Правотворчество в СССР. / Под ред. Мицкевича А.В.: М. 1974. С.320.

Советское законодательство: пути перестройки. / Под ред. Мицкевича А.В., Приголкина А.C./ М.,: Юрид.л., I989. C.43I.

Синюков В.Н. Исполнение законов. // Советское государство и право. 1991. №6. С.7.

Спасов Б.П. Закон и его толкование. М.:Юрид.л., 1986.С.91.

Тихомиров В., Приголкин А., Казьмин И. Законотворчество и план. // Народный депутат. I990. №9. С.95.

Теория права и государства. / Под ред. Лазарева В.В./. М.: Юрид.л., 1994. C.123.

Общая теория права. Курс лекций./ Под ред. Бабаева B.K./. Нижний Новгород. 1993. С.304.

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref1%22%20%5Co%20%22) Гоббс Т., Левиафан Н. Мир философии: Книга для чтения. Ч.2.:Человек. Общество. Культура- М.:Политизцат,1991 -  С.175.

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref2%22%20%5Co%20%22) Кудрявце В.Н. О правопонимании и законности // Государство и право - 1994. - №3.- С.4

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref3%22%20%5Co%20%22) Сабо Имре. Основы теории права. - М.:Прогресс.1974. С.97

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref4%22%20%5Co%20%22) Кудрявцев В.Н. Правомерное поведение: норма и патология, М.: Наука, 1982. С.287.

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref5%22%20%5Co%20%22) Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М.: Прогресс,  1974. С.256.

[2](%22%20%5Cl%20%22_ftnref6%22%20%5Co%20%22) Лукич Р. Методология права- М.:Прогресс,1981. C.215.

[3](%22%20%5Cl%20%22_ftnref7%22%20%5Co%20%22) Приголкин А.С. Процессуальные формы правотворчества./Под ред. П.Е. Недбайло, В.М.Горшенева.- М.: Юрид. лит., 1976. С.85.

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref8%22%20%5Co%20%22) См.: Братко А.Г. ,Лазарев В.В. Источники права: общая теория права и государства: Учебник. /Под ред. В.В. Лазарева.- М.: Юрид. лит., I994.  С. 123.

[2](%22%20%5Cl%20%22_ftnref9%22%20%5Co%20%22) Исаков В. Подготовка и принятие законов в правовом государстве // Российская юстиция - I997.  №  7. C.13.

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref10%22%20%5Co%20%22) Бородин Р.В. "Президента РФ тревожит состояние законотворчества" // Российская юстиция. I997.№7.-C.I

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref11%22%20%5Co%20%22). Дюрягин И.Л, Приголкин А.С.  Правотворчество в советском Государстве - М.: Юрид. лит.,1974.-- C.I57.

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref12%22%20%5Co%20%22) .Научные основы правотворчества./Отв. ред. Р.О. Халорина. М.: Юрид. лит., 1981.  С.37.

[2](%22%20%5Cl%20%22_ftnref13%22%20%5Co%20%22) Поленина С.В. Новое в системе законодательства РФ./Государство и право. 1994.- №I2. С.27.

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref14%22%20%5Co%20%22) См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ.-- I993. №52.- Ст.5059, 5058, 5062, 5066,  5065, 5069-72.

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref15%22%20%5Co%20%22) Алексеев С.С. Как готовить закон? // Известия. I992.I4 декабря.

[2](%22%20%5Cl%20%22_ftnref16%22%20%5Co%20%22) Федеральный закон"0 статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ.  //Собрание законодательства РФ I994. №2. Ст.74.Ст.11,ч.1.

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref17%22%20%5Co%20%22) Советское законодательство: пути перестройки./Под ред. А.В. Мицкевича, А.С. Приголкина.- М.: Юрид. лит.,1989. С.5.

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref18%22%20%5Co%20%22) Ковачев Д.А. Механизм социалистического правотворчества. М., Юрид. лит., 1977.С. 58.

[2](%22%20%5Cl%20%22_ftnref19%22%20%5Co%20%22) Кривовенко Л.Т. Право законодательной инициативы.//Советское государство и право.1979. №3. С.З-П

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref20%22%20%5Co%20%22) Такую точку зрения высказывают авторы монографии "Правотворчество в СССР". С.202.

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref21%22%20%5Co%20%22) Собрание актов Президента и Правительства P.Ф. I994.- №15  Ст.1173.

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref22%22%20%5Co%20%22) Общая теория права. Курс лекций. /Под ред. В.К. Бабаева/. Нижний Новгород. 1993.С.304.

[2](%22%20%5Cl%20%22_ftnref23%22%20%5Co%20%22) Кененов А.А, Чернобель Г.В. Логические основы законотворческого процесса. // Правоведение.I99I  №6. C.71.

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref24%22%20%5Co%20%22) Тихомиров Ю., Приголкин А., Казьмин И, Законотворчество и план. // Народный депутат.1990.№9.С.4.

[2](%22%20%5Cl%20%22_ftnref25%22%20%5Co%20%22) Исполнение законов /"Круглый стол "журнала" Советское государство и право //Советское государство и право.199I.№6.С.4.

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref26%22%20%5Co%20%22) Спасов Б.П.. Закон и его толкование. - М.: Юрид. лит., I986.C.70-9I .

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref27%22%20%5Co%20%22) См .: Лукьянов Е. Указ. раб. С.86.

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref28%22%20%5Co%20%22) Алексеев С.С. Правовое государство - судьба социализма - М., 1988.С.96.

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref29%22%20%5Co%20%22) Законодательство Российской Федерации: теоретические вопросы, проблемы и перспективы развития/ «Круглый стол» журнала «Советское государство и право» /1992.№10.С.24.

[2](%22%20%5Cl%20%22_ftnref30%22%20%5Co%20%22) .Кененов А.А., Чернобель Г.Т. Указ. Раб.  С .74.

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref31%22%20%5Co%20%22) Кененов А.А., Чернобель Г.Т. Указ. Раб. С.75.

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref32%22%20%5Co%20%22) Исполнение законов /  «Круглый стол» журнала «Советское государство и право» / Советское государство и право.1991. №7. С.5.

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref33%22%20%5Co%20%22) Ведомости Съезда  народных депутатов РФ и ВС РФ .1992. №30. Ст.1792.

[2](%22%20%5Cl%20%22_ftnref34%22%20%5Co%20%22) Грось А.. «О противоречиях в гражданском процессуальном законодательстве» Российская юстиция. 1994.№1.С.42.

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref35%22%20%5Co%20%22) Синюков В.Н. Исполнение законов. // Советское государство и право. 1991.-№6.С.7.

[1](%22%20%5Cl%20%22_ftnref36%22%20%5Co%20%22) См. Гайман В.Н. Указ. раб.-- C.I3.