Филиал государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования

«ОРЛОВСКАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ» в г. БРЯНСКЕ

Кафедра конституционного и муниципального права

Специальность 030501 - Юриспруденция

КУРСОВАЯ РАБОТА

ПРАВОТВОРЧЕСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Студент:

Косничан Ю.А.

группа ЮВЗ-06

Преподаватель:

Макуев Р.Х.

Д-р юрид. наук

профессор

г. БРЯНСК – 2007

Содержание

Введение

1. Правотворчество: понятие и назначение. Принципы. Виды

1.1 Понятие и назначение правотворчества

1.2 Принципы правотворчества

1.3 Виды правотворчества

2. Законодательный процесс

2.1 Законодательный процесс и правотворческая политика

2.2 Законодательная техника

2.3 Практика Российского правотворчества и правотворчество в субъектах Российской Федерации

3. Проблемы и перспективы правотворчества

3.1 Проблемы правотворчества

3.2 Перспективы и развитие правотворчества

Заключение

Список источников и литературы

Введение

Одно из важнейших направлений государственной деятельности – правотворчество. В его понимании сегодня обозначились два аспекта. В узком смысле под правотворчеством подразумевается непосредственно сам процесс создания правовых норм компетентными органами. В широкой трактовке данный процесс охватывает все стадии, начиная с момента правотворческого замысла и до практической реализации юридической нормы (подготовка, принятие, опубликование и т.д.).

Несмотря на различие в подходах к пониманию правотворчества, это всегда деятельность управомоченных органов по разработке, переработке и изданию определенных нормативных актов. Правотворчество – одно из основных звеньев механизма правового регулирования общественных отношений [10, с. 412]. Это определение несколько дополнено Р.Х.Макуевым [11, с. 407]. По его мнению, в основу правотворческого процесса заложена целенаправленная последовательная деятельность общества и правотворческих органов, направленная на урегулирование наиболее важных для них общественных отношений правовыми средствами. В результате можно сделать вывод, что в процессе правотворчества участвуют не только «управомоченные органы» но и общество. Учитывая это можно также обратить внимание на несколько обобщенное, но вместе с тем и наиболее краткое определение понятия правотворчества предложенное А.В.Малько [12, с. 157]. Автор считает, что правотворчество – это деятельность прежде всего государственных органов по принятию, изменению и отмене юридических норм.

Современную правотворческую практику характеризует небывалая интенсивность в принятии нормативных правовых актов: все социально значимые решения в государственном механизме управления обществом, как правило требуют должного их нормативного обеспечения. К тому же высокая динамичность в возникновении новых сфер и отраслей, которые нуждаются в правовом нормировании, это требование актуализирует. В первую очередь в связи с потребностями государственного развития, проведения масштабных преобразований в сфере административных, судебных, налоговых отношений. Учитывая то, что заметна и общая тенденция к стабилизации социально-политической ситуации в стране, правовая база не только реформ и преобразований, но и повседневного государственного бытия постоянно нуждается в дополнении, корректировании, исключении устаревших и введении новых законодательных механизмов [13, с. 12].

Наряду с небывалой интенсивностью правотворчества в Российской Федерации не менее актуален вопрос эффективности правотворчества, хотя он и перестал быть одним из наиболее обсуждаемых в правовой науке. Это можно объяснить тем, что на Западе данная проблематика, будучи в теоретическом плане в основном исчерпанной, перешла в плоскость практической социологии, а в России, не будучи исчерпанной – в плоскость политики.

По ряду причин, и прежде всего в следствии пересмотра некоторых теоретических установок применительно к постперестроечным реалиям России область исследования эффективности права приобретает особое значение для совершенствования правотворческой работы. [14, с. 87].

В созидательном правотворчестве непременно учитываются многочисленные стороны, факторы общественного бытия. Среди них – общественные интересы, потребности, волевые установки, варианты решений, формирующиеся и формализируемые нормы и т.д. Верно отмечается, что следует избегать схематичности, методов аксиом, шаблонностей и т.д. Однако сказанное не означает, что не следует пользоваться выдержавшими длительную проверку практикой известными процедурами, методами и способами. Задача, видимо, состоит в том, чтобы совершенствовать механизм правотворчества, который в целом доказал свою состоятельность, а не перестраивать и ломать его. [11, с. 408].

На фоне вышесказанного, весьма немаловажную, и в какой то мере обобщающую роль, играет проблема нормативного урегулирования правотворчества в качестве единой, основанной на общих принципах, целеориентированной, планомерной, технологически обеспеченной нормообразующей деятельности, а также нормативное оформление её наиболее рациональных средств, методов и инструментария.

Российская правовая система объективно нуждается в упорядочении. Главная практическая цель такого упорядочения – совершенствование юридического качества нормативных правовых актов, формирование единой и непротиворечивой системы российского законодательства, строгая согласованность нормативных правовых актов, высокое содержательное и юридико-техническое качество подготовки их текстов, организационная и ресурсная обеспеченность реализации правовых норм. Хотя очевидно, что даже будучи нормативно закрепленными, сами по себе эти правовые нормы не будут действовать: в механизме их реализации не последнюю роль играют исполнительность и дисциплина тех, кто нормы закона будет применять. Тем не менее именно с нормативным утверждением правил о правотворчестве тесно связана проблема эффективности нормативного правового регулирования.

Нынешняя практика правотворческой работы пока не приобрела тех характеристик системности, плановости, скоординированности, которые позволили бы в необходимой мере обеспечить качество и стабильность действующих норм права. Но именно плановость, системность, скоординированность в деле правотворчества в настоящее время наиболее нуждаются в практическом их нормативном разрешении. [13, с. 13]

Итак основными проблемами правотворчества в Российской Федерации являются: многообразии подходов к пониманию правотворчества, упорядочение и нормативное урегулирование правотворчества, эффективность правотворчества. Также повышенное внимание в последнее время уделяется вопросам согласования результатов правотворчества на федеральном и региональном уровнях.

Учитывая актуальность вопросов связанных с правотворчеством, эта тема достаточно широко освещена в научной литературе, периодических изданиях правовой направленности, а также в широкой прессе.

Тема правотворчества присутствует практически во всех учебниках и методических пособиях по теории государства и права. Из них можно выделить литературу следующих авторов: Н.И.Мотузова [10], Р.Х.Макуева [11], А.В.Малько [12].

Проблемы, анализ и тенденции правотворчества в Российской Федерации несколько шире освещены в периодических изданиях, в связи с тем, что периодика гораздо быстрее реагирует на любые изменения в любой сфере. Также хочу заметить, что темы, которые обсуждаются в журналах имеют как правило узкоспециализированный характер, что позволяет гораздо глубже вникнуть в суть данного вопроса или проблемы. Среди периодических изданий, наиболее часто освещающих тему правотворчества в Российской Федерации хочу отметить «Журнал Российского Права», журнал «Правовая политика и правовая жизнь», журнал «Конституционное и муниципальное право».

Также немало интересного для раскрытия темы правотворчества может предложить и сам продукт правотворчества – законодательные акты. Из них хотелось бы выделить Конституцию Российской Федерации и некоторые законодательные акты субъектов РФ – которые зачастую противоречат друг другу, а также Гражданский кодекс Российской Федерации и ряд федеральных законов, между которыми также не редкость противоречия и несогласованность.

Объектом исследования в курсовой работе являются правоотношения, возникающие в процессе правотворчества.

Предметом исследования являются правовые нормы и общественные отношения, влияющие на правотворчество в Российской Федерации.

Цель и задачи работы. Целью курсовой работы является комплексное исследование правотворчества как общественного явления, как процесса и как вида деятельности, а также факторов которые влияют на правотворчество.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

1.Раскрытие актуальности вопроса правотворчества в Российской Федерации.

2.Осмысление понятия и назначения правотворчества в Российской Федерации.

3.Изучение принципов и видов правотворчества в Российской Федерации.

4.Определение теоретической и практической значимости правотворчества.

5.Выявление особенностей правотворчества в Российской Федерации.

6.Анализ проблем правотворчества в Российской Федерации и перспектив его развития.

7.Подготовка теоретических выводов по заданной теме.

1. Правотворчество. Понятие и назначение. Принципы. Виды

1.1 Понятие и назначение правотворчества

Итак, что же такое правотворчество? Как уже было сказано, это деятельность прежде всего государственных органов по принятию, изменению и отмене юридических норм. Несколько иначе звучит определение изложенное профессором Р.Х.Макуевым [11, с. 407]. По его мнению правотворчество – это поисковая и процедурная деятельность по переводу правовыми предписаниями нужных общественных отношений в систему правоотношений. Как мы видим эти определения различны по своей формулировке но в целом одинаковы по смыслу. Если первое определение больше отвечает на вопросы «что?» и «кто?», то второе на вопросы «как?» и «зачем?». Конечно же, правотворчество это прежде всего деятельность. Безусловно, деятельность поисковая, и поиск этот, на мой взгляд, в первую очередь связан с унификацией и упрощением того или иного правового акта при его максимальной смысловой нагрузке, а также с нахождением единственно верного правового приема в бесконечном лабиринте права и переплетении общественных интересов для получения нужного результата. Говоря лирическим языком правильно найденный результат правотворчества (к примеру, закон) должен «лечь» на общество и общественные отношения так же тихо и незаметно, как снег безветренной зимней ночью. Безусловно правотворчество деятельность процедурная. Правотворчество вообще процесс сложный. С момента возникновения правотворческой инициативы и до момента принятия соответствующего правового акта проводится масса юридических процедур. Правотворчество – деятельность прежде всего государственных органов. Это связано с тем, что существует ряд государственных органов, которые непосредственно участвуют в правотворческой деятельности и являются основными «поставщиками» законов и иных правовых актов. Это прежде всего Президент, Государственная Дума, Совет Федерации и Правительство. Основными же причинами существования правотворчества как такового является (в развитом обществе) необходимость перевода правовыми предписаниями нужных общественных отношений в систему правоотношений.

Исходя из сущности правотворчества, принято выделять несколько его элементов: 1) опознание, изучение и анализ явлений и процессов, требующих правовой регламентации или побуждающих к ней; 2) определение органа или субъекта, управомоченного принимать прогнозируемый нормативно-правовой акт; 3) установление формы предполагаемого нормативно-правового акта; 4) подготовка, принятие или изменение акта в рамках обязательных процедур; 5) подписание нормативно-правового акта; 6) порядок доведения акта до населения, введения его в действие.

Все элементы правотворческой деятельности взаимосвязаны. Значение этих взаимосвязей, предопределяющих целостность правотворческого процесса, связано с тем, что все элементы в единстве и каждый в отдельности на основе своих функциональных задач позволяют: а) выявить неэффективные правовые акты; б) отказаться от ненужных нормативно-правовых актов; в) приостановить локализовать нормативно-правовые акты, не учитывающие сложности экономических, политических, религиозных, национально этнических противоречий, нередко обостряющие кризисную ситуацию; г) оперативно ввести, принять востребованный обществом, обусловленный социально-экономической ситуацией нормативно-правовой акт. [11, с. 408].

Структурное содержание правотворческого процесса складывается из двух частей. Первая – включает в себя организационные вопросы правотворчества, не связанные с юридически значимыми действиями (подготовка проекта нормативного акта, его обсуждение в соответствующий государственной или общественной организации, трудовом коллективе и т.д.); вторая – в своей основе опирается на правовые начала, а точкой отсчета её функционирования служит решение о подготовке проекта нормативного акта.

Обе эти части неразрывно связаны между собой и в общем контексте представляют целостную процедуру по подготовке, официальному обсуждению, принятию и опубликованию правового документа. Соответственно этому в процессе правотворчества выделяют две основные стадии. Первая предусматривает предварительное формирование государственной воли при составлении проекта нормативного акта. Все действия на этой стадии носят подготовительный характер и не порождают правовых последствий. Официальное закрепление государственной воли в нормах права – вторая стадия, которая превращает проект нормативного акта в правовой акт, имеющий общеобязательный характер.

Внутри этих стадий существуют различные процедурные операции формирования нормативных актов в зависимости от их юридической значимости в правотворческой иерархии. Система органов государственной власти и управления, составляющих её сердцевину, образует юридическую субординацию издаваемых актов, основанную на всеобщности и дифференцированности их властных полномочий. Такая специализация предопределила и нынешний субъектный состав правотворческого механизма в Российском государстве, начиная с высших представительных органов власти и управления Федерации и входящих в неё республик, вплоть до низших её звеньев. [10, с. 412-413].

В правотворческом процессе весьма важно обеспечить всесторонний учет всех факторов, влияющих на него, находить решения, учитывать особенности их проявления на каждой стадии, осуществлять правотворческую деятельность на основе строгого соблюдения принципов правотворчества.

1.2 Принципы правотворчества

Правотворческий процесс основывается на определенных принципах, к числу которых можно отнести следующие: демократизм и гласность правотворчества; профессионализм; законность; научный характер; связь с правоприменительной практикой. Итак попробуем выяснить что же это за принципы и на сколько им соответствует сегодняшняя действительность.

1.Демократизм и гласность правотворчества. Суть принципа заключается в процедуре разработки и принятия нормативного акта правотворческим органом. Большая роль при этом отводится привлечению граждан, трудовых коллективов к правотворческой деятельности, гласности её осуществления, что выступает своеобразной гарантией от бюрократизма в реализации такой важнейшей государственной функции. Распространена практика всенародного обсуждения законопроектов при помощи средств массовой информации: печати, радио, телевидения. Поступившие при обсуждении проекта замечания и предложения анализируются правотворческим органом, после чего в подготавливаемый акт вносятся соответствующие изменения. Но высшим проявлением демократизма правотворчества является референдум.

2.Профессионализм правотворчества. Этот принцип прямо и непосредственно связан с качеством правотворчества, эффективностью механизма принятия государственных решений. К такого рода деятельности должны привлекаться компетентные специалисты (юристы, социологи, политологи), которые обладают профессиональными знаниями и опытом в моделировании законопроектов. Между тем нередко депутаты не являясь специалистами в области юриспруденции, самостоятельно «творят» законы, тогда как они должны работать уже с законопроектами, подготовленными высококвалифицированными юристами. Правотворческий делетантизм приводит к некорректному обращению с законодательством и оборачивается неуважением к самому законодателю. Работа по совершенствованию правотворческого процесса должна осуществляться постоянно и по нескольким направлениям.

3.Законность правотворчества. В основу этого принципа положено правило, согласно которому вся правотворческая работа по подготовке, принятию и опубликованию нормативно-правовых актов должна осуществляться в рамках закона, и прежде всего Конституции РФ. При этом необходимо четкое соблюдение регламентационных процедур обсуждения, порядка опубликования нормативно-правовых актов. Законность правотворчества также предполагает строгое исполнение правил юридической техники, и в первую очередь субординацию правовых актов. Кроме того содержание правовых актов не должно быть «антиправовым», а призвано отвечать идеалом правового государства, началам демократизма и гуманизма, общепризнанным нормам международного права.

4.Научный характер правотворчества и его связь с правоприменительной практикой. Главные требования этого принципа сводятся к тому, что законопроект готовится не просто сам по себе, произвольно, а при тщательном анализе социально-экономической ситуации в стране, политической обстановке, потребностей правового регулирования тех или иных сторон общественной жизни, целесообразности подобного регламентирования.

Помимо приведенных принципов [10, с. 414-413], профессор Р.Х.Макуев [11, с.411-412] выделяет следующие принципы:

5.Принцип системности, предполагающий строгий учет системных характеристик права.

6.Принцип исполнимости – утверждает необходимость при подготовке законопроекта, принятии закона учитывать широкий спектр факторов (финансовых, кадровых, организационных, юридических и других.

7.Принцип эффективности правового акта, что предполагает максимальный учет факторов эффективности правоприменительного процесса.

8.Принцип гласности.

Существенное влияние на научный характер правотворчества оказывает планирование законодательных работ.

Вместе с тем без связи с правоприменителем законодательный орган не будет знать результата своего труда, не сможет судить об эффективности принятых решений, корректировать свою работу. Правоприменительная практика, как лакмусовая бумага, выявляет все недостатки и просчеты законодателя, раскрывает правотворческие потребности.

1.3 Виды правотворчества

В целом можно выделить три вида правотворчества:

1.Правотворчество компетентных государственных органов. Представляет собой такую разветвленную деятельность всех органов государственной власти и управления, в результате которой формируется система законодательства. Юридическая сила нормативного акта, принятого тем или иным органом, соизмеряется его компетенцией в иерархической структуре механизма государства. Результатом правотворчества государственных органов могут быть законы и различного рода подзаконные акты (указы Президента, постановления Правительства, инструкции министерств и ведомств, постановления и распоряжения органов власти на местах).

2.Санкционированное правотворчество. Разрешенная государством правотворческая деятельность должностных лиц (руководителей предприятий, учреждений, министерств, ведомств и т.д.) и некоторых негосударственных органов и учреждений, результатом которой являются исключительно подзаконные нормативные акты или правовые предписания, изданные по вопросам, составляющим их компетенцию.

3.Референдум. Проводится по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни. С его помощью народ осуществляет свою власть непосредственно. Итоги референдума окончательны, не подлежат никакому утверждению.

На виды правотворчество делится по следующим критериям:

1.Субъект правотворчества – орган или общественное формирование, правомочия которого на принятие соответствующего правового акта определяются конституционным или иным законодательным статусом. Только такому субъекту принадлежит инициатива подготовки и принятия нормативно-правового акта, либо реагирования на правотворческую инициативу других правомочных субъектов – например, Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, Конституционного суда. [1, ст. ст. 104, 134]. Законодательная инициатива может принадлежать и общественным объединениям, группам или отдельным гражданам. Рассмотрение предложений последних в зависимости от установившейся между ними правовой субординации носит либо обязательный, либо рекомендательный характер.

2.Регламенты правотворчества различных органов, регулирующих процесс подготовки, обсуждения, принятия и вступления в силу правовых актов. В них точно определяются стадии движения проекта акта, виды совершаемых с ним необходимых действий, конкретные субъекты, принимающие участие в каждой стадии, их права и обязанности и процедурный порядок взаимоотношений между ними. Регламенты законодательной власти федерального и регионального уровней по сложности и объему неодинаковы. Наибольшей сложностью отличаются регламенты палат парламентов, что связано с многочисленностью этапов, процедур законодательного процесса (механизма формирования законов).

3.Ориентированность правотворческого процесса на строго определенные виды правовых актов, формирование которых является целью их деятельности, определяющих пределы дозволений их правоформирующих действий, обозначающих границы отличия формируемого акта от актов других органов. Важную роль в этом плане играют положения Конституции [1, ст. ст. 84, 85, 115].

4.Относительное определение темы, структуры, объема и содержания будущего правового акта. Такой подход позволяет избежать ненужного смешения в повседневной практике различных видов нормативно-правовых актов.

На основании рассмотренных критериев, учитывая иерархию правовых актов, можно выделить пять обособленных видов правотворчества.

1.Законотворчество – это законодательный процесс, связанный с прохождением стадий и с действиями по подготовке, обсуждению и принятию законов. Закон не противоречащий конституции, нормативно – правовой акт высшей юридической силы, призванный регулировать важнейшие общественные отношения, принимаемый законодательным органом в установленном правом порядке.

2.Подзаконное правотворчество. К нему относится правотворческая деятельность президента, правительства и иных органов исполнительной власти. Ему присущи свои особенности. Во-первых, он сообразуется с предписаниями законов. Во-вторых, для него не характерна многоступенчатость законотворческого процесса. Подзаконное правотворчество более оперативно и отличается динамичностью. В-третьих, каждый орган сам определяет порядок подготовки, перечень обязательных процедур, согласования, рассмотрения, принятия, подписания правовых актов.

3.Прямое, непосредственное правотворчество. Данный вид правотворчества отличают следующие признаки: а) оно проводится по инициативе групп граждан, части населения; б) единство воли участников референдума является исключительным и прямым правообразующим источником конституционного закона или иного нормативно-правового акта; в) итоги референдума являются окончательными, не подлежат какому-либо утверждению и обладают наивысшей юридической силой; г) итоги референдума по проблемам правотворчества и государственного строительства являются обязательными; д) подготовка к проведению референдума по государственно-правовому строительству возлагается на государственные органы и избирательные комиссии.

4.Корпоративное нормотворчество. Осуществляется в соответствии с законами об акционерных обществах (сельскохозяйственной и производственной кооперацией, жилищной кооперацией, садовым товариществом и т.д.).

5.Нормативные договоры. Их также следует отнести к самостоятельному виду правотворчества. Таковыми являются внутрифедеральные, управленческие конституционного характера договоры и соглашения, самостоятельно заключенные между собой различными государственными органами.

В современных условиях проведения административной реформы в России большое значение имеют не только нормативные акты Президента, направленные на формирование новой системы и структуры федеральных органов исполнительной власти и практические действия по их реализации, но и теоретические наработки исследователей, являющихся научной основой реформирования механизма государства.

Принципиальное теоретическое значение имеет ответ на вопрос: какое место в системе юридической деятельности занимает ведомственное нормотворчество и каковы его перспективы? Такая постановка вопроса обусловлена прежде всего тем, что в юридической литературе проблема ведомственного нормотворчества не имеет монистического решения, поскольку некоторые ученые, активно пропагандируя идею «верховенства закона», предлагают полную ликвидацию всей подсистемы ведомственных нормативных документов. Тем не менее, большинство теоретиков понимают, какое значение имеют ведомственные нормативные акты в правовом регулировании общественной жизни.

Становление новой правовой системы без ведомственного нормотворчества невозможно, поскольку из законов, которые должны регулировать наиболее важные общественные отношения, нельзя делать подробные инструкции, регламентирующие отдельные детали поведения субъектов. В связи с этим актуальной проблемой теоретического и практического плана является разработка современной модели концепции ведомственного нормотворчества, которая не имела бы ничего общего с тоталитарным типом ведомственного нормотворчества. [24, с. 11].

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что правотворчество является довольно сложным процессом. Оно имеет конкретные цели, основывается на весьма четко определенных принципах и подразделяется на виды.

2. Законодательный процесс

2.1 Законодательный процесс и правотворческая политика

Законодательный процесс выступает составной частью правотворческого процесса и включает в себя четыре основные стадии: 1) законодательную инициативу; 2) обсуждение законопроекта; 3) принятие закона; 4) обнародование закона.

1)Законодательная инициатива – право компетентных органов, общественных организаций и лиц возбуждать перед законодательной инстанцией вопрос об издании, изменении или отмене закона либо иного акта, поступление которого влечет за собой обязательное рассмотрение его парламентом. Это право выражается в форме предложений или готового законопроекта, которые высший законодательный орган обязан принять к своему производству. Такие предложения должны иметь необходимые обоснования.

Согласно статье 104 Конституции Российской Федерации правом законодательной инициативы обладают: Президент РФ; Совет Федерации; члены Совета Федерации; депутаты Государственной Думы; Правительство РФ; представительные органы субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду РФ; Верховному Суду РФ; Высшему Арбитражному Суду РФ по вопросам их ведения.

Законопроекты вносятся в Государственную Думу.

Законопроекты о введении или отменен налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

Инициатива является ответом на потребности общественного развития: она выражает необходимость разрешения противоречий, без преодоления которых тормозится прогрессивное развитие общества.

Инициатива – это почин, носящий общественно значимый характер. Бесспорно, удовлетворение интересов каждого индивида, группы важно для развития общества. Инициатива же есть нечто большее, чем действие, реализующее интерес индивида или отдельной группы. В инициативном действии всегда на первом месте общий интерес.

Категория инициативы обозначает конкретный акт проявления активности личности, поступок, который всегда необычен, экстраординарен, по-особому мотивирован, в высшей степени позитивно активен. Инициатива – явление прерывистое. Жизнь общества не может состоять из сплошного и непрерывного потока инициативы. Она – всегда заметное событие в жизни и деятельности людей. [23, c. 15].

2)Обсуждение законопроекта происходит на заседании Государственной Думы. На этой стадии допускаются поправки, изменения, дополнения или исключения ненужных положений.

3)Федеральные законы принимаются Государственной Думой большинством голосов от общего числа ее депутатов и в течении пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации.

Федеральный Закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа этой палаты либо в течении четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации. При несогласии Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный закон в течении пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования. На эту процедуру ему отводится четырнадцать дней [1, ст. 107].

Вместе с тем если Президент в течении указанного срока с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией РФ порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции не менее чем двумя третями голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом РФ в течении семи дней и обнародованию.

4)Согласно статье 2 Федерального Закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания» [6] датой принятия конституционного федерального закона считается день, когда он одобрен палатами Федерального собрания, а датой принятия текущих федеральных законов считается день принятия их Государственной Думой в окончательной редакции.

Все федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после их подписания Президентом РФ.

Акты палат Федерального Собрания публикуются не позднее десяти дней после их принятия.

Федеральные законы и акты палат Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу.

Источниками официального опубликования федеральных законов и актов палат Федерального собрания считается первая публикация их полного текста в «Российской Газете» или в «Собрании законодательства Российской Федерации». [10, с. 415-418].

Анализ научной и учебной литературы по вопросам правотворческой деятельности показывает, что вся совокупность общественных отношений, возникающих в процессе инициирования, подготовки, обсуждения и принятия будущего закона чаще всего понимается как законодательный процесс, иногда как законотворческий процесс и крайне редко как законопроектный процесс. При этом термин «законопроектный процесс» не всегда последовательно используется даже в тех документах, которые непосредственно регулируют законодательные процедуры в представительных органах государственной власти. И это несмотря на то, что вся деятельность всех участников общественных отношений по разработке будущего закона и по переводу проекта закона в действующий закон связана именно только с проектом закона, а не с законом как действующим и обладающим юридической силой нормативно-правовым актом. Очевидно, что если принять за основу определения наименования всех отношений, составляющих содержание деятельности всех участников законопроизводящего процесса, предмет их усилий, каким является законопроект до тех пор, пока он, наконец, не получит статус собственно закона, то есть приобретет юридическую силу и начнет действовать, то единственно правильным наименованием можно признать только термин «законодательный процесс». [22, с. 61].

Если взять совокупность законодательных актов за определенный период времени и выявить их политическую направленность, то можно определить так называемую правотворческую политику. Правотворческую политику нельзя отождествлять с правотворчеством. Правотворческая политика определяется как деятельность по формированию и управлению правотворческим процессом. Такая деятельность носит осознанный, рационально-волевой характер, следовательно, в её основе должна лежать определенная концепция, предполагающая представление о целях правотворческого процесса и методах воздействия на него. Она должна быть направлена на совершенствование системы правовых средств, формирование субъективной системы законодательства.

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

Законодательная политика несомненно должна соответствовать экономической и социальной политике, так как переводит на язык права потребности общественной жизни. В тоже время в связи с появлением в обществе групп населения, каждая из которых оценивает реальность со своей собственной точки зрения, не так просто определить: какими должны быть социальные цели и средства их достижения; как этими группами будет воспринят закон или иной нормативно-правовой акт. Практически любая попытка с помощью закона решить ту или иную социальную проблему представляет собой медаль, имеющую обратную сторону. Государство должно нести ответственность за проведение любого социального эксперимента и быть подконтрольно в проведении своей политики гражданскому обществу. Совершенствование механизма согласования воли государства и народа при формировании правотворческих решений является одной из задач правовторческой политики. Гражданское общество должно более активно влиять на процесс подготовки законопроектов. Гласность и демократизм - это принципы на которых должен строиться процесс законотворчества. [16, с. 141-142].

2.2 Законодательная техника

Прежде чем раскрыть понятие законодательной техники, следует подчеркнуть, что оно напрямую связано с законотворчеством. Законотворческий процесс является частью правотворчества, его видом. Законотворчеству присущи многие черты единого правотворческого процесса.

Важной частью законотворческого процесса является формирование закона, предельно лаконичное и точное формулирование его содержания. Здесь в действие вводится такой исторически оправдавший себя инструмент, как законодательная техника. Она позволяет законотворческой системе разработать и принять наиболее эффективный, иногда оптимальный вариант закона. Законодательная техника имеет свои общие закономерности, получившие общее признание в зарубежной и отечественной теории законотворчества и закона.

Законодательная техника – это система правил и приемов наиболее рациональной организации и логически последовательного формирования законов (и подзаконных актов) в соответствии с их сущностью и содержанием.

В процессе подготовки и принятия правотворческого решения (общего и частного (принципиальную роль играет получение и анализ релевантной информации, отражающие самые различные общественные отношения. С позиции теории принятия решений правотворчество – это процесс целесообразного преобразования исходной информации, когда первичная юридическая, экономическая, социальная, политическая информация преобразуется в правовую – правовые нормы и институты.

Необходимой информацией должен быть обеспечен каждый элемент концепции нормативного правового акта. Используемая информация делиться на две большие группы: 1) нормативная информация (сведения о нормах); 2) социально-правовая информация (сведения о социальных процессах).

В последнее время информационные процессы в сфере правотворчества стали объектом правового регулирования. Закреплен термин «информация, необходимая для ведения законопроектных работ».

Задача информационного обеспечения правотворческой деятельности Российской Федерации в полной мере не решена. Предстоит еще не мало сделать. В частности, необходимо проведение следующих мероприятий;

оптимизация доступа законодательных и иных правотворческих органов к правовой информации зарубежных государств;

активизация процесса участия Министерства юстиции РФ в создании мировой информационной системы нормативных правовых актов;

продолжение работы по кооперации информационных систем Федерального Собрания и парламентов мира.

В рамках указанной тенденции встает проблема создания интеллектуальных компьютерных систем, способных моделировать процессы принятия решений.

В информационно развитых странах уже создано несколько десятков таких систем, способных решать некоторые формализуемые задачи правотворчества. Разрыв между уровнем Российской Федерации в решении данной проблемы и другими странами огромен. В сфере методов искусственного интеллекта возможно решение следующих задач правотворчества: 1) создание интеллектуальных информационно-поисковых систем, 2) автоматизированный анализ нормативных актов.[17, с. 16, 18].

Завершая рассмотрение законодательной техники, видимо, следует отметить, что куда правильнее говорить о юридической технике. При этом особый акцент необходимо сделать на том, что юридическая техника – это система правил и приемов, используемых при подготовке, формировании и опубликовании не только законов, но и вообще нормативно-правовых актов различной юридической силы. Следует также акцентировать внимание на том, что большая часть юридической техники состоит из деловых обыкновений. Мечтой юристов всего мира остается создание стройных правовых основ юридической техники международного и отечественного права.

2.3 Практика Российского правотворчества и правотворчество в субъектах Российской Федерации

Законодательная деятельность в целом – от планирования подготовки проектов нормативно – правовых актов до введения их в действие – при всей её значимости в системе государственного управления не может считаться самодостаточной. Действенность любого закона, достижения результата, на который рассчитан закон, однозначно гарантированы быть не могут. Исполнение нормативных правовых актов не обеспечивается универсально. Всякая норма не может быть внедрена исключительно посредством государственного законотворческого механизма. При реализации нормативных правовых актов включаются «попутные» механизмы, которые способны заблокировать, либо, наоборот, обеспечить беспрепятственное их исполнение. Это, например, их материальная обеспеченность, экономическая целесообразность, нравственная обоснованность и др. Учет «помогающих» и «препятствующих» реализации будущего закона условий в процессе подготовки законопроекта – обязательный элемент формирования законодательного регулирования. Поэтому «отслеживать» действенность, анализировать и оценивать состояние федерального законодательства в целом – необходимое условие для нормальной организации последующей правотворческой работы, поскольку анализ существующего состояния законодательства позволяет делать прогнозы относительно его динамики, намечать пути развития. [13, с. 19-20].

Законодательный процесс в субъектах Федерации является разновидностью правотворческого процесса и представляет собой систему процедур, последовательно осуществляемых органами государственной власти и связанных с рассмотрением законопроектов, их опубликованием и вступлением в силу.

Как известно, федеральная Конституция закрепляет общие принципы и отдельные формы нормотворчества субъектов Федерации. Наиболее часто используемыми источниками и ориентирами нормотворчества субъекта Федерации являются Федеральные конституционные и федеральные законы.

Федеральный закон от 06 октября 1999г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [7] определил круг вопросов по которым законодательные органы субъектов РФ принимают законы и постановления. Этот перечень не является исчерпывающим, так как в указанном законе отмечается, что законодательный орган субъекта вправе регулировать и иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и законами субъекта к его ведению и полномочиям.

Если взять различные уровни правовой политики и в связи с этим – проблемы взаимосвязи и взаимодействия федеральной и региональной политики, следует обратить внимание на то, что в российской, равно как и в любой другой федерации, в силу ее природы и характера именно как федерации, где ее субъекты, будучи относительно самостоятельными образованиями, формируют в то же время, взаимодействуя между собой, единое, целое государственное образование, федеральная правовая политика не может создаваться, существовать и реализовываться изолированно, вне связи и взаимодействия с региональной правовой политикой, проводимой каждым субъектом федерации на своем уровне.

Как показывает опыт существования и деятельности в правовой сфере различных федераций, федеральная правовая политика, несмотря на то, что она формируется и осуществляется при прямом участии и содействии субъектов федерации, тем не менее является вполне самостоятельным, определяющим по отношению к ним федеральным феноменом, имеющим свои собственные федеральные цели и приоритеты, свои формы выражения и задачи.

В свою очередь региональная правовая политика, формируемая и проводимая на уровне субъектов федерации, выступает как относительно самостоятельное явление по отношению к федеральной правовой политике, существующее и функционирующее, однако, в ее рамках и на ее основе. Степень самостоятельности региональной правовой политики, а в месте с тем и характер региональных юридических актов определяются уровнем самостоятельности самих регионов – субъектов федерации, характером их отношений в целом, точнее – с центром управления федерацией. [19, с. 72].

В принципе процедура подготовки и принятия нормативных правовых актов субъектов Федерации соответствует аналогичной процедуре на федеральном уровне. Принятию какого-либо нормативно-правового акта предшествует включение проекта акта в план законопроектных работ органа государственной власти субъекта Федерации. При этом определяются приоритетные, первоочередные, законопроекты, скорое принятие которых имеет важное значение для социального, экономического и культурного развития субъекта Федерации. Однако составление подобного рода планов не исключает возможности внепланового рассмотрения законопроектов. При составлении плана законопроектных работ, как правило, учитывается мнение всех заинтересованных органов, научных и иных учреждений, граждан и их объединений.

Что касается участия субъекта Федерации в федеральном законодательном процессе, следует отметить следующее. Наделение субъектов Федерации в лице их представительных органов правом законодательной инициативы позволяет им действенно реагировать на ту или иную ситуацию, складывающуюся в стране, и в определенном смысле управлять ею.

Однако если посмотреть, сколько законопроектов направляется в Госдуму из субъектов Федерации, картина окажется довольно мрачной. С места прибывает ничтожная часть законодательных предложений. Причем, не смотря на рост их количества. Если в 2003 году было подано 386 законопроектов, то в прошлом – уже 562. Сколько из проектов дошло до законов, видно из вышеприведенных цифр. В целом за последние 12 лет реализовано только 4,5 процента предложений, поступивших из региональных парламентов. Одной из причин того, что к жизни пробивается так мало законодательных инициатив, и едва ли не главной, называется неэффективное финансирование законотворческого процесса. В доказательство тому проводится параллель: чем беспечней законодательный орган, тем заметнее отдача. Например, лидерами по числу законодательных инициатив, внесенных в Госдуму нынешнего созыва, являются Московская областная Дума, Московская городская Дума и Законодательное Собрание Краснодарского края. В их активе по пять законов. [25, с. 12].

К сожалению, в настоящее время субъект Российской Федерации не в полной мере реализует свое право на участие в федеральном правотворчестве. Ни в конституции РФ ни в регламентах Палат Федерального собрания РФ, не говоря уже о нормативных правовых актах субъектов РФ, нет четкой регламентации порядка участия субъектов РФ в осуществлении права законодательной инициативы на федеральном уровне. Как следствие – остаточно еще сохраняется тенденция децентрализации правового регулирования, когда субъект Федерации стремится в первую очередь издавать свои собственные законы и иные нормативные правовые акты.

Издаваемые в субъектах РФ акты управления являются важнейшим средством реализации целей и задач публичной администрации. Посредством издания таких актов органы исполнительной власти добиваются надлежащего функционирования всей системы государственного и муниципального управления. Акты управления представляют собой основную юридическую форму, через которую органы и должностные лица исполнительной власти реализуют свои властные полномочия, обеспечивают претворение в жизнь требований федеральных законов и законов субъектов РФ, указов Президента и постановлений Правительства России.

Особое место среди актов управления, принимаемых в субъектах РФ, занимают нормативно-правовые акты, издание которых во всех случаях влечет установление, закрепление или отмену юридических норм, направленных на регулирование управленческих, имущественных, земельных и иных отношений. Являясь самыми многочисленными источниками права, они обеспечивают конкретизацию законов в сфере управления, которая обусловлена территориально-географическим многообразием страны, пробельностью законодательных актов, недостаточно высоким профессионализмом государственных и муниципальных служащих. Не менее значимо и то, что по сравнению с законами нормативные акты управления способны обеспечить более оперативное реагирование на динамику потребностей правового регулирования, которая объективно предполагает наличие в системе средств нормативно-правового регулирования не только законодательных, но и подзаконных актов. Именно за счет издания последних органы и должностные лица исполнительной власти в состоянии добиваться адекватного учета происходящих в сфере управления изменений. [20, с. 4].

Активными формами участия субъектов в федеральном правотворчестве могли бы стать выступления представителей субъектов Федерации при обсуждении законопроекта на заседании Государственной Думы, а также совместная законодательная инициатива, реализуемая сразу несколькими субъектами Федерации. Она направлена на решение какой то общей задачи и тем самым обеспечивает определенную гармонизацию российского законодательства. В ходе её осуществления координируются разные интересы, что позволяет более полно отражать в принимаемом законе потребности общественного развития.

Круг лиц и органов, обладающих правом законодательной инициативы, определен для республик в их конституциях, а для других субъектов в их уставах.

Основной формой проявления права законодательной инициативы признается внесение в законодательный орган готового законопроекта. Однако для субъектов Федерации более приемлемой чаще всего оказывается форма законодательного предложения. Во многом это объясняется теми трудностями, с которыми сталкивается при подготовке законопроектов большинство субъектов Федерации из-за недостатка, а порой и полного отсутствия у них квалифицированных кадров.

К тому же такие субъекты Федерации, как края, области, автономные округа, имеют весьма небольшой опыт в осуществлении права законодательной инициативы, поскольку в качестве субъектов этого права признаны недавно.

Однако, как справедливо замечено, интенсивное использование многочисленными субъектами Федерации предоставленного им права создает угрозу переизбытка законодательных инициатив, которая усугубляется их однотипностью, дублированием отдельных положений, мелкотемьем. Подчас наблюдается стремление отдельных регионов переложить на федеральный законодательный орган вопросы, в отношении которых им самим следует принимать необходимые законодательные решения. В качестве одной из мер, способной предупредить подобные явления, следует, пожалуй, назвать оперативный взаимный обмен правовой информацией, содержащей в числе прочих сведения о том, какая именно законодательная инициатива, от какого субъекта Федерации, в какие сроки поступает на рассмотрение Федерального Собрания. [21, с. 18-19].

Законодательные и исполнительные органы субъекта Федерации взаимодействуют между собой в установленных федеральными законами и законами субъекта формах в целях эффективного управления процессами экономического и социального развития субъекта и в интересах его населения. В рамках такого взаимодействия высшее должностное лицо субъекта, органы исполнительной власти направляют принятые ими правовые акты в законодательный (представительный) орган субъекта. Законодательный орган субъекта, в свою очередь, вправе обратиться к высшему областному лицу субъекта, в органы его исполнительной власти с предложением о внесении изменений и дополнений в эти акты либо об их отмене. Он так же может обжаловать указанные акты в судебном порядке.

Конечно, проходит не мало времени, чтобы подготовленный проект соответствующего документа субъекта Федерации был направлен и обсужден в законодательном (представительном) органе и его комиссии, прежде чем мог быть принят в качестве закона или другого акта.

Законодательный процесс является формально юридическим выражением законотворческой функции государства. Он «отвечает» за технологию создания закона. В результате последовательной реализации составляющих его процедур в правовой сфере начинает действовать новый закон – нормативный акт, создающий, изменяющий или отменяющий нормы права, а значит, влияющий на массовое правосознание общества. [18, с. 20-22].

3. Проблемы и перспективы правотворчества

3.1 Проблемы правотворчества

Российское законодательство страдает проблемами, в нем много разночтений, несогласованностей, юридических коллизий на разных уровнях и в разных формах. Основные причины такого положения заключаются в непоследовательности и бессистемности правовой политики, отсутствии четко обозначенных приоритетов. Это, в свою очередь, проявляется в импульсивности законодательства, бессистемности законотворческих работ.

С качеством законотворчества, подготовкой нормативных актов связан принцип профессионализма правотворчества. К такого рода деятельности должны привлекаться специалисты, обладающими глубокими правовыми знаниями и опытом в моделировании законопроектов, - юристы, политологи, социологи, другие специалисты. Законодатели, к сожалению, не всегда имеют такие знания. Это также пагубно сказывается на возможности эффективного контроля правотворческих инициатив, исходящих от исполнительной власти, иных субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, а также становится причиной принятия законов, преследующих латентные цели. Независимая научная экспертиза, указание размеров и источников финансирования разработки законопроекта, сведения об их авторах позволили бы избежать многих ошибок при осуществлении правотворческой деятельности. [16, с. 143].

Независимо от усилий науки, законодатель обязан и сам предпринимать определенные меры, чтобы исключить собственные ошибки не через продолжительное время после издания акта, а еще во время правотворческого процесса. Он обязан институционализировать наблюдение за действием законов, чтобы вовремя подготовить их корректировку. Для подготовки этой институционализации наука может предложить методологический и фактологический материал, но она не в силах заменить саму институционализацию. Отсюда вывод: правотворческим органам следовало бы прежде всего (даже прежде чем заниматься подготовкой нормативных правовых актов) начать вести наблюдение за действием существующих законов (или же за отсутствием такового действия). Дать информацию об эффективности законов, об их влиянии на волю и сознание людей – значит во многом предопределить успех будущих правовых актов. В большой степени это имеет место или. точнее, должно иметь место в области управленческих решений, нормы которых правительство и ведомства сами издают и сами исполняют или следят за их исполнением.

При анализе вопроса о социальной действенности закона предполагается выяснение прежде всего того, соблюдаются ли его нормы теми ответственными лицами, которым адресован этот закон. При этом очевидно, что причины неэффективности закона часто следует искать в нем самом: закон не может достичь преследуемой цели из-за своей ложной установки. Уже в этой взаимосвязи целесообразно не терять из виду тот факт, что сознательное или несознательное несоблюдение закона лицами, которым он адресован, является лишь одной из многих причин того, что закон не достигает своей цели.

Определенные противоречия, и даже нарушения можно усмотреть, к примеру, в следующей ситуации. Как известно нотариальная деятельность осуществляется на платной основе. Нотариусам оплачивается совершение нотариальных действий. В соответствии со ст. 333.38 Налогового кодекса РФ (части второй) [3] существует целый перечень лиц, которые от уплаты пошлины за совершение некоторых нотариальных действий освобождаются полностью или частично. Многие нотариусы с такой постановкой вопроса не согласны, ведь в соответствии со ст. 37 Конституции РФ каждый имеет право за вознаграждение за труд, и поэтому требуют оплаты от лиц, которые от этой оплаты освобождены Налоговым кодексом РФ. Возникает правовая делема: либо нарушаются права нотариусов, либо права лиц к ним обратившихся.

Полнокровные исследования статистической повторяемости нарушений закона имеются лишь в уголовном праве, хотя этот вопрос представляет интерес и для других отраслей права.

При исследовании условий и причин фактического бездействия норм закона следует проводить различие между индивидуально технологическим, социально-психологическим и государственно-организационным факторами. Эта классификация имеет прагматическую ценность, так как позволяет творцу права лучше видеть, какие условия он должен закрепить нормативно, чтобы его воля нашла воплощение в поведении адресатов закона.

В интересах фактической действенности права общественная система должна давать некий простор для «нормальных» инстинктов, для «естественного эгоизма». Нельзя предъявлять чрезмерно высокие требования к индивидуумам, требуя от них отдачи, никак и ничем её не компенсируя.

Нормативный акт становится эффективным тогда, когда становится прогнозируемым коллективное поведение в определенной ситуации. Если у места производства строительных работ на автотрассе установлено ограничение скорости до 60 км в час, то целые колонны машин проезжают мимо со скоростью 100 км в час, и тот кто хочет придерживаться предписанной нормы, сразу же получит неодобрительные световые и звуковые сигналы со стороны водителей машин, следующих за ним. Таким образом, группа адресатов установленного запрета может стихийно развивать «антинормы», обязательность которых в соответствующей ситуации окажется сильнее, чем официальные предписания. Коллективный деликт, как правило, пересиливает силу государственных запретов, поскольку наказание возможно всегда еще лишь выборочно.

Есть еще одна совершенно нерешенная проблема. Она заключается в том, что во всех государственно-правовых сферах идет перемещение власти от одной структуры к другой и фактическая компетенция органов редко согласуется с той, которая определена в ходе правотворчества.

Встречаются в практике и социально недейственные законы, не достигающие своей цели по той причине, что сам законодатель в большинстве таких случаев, руководствуясь политическими мотивами, создает лишь иллюзию желания достигнуть законной цели или преследует эту цель вопреки своей воле.

Существуют еще и компромиссные законы, они возникают в зависимости от обстоятельств как результат незавершенной борьбы политических сил. Сторонникам закона удалось добиться его принятия, противникам – предотвратить оснащение закона действенными санкциями. Такие процессы можно часто наблюдать в сфере экономического законодательства.

Не исключено, что за частую правотворческий орган мало заботит эффективность издаваемых им законов, действия лиц, которым он адресует нормы. При анализе правотворческой практики создается впечатление, что посредством законодательного акта он часто лишь освобождает себя от политического бремени. Грубо говоря нормотворческий орган не столько стремится к разрешению дела, сколько хочет «спихнуть» его, проявляя полное безразличие к тому, в какой степени принятый законодательный акт окажется эффективным.

В связи с вопросами эффективности правовых норм актуальны проблемы качества законов и корректировки нормативных актов.

Если проанализировать работу Федерального собрания России за последние годы, станет ясно: новых законов принимается меньше в сравнении с числом изменений и дополнений, вносимых в действующие законы. Напрашивается вывод, что законодатель пристально наблюдает за действием законов, тщательно регистрирует результаты наблюдения и вовремя вносит изменения в принятые ранее законы. Но этот вывод будет ошибочным. В действительности изменения законов происходит в подавляющем большинстве случаев так же неконтролируемо и спонтанно, как и принятие самих первоначальных законов. Внесение изменений в законы происходит на основе тех же проблемных импульсов, которые ранее вызвали к действию подлежащий изменению закон. Недостает обобщения практики, не учитывается критика со стороны лиц, на которых закон распространяет свое действие. Более внимательное и систематическое наблюдение за действием законов, связанное с предоставлением обратной информации от правоприменительных органов в учреждении, занимающееся подготовкой законодательства, не только повысило бы качество и эффективность законов, но одновременно и способствовало бы решению целого ряда сложных проблем, обременяющих сегодня законодателя. Обилие изменений, вносимых в законы, быстрая замена принятых норм затрудняют информирование тех, кому законы адресованы.

Основные качества законодательства находятся в тесной связи с продолжительностью действия законов, с их надежностью. Нормативный акт, который действует лишь один день и затем подвергается изменению, не может выполнять возложенные на него функции, даже если он издан легитимной правотворческой властью. Из области правового регулирования должно быть исключено все сиюминутное. «Текущим образом» приспосабливающийся законодатель не выполнит свою задачу. Если социальные акты определяют правотворчество напрямую, без необходимого рассмотрения анализа и учета критики, та само правотворчество становится излишним.

Требование пристального наблюдения за действиями законов, централизованной регистрации и использования результатов этого наблюдения привело бы в случае его осуществления не к более частым изменениям законов, а, напротив, к более стабильным законам. Кто не задумываясь принимает решения и действует, вынужден чаще менять свои решения и действия, чем тот, кто все обдумывает заранее и основательно. И в плане нормативной информации, и в плане юридической техники это только бы упростило, а не усложнило само правотворчество.

В этой связи мониторинг действующего законодательства становится не просто очередным модным новшеством, а велением времени, мерой, позволяющей установить устойчивую связь между законодательной деятельностью и её конечными результатами. Это позволит совершенствовать и развивать российское законодательство, сформировать адекватную концепцию законодательного обеспечения политики государства.

Всякая деятельность бессмысленна, если она не приносит желаемого эффекта. Поэтому всегда актуален контроль за эффективностью правовых актов и, соответственно, за эффективностью правотворческой деятельности. Юридическая и социальная эффективность не могут быть отождествлены, но и не могут быть изолированы друг от друга настолько, чтобы их критерии не пересекались. Теория правотворчества будет бесплодной, если не определить критерии её эффективности. [14, с. 87-97].

3.2 Перспективы и развитие правотворчества

Процесс преобразования российского общества находит свое отражение в функционировании многих закономерностей социально-правового характера. Одновременно с формированием новых социально-экономических, политических и духовных предпосылок построения российского правового государства обновляется и содержание нормативного материала, видоизменяются тенденции его совершенствования и развития.

Это необходимость строгого обеспечения верховенства закона во всех сферах жизни общества; специализация, унификация, интенсификация законодательства: противоречивость и конкурентоспособность его структур; увеличение массива технико-юридических предписаний. Указанные тенденции условно можно разделить на три большие группы. К первой группе относятся: всесторонне усиление законодательного приоритета, интенсификация и стремление к стабильности. Ко второй – специализация законодательства с её различными формами проявления: дифференциацией, конкретизацией, детализацией. В третью группу входят правовая унификация и сопутствующие ей процессы: интеграция, генерализация, универсализация, издание комплексных нормативных актов.

Центральное место в иерархии этих тенденций принадлежит законодательному приоритету как одному из магистральных путей эффективного обеспечения новой государственной политики в области становления рыночных отношений, всемерной охраны прав и свобод личности.

Проводимое сегодня всесторонне обновление законодательства – своеобразное очищение его от рутины, засоренности и ведомственной урегулированности. Такая реконструкция обусловлена также необходимостью внедрения новых методов в управление народным хозяйством, реформированием государственно-властных структур. Углубление специализации социально-экономических процессов увеличивает фон правовых изменений и способствует принятию важнейших законодательных актов в областях, которые ранее не охватывались правовым воздействием. Ценность закона начинает повышаться прямо пропорционально его истинной роли в жизни общества и выводит тенденцию его верховенства на передний план среди других направлений. Однако уровень социальной отдачи данной тенденции всецело зависит от успешного функционирования всей совокупности «соподчиненных» закономерностей. Именно они наиболее полно раскрывают её содержание, юридическую природу, формы проявления и т.д.

Интенсификация законодательства как одна из характерных черт его современного развития способствует тому, что юридически правильное, всестороннее урегулирование общественных отношений осуществляется и за счет издания новых нормативных актов, и путем повышения качества, эффективности действующего законодательства, усиления его научной обоснованности. Процесс интенсификации направлен на максимальное использование внутренних «ресурсов» имеющегося законодательного массива.

С процессом интенсификации законодательства взаимодействует тенденция укрепления его стабильности, без которой оно не может существовать как постоянная система регулирования общественных отношений. Сегодня очень высоко ценится именно это свойство как своеобразная правовая гарантия прочности выбранного государством курса, перспективности регламентируемых отношений. Стабилизация призвана снять напряжение в межреспубликанских взаимосвязях, ослабить внутренние противоречия.

Стабильность законодательства обеспечивается наличием ряда факторов, которые можно условно разделить на материальные и специальные юридические. К материальным факторам относятся: устойчивость социально-экономических, государственно-политических и национальных взаимосвязей; своевременное законодательное реагирование на важнейшие социальные процессы с учетом перспективности характера их развития; объективность и обоснованность целей экономических преобразований; прогнозирование необходимости юридического опосредования той или иной общественной сферы в будущем.

Специальные юридические факторы включают в себя следующие условия: соответствие текущего законодательства Конституции РФ; издание и функционирование подзаконных нормативных актов на основе и во исполнение закона; высокий уровень правовой интенсификации; совершенство законодательной техники; юридически грамотное, активное использование принятого нормативного акта.

Быстрые темпы социально-экономических преобразований обуславливают динамизм нормативного регулирования общественных отношений, учет своеобразия и специфики их различных сторон и граней. Эти задачи успешно выполняет интенсивно развивающаяся в российском законодательстве тенденция его специализации. Цель её заключается в том, чтобы юридически полнее охватить всевозможные изменения и новизну общественных процессов, сообразоваться с особенностями их проявления в тех или иных социальных сферах, определить качественный уровень таких преобразований.

Сегодня специализация охватывает весь правовой массив и воздействует как на форму, так и на содержание законодательства, где обозначились следующие его виды: предметная (отраслевая), функциональная, региональная и смешанная. Каждая разновидность очерчивает определенный срез в системе законодательства, по-своему воздействуя на его содержание и структуру. И чем точнее получают в юридических предписаниях и нормативных актах отражение процесса и результат специализации, тем выше их истинность и эффективнее реализация.

Помимо саморазвития и самовыражения специализация законодательства оказывает положительное воздействие и на другие его тенденции. Так, процессу стабильности она придает свойство гибкости, делает его динамичнее. Посредством своей вертикальной направленности специализация обеспечивает интенсификации полновесную «рабочую нагрузку», способствует оптимальной, качественной отдаче содержания определенного нормативно-правового акта. Процесс специализации охватывает своим влиянием весь пласт правовой системы: правотворчество, правоотношения, юридическую ответственность, правоприменительную практику и т.д.

Унификация законодательства – противоположная специализации тенденция, значение которой состоит в аккумулировании однотипных предписаний и создании юридических актов, которые упрощали бы законодательство, делая его доступным и единообразным. При помощи унификации преодолевается несогласованность в структуре механизма правового воздействия, устраняется его перенасыщенность, ликвидируется неоправданная разобщенность и несогласованность в правоприменении. Вот почему унификация является одним из эффективных путей борьбы с чрезмерной сложностью законодательного урегулирования в различных сферах.

И хотя унификация выступает как антипод специализации, эти два явления тесно связаны между собой и образуют главные направления процесса прогрессивного развития всей системы современного законодательства. Подвижность её границ в известной мере влияет на качественно состояние и эффективность регламентационного механизма, в котором подчас сталкиваются противоположные тенденции. В основе этих противоположностей лежат диалектические противоречия как социально-экономического, так и правового характера.

Таким образом, современные тенденции развития российского законодательства представляют собой сложную и довольно противоречивую систему различных его направлений по урегулированию многогранных общественных отношений. [10, 425-429].

Заключение

Итак, подведем итоги.

В своей курсовой работе я постарался максимально полно разобраться в понятии «правотворчество», в его основных принципах и видах, проблемах и перспективах.

Можно сделать однозначный вывод о том, что правотворчество в Российской Федерации все еще находится в стадии своего становления. Хотя справедливости ради надо заметить, что в стадии завершающей. Разумеется это не значит, что когда стадия становления завершится, правотворчество будет прекращено. Речь идет о другом. Завершается стадия становления основ, постулатов Российского права. Уже приняты практически все кодексы, а в принятые ранее кодексы внесены существенные поправки, которые по всей видимости принципиально уже не изменятся. Практически завершена реформа ветвей власти, в первую очередь исполнительной и судебной. В этом направлении принят ряд основополагающих законов. Сформированы министерства и ведомства, разграничены полномочия между Федеральным центром и субъектами Федерации, а также между субъектами Федерации и органами местного самоуправления. В полную силу работает судебная система, в частности арбитражные суды.

В целом нынешнюю ситуацию в области права и правотворчества, я бы охарактеризовал как переход от системы поиска и реформ, к системе накопления и оптимизации.

Разумеется Российской Федерации предстоит еще достаточно долгий путь к построению правового государства в полном смысле этого слова. Однако уже сейчас относительно стабильная правовая и социально экономическая ситуация в стране дает о себе знать.

Уже сейчас не редкость случаи, когда рядовые граждане выигрывают дела в судах у Российской Федерации. В частности семья Орловых добилась в Конституционном суде Российской Федерации отмены одного из пунктов Федерального Закона «О введении в действие Жилищного кодекса РФ», который наложил запрет на приватизацию с 01.03.2005г. жилья. [9]. Подобные решения Конституционного Суда говорят не только о правовой активности отдельных граждан, но и о том, что правотворческая система государства предполагает исправление ошибок правовых актах федерального уровня обычным гражданином.

В продолжение темы хочу остановиться еще на одном важном моменте. Государство наметило, вернее даже определило, направление правотворческой политики. В первую очередь это выражается в ставшем уже традицией, ежегодном Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ. [8]. Тот факт, что этот документ адресован именно Федеральному собранию, говорит о том, что он призван определить именно правотворческую политику государства используя правотворчество как инструмент.

Прогресс безусловно на лицо, однако не стоит забывать и том, что у любой медали две стороны. Столь бурное развитие права на фоне относительной стабильности принесло свои результаты, однако я вижу как минимум два неоднозначных вопроса, которые у многих вызывают сомнения.

Во первых, многие из тех кому эти законы адресованы, просто не успевают их выполнять. Требования закона зачастую выше возможностей их исполнителя. В этой связи, через какое то время, закон становится условно исполняемым. Возьмем для примера актуальную и очень наболевшую тему – дороги в наших населенных пунктах. Согласно Федеральному Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [4, абз. 5, п. 1, ст. 14] обязанности по строительству, содержанию и ремонту дорог возложены на местные администрации. На них же ложится и ответственность за несоблюдение правил содержания и ремонта этих дорог. [2, ст. 12.34.]. На бумаге законодатель вроде бы предусмотрел кто, что и как должен делать, и какая ответственность предусмотрена за нарушение этих требований. Однако не предусмотрел где брать для этого деньги. Не для кого не секрет, что капитальный ремонт только центральных улиц небольшого поселка может обойтись в сумму, превышающую его годовой бюджет. В результате автомобилисты и пешеходы страдают от плохих дорог, местные чиновники страдают от назойливых надзорных органов, а вопрос не решается по одной простой причине. Законодатель не хочет обременять себя финансированием, так как автоматически возьмет на себя часть ответственности. К счастью в этом, как и во многих других вопросах, благодаря целенаправленной правотворческой политике наметились положительные сдвиги.

Во вторых государство все дальше уходит от ответственности перед своими гражданами. Предоставив человеку практически полную свободу, оно вместе с тем оставляет его один на один с его проблемами. Если права человека ущемлены или нарушены, государство предпочитает оставаться в стороне. У человека есть право защищать свои права и законные интересы в суде. Вмешательство же государства в подобных ситуациях носит, как правило, политический характер.

Еще один вывод, который мне хотелось бы сделать, касается информации и информатизации. Не для кого не секрет, что в России правовая активность населения относительно невысока. Люди десятилетиями живут в квартирах с плохим отоплением и водоснабжением, без ремонта и обслуживания и при этом никуда не обращаются. Водитель, которого остановил сотрудник ГАИ практически всегда готов решить вопрос «на месте», человек попавший в больницу сам оплачивает свое лечение. Такая же ситуация при трудоустройстве на хорошую работу, при поступлении в престижный ВУЗ и многих других случаях. Разумеется, решить эти проблемы можно только морально-нравственным воспитанием общества. Но начать, на мой взгляд, нужно с правового воспитания. И тут на первое место выходит именно информатизация общества. Люди зачастую не знают своих прав, не умеют их отстаивать, не знают куда обращаться.

В этом направлении государство сделало огромный шаг вперед. Конституция отменила цензуру. Принят важный на мой взгляд Федеральный Закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [5], получили широчайшее распространение правовые информационные системы «Консультант», «Гарант» и другие. Правовая информация стала доступной. Сегодня обычный гражданин вполне может чувствовать себя на равных со специалистом того или иного органа или службы.

Разумеется, правотворчество в России переживает не самые легкие времена. Но этот этап проходили практически все развитые страны. Уже сейчас можно с уверенностью сказать, что при условии стабильности, через несколько лет Россия выйдет на качественно новый правовой и социально-экономический уровень не в последнюю очередь благодаря целенаправленной правотворческой политике и эффективному правотворчеству.

К сожалению, предусмотреть все нельзя, поэтому, как будет развиваться Российское государство и право, покажет только время.

Список источников и литературы

1.Конституция Российской Федерации.

2.Кодекс об административных правонарушениях от 30.12.2001г. №195-ФЗ

3.Налоговый кодекс Российской Федерации часть вторая) от 05.08.2000г. №117-ФЗ.

4.Федеральный Закон от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

5.Федеральный Закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006г. №149-ФЗ.

6.Федеральный Закон от 14.06.1994г. №5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, актов палат Федерального Собрания».

7.Федеральный Закон от 06.10.1999г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

8.Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ от 26.04.2007г.

9.Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2006г. №6-п.

Специальная литература

10.Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М.: ЮРИСТ, 2001. С. – 412-429.

11.Теория государства и права: Учебник / Р. Х. Макуев. – Москва-Орел: Изд-во ОРАГС, 2005.

12.Теория государства и права в вопросах и ответах: Учебно-методическое пособие /Малько А.В. – М.: ЮРИСТ, 2006.

13.Юртаева, Е. А. Закон о нормативно правовых актах и практика Российского правотворчества // Журнал Российского права. – 2006.- № 5. – С. 12-22.

14.Шувалов, И. И. Проблема эффективности правотворчества // Журнал Российского права. – 2005.- № 4. – С. 87-97.

15.Абрамова, А.И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования // Журнал Российского права. – 200. - №2. – С. 14-22.

16.Понятие и приоритеты Российской правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. – 2006. - № 2. – С. 141-146.

17.Некоторые аспекты развития правотворчества в современной России // Правовая политика и правовая жизнь. – 2006. - №1. – С. 6-18.

18.Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2006. - №5. –С. 20-22.

19.Марченко, М.Н. Правовая политика современной России и региональное правотворчество // Образование и общество. – 2007. - № 1. – С. 71-75.

20.Гулягин, А.Ю. Обеспечение законности нормативных правовых актов управления, издаваемых в субъектах Российской Федерации // Правоведение. – 2006. - №6. – С. 4-9.

21.Лебедев, В.А. Реализация права законодательной инициативы субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2006. - №5. – С. 18-20.

22.Югов, А.А. К вопросу о современном понимании законопроектного процесса в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. – 2006. - №3. – С. 60-61.

23.Затонский, В.А. Правовая инициатива – мощный фактор прогресса. Право на инициативу и его обеспечение. // Конституционное и муниципальное право. – 2006. - №5. – С. 15-18.

24.Арзомасов, Ю.Г. Ведомственное нормотворчество как тип юридической деятельности // Государство и право. – 2006. - №9. – С. 11-17.

25.Российская Федерация сегодня. – 2007. - №5. – С. 12-13.