ПЛАН.

Стр.

Введение.

1. Понятие юридической практики.
2. Структура юридической практики.
3. Виды юридической практики.
4. Функции юридической практики.
5. Задачи и проблемы юридической практики в области законотворчества.
   1. Понятие законотворчества.
   2. Стадии и структура правотворческого процесса.
   3. Законотворческий процесс.
   4. Федеральное законотворчество: некоторые тенденции развития.
   5. Проблемы регионального правотворчества.
   6. Законотворчество в сфере Internet.
6. Основные тенденции развития Российской правовой системы на рубеже

тысячелетий.

Заключение.

Список использованной литературы.**Введение.**

Сгруппировав существующие в правоведении взгляды на понятие юридической практики, можно выделить три их группы. Одни авторы отождествляют практику с юридической деятельностью (И. Я. Дюрягин, В. П. Казимирчук, Ю. И. Гревцов). Вторая группа авторов, стремясь отграничить юридическую практику от юридической деятельности и представить ее в качестве относительно самостоятельного явления, отно­сит к ней лишь определенные итоги, объективирован­ный опыт правовой деятельности (С. С. Алексеев, С. И. Вильнянский и др.). И, наконец, третья пози­ция, которая представляется наиболее предпочтитель­ной, — когда любой вид юридической практики рассматривается в неразрывном единстве правовой деятельности и сформированного на ее основе социаль­но-правового опыта (В. К. Бабаев, В. И. Леушин, В. П. Реутов и др.).

Ошибочность первых двух точек зрения, на мой взгляд, состоит в том, что в первом случае из практики исключается такой ее важный элемент, как юридический опыт, во втором допускается другая крайность — результаты деятельности, объективирован­ный вовне опыт отрываются, противопоставляются самому процессу деятельности и не учитывается тот факт, что практическое преобразование общественной жизни происходит не только с помощью решений и положений, выражающих итоговую сторону юридиче­ской деятельности, но и непосредственно в ходе этой деятельности, при осуществлении организационно-кон­структивных правовых действий и операций.

Что же касается третьей точки зрения, то она позволяет точнее определить природу юридической практики и основные элементы ее структуры, правиль­нее отразить диалектику прошлой (ретроспективной), настоящей (актуальной) и предстоящей юридической деятельности, понять значение социально-правового опыта в механизме правового регулирования. Этот опыт как важнейший компонент практики представляет собой коллективную, надиндивидуальную социально-правовую память, обеспечивающую накопление, систе­матизацию, хранение и передачу информации (знаний, умений, оценок, подходов и т.д.), позволяющую фиксировать и в определенной степени воссоздавать весь процесс деятельности или отдельные его фрагмен­ты. Без социально-правового опыта (памяти) невоз­можны эффективное правотворчество и толкование, конкретизация и правоприменение, систематизация и восполнение пробелов в праве.

На основании такого подхода к определению юридической практики я и попытаюсь рассмотреть в данной курсовой работе ее отдельные аспекты.

**1. ПОНЯТИЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ.**

Если говорить кратко, то *юридиче­ская практика —* это *деятельность компетентных субъектов по изданию (толкованию, применению и т.п.) юридических предписаний, взятая в единстве с накоп­ленным социально-правовым опытом.*

Характеризуя юридическую практику, необходимо иметь в виду следующее.

1. Ей как одной из основных разновидностей социально-исторической практики свойственны черты, присущие любой практике. Однако вовлеченная в правовую систему общества, в процесс правового регулирования, социальная практика получает некоторые новые, в частности юридические, качества, позволяю­щие рассматривать ее как относительно самостоятель­ный тип практики.
2. При этом действия субъектов и участников юридической практики, использование ими определен­ных средств и методов, способы оформления вынесен­ных решений и закрепление накопленного опыта урегулированы, упорядочены правовыми нормами и иными юридическими предписаниями. Тем самым ограничивается субъективизм и волюнтаризм участни­ков, обеспечивается ее стабильность.
3. Юридическая практика образует существенную часть культуры общества. Изучение, например, матери­алов юридической практики Древнего Рима (законов, судебных решений и т.д.) дает представление не только о тех или иных конкретных правовых ситуациях, но и об экономике и политике этой страны в разные периоды ее развития, о социальном и правовом положении населения, государственном и общественном устройстве.
4. Без этого вида социальной практики немыслимо возникновение, развитие и функционирование правовой системы общества. Именно она играет существенную интегрирующую роль в указанной системе, связывая в единое целое правовые нормы и индивидуально-конк­ретные предписания, субъективные права и юридиче­ские обязанности, правовые идеи и принимаемые на их основе решения.
5. Она же способствует целенаправленному юриди­ческому изменению общественной жизни. Это достига­ется при помощи издания новых или изменения уже существующих норм права, их толкования и конкрети­зации, использования и применения.
6. Большинство практических действий и вынесен­ных в ходе рассматриваемого вида практики решений требует закрепления в строго определенных официаль­ных актах — документах.
7. Общественная, коллективная природа юридиче­ской практики проявляется в том, что, во-первых, она обусловлена другими типами социальной практики. Во-вторых, любая юридическая деятельность предпола­гает соответствующие формы сотрудничества между ее субъектами и участниками, обмен информацией и результатами. В-третьих, накапливаемый социально-пра­вовой опыт является совокупным продуктом совмест­ной деятельности.
8. В отличие от теоретической (научной) деятель­ности, где вырабатываются гипотезы, идеи, понятия, юридическая практика направлена на объективно-реаль­ное изменение окружающей действительности. Созна­ние, которое опосредует любые практические действия, служит внутренней детерминантой юридической практи­ки. Оно присутствует здесь во внешне выраженном, опредмеченном виде.
9. В процессе юридической практики возникают разнообразные материальные, политические, социальные и иные изменения. К ее особенностям следует отнести то, что она всегда порождает и соответствующие юридические последствия.
10. Юридическая практика в той или иной степени влияет на все стороны жизни общества, способствуя развитию происходящих в нем процессов либо тормозя их. Это методологически важное положение следует иметь в виду при формировании и реализации любых планов и программ экономического, политического, социального и иного переустройства общества. Так, к примеру, задержка с принятием нового Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, а также неудовлетворительная реализация уже принятых нормативных актов значи­тельно замедляют и затрудняют переход страны к нормальным рыночным отношениям.

Анализ отмеченных черт и особенностей юридиче­ской практики показывает, что она занимает относи­тельно самостоятельное место в правовой, системе общества и играет существенную роль в механизме правового регулирования.

**2. СТРУКТУРА ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ**

Под структурой юридической практики понимается такое ее строение, расположение основных элементов и связей, которые обеспечивают ей целостность, сохране­ние объективно необходимых свойств и функций при воздействии на нее разнообразных факторов действи­тельности.

Юридическая практика — образование *полиструктур­ное,* включающее, в частности, логическую, пространст­венную, временную, стохастическую и иные структуры.

Рассмотрение логической структуры позволяет отра­зить взаимосвязи частей и целого, элементов и системы, содержания и формы юридической практики. Последняя, как уже отмечалось, охватывает два основных компонента — юридическую деятельность и социально-правовой опыт. Динамичная сторона практи­ки выражена преимущественно в деятельности, стати­ческая — в правовом опыте. Каждый из этих компонентов также структурирован.

Структурный анализ предполагает исследование юри­дической практики в диалектическом единстве ее содержания и формы. Содержание позволяет раскрыть систему образующих такую практику внутренних свойств и элементов, форма — показать способы организации, существования и внешнего выражения ее содержания.

Конституирующими элементами *содержания юриди­ческой деятельности* выступают ее объекты, субъекты и участники, юридические действия и операции, средства и способы их осуществления, принятые решения и результаты действий.

*Объекты практики —* это то, на что направлены юридические действия и операции ее субъектов и участников. Ими могут быть материальные и немате­риальные блага, общественные отношения и конкрет­ные действия (бездействия) людей, другие предметы и явления, включенные в соответствующий юридический процесс и служащие удовлетворению общественных и личных потребностей и интересов.

В качестве носителей, управляющих "центров" практической деятельности выступают ее субъекты и участники. *Субъект —* основной, ведущий носитель правовых отношений, без которого немыслимо сущест­вование практики (суд, арбитраж и т.п.). От него непосредственно зависит разрешение юридического дела по существу. *Участники юридической практики —* это отдельные лица (организации), которые так или иначе содействуют субъектам в выполнении правовых опера­ций. В качестве участников следственной практики выступают, например, свидетели и потерпевшие.

*Юридические действия* представляют собой внешне выраженные, социально-преобразующие и влекущие определенные правовые последствия акты субъектов и участников (например, подпись документа). Совокуп­ность взаимосвязанных между собой юридических действий, объединенных локальной целью, составляет *операцию* (например, осмотр места преступления включает самые разнообразные правовые действия).

В качестве *средств* выступают допускаемые законом предметы и явления, с помощью которых обеспечива­ются достижение цели и необходимый результат. Они составляют как бы инструментальную часть практиче­ской деятельности и используются для установления и фиксации фактов, анализа юридической "материи", вынесения и оформления решений, организации конт­роля за их исполнением. В некоторых случаях опреде­ленные средства жестко "привязаны" к конкретным видам практики и юридическим операциям. Так, в соответствии со ст. 54 ГПК РФ, обстоятельства дела, которые по закону должны быть подтверждены опреде­ленными средствами доказывания, не могут подтверж­даться никакими другими средствами доказывания.

Все средства можно подразделить на общесоциаль­ные (например, нравственные и иные социальные нормы), специально-юридические (договоры, нормы и принципы права) и технические (приборы и инстру­менты). В своей совокупности они составляют *юриди­ческую технику* (правотворческую, судебную и т.п.).

Одни и те же средства могут быть использованы по-разному, различными способами. Так, важным средством фиксации материалов осмотра места проис­шествия является фотосъемка, позволяющая запечатле­вать расположение предметов, их специфические черты, состояния, детали. Способы использования фотосъемки зависят от характера происшествия (преступления), места и времени съемки, множества других обстоя­тельств.

*Способ —* это конкретный путь достижения наме­ченной цели (результата) с помощью конкретных средств и при наличии соответствующих условий и предпосылок деятельности. Способы накладывают отпе­чаток на выбор средств и характер их использования, в известной степени определяют стиль деятельности субъектов и участников.

Интегрированные в единое целое родственные спо­собы образуют тот или иной метод воздействия. Система способов и методов составляет в своей основе *юридическую тактику* (праворазъяснительную, следст­венную и т.п.).

*Результат* воплощает в себе итог юридических операций, позволяющий удовлетворить индивидуальную или общественную потребность. Для установления ре­зультативности практической деятельности он соотно­сится с целями (задачами), которые ставятся в конкретной социально-правовой ситуации. В зависимо­сти от степени их совпадения решается вопрос о том, достиг ли субъект (участник) поставленной цели, насколько эффективны были его действия, используе­мые средства, способы и методы.

Особое место в содержании практики занимает *юридический опыт,* который может отражать как совокупный итог всей практической деятельности, так и отдельные ее моменты. Он формируется в процессе выделения (отбора, селекции) в юридических действиях и операциях, принятых решениях, результатах деятель­ности наиболее рационального, целесообразного, передо­вого, общего и полезного, имеющего важное значение для правового регулирования общественных отношений и дальнейшего совершенствования юридической практи­ки.

Составными элементами социально-правового опыта являются *правоположения,* т.е. такие достаточно устояв­шиеся, выработанные в ходе многолетней практики предписания общего характера, которые аккумулируют социально ценные и стабильные фрагменты (стороны, аспекты) той или иной практической деятельности[[1]](#footnote-1). Правоположения бывают правотворческими и правоприменительными, регулятивными и охранительными, обя­зательными и рекомендательными.

*Форма юридической практики —* это способы организации, существования и внешнего выражения содержания последней.

Говоря о форме, целесообразно выделить в ней внутреннюю и внешнюю стороны. Внешней формой здесь выступают разнообразные юридические акты-до­кументы (нормативные и индивидуальные, судебные и следственные, нотариальные и пр.), в которых закреп­ляются правовые действия, методы и средства их осуществления, вынесенные решения. К внутренней форме, т.е. к способу организации, внутренней связи элементов содержания, относится процедурно-процессу­альное оформление практики, которое определяет круг ее субъектов и участников, объемы их процессуальных прав и обязанностей, условия вступления в правовой процесс и выбытия из него, порядок оперирования средствами и методами, сроки и время совершения действий, процессуальные гарантии, условия и проце­дуру принятия и исполнения решений, порядок их закрепления и опротестования (обжалования) и другие процедурные требования, связывающие в единое целое разнообразные свойства и элементы осуществляемой специфической деятельности.

*Структура юридической практики —* это не только состав определенных элементов содержания и формы. Взаимообусловленность развития всех компонентов практики обеспечивается генетическими и функцио­нальными, внутренними и внешними, прямыми и обратными, правовыми и неправовыми связями и отношениями, с помощью которых совершается пере­нос энергии, информации, свойств и т.д., осуществля­ются взаимный обмен результатами деятельности, контроль, помощь в реализации разнообразных полно­мочий и функций. В этом легко убедиться, если рассмотреть взаимодействие органов следствия, проку­ратуры, суда.

Главное место среди этих связей и отношений, занимают правовые отношения, которые в силу своей нормативной заданности, персонифицированности, га­рантированности в каждой социально-правовой ситуации определяют индивидуализированные правомочия и обязанности, конкретную направленность юридических действий субъектов и участников практики.

**3. ВИДЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ.**

Для правовой системы общества характерно одно­временное функционирование разнообразных типов, видов и подвидов практики. *В зависимости от характера, способов преобразования общественных от­ношений* различают правотворческую, правоприменительную (правореализационную), распорядительную, интерпретационную и другие ее типы. В процессе *правотворческой практики* формируются нормативно-правовые способы (нормы, принципы и т.п.) воздейст­вия на общественную жизнь. *Правоприменителъная практика* представляет собой единство властной дея­тельности компетентных органов, направленной на вынесение индивидуально-конкретных предписаний, и выработанного в ходе такой деятельности правового опыта. *Распорядительная практика* складывается из распорядительной деятельности управомоченных на то субъектов и накопленного в процессе этой деятельности юридического опыта. Суть *интерпретационной практики* сводится к формулированию правовых разъяснений и правоположений.

*В функциональном аспекте* можно выделять *право-конкретизирующую, контрольную, правосистематизирующую* и иные типы практики. Особенность этих типов заключается в том, что изменения общественных отношений возможны здесь с помощью правотворче-ских, правоприменительных, распорядительных и праворазъяснительных средств и способов.

Любой тип юридической практики можно подразделить далее на определенные виды и подвиды. Так, в правоприменительной практике (тип) различают оперативно-исполнительную и юрисдикционную (виды), а последняя в свою очередь подразделяется на превентивную, карательную и др. (подвиды).

*По субъектам* юридическая практика разграничива­ется, как правило, на *законодательную, судебную, следственную, нотариальную* и т.п. По этому же критерию возможна и более детальная классификация. Так, к судебной относится практика Верховного Суда Российской Федерации, областных, городских, районных судов. А, приняв за основание классификации объекты практики и категории разрешаемых юридических дел, можно говорить о судебной практике, например, по гражданским и уголовным делам.

Каждый из типов, видов и подвидов юридической практики специфичен по своей природе, элементам содержания и формы, функциям и другим важным аспектам. Все это важно учитывать как в научном и учебном познании, так и в конкретной практической деятельности.

**4. ФУНКЦИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ.**

*Функции юридической практики —* это относительно обособленные направления гомогенного (однородного) ее воздействия на объективную и субъективную реальность, в которых проявляются и конкретизируются ее природа, творчески-преобразующая роль и социаль­но-правовое назначение в жизни общества.

Функции — это всегда целенаправленное влияние юридической практики на общественную жизнь. Поэто­му они непосредственно связаны с задачами (целями) практики.

В функциях выражаются сущность юридической практики, особенности ее сторон и свойств. Вместе с тем, изменение функций влияет на структуру практики, элементы ее содержания и формы. Именно в функциях особенно четко проявляются организационно-конструктивный и динамичный характер юридической практики, ее способность связывать воедино разнооб­разные элементы правовой системы общества, форми­ровать нормативную базу этой системы, объяснять и конкретизировать правовые предписания, обеспечивать их реализацию. Следует особо подчеркнуть: о функци­онировании любых правовых явлений можно говорить лишь в том случае, если иметь в виду, что за ними стоят действующие субъекты и участники практики.

Правоведами выделяются различные функции юри­дической практики. С. С. Алексеев, например, считает, что таких функций три: правонаправляющая (ориенти­рующая), правоконкретизирующая и сигнально-информационная[[2]](#footnote-2). В. И. Леушин рассматривает функции формирования права, совершенствования правоприменительной деятельности, воспитательную и правоконкретизирующую[[3]](#footnote-3). Особенно большое внимание в литературе уделяется правотворческой функции судебной и иных разновидностей практики.

Анализ отмеченных и других выделяемых в литера­туре функций показывает, что принятые подходы не всегда достаточно полно и всесторонне раскрывают творчески-преобразующий характер юридической прак­тики, не охватывают многие ее созидательные аспекты и направления, опуская важные критерии классифика­ции. Не обращается внимания, скажем, на тот факт, что практически в каждой подвергнутой рассмотрению функции целесообразно выделить ряд подфункций, обозначающих (в отличие от функций, отражающих наиболее общее, ведущее направление, в котором, прежде всего, выражаются сущность, природа и роль практики в правовой системе общества) некоторые особые, специфические стороны влияния юридической практики на социальную действительность. Например, в правотворческой функции практики вычленить правообразующую, правоизменяющую и правопрекращающую ее подфункции.

Одним из существенных критериев классификации рассматриваемых функций является *сфера обществен­ной жизни,* которая подвергается практическому воздействию. По этому основанию можно выделить *экономическую, политическую, социальную, воспитатель­ную, экологическую, демографическую* и другие функ­ции. Общесоциальные функции предметно раскрывают управленческую природу юридической практики в обществе.

Наиболее ярко сущность и правовое назначение практики проявляются в ее *специфических функциях,* где за основу классификации приняты способы действий, характер деятельности и осуществляемых юридических преобразований либо полученный результат. К такого рода функциям в первую очередь относятся те, которые определяют конкретный тип (вид, подвид) практики — *правотворческой, правоприменительной, праворазъяснительной* и др. Это, однако, не означает, что та или иная из обозначенных функций присуща только одноименной разновидности практики: она характерна и для всех других разновидностей. Правоприменительная практика, например, сигнализирует правотворческим органам о неполноте законодательства, его противоречиях и неэффективности, становясь таким образом необходимой основой для создания норм права и даже нормативных актов.

*По способам воздействия* на реальную действитель­ность можно выделять *регистрационно-удостоверительную (закрепительную), регулятивно-ориентационную и правоохранительную* функции практики. *Регистрационно-удостоверителъная* функция предполагает юридическое закрепление существующих и вновь появляющихся общественных отношений, конкретных социальных си­туаций, удостоверение прав и законных интересов, договоров и сделок, имеющих правовое значение, официальное регистрирование и свидетельствование фактов общественной жизни, официальное оформление и закрепление сложившегося правового опыта (так, ежегодно только нотариат удостоверяет по нескольку десятков миллионов сделок, обязательств и документов). *Регулятивно-ориентационная* функция выражается в осуществлении централизованного и автономного, нор­мативного и индивидуального упорядочения обществен­ных отношений.

Содержание *правоохранительной функции* практики нагляднее всего можно раскрыть через ее подфункции: правообеспечительную, превентивную, правовосстановительную, компенсационную, карательную. *Правообеспечительная подфункция —* одно из важных, но не единственных направлений правоохраны. Поэтому их отождествление, допускаемое порой в литературе, не совсем верно. В данном случае с помощью конкретного типа (вида, подвида) юридической практики создаются определенные условия, предпосылки, средства и способы, обеспечивающие нормальное функциониро­вание общественных отношений, достижение поставлен­ных целей, осуществление требований правовых предписаний. Эта подфункция обычно связана с обязывающими и запрещающими методами воздейст­вия на общественную жизнь.

Юридическая практика — *важный канал общесоци­ального, специально-криминологического и индивидуально­го предупреждения правонарушений,* осуществляемого с помощью правотворческих, правоприменительных, праворазъяснительных, контрольных, распорядительных и других юридических средств и мер.

*Правовосстановителъная подфункция* связана с разра­боткой и закреплением в законодательном или ином порядке мер правовой защиты, отменой неправомерных действий, решений и актов-документов, фактическим и юридическим восстановлением правопорядка, правоотно­шений, прав и законных интересов граждан и организаций.

Значение *компенсационной подфункции* заключается в том, что все разновидности юридической практики должны быть нацелены на возмещение любого мате­риального, имущественного или морального вреда (ущерба), который причинен противоправными (а иногда и правомерными) действиями отдельным ли­цам, социальным группам, организациям или обществу и государству в целом.

Суть *карательной подфункции* юридической практи­ки проявляется в формулировании и закреплении санкций правовых норм, в разъяснении, конкретизации, в применении к правонарушителям таких мер юриди­ческого воздействия, которые связаны с лишениями материального, личного, организационного и иного характера.

По времени действия функции юридической прак­тики можно подразделить на *постоянные* и *временные.* Определенное значение имеет и классификация ее функций на *основные, главные* и *неосновные.* Такое разграничение необходимо и важно, во-первых, для выделения соответствующих подфункций. Во-вторых, в определенные периоды развития общества акцент может быть сделан на одной или нескольких важнейших сторонах юридической практики (например, на эколо­гической функции). В-третьих, в силу специфической природы конкретного типа (вида, подвида) практики одни направления воздействия на общественную жизнь (например, для правоприменения — правообеспечительное и индивидуально-регулятивное) выступают в каче­стве главных, а другие (влияние на правотворчество правоприменительной практики) являются производны­ми, сопутствующими.

Таким образом, если каждая функция (подфункция) показывает отдельное направление, сторону, аспект социально-преобразующей природы юридической прак­тики, то взятые вместе они дают более или менее цельное представление о месте и роли этой практики в правовой системе общества.

**5. Задачи и проблемы юридической**

**практики в области законотворчества.**

**5.1. 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.

**5.2. 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 с другом.

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".[[4]](#footnote-4)

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».[[5]](#footnote-5)

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",[[6]](#footnote-6)- 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".[[7]](#footnote-7) 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".[[8]](#footnote-8)

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".[[9]](#footnote-9)

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

1. Пpoблема законодательной политики.
2. Проблемы организации законодательного процесса.
3. Проблемы юридической техники".[[10]](#footnote-10)

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.

Программа работы Государственной Думы на осеннюю сессию 1997 года предполагала рассмотрение 502 законопроектов. Посмотрим, что из этого вышло (по данным за сентябрь-ноябрь).

Итак, сентябрь. В плане — 126 законопроектов. Из них принято 6, в том числе 3 — о ратификации международных договоров. После отклонения президентом или Советом Федерации повторно принято 4. Кроме того, в первом чтении — 18, во втором — 3.

В октябре “планку” подняли выше — в плане на этот месяц значится 135 законопроектов. В итоге принято впервые 19 (из них 4 ратификации); повторно после отклонения — 9; в первом чтении — 32; во втором — 7.

В ноябре Дума работала всего две недели, еще две “поглотили” революционный праздник и работа в регионах. Видимо, поэтому программа на этот месяц была относительно скромной: “всего” 112 законопроектов. Впрочем, на конечный результат эти плановые показатели влияют мало.

Впервые принято 5 законов (1 — ратификация); повторно после отклонения — 2; в первом чтении — 24; во втором — 6.

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.

В течение сентября-ноября 1997 года Госдума предполагала рассмотреть 373 законопроекта. Принято (в разных чтениях) 135, то есть немногим более трети. Вопрос о соотношении количества и качества принимаемых Думой законов плохо поддается анализу. Очевидно, что постулат о переходе одного в другое здесь явно не срабатывает. Вряд ли возможно произвести на свет 20—30 качественных законопроектов в течение одного заседания (а именно столько включается обычно в повестку дня).

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. 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".[[11]](#footnote-11)

Особого разговора заслуживают законопроекты, напрямую регулирующие различные отрасли экономики. Из многих десятков таких документов мы постарались выбрать те, при рассмотрении которых выявились наиболее типичные позиции и реакции депутатского корпуса.

В свое время принят в первом чтении проект Федерального закона “О государственной поддержке высокотехнологического промышленного комплекса Российской Федерации”, представленный известным лоббистом от ВПК С.Сулакшиным.

По оценке директора программ Центра законодательной и парламентской работы В.Татарчука, “концепция предложенного проекта закона внутренне противоречива и не соответствует правовым требованиям.

Произвольно трактуются вопросы по разграничению полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, четко определенные в Конституции.

Абсолютное большинство предлагаемых проектом закона мер либо не согласуется, либо противоречит действующим специальным и базовым законам “Об обороне”, “Об использовании атомной энергии”, “О науке и государственной научно-технической политике”, “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”, “О государственном оборонном заказе” и ряду других.

Многие статьи закона находятся в явном противоречии с Гражданским кодексом РФ, Федеральным законом “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”.

Но для общей оценки проекта в этом и нет особой необходимости, так как совершенно неприемлем основной замысел авторов, предусматривающий создание за счет бюджета специального “целевого фонда поддержки высокотехнологического промышленного комплекса”. Нет сомнения, что это очередная “кормушка” и легальный способ разбазаривания бюджетных средств”.

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".[[12]](#footnote-12)

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.

**5.3. 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". [[13]](#footnote-13)

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.[[14]](#footnote-14)

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".[[15]](#footnote-15)

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".[[16]](#footnote-16)

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 также 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".[[17]](#footnote-17)

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 также 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"[[18]](#footnote-18). 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".[[19]](#footnote-19)

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"[[20]](#footnote-20).

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 течение 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 течение 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 течение 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".[[21]](#footnote-21)

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.

**5.4. Федеральное законотворчество: некоторые тенденции развития.**

Статистические методы могут быть использованы не только для анализа объема и тенденций развития законодательства, но и для оценки законотворческой деятельности. Каково место законов среди иных нормативных и ненормативных правовых актов, принимаемых российским парламентом? Какова активность субъектов законодательной инициативы? Насколько успешны их усилия? Каковы причины отклонения законов? В ответах на эти и другие вопросы автором широко использованы материалы, опубликованные Аналитическим управлением Аппарата Государственной Думы.[[22]](#footnote-22)

## Правовая активность Государственной Думы.

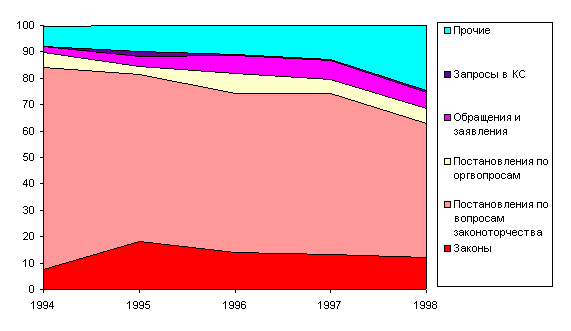
Законы - важнейший вид нормативных правовых актов, принимаемых федеральным парламентом. Однако кроме них Государственная Дума и верхняя палата парламента - Совет Федерации - принимают большое количество постановлений, заявлений, обращений, ходатайства в КС и т.д. Какова структура правовой активности Государственной Думы и какое место в этой структуре занимают вопросы законотворчества? Удельный вес различных актов-документов в структуре правовой активности Государственной Думы выглядят следующим образом (см. таблицу 1 и график 1):

Структура правовой активности Государственной Думы в 1994-1998 гг. (в абсолютных цифрах и в процентах). По данным Аналитического управления Аппарата Государственной Думы

**Таблица 1**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **1994** | | **1995** | | **1996** | | **1997** | | **1998** | | **Всего** | |
| **Кол-во** | **%** | **Кол-во** | **%** | **Кол-во** | **%** | **Кол-во** | **%** | **Кол-во** | **%** | **Кол-во** | **%** |
| Законы | 80 | 7,5 | 230 | 18,1 | 164 | 14,1 | 162 | 13,2 | 193 | 12,2 | 829 | 14,3 |
| Постановления по вопросам законотворчества | 824 | 76,6 | 807 | 63,5 | 703 | 60,3 | 750 | 61,0 | 805 | 50,8 | 3348 | 57,9 |
| Постановления по оргвопросам | 61 | 5.7 | 38 | 3,0 | 86 | 7,4 | 64 | 5,2 | 85 | 5,4 | 334 | 5,8 |
| Обращения и заявления | 24 | 2,2 | 48 | 3,8 | 80 | 6,9 | 89 | 7,2 | 98 | 6,2 | 339 | 5,9 |
| Запросы в КС | 0 | 0 | 22 | 1,7 | 6 | 0,5 | 9 | 0,7 | 12 | 0,8 | 49 | 0,9 |
| Прочие | 83 | 7,7 | 126 | 9,9 | 126 | 10,8 | 156 | 12,7 | 391 | 24,6 | 882 | 15,2 |
| Всего | 1072 | 100 | 1271 | 100 | 1165 | 100 | 1230 | 100 | 1584 | 100 | 5781 | 100 |

**График 1.**



## Активность субъектов законодательной инициативы.

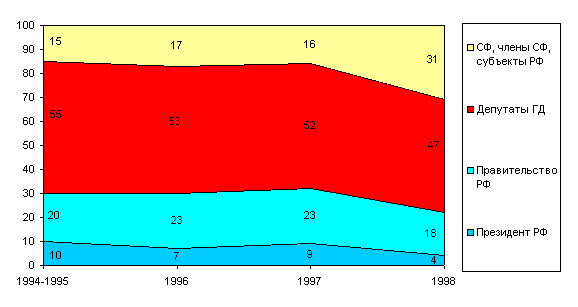
Законотворчество представляет собой механизм принятия наиболее важных государственных решений, поэтому состав участников законотворческой деятельности представляют немалый научный и практический интерес. Какова активность субъектов законодательной инициативы? Кто является лидером законодательного процесса, а кто - аутсайдером? Статистический анализ законодательной деятельности обнаруживает ряд любопытных фактов (см. таблицу 2 и график 2).

Активность субъектов законодательной инициативы в 1994-1998 гг. (в процентах). По данным Аналитического управления Аппарата Государственной Думы.

**Таблица 2**.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **1994-1995** | **1996** | **1997** | **1998** |
| Президент | 10 | 7 | 9 | 4 |
| Правительство | 20 | 23 | 23 | 18 |
| Депутаты ГД | 55 | 53 | 52 | 47 |
| СФ, члены СФ, субъекты РФ | 15 | 17 | 16 | 31 |
| Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд | менее 1 | менее 1 | менее 1 | менее 1 |
| Всего | 100 | 100 | 100 | 100 |

График 2.



Полученные результаты позволяют сделать вывод, что несомненным лидером в области законотворчества в настоящий период являются депутаты Государственной Думы (в среднем - около 50 процентов всех внесенных законодательных инициатив). На втором месте (за исключением 1998 года) - Правительство Российской Федерации, на третьем - субъекты Российской Федерации и члены Совета Федерации (по содержанию инициатив их можно объединить их в одну группу), на четвертом месте - Президент Российской Федерации. Законодательные инициативы высших судебных органов в сумме составляют менее одного процента и поэтому на графике не отражены.

Обращает на себя внимание отчетливо видимая тенденция к снижению законотворческой активности практически всех субъектов законодательной инициативы, особенно резко выраженная у Президента Российской Федерации, на фоне возрастания законотворческой активности субъектов Российской Федерации и членов Совета Федерации. Несомненно, что в этом нашла свое проявление возрастающая роль субъектов Российской Федерации во всех аспектах общественной и государственной жизни, в том числе - в федеральном законотворчестве.

Нельзя не отметить относительно низкий уровень участия Правительства Российской Федерации в федеральном законотворчестве - на его долю приходится в среднем около 20 процентов законодательных инициатив.

**5.5. Проблемы регионального правотворчества.**

С недавнего времени многие политики федерального масштаба начали проявлять обеспокоенность состоянием законотворчества в субъектах Федерации. Так, на совещании в Министерстве юстиции была обнародована информация о том, что 20% нормативных актов, принимаемых в регионах, противоречат законам Российской Федерации. Из чего сделан весьма прямолинейный вывод - следует наделить Минюст правом обращаться в суд для отмены этих актов. Нетрудно предположить, что за этим могут последовать предложения по пересмотру некоторых принципов федеративного устройства России. На наш взгляд, это очень опасный путь. Он может привести к дестабилизации правовой системы и федеративных отношений в целом. Решение этой проблемы требует проявления максимально взвешенного, всестороннего подхода и должно опираться на имеющийся позитивный опыт федеративного и регионального законотворчества.

Одна из простых истин, выявленных конституционно-правовой практикой, заключается в том, что, признав российские республики, края, области, автономные образования субъектами Федерации, мы должны признать их определенную самостоятельность и ответственность при решении вопросов регионального законотворчества. Контуры этой самостоятельности очерчены федеральной Конституцией. В самой же Конституции России предусмотрены гарантии стабильности законодательства субъектов Российской Федерации. Поэтому-то и нельзя произвольно решать вопросы об отмене законов субъектов Российской Федерации по инициативе федеральных властей.

В связи с этим уместно напомнить, как Конституционный суд истолковал положения Конституции Российской Федерации в части процедуры признания недействующими законов субъектов Российской Федерации. Согласно постановлению Конституционного суда от 16 июня 1998 г., суды общей юрисдикции, обнаружив противоречия между законами при решении конкретного дела, вправе самостоятельно решать, какой закон подлежит применению в рассматриваемом деле. Однако непосредственно из Конституции Российской Федерации не вытекает, что суды вправе вне связи с рассмотрением конкретного дела осуществлять нормоконтроль в отношении актов, перечисленных в пунктах "а" и "б" статьи 125 Конституции Российской Федерации (в числе этих актов и законы субъектов Российской Федерации), и признавать их недействующими в связи с несоответствием иному акту, имеющему большую юридическую силу (естественно, к этим актам относятся федеральные законы). Такие полномочия судов могут быть установлены только федеральным конституционным законом. Выходит, что, прежде чем предоставлять Минюсту новые полномочия по обжалованию региональных законов в суд, надо самим судам предоставить возможность рассматривать подобные дела.

Это о формальной стороне дела.

Конечно, для каждой отрасли права характерны специфические причины несоответствия законов субъектов Федерации федеральным законам. Однако при этом есть и много общих моментов. Рассмотрим эти вопросы на примере развития избирательного законодательства.

Начиная с 1993 года, наблюдается последовательное усиление влияния федерального законодателя на развитие избирательного законодательства субъектов Российской Федерации. Это проявлялось в принятии Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" от 6 декабря 1994 года, сменившего его Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 19 сентября 1997 года, Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 30 марта 1999 года. Содержание абсолютного большинства избирательных процедур стало определяться непосредственно федеральным законодательством. Это привело к формированию в Российской Федерации унифицированной модели избирательного законодательства. Однако она недостаточно реализовалась на уровне законодательства субъектов Российской Федерации. Инерция региональной части избирательного законодательства - вовсе не результат какого-то саботажа со стороны региональных законодателей. Есть и объективные конституционные обоснования, сдерживающие экспансию федерального законодателя.

По смыслу Конституции Российской Федерации, в сфере ведения Российской Федерации находятся регулирование активного и пассивного избирательного права граждан, а также защита этих прав. Для защиты конституционных избирательных прав граждан федеральный законодатель может осуществлять правовое регулирование. При этом целям защиты конституционных избирательных прав граждан наиболее адекватно регулирование основных гарантий избирательных прав граждан. Соответственно федеральный закон, устанавливающий основные гарантии избирательных прав, должен носить рамочный характер и не ограничивать возможности субъектов Российской Федерации осуществлять правовое регулирование участия граждан в конкретных избирательных действиях при проведении выборов в субъектах Российской Федерации.

Однако с недавних пор в федеральном избирательном законодательстве восторжествовал расширительный подход к определению избирательных прав граждан, что повлекло неправильное понимание проблемы разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Федерации в сфере избирательного законодательства. В результате значительная часть вопросов избирательного законодательства оказалась отнесенной к ведению Российской Федерации.

В законодательстве и на практике нередко игнорируется то обстоятельство, что в соответствии со статьей 76 (часть 4) Конституции Российской Федерации субъекты Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование в решении целого ряда вопросов избирательного законодательства: определения существенных параметров избирательной системы, организации подготовки и проведения выборов, установления конкретных избирательных процедур, отражающих специфику организации государственной власти в субъекте Российской Федерации и условия ее осуществления. В частности, Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в статье 1 (пункт 7) устанавливает, что в случае если федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, нормативные акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации, противоречат этому закону, применяются нормы данного Федерального закона. Тем самым косвенно отрицается право субъектов Российской Федерации на собственное правовое регулирование в соответствии со статьей 76 (часть 4) Конституции Российской Федерации. Так как в случае коллизии федеральных законов и нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в этой сфере согласно статье 76 (часть 6) Конституции должен признаваться приоритет нормативного правового акта субъекта Российской Федерации.

Многие коллизии федерального и регионального избирательного законодательств вызваны непродуманностью стратегии законодательного регулирования на федеральном уровне. Вместо установления общих принципов регулирования избирательных прав граждан, установления общих рамочных гарантий их осуществления, в федеральный закон начинают вноситься положения, применение которых способно необоснованно ограничить потенциал собственного правового регулирования субъектов Российской Федерации. С учетом разнообразия избирательных систем, условий проведения выборов в субъектах Российской Федерации, эти нормы нередко утрачивают регулятивный потенциал, входя в противоречие с самой логикой проведения выборов, основанной на учете базовых принципов избирательного права. Один из многочисленных примеров - коллизии с образованием многомандатных округов в ряде субъектов Российской Федерации (Оренбургская, Челябинская области), когда механическое следование нормам федерального закона начинало переходить границы здравого смысла. Это заставляет задуматься о том, что для совершенствования правовой системы России как федеративного государства не следует односторонне относиться к проблемам развития регионального законодательства, всякий раз занимая при этом начальственную позу по отношению к субъектам Федерации. Противоречия между федеральными и региональными законами появляются не только по причине сепаратизма региональных элит, но и монополизма, негибкости федерального законодателя, его нежелания сделать федеральные законы действительно федеральными, то есть учитывающими интересы как страны в целом, так и субъектов Федерации.

5.6.Законотворчество в сфере Internet.

Диапазон мнений о том, как должны регулироваться правовые отношения в Internet, простирается от полного отрицания такой возможности до стремления регламентировать передачу каждого байта информации. Истина, скорее всего, находится где-то посередине.

Государственно-правовое регулирование отношений между субъектами в Internet необходимо, хотя его реализация и сопряжена с определенными трудностями. Прежде всего, на законодательном уровне должны быть закреплены нормы и правила, касающиеся тех аспектов функционирования Сети, которые непосредственно затрагивают важнейшие права и законные интересы личности, общества и государства (например, право на защиту данных частного характера, право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию, право на получение официальной информации, свобода творчества, охрана интеллектуальной собственности, свобода предпринимательской деятельности и т. п.).

Подобное положение дел, тем более что пользователями Internet уже стали десятки и сотни миллионов людей, заставило законодателей практически во всех странах обратить внимание на отставание правового регулирования отношений в сфере Internet.

Сейчас около двадцати стран мира уже имеют зачатки национального законодательства, относящегося к использованию глобального информационного пространства. Однако пока можно говорить только о попытках решить назревшие проблемы на уровне судебных прецедентов и законопроектов. При этом законодатели исходят из того, что Internet сам по себе не является ни объектом, ни субъектом правового регулирования. Таковым предметом становятся правоотношения между различными лицами (как физическими, так и юридическими), возникающие при использовании Internet. Причем они (правоотношения) носят «экстерриториальный» характер, и их оптимальное регулирование может быть достигнуто только в случае разработки соответствующих международных договоров и унификации национальных законов, относящихся к данной проблеме.

*Российский опыт.*

Рано или поздно настанет время, когда национальные законы, работающие в сфере Internet, будут очень мало отличаться друг от друга. Поэтому важно иметь представление не только о попытках российских законодателей урегулировать отношения, возникающие в Сети, но и об опыте их зарубежных коллег.

В России на федеральном уровне действуют несколько законов, посвященных использованию, производству и распространению различной информации:

«Об информации, информатизации и защите информации»;

«О связи»;

«Об участии в международном информационном обмене»;

«О средствах массовой информации»;

«О рекламе»;

«Об авторском праве и смежных правах»;

«О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных»;

«О государственной тайне»;

«О федеральных органах правительственной связи и информации».

Однако только один из перечисленных законодательных актов в значительной степени связан с регулированием отношений при использовании Internet. Это закон РФ «Об участии в международном информационном обмене», принятый еще в 1996 г. Как определено в ст. 1, его целями являются создание условий для эффективного участия России в международном информационном обмене в рамках единого мирового информационного пространства, защита интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также интересов, прав и свобод физических и юридических лиц при международном информационном обмене.

Этот закон регулирует отношения, связанные с использованием документированной информации, информационных ресурсов и информационных продуктов с помощью средств международного информационного обмена. В частности, закон вводит контроль над получаемой и передаваемой информацией вплоть до «приостановления» обмена на срок до двух месяцев. Однако время создания этого законодательного акта приходилось на тот период, когда сеть Internet не была широко распространена в России и законодатели плохо представляли себе, что это такое и какие правовые проблемы здесь могут возникнуть.

В результате закон не лишен существенных недостатков. Определения некоторых терминов, используемых в нем, порождают множество вопросов. Например, понятие «средства международного информационного обмена» определены как информационные системы, сети и сети связи, используемые при международном информационном обмене. Что собой представляют «сети», отличные от сетей связи, в контексте данного закона непонятно. Сегодня этот законодательный акт уже не вполне адекватен процессам, происходящим в глобальных информационных сетях, и требуется его срочная корректировка. Поэтому сейчас закон носит скорее декларативный характер, и его применение на практике проблематично.

Впрочем, изменения и дополнения, учитывающие факт существования сети Internet и практически неограниченный доступ к глобальным информационным ресурсам и обмену информацией, должны быть внесены во все перечисленные выше законодательные акты.

Работа в этом направлении продолжается, и в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится внесенный Президентом РФ проект закона «О праве на информацию», который включает в себя требование обязательного представления в сети Internet информации об органах государственной власти. Активизировалась также деятельность по созданию законопроектов в области правового регулирования электронной подписи, так как отсутствие подобного механизма во многом сдерживает развитие электронной коммерции в России. Готовятся два закона:

федеральный закон об электронной цифровой подписи (разрабатывается в соответствии с планом законопроектных работ Правительства РФ);

модельный закон об электронной подписи для стран СНГ по инициативе Межпарламентской Ассамблеи (по инициативе Государственной Думы).

Оба проекта должны быть практически завершены в ближайшем будущем. Предполагается, что эти акты помогут регулировать отношения субъектов, возникающие при использовании электронной цифровой подписи в документообороте. Действие их будет распространяться на органы государственной власти РФ и ее субъектов, а также на органы местного самоуправления.

Кроме того, физические и юридические лица, находящиеся под юрисдикцией РФ, смогут применять электронную цифровую подпись в качестве аналога собственноручной подписи при совершении сделок и иных юридически значимых действий путем передачи электронных документов с использованием открытых или корпоративных информационно-телекоммуникационных сетей.

Отсутствие таких норм и правил не только оказывает отрицательное воздействие на функционирование Сети, но и не позволяет в полной мере использовать широкие возможности Internet как глобальной международной коммуникационной магистрали для реализации коммерческой деятельности

**6. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ НА РУБЕЖЕ ТЫСЯЧЕЛЕТИЙ.**

Анализ главных направлений изменения, совершенствования правовой системы на современном этапе развития России имеет не только ведущее общетеоретическое значение в российском правоведении, но и принципиальное практическое значение для всех видов юридической практики, являясь соответствующим ориентиром и критерием практической деятельности.

Новый этап развития Российской правовой системы, начавшийся на рубеже 80-90-х годов, был подготовлен и предопределен как объективными внутренними процессами, так и воздействием ряда внешних факторов, в том числе влиянием на правовые механизмы российского общества новых явлений и тенденций, возникших и приобретших фундаментальный характер в более развитых правовых системах современного мира, прежде всего, романо-германской правовой семьи.

Ведущая тенденция, отражающая сущностные аспекты и роль права в жизни общества, – постепенное и последовательное превращение права в механизм обеспечения общественного согласия. В современных условиях право призвано служить обеспечению порядка, стабильности общества, прежде всего, посредством учета и координации интересов различных групп и слоев. При этом итоговый суммарный интерес, юридически закрепленный, не следует понимать как победу одних интересов над другими, предпочтения одним интересам других. Он должен включать различные, в том числе противостоящие интересы, тем самым обеспечивать их сближение. В обществе должен постоянно функционировать механизм выявления и преодоления социальных противоречий, в котором немаловажную роль призваны играть институты гражданского общества.

Реальная роль права будет определяться его содержательной стороной, отражающей достижение общего согласия. Существенным направлением развития правовой системы уже на современном, переходном этапе и в перспективе приобретая все более значительный удельный вес, является включение в правовое регулирование механизмов саморегуляции, в основе которых лежат процессы повышения самостоятельности и активности субъектов права. Индивидуальное правовое регулирование, проявляющееся, прежде всего, в виде автономного и координационного саморегулирования, становится важной константой современной правовой системы. При этом было бы большой ошибкой противопоставлять нормативное и индивидуальное правовое регулирование. Только в своей взаимосвязи и взаимодействии они способны обеспечить необходимый правовой и социальный результат.

Из двух основных компонентов механизма правового регулирования – механизма стимулов и механизма ограничений, в соответствии с вышеназванной тенденцией, наибольшее развитие в современной правовой системе получат элементы стимулирования (субъективные права, законные интересы, льготы, поощрения, рекомендации и др.), образующие содержание соответствующих юридических норм, роль и значимость которых должны последовательно возрастать для максимального создания благоприятных условий реализации собственных интересов субъектов права, и тем самым направленных на выполнение функции надлежащего развития социальных связей, в основе которых ведущее значение имеют социальная справедливость и личная свобода.

Качественные изменения сущностной и содержательной сторон современной правовой системы предопределяют адекватные им тенденции развития формы права, при этом как внешней, так и внутренней. Изменения в системе внешних форм права, юридических источников достаточно четко проявились в 90-е годы: это и действительное повышение роли законов, возрастание значимости и многовариантности региональных источников, становление прецедентного права и другие. Особого внимания заслуживает проблема вхождения в систему юридических источников правового регулирования нормативных договоров. Достижение общественного согласия – важнейшая задача современной ступени цивилизации требует максимального учета и координации интересов различных субъектов общественной жизни. Отсюда – повышение роли и значения механизмов, содействующих выработке согласованных решений, а ими и являются различные договоры, соглашения. Можно согласиться с оценкой тех исследователей, которые считают, что договоры необходимы для восполнения пробелов в действующем законодательстве. Но это односторонняя оценка, так как чаще всего нормативные договоры принимаются там, где особенно важно обеспечить согласование воли и интересов субъектов правовых отношений, особенно в области сотрудничества государственных структур и общественных объединений. Именно им принадлежит будущее в правовом регулировании партнерских отношений 3-его тысячелетия.

Среди тенденций развития внутренней формы права особое значение имеет проблема соотношения частного и публичного права. Общепризнанный процесс становления частного права в российской правовой системе конца XX столетия, получивший наиболее четкие формы своего проявления с принятием новых гражданского и семейного кодексов, привел к достаточно распространенному в современном российском правоведении выводу о том, что именно частному праву принадлежит первенство в условиях переходного этапа как главного условия и гаранта гражданского общества, рыночной экономики, демократии. Резкое возвышение частного права за счет противопоставления и умаления роли публичного права чревато недооценкой внутренних связей между ними. Частное право не может эффективно работать без публичного права, его институтов, призванных обеспечить стабильность государства, устойчивость основ экономического и социального развития. Оптимальное функционирование государственных структур – гарант реализации частного права. Таким образом, умелое сочетание методов частноправового и публично-правового регулирования, гибкое изменение их соотношения с учетом кардинально меняющихся в обществе ситуаций, – одно из ведущих направлений развития правовой системы РФ в современную эпоху.

**Заключение.**

Юридическая практика призвана направлять организаци­онно-практическую деятельность различных субъектов, изучать и корректировать формирующийся личный и социально-правовой опыт, способствовать выработке и реализации юридической политики в разнообразных сферах общественной жизни. Она определяет методологию и методику юридического познания, систему специальных принципов, приемов, средств, методов и правил, которые используются не только в теоретических исследованиях, но и в организационно-практической деятельности.

Правоведение призвано играть существенную роль в повышении правосознания и правовой культуры насе­ления и должностных лиц, в деле правовой пропаганды и воспитания должного уважения к закону, праву, суду и иным правовым и социальным ценностям. Тесная связь юридической науки с практикой должна обеспе­чиваться через расширение системы социальных зака­зов со стороны практических органов на исследование актуальных проблем, активизацию участия ученых в подготовке проектов законов и иных правовых актов, проведении экспертиз, научно-практических конферен­ций и т.п.

С целью повышения эффективности юридической науки необходимо создать четкий организационно-пра­вовой механизм внедрения результатов теоретических исследований в конкретную практику. Разработка такого механизма — одна из важнейших задач юридической науки.

Представляется также, что в современных условиях на правоведение должна быть возложена и задача по теоретико-правовому, психолого-юридическому и в ка­кой-то степени прогностическому обеспечению рефор­мирования нашего общества.

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 данной курсовой работе. 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.

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 практики и правового опыта, накопленного за тысячелетия 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.

**Список использованной литературы.**

# Законодательство.

1. Конституция РФ: принята на Всенародном референдуме 12 декабря I993 г. M.,I993.
2. 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.
3. Указ Президента РФ "О порядке опубликования и вступлении в силу
4. Федеральных законов" //Собрание актов Президента и правительства РФ. I994. №6. ст.1173.
5. 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.**

1. Алексеев С.С. Государство и право. М., I994. C.I90.
2. Алексеев С.С. Как готовить закон? // Известия. I992. I4 декабря.
3. Бородин Р.В. Президента РФ тревожит состояние законотворчества // Российская юстиция. 1997.№7. C.1.
4. Дюрягин И.Я. Правотворчество в советском государстве. М., Юрид.л., 1974. C.157.
5. Грось А. О противоречиях в гражданском процессуальном законодательстве. // Российская юстиция. I994. №1. С.42.
6. Исаков В. Подготовка и принятие законов в правовом государстве // Российская юстиция. l997. №7. C.13.
7. Керимов Д.А. Законодательная техника: М. I998.
8. Кудрявцев В.Н. 0 правопонимании и законности. // Государство и право. 1994. №З. С.75.
9. Кудрявцев В.Н. Правомерное поведение: норма и патология. М.: Наука, 1982. С.287.
10. Ковачев Д.А. Механизм социалистического правотворчества. М.:Юрид.л., 1977. С.58.
11. Кривовенко Л.Т. Право законодательной инициативы. // Советское государство и право. 1997. №8. С.11.
12. Лукьянова Е. Как готовить закон. // Народный депутат. I990. №12.
13. Лукич Р. Методология права. М.: Прогресс. 1981. С.215.
14. Нашиц А. Правотворчество: Теория и законодательная техника. М.: Прогресс. 1974. С.256.
15. Поленина С.В. Новое в системе законодательства РФ. // Государство и право. 1994.№12. С.27.
16. Спасов Б.П. Закон и его толкование. М.:Юрид.л., 1986.С.91.
17. Тихомиров В., Приголкин А., Казьмин И. Законотворчество и план. // Народный депутат. I990. №9. С.95.
18. Теория права и государства. / Под ред. Лазарева В.В./. М.: Юрид.л., 1994. C.123.
19. Общая теория права. Курс лекций./ Под ред. Бабаева B.K./. Нижний Новгород. 1993. С.304.
20. http://ng.ru/ideas/2000-03-02/8\_word.html
21. http://aeli.altai.ru
22. www.garant.ru
23. www.linux-world.ru/pcworld

1. *Лазарев В. В.* Правоположение: понятие, происхождение, роль в механизме юридического воздействия // Правоведение. 1976. № 6. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Алексеев С. С.* Общая теория права. Т. 1. С. 348—350. [↑](#footnote-ref-2)
3. Проблемы теории государства и права /Под ред. С. С. Алексеева. М., 1987. С. 414—415. [↑](#footnote-ref-3)
4. Сабо Имре. Основы теории права. - М.:Прогресс.1974. С.97 [↑](#footnote-ref-4)
5. Кудрявцев В.Н. Правомерное поведение: норма и патология, М.: Наука, 1982. С.287. [↑](#footnote-ref-5)
6. Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М.: Прогресс, 1974. С.256. [↑](#footnote-ref-6)
7. Лукич Р. Методология права- М.:Прогресс,1981. C.215. [↑](#footnote-ref-7)
8. Приголкин А.С. Процессуальные формы правотворчества./Под ред. П.Е. Недбайло, В.М.Горшенева.- М.: Юрид. лит., 1976. С.85. [↑](#footnote-ref-8)
9. 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. [↑](#footnote-ref-9)
10. Исаков В. Подготовка и принятие законов в правовом государстве // Российская юстиция - I997. № 7. C.13. [↑](#footnote-ref-10)
11. Бородин Р.В. "Президента РФ тревожит состояние законотворчества" // Российская юстиция. I997.№7.-C.I [↑](#footnote-ref-11)
12. . Дюрягин И.Л, Приголкин А.С. Правотворчество в советском Государстве - М.: Юрид. лит.,1974.-- C.I57. [↑](#footnote-ref-12)
13. .Научные основы правотворчества./Отв. ред. Р.О. Халорина. М.: Юрид. лит., 1981. С.37. [↑](#footnote-ref-13)
14. Поленина С.В. Новое в системе законодательства РФ./Государство и право. 1994.- №I2. С.27. [↑](#footnote-ref-14)
15. Алексеев С.С. Как готовить закон? // Известия. I992.I4 декабря. [↑](#footnote-ref-15)
16. 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. [↑](#footnote-ref-16)
17. Советское законодательство: пути перестройки./Под ред. А.В. Мицкевича, А.С. Приголкина.- М.: Юрид. лит.,1989. С.5. [↑](#footnote-ref-17)
18. Ковачев Д.А. Механизм социалистического правотворчества. М., Юрид. лит., 1977.С. 58. [↑](#footnote-ref-18)
19. Кривовенко Л.Т. Право законодательной инициативы.//Советское государство и право.1979. №3. С.З-П [↑](#footnote-ref-19)
20. Такую точку зрения высказывают авторы монографии "Правотворчество в СССР". С.202. [↑](#footnote-ref-20)
21. Собрание актов Президента и Правительства P.Ф. I994.- №15 Ст.1173. [↑](#footnote-ref-21)
22. См. Гребенников В.В., Васецкий Н.А., Полуян Л.Я. Федеральный законодательный процесс в зеркале статистики. (Аналитический обзор). Государство и право, 1998, № 9, с 91-97. [↑](#footnote-ref-22)