**Правотворчество в России, проблемы перспективы**

В.В. Гуменюк г. П-Камчатский

В буквальном смысле слова правотворчество — это процесс создания (творения) правовых норм, получающих закрепление в издаваемых управомоченными на то органами законах и подзаконных нормативных актах. Поэтому закономерно, что вопросы правотворчества постоянно находятся в поле зрения юристов-ученых и практиков, специалистов в области теории и социологии права, а также отдельных юридических дисциплин. Эта проблема постоянно волнует юристов не только России, но и других стран ближнего и дальнего зарубежья. Весьма объемна и разнообразна посвященная этим вопросам специальная литература.

Правотворчество относится к числу юридических категорий, имеющих в равной мере научное и практическое значение. Его надлежащая организация — необходимое условие качества и эффективности результатов правотворчества — законов и подзаконных актов.

Оптимальная характеристика всякого объекта включает нужное соотношение его количественных и качественных показателей. В равной мере это справедливо и применительно к системе законодательства. Между тем в течение ряда десятилетий, когда идея о безусловном соответствии воле народа любого принятого правового акта считалась аксиоматической, вопрос о качестве законов, да и об их необходимом количестве, если и обсуждался, то преимущественно как проблема прикладного порядка. Чаще всего он сводился к вопросам законодательной техники, понимаемой в узком смысле этого слова. В законодательной технике есть много недостатков.

Во времена СССР немало правовых актов, но значению не уступающих законам, принималось на уровне правительства, а в ряде случаев в виде совместных постановлений партийных и советских органов. В конце 1980 г. Этот порядок стал преодолеваться, так что законодательный процесс получил гораздо большее распространение. В РФ эта тенденция продолжается, однако само качество законов оставляет желать много лучшего. Вот некоторые типичные недостатки, присущие нынешней законодательной технике.

1) АНОНИМНОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ. Принятые законы лишены сведений относительно их авторов, разработчиков, инициаторов, которыми могут быть отдельные лица, коллективы, организации. В ряде случаев это затрудняет не только их наименование, но что не менее важно понимание, толкование, пользование. Как известно в конце закона или другого нормативно-правового акта присутствует лишь подпись президента, либо должностного лица. Кроме того, анонимность снижает ответственность указанных лиц за должную разработку законов, способствует представлению на рассмотрение в законодательные учреждения проектов законов в сыром виде. К сожалению, в недоработанном виде они нередко поступают и на окончательное утверждение.

2) ЯЗЫК ЗАКОНОВ. Название некоторых законов неоправданно растянуты, поэтому ссылаться на их титулы бесполезно. Так титул известного закона («О монетизации льгот» №122) занимает полстраницы. Одно это делает его наименование непередаваемым, к тому же изложено оно таким языком, который невозможно понять ни с первого, ни с третьего чтения. Законодатели нередко забывают, что законы пишутся не для одних исполнителей, но прежде всего для народа. Поэтому язык закона должен быть понятен простым людям, а не только специалистам.

3) НЕВРАЗУМИТЕЛЬНОСТЬ ЗАКОНА. В главе 4 земельного кодекса об отводе земель для «предварительного согласования» в отношении земельного участка, предназначенного для застройки. Объяснение этому понятию не дается, остается неясным существует ли «окончательное согласование», а если существует, то в каком порядке оно производится, относится согласование только к выбору земельного участка или также к предварительному утверждению проекта строительства.

4) ЗАСОРЕННОСТЬ ЗАКОНОВ ЧУЖДЫМ МАТЕРИАЛОМ. Основным содержанием законов должны быть права и обязанности – как материальные, так и процессуальные (процедурные). Практика допускает внесение в законы общих деклараций, хотя возможность «вывода» из них путем толкования прав и обязанностей является спорной. Но многие законы содержат несколько указанную правовую материю, сколько «учебный материал», служащий для того, чтобы сами законодатели смогли уяснить себе предмет регулирования и задачи регулирования, которые они перед собой ставят. Тем самым они путают закон с пояснительными законами, и др. документами. Нередко статьи закона содержат только идеи на тему о том, как «должно быть». Но при этом не указывается, кто и как должен осуществить эти идеи и каковы санкции в случае неисполнения (ненадлежащего исполнения). Такие статьи по сути являются декларациями о намерениях и не должны загромождать текста закона.

5) ОТРАСЛИ ПРАВА, СТЫКОВКА НОРМ И КОЛЛИЗИИ И ПРАВА. Группировка законов в особые отрасли происходит обычно в тех случаях, когда законы, имеющие общий предмет регулирования, объединяются в кодекс. Например, земельные законы получили очертания отрасли права с принятием 1922 года. Земельного кодекса РСФСР (и земельных кодексов других республик). Кодекс помогает пользователю обозреть в одном документе всю группу интересующих его законов, а законодателя проверить их взаимное соответствие и найти пробелы. К сожалению, не принято снабжать кодексы предметными указателями, хотя это облегчило бы пользование ими. Некоторые кодексы, например гражданский, содержат указание, что нормы гражданского права, принятые в других законах, должны соответствовать ГК (ст.3). Однако «сверки» соответствующих законопроектов с ГК часто не происходит. Так, Минэкономразвития разработало в 2005 году (и проект закона) об автономных учреждениях в сфере медицины, образования, спорта и др. имея в виду добиться их самоокупаемости и освобождения государственного бюджета от их полного финансирования. При этом оно игнорировало, что в ГК нет понятия автономного учреждения, и что в случае признания такового о нем надо упомянуть в ГК. Кроме того, оно не определяет права и обязанности (просто учреждений, потребуется разграничить эти структуры от уже изве c тных учреждений. В противном случае неизбежны путаница, ссоры и конфликты на всех уровнях. Для лучшей стыковки законов, имеющих отношение к нескольким отраслям права, практикуется такой прием, как перекрестная ссылка родственных законов друг на друга. Такие взаимные ссылки, явно или подразумеваемо, присутствуют, например в ГК и земельном кодексе упоминает о потере собственником права на плоды земли, если он передал землю в аренду или в иное пользование. Но здесь Земельный кодекс плохо учитывает варианты гражданских сделок. Он упускает, например, случай передачи земли в доверительное управление – хотя в ГК такой институт предусмотрен. «Забывает» он о случаях наложения ареста на имущество (землю и др.).

Возможен вариант (заимствования) норм из одного кодекса в другой. Но в ряде случаев оба этих способа игнорируются. Иногда же отношения, которые могут регулироваться смежными отраслями права, попросту обходя стороной. Так, при составлении Жилищного кодекса РФ был почти полностью обойден, «земельный вопрос», хотя немалые проблемы существуют и с благоустройством домовладений, и с их границами и с самовольным размещением во дворах гаражей и др. объектов, и с сервитутами (правом прохода и проезда посторонних лиц). Жилищный кодекс не использовал сам термин «домовладение»; насколько известно, это было сделано сознательно, чтобы не вторгаться «в смежные отрасли права». Такая позиция целиком порочна. Во-первых, никто не запрещал авторам ЖК обогащать земельное и гражданское законодательство, поскольку новые нормы не входили бы в противоречие с уже принятыми. А во-вторых, авторы ЖК не учли концепции, двор (равно как и подземельное хозяйство, обслуживающее дом) является принадлежностью жилого дома. Двор составляет с домом хозяйственный комплекс, который принадлежит правовому регулированию как единое целое.

Недостатки законодательной техники можно видеть в судебной практике РФ, например, анализируя сравнительные данные с 2004г по 2005г. В этот период зафиксировано увеличение числа осужденных по некоторым видам преступлений:

а) ст. 327 УК РФ «Подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков» - с 15,9 тыс. чел. до 30,6 тыс. чел. или на 93,2%,

б) ст. 238 УК РФ «Производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности» - с 1,7 тыс. чел. до 4,2 тыс. чел. или па 59,8%;

в) ст. 119 УК РФ «Угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью» - с 15,3 тыс. чел. до 20,3 тыс. чел. или на 33,0%; Все это говорит о недоработках законодательной базы и дальнейшей криминализации страны.

Все сказанное позволяет сделать четыре общих рекомендации в области законодательной техники:

1) улучшить информационную подготовку законопроектов, обеспечивать законодателям и общественности надлежащий круг сведений по затрагиваемым отношениям.

2) важнейшим законодательным актам присваивать собственные имена.

3) Подвергать подготовленные законопроекты по проверке на соответствие законодательному языку, а также на их засоренность внеправовой материей, из подготовленных законопроектов должны исключаться инструктивные и «школьные материалы».

4) Подвергать подготовленные законопроекты проверке на предмет их согласованности с Конституцией РФ и другими законами РФ, в частности для того, чтобы они не вторгались в комплекцию регионов и местных властей.

Наша обновленная Россия должна творчески воспринять значительную часть юридической техники и правового опыта, накопленного за тысячелетия в демократических странах мира.

Важнейшим рычагом вхождения России в мировое сообщество является совершенствование ее законодательства, адаптация юридической инфраструктуры к основополагающим европейским и международным нормам и оправдавшим себя на практике правилам. Нам предстоит создать государство, основанное на авторитете и разделении разных ветвей власти, четком формулировании законов. Необходима единая государственная программа законотворчества, которая должна охватывать уровень федерального законотворчества, уровень субъектов Российской Федерации и уровень местного самоуправления.

Такой программой является план развития всего законотворчества в целом, где каждому субъекту законотворчества определено особое место, и он сможет на основании данного документа выработать стратегию законотворчества, по крайней мере, на десятилетие вперед. К сожалению, в настоящее время целостной общегосударственной программы законотворчества нет. Очевидно, что ни Президенту, ни Правительству, ни палатам Федерального Собрания, ни субъектам Российской Федерации, ни объединениям муниципальных образований самим по себе, по отдельности, такая задача не под силу. Она может быть решена только в результате взаимодействия всех перечисленных субъектов. При нынешнем состоянии это сотрудничество ветвей власти представляется проблематичным. Видимо, в ближайшее время общегосударственный план законопроектных работ разработан не будет, и субъекты законотворчества будут по-прежнему ограничиваться частыми случайными инициативами, и решать свои проблемы методом проб и ошибок. Закон, если даже он воплощает насущные интересы, не будет работать автоматически. Для его реализации требуется особый механизм, который начинает действовать на организационном этапе. Только так государство может воздействовать на государственный механизм и общество в целом с целью установления отношений, предписанных законом.

Подводя итог работы, хотелось бы процитировать слова монографии Д.И.Керимова: «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».

**Список литературы**

Конституция Российской Федерации 12 декабря 1993, Российская газета, № 237, 25 декабря 1993.

Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ, Российская газета, № 238-239, 8 декабря 1994.

Земельный кодекс российской федерации от 25 октября 2001 № 136-ФЗ. Российская газета, № 211-212, 30 октября 2001.

Уголовный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 63-ФЗ. Российская газета, № 113, 18 июня 1996, № 114, 19 июня 1996, № 115, 20 июня 1996, N 118, 25 июня 1996.

Федеральный закон от 22 августа 2004. № 122 "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

«Проблемы теории государства и права»: Учебное пособие. / Под ред. М.Н.Марченко. - М.: Юристъ, 2002.

Малько А.В. «Теория государства и права в вопросах и ответах»: учебное пособие. – 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2004.

Большой юридический словарь. / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. -2-е изд., перераб. и доп. – М.:ИНФА-М, 2004.

«Российская юстиция» (6) Гл. ред. В.В. Максимов. с. 27. 2005.

«Юридический мир» (12) Л.Шейнин с. 64. 2005.

«Уголовный процесс» (5) с. 96. 2005.