

26.1. Понятие правотворчества и его принципы. Правотворчество и формирование права

Правотворчество есть форма государственной деятельности, направленная на создание правовых норм, а также на их дальнейшее совершенствование, изменение или отмену. Это процесс создания и развития действующего права как единой и внутренне согласованной системы общеобязательных норм-, регулирующих общественные отношения; специальная, имеющая официальное значение деятельность по установлению правового регулирования. Главное для правотворчества — выработка и утверждение новых правовых норм. В этом прежде всего и состоит назначение данной формы государственной деятельности. Другие проявления правотворчества (отмена и изменение действующих норм, распространение их действия, совершенствование их редакции) выполняют вспомогательные функции и служат для образования развернутой, четко выраженной и внутренне согласованной системы юридических норм.

По своей сущности правотворчество есть возведение государственной воли в закон, в имеющие общеобязательное значение юридические предписания. На современном этапе развития правотворчество проявляется в первую очередь как принятие правового акта непосредственно населением страны путем референдума либо как издание актов, содержащих правовые нормы, государственными и иными уполномоченными органами. В некоторых странах одной из форм правотворчества является издание судебного прецедента. Все большее значение ныне приобретает также заключение имеющих нормативное содержание договоров между различными субъектами права.

Демократизм правотворческой процедуры подразумевает активное участие партий, массовых движений, предпринимательских структур, объединений граждан в создании законодательства, их инициативу, свободное, широкое и деловое обсуждение предполагаемых законодательных решений. Однако это не исключает того, что правотворчество, в какой бы форме оно ни осуществлялось, есть деятельность государства, форма государственного руководства обществом. Государство в лице своих органов создает основную массу правовых норм. Если же таковые издаются какими-либо иными структурами, помимо государственных (например, органами общественного самоуправления), то их правотворческие полномочия определяются государством.

Правотворческая деятельность современных цивилизованных государств осуществляется на базе перечисленных ниже семи основополагающих принципов, представляющих собой организационные начала, которые определяют существо, характерные черты и общее направление этой деятельности.

1. Демократизм. Этот принцип проявляется в установлении и неуклонном осуществлении свободного, подлинно демократического порядка подготовки и утверждения нормативных актов, в том числе и законов. Что обеспечивает активное и эффективное участие депутатов, широкой общественности в правотворчестве, максимальный учет в новых нормативных решениях общественного мнения, потребностей социально-экономического развития страны и интересов различных слоев населения.

2. Законность. Нормативные акты должны приниматься строго в пределах компетенции соответствующего правотворческого органа и соответствовать конституции страны, ее законам и иным актам вышестоящей юридической силы. В федеративном государстве необходимо неукоснительно соблюдать распределение компетенции между федерацией и субъектами, входящими в ее состав. Принцип законности означает также строгое соблюдение установленного порядка подготовки, принятия и опубликования новых нормативно-правовых решений, правотворческой процедуры, формы принимаемых актов.

3. Гуманизм. Данный принцип предполагает направленность правотворческого акта на обеспечение и защиту прав и свобод личности, на максимально полное удовлетворение ее духовных и материальных потребностей. Человек, его интересы должны быть в центре создания правовых актов.

4. Научный характер. Правотворчество призвано максимально полно соответствовать назревшим потребностям общественного развития, его объективным закономерностям, быть научно обоснованным, учитывать и использовать достижения науки и техники, опираться на теоретические разработки проблем, требующие нового нормативного решения. К подготовке проектов должны привлекаться научные учреждения, отдельные представители соответствующих отраслей науки, а также ученые-юристы.

5. Профессионализм, т.е. участие в разработке новых правотворческих решений квалифицированных специалистов соответствующих отраслей общественной жизни, имеющих профессиональную подготовку, большой опыт работы и достаточные знания.

6. Тщательность, скрупулезность подготовки проектов. В право-подготовительной деятельности важно максимально использовать зарубежный и отечественный опыт, результаты социологических и иных исследований, разного рода справки, докладные записки и иные материалы. Следует избегать принятия скороспелых, непродуманных решений.

7. Техническое совершенство принимаемых актов предполагает широкое использование выработанных юридической наукой и апробированных правотворческой практикой способов и приемов подготовки и оформления нормативных текстов, правил законодательной техники.

Нормы права создаются на основе государственных велений, но этому процессу предшествуют обнаружение потребности в урегулировании определенной сферы отношений, выработка правовых взглядов. Пра-вообразование включает в себя научный анализ, оценку действительности, выработку взглядов и концепций о будущем правовом регулировании, максимальный учет общественного мнения, предложений и замечаний партий, общественных движений, отдельных граждан и их объединений, специалистов-практиков и ученых, сформулированных средствами массовой информации, в научной литературе, публичных выступлениях, докладных записках, письмах и заявлениях граждан и т.д.

Основными факторами, определяющими формирование права, являются материальные условия жизни общества, обусловленные равноправным существованием различных форм собственности, свободой предпринимательства (экономические факторы).

Большое влияние на формирование права оказывают политическая обстановка в стране, характер взаимодействия различных слоев общества и групп населения, уровень активности политических партий, движений и общественных объединений (политические факторы).

При создании новых юридических норм также важны степень заботы общества и государства о личности, ее интересах и потребностях, об охране и обеспечении ее прав и свобод (социальные факторы).

В многонациональном государстве процесс формирования права во многом определяется взаимоотношениями, формами сотрудничества между нациями и народностями, населяющими страну, заботой об их равноправии и свободном развитии, государственно-правовыми формами их юридического статуса (национальные факторы).

Существенное влияние на правотворчество оказывают и международное положение государства, уровень и характер взаимоотношений с другими государствами и международными организациями (внешнеполитические факторы).

Идеологическая база права, правосознание граждан и общества в целом, степень его внедрения в общественное сознание, правовые идеи, направленные на дальнейшее развитие законодательства (идеологические факторы), также имеют существенное значение для правотворчества.

Наконец, государство, возводя сформировавшиеся правовые идеи в закон, непосредственно создавая нормы права, осуществляет юридическое оформление государственной воли через деятельность органов, правомочных издавать нормативные акты (организационно-волевые факторы).

Совокупность перечисленных факторов формирует основу для оптимального и эффективного осуществления правотворческой деятельности, активно-творческого, опережающего влияния права на динамику общественного развития.

26.2. Виды правотворческой деятельности в Российской Федерации

В Российской Федерации существуют следующие основные виды правотворческой деятельности: принятие нормативных актов полномочными органами государства; органами местного самоуправления; непосредственно народом путем референдума; заключение различного рода соглашений, содержащих нормы права (между Российской Федерацией и субъектами, входящими в ее состав, между субъектами РФ, между государственными органами и общественными объединениями, между работодателями и работниками предприятий, учреждений, объединений и т.д.).

Принятие нормативных актов органами государства. Эта форма правотворчества является наиболее распространенной в Российской Федерации. Правом принятия нормативных актов обладают Государственная Дума, представительные органы республик, входящих в состав Российской Федерации, краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

К числу правотворческих органов относятся также Президент РФ, Правительство РФ, министерства, государственные комитеты и ведомства Российской Федерации, президенты, правительства, министерства, государственные комитеты и ведомства республик, входящих в состав федерации, главы администраций (губернаторы), правительства, департаменты соответствующих национально-государственных и административно-территориальных образований. Правотворческими полномочиями обладает в пределах своей компетенции администрация объединений, комбинатов, предприятий и учреждений (локальное правотворчество). Полномочия на издание нормативных актов каждого органа определяются Конституцией и иными законами в зависимости от места, занимаемого каждым из них в системе органов Российского государства.

Государственная Дума принимает законы и постановления по вопросам, отнесенным к ее ведению Конституцией. Такие акты издаются как по вопросам, отнесенным Конституцией к исключительному ведению федеральных органов власти, так и по вопросам совместного ведения федеральных органов власти Российской Федерации и органов власти субъектов РФ. Они принимаются с соблюдением особой процедуры, предусмотренной регламентом Государственной Думы.

Президент РФ, будучи главой государства, на основе Конституции и законов РФ издает указы, причем они могут быть и нормативного, и индивидуального, оперативного характера. Правительство как высший орган федеральной исполнительной власти правомочно решать вопросы государственного управления, отнесенные к его ведению. Свои акты нормативного характера Правительство обычно издает в форме постановлений.

Министерства, государственные комитеты, иные ведомства, будучи центральными органами исполнительной власти, руководят порученными им сферами управления. Их полномочия в области издания нормативных актов определены законами, актами Президента и Правительства. Обычно министерства, являясь органами единоличного руководства, издают приказы, распоряжения и инструкции, государственные комитеты как коллегиальные органы — постановления, распоряжения, инструкции.

Администрация объединений, предприятий, учреждений в пределах своих полномочий издает так называемые локальные нормативные акты, регулирующие отношения внутри соответствующих подразделений (например, принятие правил внутреннего трудового распорядка).

Принятие нормативных актов органами местного самоуправления. Следующий вид органов, осуществляющих правотворческую деятельность, — это органы местного самоуправления — районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские представительные органы власти и соответствующие им местные администрации.

Издавая нормативные акты (обычно они имеют разные наименования — решения, постановления, распоряжения и т.д.), органы местного самоуправления обеспечивают самостоятельное решение гражданами всех вопросов местного значения через избираемые ими органы или непосредственно исходя из интересов населения, на основе закрепленных за органами самоуправления материальных и финансовых ресурсов.

Референдум как вид правотворчества. За последнее время во многих государствах все большее распространение получает форма непосредственного участия народа в правотворчестве — референдум, т.е. принятие законов путем всенародного

голосования. Именно таким путем была принята, например, действующая Конституция. Референдум — один из путей расширения демократии, привлечения граждан к решению-важнейших вопросов государственной жизни. В данном случае народ непосредственно осуществляет определенный акт законодательной власти, принимает правотворческое решение.

Решения, принятые всероссийским референдумом, обладают высшей юридической силой, в каком-либо утверждении не нуждаются и обязательны для применения на всей территории Российской Федерации. На всенародное голосование может быть поставлен текст законопроекта, по которому гражданам предлагается высказать свое мнение.

Нормативные соглашения. Заключение соглашений, содержащих обязательные для исполнения правовые предписания, все шире используется в правотворческой практике Российского государства, причем такие соглашения заключаются между различными субъектами права и их юридическая сила неодинакова. Примером такого рода соглашений может служить, в частности, Федеративный договор, явившийся правовой базой создания Российской Федерации на новой основе. Он содержит нормы о распределении компетенции между государственными образованиями Российской Федерации, о предметах исключительного ведения федерации и ее субъектов, а также их совместного ведения. Практикуется заключение соглашений и по экономическим, политическим и иным вопросам между федерацией и отдельными ее членами (республиками, краями, областями и т.д.), между субъектами федерации.

Характерной особенностью современных взаимоотношений между общественными объединениями и государственными структурами является заключение разного рода соглашений, содержащих нормативные предписания. В первую очередь это касается регулирования трудовых отношений. Так, в соответствии с Законом РФ от 11.03.1992 №2490-1 «О коллективных договорах и соглашениях»¹ может быть заключен коллективный договор — правовой акт, регулирующий трудовые, социально-экономические и профессиональные отношения между работодателем и работниками на предприятии, в учреждении, организации.

Наряду с коллективным договором законом предусматривается также заключение разного рода соглашений — правовых актов, содержащих обязательства по установлению условий труда, занятости и социальных гарантий для работников конкретной профессии, отрасли, территории. В зависимости от сферы регулируемых отношений заключаются генеральные соглашения, устанавливающие общие принципы

согласованного проведения социально-экономической политики, отраслевые (тарифные), которые определяют направления социально-экономического развития, условия труда и оплаты труда, социальные гарантии для работников отрасли (профессиональных групп), и наконец, специальные, связанные с решением социально-экономических проблем.

26.3. Основные стадии правотворческого процесса

Процесс создания нормативного акта складывается из отдельных стадий его подготовки, рассмотрения, утверждения и обнародования (оглашения). Характерными чертами такого процесса в Российской Федерации являются дальнейшее укрепление демократических основ создания правовых норм, гласности и профессионализма, учет общественного мнения, повышение внимания к качеству и теоретической обоснованности принимаемых законодательных решений, широкое привлечение научной общественности к их выработке и обсуждению.

Предварительное формирование государственной воли (подготовка проекта). Первый этап правотворческого процесса начинается с принятия решения о подготовке проекта. Оно прежде всего находит воплощение в утвержденных планах подготовительных работ, принятие которых осуществляется в правотворческой практике Российской Федерации и ряда других государств. Кроме того, относительно законопроектов такое решение может исходить от высшего законодательного органа страны в форме поручения своим постоянным комитетам, Правительству или какому-либо иному органу или их совокупности разработать проект конкретного акта. Законопроект может быть подготовлен и по инициативе Президента, Правительства РФ, постоянных комитетов Государственной Думы, других органов и организаций, обладающих правом законодательной инициативы. Наконец, инициативу в подготовке законопроекта могут проявить входящие в Российскую Федерацию субъекты через их высшие органы государственной власти.

Проекты указов Президента, постановлений Правительства обычно готовятся соответствующими министерствами и ведомствами либо на основании плана правотворческих работ, либо по разовому поручению Президента, руководства Правительства, либо по собственной инициативе. Такие проекты могут быть подготовлены также в аппарате соответственно Президента, Правительства.

При подготовке проектов применяется ведомственный, отраслевой принцип. Согласно ему первоначальные проекты составляются теми органами и организациями, профилю деятельности которых они соответствуют. -Такой принцип обеспечивает квалифицированное составление проекта, участие специалистов. Во многих случаях дается поручение разработать первоначальный текст проекта нескольким ведомствам, включая и юридический орган (министерство юстиции, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд, Прокуратура).

В правотворческой практике используется в зависимости от содержания проекта и другой принцип, когда законопроекты готовятся постоянными комитетами высшего представительного органа страны (законопроекты о выборах, о статусе народных депутатов и др.). Однако ведомственный принцип подготовки проектов все же преобладает в современной правотворческой практике.

Активная роль в подготовке проектов принадлежит общественным объединениям: они готовят проекты по собственной инициативе или привлекаются к подготовке совместно с государственными органами. Большинство крупных законодательных актов, в первую очередь тех, которые касаются граждан и их организаций, создаются с участием партий, профсоюзов и других общественных объединений.

Следующая стадия правотворческого процесса — предварительные работы, предшествующие составлению текста проекта. До начала подготовки проекта важно выявить общественную потребность в нормативном регулировании соответствующей сферы отношений. Прежде всего определяют, каково фактическое состояние той области жизнедеятельности общества (экономики, политики, социальной сферы), к которой относится предлагаемый, акт, существо вопроса, который должен быть решен в проекте, а также общая цель предлагаемого правового регулирования. При этом следует помнить, что проекты нормативных актов готовятся как с целью решения новых вопросов, возникших на практике и требующих правового урегулирования, так и для устранения имеющихся в законодательстве пробелов, устаревших предписаний и

противоречий, множественности актов по одним и тем же проблемам.

Анализ состояния законодательства по вопросам, относящимся к теме проекта, помогает понять, можно ли ограничиться внесением изменений и дополнений в ранее принятые акты или действительно необходимо подготовить новый акт. Заранее должны быть определены возможные последствия действия акта: экономические, социальные, юридические, экологические и другие, а также «просчитаны» возможные затраты материальных, финансовых и иных ресурсов, необходимых для решения вопроса, доходы, издержки и т.д. Для законопроекта и проекта другого важного акта в ряде случаев нужна разработка их научной концепции.

Дальнейшая стадия — подготовка первоначального текста проекта. Для выработки важных и сложных проектов создаются комиссии, включающие представителей основных заинтересованных органов, общественных организаций, ученых-юристов и других специалистов. В случае необходимости комиссии образуют подкомиссии, рабочие и редакционные группы.

К работе подготовительных комиссий, разрабатывающих проект того или иного акта, привлекаются заинтересованные ведомства, научные и практические учреждения, отдельные ученые, представители делового мира, предприниматели, квалифицированные юристы. Главное при этом — обеспечить работоспособный и компетентный состав комиссии: она должна сочетать в своей работе демократизм, профессионализм и деловитость.

В подготовке проектов обязательно участие юридических подразделений органов и организаций, разрабатывающих проект. Такое участие обеспечивает высокую юридическую культуру проекта, правильное его оформление и соблюдение правил законодательной техники, стыковку с действующим регулированием по теме проекта.

Правотворческий орган может поручать подготовку альтернативных проектов нескольким органам, организациям, творческим коллективам или отдельным лицам либо заключать с ними договоры, а также объявлять конкурсы на лучший проект. Это дает возможность получить неординарные решения, отразить плюрализм мнений и позиций, выработать оптимальное решение того или иного вопроса.

После того как первоначальный проект разработан, происходит предварительное обсуждение проекта. Оно обычно осуществляется с привлечением большого круга заинтересованных органов, организаций, общественности. Формы такого обсуждения разнообразны: это широкое обсуждение на местах (в республиках, областях и т.д.) с привлечением целого ряда учреждений, общественных организаций; парламентские Чтения; обсуждение на совещаниях непосредственно при правотворческом органе с участием научной общественности и заинтересованных министерств, ведомств и иных организаций; расширенные заседания подготовительных комиссий; обсуждение в печати и на телевидении; рецензирование проекта научно-исследовательскими учреждениями; отзывы и заключения на проект со стороны министерств, ведомств, иных учреждений и организаций, не участвующих в его разработке, и т.д. Разнообразные формы обсуждения позволяют лучше учесть общественное мнение, дают составителям проекта ориентиры в работе.

Все законопроекты обычно предварительно рассматриваются на заседаниях комитетов законодательного органа, которые по профилю своей деятельности заинтересованы в его принятии. Такое рассмотрение — залог делового и организованного прохождения проекта, гарантия углубленной проработки вопросов.

Подготовленные проекты должны быть подвергнуты всесторонней правовой, финансовой, экологической и иной специализированной экспертизе. Такая экспертиза, будучи постоянной и обязательной, призвана способствовать повышению качества подготавливаемых нормативных решений, эффективности правотворческой работы.

Важнейшие законопроекты могут быть вынесены на всенародное обсуждение. В процессе всенародного обсуждения законопроект публикуется в центральных и местных газетах и журналах, рассматривается на заседаниях представительных органов различных звеньев, в трудовых коллективах предприятий и учреждений, в воинских частях, общественных объединениях на собраниях граждан по месту жительства.

Всенародные обсуждения в нашей стране пока еще не превратились в эффективный инструмент учета общественного мнения в законодательной работе, повышения качества законопроектов и должны организовываться значительно больше.

После учета замечаний и предложений проект окончательно отрабатывается и

редактируется. Как правило, это делает та рабочая комиссия, которая составляла первоначальный текст проекта.

Затем наступает новый этап правотворческой процедуры, когда работа над проектом вступает в официальную фазу и осуществляется самим правотворческим органом, — возведение государственной воли в закон (деятельность правотворческого органа по рассмотрению и принятию нормативного акта). Этот этап начинается с внесения проекта в официальном порядке в соответствующий правотворческий орган от имени органа или организации, готовивших его. Правом официального внесения законопроектов в высший представительный орган страны (право законодательной инициативы) пользуются определенные полномочные органы, организации и лица, обычно предусмотренные в Конституции.

Все официально внесенные законопроекты рассматриваются соответствующими комитетами палат законодательного органа по профилю проекта, а также комитетом по законодательству.

Следующая стадия правотворческого процесса, проводимая коллегиальным правотворческим органом, — внесение рассмотрения проекта в повестку дня заседания. Далее идет обсуждение и официальное принятие проекта.

Эти стадии применительно к деятельности высшего представительного органа страны обычно детально определяются его регламентом.

Рассмотрение законопроектов осуществляется в трех чтениях, если законодательным органом применительно к конкретному проекту не будет принято иное решение. Практика проведения нескольких чтений законопроекта позволяет более внимательно и всесторонне проанализировать проект, внести в него необходимые поправки и обеспечить тем самым принятие более продуманного законодательного решения.

При первом чтении законопроекта заслушивается доклад инициатора законопроекта и содоклад головного комитета. Затем депутаты обсуждают основные положения законопроекта и высказывают предложения и замечания в форме поправок, рассматривают предложения об опубликовании при необходимости законопроекта для

обсуждения. По результатам обсуждения законодательный орган одобряет основные положения законопроекта или отклоняет его.

Рассмотрение внесенных поправок к проекту и подготовка его ко второму чтению осуществляются головным комитетом или другим органом, которому поручена доработка проекта. При втором чтении с докладом выступает председатель головного по данному законопроекту комитета либо руководитель органа, дорабатывающего проект. Обсуждение проводится постатейно, по разделам или в целом. В результате второго чтения законодательный орган либо принимает закон, либо отклоняет его, либо возвращает на доработку. Порядок голосования и подсчета голосов обычно четко устанавливается регламентами законодательного органа.

В деятельности законодательных органов ряда стран (в частности, в Российской Федерации) существует практика принятия законов в трех чтениях. Так, в соответствии с Регламентом Государственной Думы принятый во втором чтении законопроект направляется в ответственный комитет Государственной Думы для устранения возможных внутренних противоречий, установления правильных взаимоотношений статей и редакционной правки ввиду изменения текста законопроекта при втором чтении. При третьем чтении законопроекта не допускается внесение в него поправок и возвращение к его обсуждению в целом либо по отдельным статьям, главам, разделам.

Принятый федеральный закон затем рассматривается Советом Федерации и одобряется им либо отклоняется. В последнем случае закон возвращается в Государственную Думу для дополнительного рассмотрения. Принятый и одобренный Советом Федерации федеральный закон затем направляется Президенту РФ для подписания и опубликования. Президент имеет право не согласиться с содержанием закона и вернуть его в Государственную Думу для дополнительного рассмотрения. В Регламенте Государственной Думы установлен порядок повторного рассмотрения федеральных законов, отклоненных Советом Федерации, а также повторного рассмотрения тех из них, которые отклонены Президентом РФ.

Коллегиальные правотворческие органы (Правительство, государственные комитеты и др.) принимают нормативные акты простым большинством голосов. Президент государства, министры и другие органы единоличного руководства утверждают свои акты (указы, приказы, инструкции и т.д.) в персональном порядке.

Официальное оглашение принятого нормативного акта. Заключительной стадией правотворческого процесса является официальное опубликование принятого нормативного акта в особых, предусмотренных законом печатных органах (специальные официальные издания, газеты), а также его официальное оглашение в иной форме (по радио, телевидению, телеграфу, путем рассылки официальных текстов в заинтересованные органы и организации).

Таким образом обычно обнародуются законодательные акты, нормативные решения Президента и Правительства. Во многих странах установлено правило, согласно которому не опубликованный в официальном издании акт (кроме актов, содержащих государственную или военную тайну) не влечет правовых последствий и лицо (орган) не несет юридической ответственности за нарушение его предписаний. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Ведомственные акты, издаваемые министерствами, государственными комитетами и иными учреждениями, публикуются в издаваемых этими органами бюллетенях (если таковые имеются), а также в официальном порядке рассылаются в подчиненные органы, учреждения, организации. Акты местных органов самоуправления публикуются в соответствующих бюллетенях, а также развешиваются на видных местах.

26.4. Законодательная техника

Под законодательной техникой понимается система правил и приемов подготовки наиболее совершенных по форме и структуре проектов нормативных актов, обеспечивающих максимально полное и точное соответствие формы нормативных

предписаний их содержанию, доступность, простоту и обозримость нормативного материала, исчерпывающий охват регулируемых вопросов. От соблюдения правил законодательной техники во многом зависит степень совершенства законодательства, доходчивость нормативных актов, высокий уровень учета и систематизация законодательства.

К форме готовящихся проектов предъявляются следующие требования: логическая последовательность изложения, взаимосвязь нормативных предписаний, помещаемых в правовом акте; отсутствие противоречий внутри нормативного акта, в системе законодательства; максимальная компактность изложения норм права при глубине и всесторонности отражения их содержания; ясность и доступность языка нормативных актов; точность и определенность формулировок и терминов, употребляемых в законодательстве; сокращение до минимума количества актов по одному и тому же вопросу в интересах лучшей обозримости нормативного материала, облегчения пользования им, укрупнение правовых актов.

Необходимой предпосылкой высокой культуры правотворчества служит выявление и тщательное изучение предшествующего законодательства по вопросам, составляющим содержание проектируемого акта. Новый акт вливается в систему права и оказывает на предшествующее законодательство существенное воздействие. Установление нового нормативного регулирования, его упорядочение невозможно без официального определения судьбы актов, которые по-иному регулируют тот же вопрос, без отмены устаревших, утративших свое значение актов.

Если в действующих актах имеются повторения, несогласованности, противоречия с предполагаемым регулированием, то должны быть подготовлены в качестве самостоятельных статей (пунктов) проекта либо пунктов постановления о введении в действие предложений о внесении в действующие акты изменений в связи с принятием нового нормативного решения, о признании актов, их частей утратившими силу, а также поручение нижестоящим органам привести свои акты в соответствие с новым актом.

Для нормативных актов характерны единые унифицированные стереотипы, формальные реквизиты, заранее установленные структурные части. Без таких официальных атрибутов, как указание места издания, даты, наименования (вида) нормативного акта (закон РФ, Основы законодательства и т.д.), его названия, подписей официальных лиц, а для ряда актов — и порядкового номера издания, не может быть нормативного акта как официального документа.

Законодательные акты обычно делятся на статьи; президентские, правительственные и ведомственные акты, акты местных представительных органов и их исполнительных структур — также на пункты. К статьям закона, как правило, даются заголовки, в которых обозначается предмет регулирования соответствующей статьи. Значительные по объему акты подразделяются на главы, разделы, части. Некоторые из них снабжаются преамбулами, приложениями.

Точность, лаконичность и строгость стиля — характерные черты языка нормативных актов. Для законодательного текста не свойственны эмоциональная окрашенность, вольная литературная обработка. Очень важно единство употребления терминов. Один и тот же термин должен последовательно использоваться в тексте акта при обозначении одного и того же понятия.

В качестве обязательного компонента в нормативном акте необходимо предусмотреть специальные правовые средства, обеспечивающие его соблюдение: меры поощрения, контроля, порядок разрешения споров и т.д.

В проекте, содержащем предписания, которые устанавливают обязанности государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций, должностных лиц и граждан, меры ответственности за их нарушение формулируются в том случае, если они отсутствуют в действующем законодательстве. Если же такие меры уже предусмотрены, то следует дать отсылку к устанавливающим их действующим актам.

В случае необходимости одновременно с проектом закона готовится проект постановления о порядке введения закона в действие. В проекте такого постановления регламентируются вопросы отмены или изменения ранее принятых законов либо их отдельных частей, начала действия закона, формулируются правила, которые должны распространяться на отношения, возникшие до вступления закона в силу, решаются другие вопросы, касающиеся порядка его реализации.

Контрольные вопросы

1. Что такое правотворчество?
2. Каковы основные принципы правотворческой деятельности?
3. Каковы виды правотворчества в Российской Федерации?
4. Каковы основные стадии правотворческого процесса?
5. Что такое законодательная техника и каково ее значение для качественной подготовки проектов нормативных актов?

Литература

1. Законодательная техника / Под ред. М.Ю. Тихомирова М., 2000.
2. Законотворчество в Российской Федерации. М., 2000.
3. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юрид. вузов. М., 1999.
4. Керимов Д.А. Законодательная техника. М., 1998.
5. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1909.
6. Паленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства. М., 1993.

7. Правотворчество в СССР. М., 1974.

8. Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под ред. В.С. Нерсесянца. М., 1999.

9. Протасов В.Н. Что и как регулирует право. М., 1995.

10. Сенякин И.Н. Специализация и унификация российского законодательства: Проблемы теории и практики. М., 1993.

11. Ушаков А.А. Законодательная стилистика. Пермь, 1967.

12. Язык закона / Под ред. А.С. Пиголкина, М., 1990.