

Петров Альберт Иванович

**ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО
КАК ОСОБЫЙ ВИД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

Специальность: 12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Чувашский государственный университет им. И. Н. Ульянова»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Тимофеев Валерий Георгиевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Толстик Владимир Алексеевич

кандидат юридических наук, доцент
Цыганов Виктор Иванович

Ведущая организация: Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Марийский государственный университет»

Защита состоится «12» ноября 2007 года в ___ часов на заседании диссертационного совета К-212.166.03 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» при ГОУ ВПО «Нижегородский государственный университет имени Н.И. Лобачевского» по адресу: 603115, г. Н. Новгород, ул. Ашхабадская, д. 4. Зал ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке при ГОУ ВПО «Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского» по адресу: 603022, г. Н. Новгород, пр. Ю. Гагарина, д. 23, корп. 1

Автореферат разослан «___» _____ 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



В. С. Сэруа

Общая характеристика работы

Актуальность данной темы исследования. Законотворчество России представляет собой довольно сложный и многогранный процесс, в котором должно быть учтено множество факторов, имеющих важнейшее значение для построения гражданского общества, создания правового государства, установления демократических основ его управления.

В соответствии со ст. 1 Конституции РФ, принятой на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года, Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.¹ Однако на практике мы убеждаемся, что России еще далеко до правового государства. Общественным сознанием правовое государство воспринимается как такой тип государства, власть которого основана на праве, им ограничивается и через него реализуется. Такое представление недостаточно для полного понимания феномена правового государства. В идее правового государства можно выделить два главных аспекта: 1) свободу человека, наиболее полное обеспечение его прав; 2) ограничение правом государственной власти. Исходя из изложенного можно сделать следующий вывод: насколько максимально право обеспечивает права и свободы человека и гражданина в государстве, настолько оно и близко к правовому. Таким образом, многое зависит от качественных характеристик права и конкретных критериев их определения, так как некачественные законы, пробелы в праве и юридические коллизии не позволяют в полной мере обеспечить права и свободы человека.

К сожалению, опыт работы в правоохранительных органах показывает, что и в настоящее время приходится сталкиваться с определенными трудностями, связанными с несовершенством отдельных законов, руководствоваться в практической деятельности лишь «смыслом» тех или

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.)// "Российская газета" от 25 декабря 1993 г. N 237

иных статей, а не их текстуальным содержанием, что может в конечном счете привести к крайне неблагоприятным последствиям. Некомпетентность, спешка законодательных органов, несоблюдение научных основ законопроектной работы могут негативно сказаться на всей правовой системе.

Как отмечает член Совета Федерации Г. Бурбулис: «Принятие плохих законов в стране происходит по нескольким причинам. Одна из них - отсутствие правового регулирования законотворчества. А также так называемая "политическая целесообразность", объединяющая в своем понятии ведомственное лоббирование и соблюдение корпоративных интересов. Нужно конкретно принять законы, которые бы регулировали законотворческую и законодательную деятельность по всем правилам парламентской культуры. Сегодня у нас таких законов нет. Нужно добиться, чтобы в стране появился долговременный план программы законопроектных работ. Сегодня у нас такой программы нет. Об этом ежегодно президент говорит в посланиях федеральному собранию. И, наконец, мы думаем, что удастся в какой-то форме заложить юридическую ответственность за некачественный закон».²

Таким образом, необходимо учитывать важный фактор, влияющий на качество российских законов – эффективность организации законотворческой деятельности. В тоже время на практике мы убеждаемся, что качество современных российских законов свидетельствует о ненадлежащей организации законотворческой деятельности. Выход из сложившейся ситуации видится в разработке научных рекомендаций по ее совершенствованию, которые в конечном итоге должны быть законодательно закреплены.

² Интервью с Г. Бурбулисом, вышедшее в эфир СИТИ-FM 26 февраля 2007 года в 17.49. Размещено на сайте www.city-fm.ru/news/?id=203735&p=11

Степень научной разработанности темы исследования.

Существует ряд научных исследований, в которых в той или иной степени затрагиваются отдельные проблемы российского законодательства, законодательной техники.

Отдельные разработки по рассматриваемой проблеме нашли отражение в трудах Алексеева С. С., Бачило И. Л., Бошно С. В., Баранова В. М., Горшенева В. М., Зелепукина А.А., Ковачева Д. А., Колдаева Н. П., Лисюткина А. Б., Луць Л. А., Мицкевича А. В., Надеева Р., Нащиц А., Пастушенко А. Б., Панько К., Пиголкина А. С., Полениной С. В., Седугина П. И., Соколова Н. Я., Спиридонова Л. И., Сырых В.М., Цалиева А.³

³ Алексеев С. С. Проблемы теории права: Курс лекций. В 2-х тт.-Свердловск; Свердловский юрид. ин-т, 1972 - 1973; Алексеев С. С. Общая теория права: Курс в 2-х тт.-М.: Юрид. лит., 1981 - 1982; Алексеев С. С. Теория права.-М.: БЕК, 1994; Баранов В. М. Прогнозирование вариантов противодействия закону как необходимое условие его качества (техничко-юридический аспект)// Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации: Сборник статей. – М.; Н. Новгород, 2007. – С. 34-39; Бачило И. Л. О методологии и юридической технике законодательства // Государство и право.2006.№ 6. - С.14-12; Бошно С. В. Некоторые проблемы правотворчества // Осуществление политической и правовой реформ в РФ. Вып. 1.-М.: РАГС при Президенте РФ, 1996.-С. 125 - 138; Власенко И. А. Язык права-Иркутск: Вост.-Сибир. книжн. изд-во, АО "Норма-плюс", 1997; Горшенев В. М. Правотворческая деятельность общественных организаций в СССР.-Ярославль, 1972; Ковачев Д. А. Механизм правотворчества социалистического государства: вопросы теории / Всесоюз. науч.-исслед. ин-т совет. законодательства.-М.: Юрид. лит., 1977; Колдаева Н. П. К вопросу о социологических аспектах правообразования // Теория права: новые идеи.-М., 1993.-С. 37 - 44; Концепции развития российского законодательства. Изд-е 3-е, перераб. и доп.-М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 1998; Лисюткин А. Б. Юридическая техника и правовые ошибки// Государство и право.2001.№ 11. – С. 23-28; Луць Л. А. К вопросу об объективном и субъективном в правотворчестве (в свете общей теории деятельности) // Вестник Львовского ун-та. Сер. юрид. 1987. Вып. 25.-С. 129 - 133; Научные основы советского правотворчества / АН СССР, Ин-т гос-ва и права.-М.: Наука, 1981; Надев Р. Законотворческие ошибки// Российская юстиция. 2001.№ 5. – С. 20-22; Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника / Пер. с румын.; Под ред. Д. А. Керимова и др.-М.: Прогресс, 1974; Пастушенко А. Б. Нормотворчество субъектов РФ: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук.-Н. Новгород, 1996; Панько К. О методологии изучения законодательной техники в уголовном судопроизводстве // Уголовное право. 2005. №1 – С. 61-63; Пиголкин А. С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук.-М., 1972; Поленина С. В. Законотворчество в Российской Федерации / ИГП РАН.-М., 1996; Поленина С. В., Колдаева Н. П. О Своде законов Российской Федерации (серия "Новое в юридической науке и практике" / Отв. ред. серии акад. Б. Н. Топорнин).-М.: ИГП РАН, 1997; Право и правотворчество: вопросы теории / АН СССР, Ин-т гос-ва и права.-М., 1982; Правотворчество в СССР / Под ред. А. В. Мицкевича.-М.: Юрид. лит., 1974; Седугин П. И. Рождение закона.-М.: Профиздат, 1991; Спиридонов Л. И. Теория государства и права.-М.: "ПРОСПЕКТ", 1997; Спирин М. Ю. Теоретические проблемы законотворческой деятельности в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01.-М.: РГБ, 2003; Соколов Н. Я. Проблемы правотворчества в восприятии профессиональных юристов// Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации: Сборник статей. – М.; Н. Новгород, 2007. – С. 89-92; Зелепукин А. А. Некоторые проблемы качества российского законодательства// Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации: Сборник статей. – М.; Н. Новгород, 2007. – С. 98-101;Цалиев А. Бесплезные законы вредны для общества //Российская юстиция.2001.№4. – С.28

Имеются диссертационные исследования, соприкасающиеся с темой нашего исследования. Так, теоретическим проблемам законотворческой деятельности в Российской Федерации посвящена кандидатская диссертация Спирина М. Ю. «Теоретические проблемы законотворческой деятельности в Российской Федерации»⁴. В ней исследованы теоретические проблемы как материального аспекта законотворчества, так и процессуальной законотворческой деятельности. Однако в работе практически не рассматриваются вопросы, посвященные законодательной технике, юридическим коллизиям, пробелам в законах. Проблемы законотворчества исследуются без взаимосвязи с проблемами законодательства. В тоже время проблемам эффективности российского законодательства посвящена кандидатская диссертация Зелепукина А.А. «Проблемы эффективности российского законодательства»⁵, в которой приводится подробный анализ строения системы российского законодательства, выработаны рекомендации и предложения по повышению эффективности российского законодательства. Отдельная глава данной научно-исследовательской работы посвящена проблемам законотворческого процесса, юридической технике, юридическим коллизиям. В тоже время в ней рассматриваются лишь проблемы научного обеспечения законотворческого процесса, проблемы организации законотворческой деятельности практически не затрагиваются, не уделяется внимание пробелам в законах. Отдельно вопросам законодательной техники и пробелам в законах посвящены научно-исследовательские работы Бахвалова С. В. «Законодательная технология» (некоторые проблемы теории и методологии)⁶ и Уранского Ф. Р. «Пробелы в праве и способы их восполнения в правоприменительной деятельности»⁷.

⁴ Спирин М. Ю. Теоретические проблемы законотворческой деятельности в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01.-Саратов, 2000

⁵ Зелепукин А. А. Проблемы эффективности российского законодательства: Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01.-Саратов, 2000

⁶ Бахвалов С. В. Законодательная технология» (некоторые проблемы теории и методологии). Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 - Н. Новгород, 2006.

⁷ Уранский Ф. Р. Пробелы в праве и способы их восполнения в правоприменительной деятельности: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01.- Москва, 2005.

Таким образом, степень научной разработанности темы может быть оценена как недостаточная, что обуславливает необходимость проведения специального исследования. В отличие от вышеуказанных диссертаций настоящее исследование характеризуется комплексным подходом к изучению проблем российского законодательства в их непосредственной взаимосвязи с качеством самих законов, законодательной техникой, правоприменительной практикой. Особое внимание уделяется проблемам организации законодательного процесса, решение которых позволит повысить эффективность законодательства в целом. В настоящей работе также имеются отдельные положения, касающиеся статуса и роли прокуратуры в законодательстве, которые не исследовались предыдущими авторами.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением законодательской деятельности государственными органами и реализацией самих законов.

Предметом исследования выступают нормативно-правовые акты и акты рекомендательного характера, другие источники, отражающие вопросы организации законодательской деятельности, законодательная техника, пробелы и юридические коллизии.

Целью исследования являются всестороннее исследование законодательства как особого вида деятельности высшего органа государственной власти, выявление и анализ проблем, возникающих в законодательской деятельности, выработка практических рекомендаций и предложений по их устранению, повышению эффективности российского законодательства.

Для достижения цели исследования были поставлены следующие научные задачи:

- изучить основные подходы к пониманию правотворчества, отграничить понятие «законодательство» от понятия

«правотворчество», уточнить дефиницию «законотворчество» и раскрыть его характерные признаки;

- проанализировать особенности организации законотворческого процесса в России и в Чувашской Республике, по результатам проведенного анализа выявить положительные и отрицательные стороны организации законотворческого процесса как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта РФ;
- изучить основные элементы законодательной техники, используемой при подготовке законопроектов, как вида юридической техники;
- сформулировать понятие «качество закона», определить основные критерии его определения, проанализировать причины принятия некачественных законов во взаимосвязи с организацией законотворческого процесса;
- изучить основные подходы к определению понятий «пробел в праве» и «юридические коллизии», разграничить понятия «пробел в праве», «пробел в законодательстве», «пробел в законе», определить и проанализировать причины возникновения юридических коллизий и пробелов в законах во взаимосвязи с организацией законотворческого процесса;
- определить статус и роль органов прокуратуры в законотворческой деятельности как на федеральном, так и на региональном уровне, проанализировать практику участия прокуратуры в законотворческой деятельности, проанализировать проблемы деятельности прокуратуры в указанной сфере;
- выявить проблемы, возникающие в законотворческой деятельности и сформулировать предложения по их устранению и дальнейшему совершенствованию законотворчества.

Методологическую основу исследования составляет диалектическая теория познания, благодаря которой явления рассматриваются в их развитии

и взаимосвязи. В работе использованы общенаучные методы: исторического познания, анализ, синтез, индукция и дедукция. При решении поставленных задач использовался ряд специальных методов, в том числе: логический, системный, функциональный, статистический и другие.

Теоретическая основа исследования. Теоретическую базу диссертации составили научные разработки по общей теории права, уголовному и гражданскому праву, бюджетному праву, трудовому праву, истории государства и права. Для обоснования сформулированных в исследовании положений использовались труды философов, правоведов. Автор для формирования собственных научных положений опирался на труды известных ученых-юристов: С.С. Алексеев, В.М.Баранов, А.Г.Бережнов, Р.В.Васильев, В.А.Елчев, В.П.Грибанов, Г.П.Ивлев, Н.В.Ильина, В.Б.Исаков, В.В.Лазарев, А.Н.Леонтьев, В.Люшер, А.Н.Кененов, Д.А.Керимов, А.С.Кожемяков, В.Н. Кудрявцев, Л.О.Красавикова, У.Карпен, Л.Мадер, А. В. Малько, Н. И Матузов, М. Н. Марченко, Г.В.Мальцев, А.С.Мордовец, А.С.Пиголкин, С.В.Поленина, Л.А.Окуньков, В.В.Оленьев, Г.Н.Радько, Д.Н.Сафиуллин, И.М.Степанов, А.Я.Сухарев, В.М.Сырых, Ю.А.Тихомиров, Т.Я.Хабриева и др.

Эмпирическую базу исследования составляют статистические данные деятельности законодательных органов, а также органов прокуратуры, материалы судебной практики, проекты законодательных актов и их концепции, материалы проверок органов прокуратуры Чувашской Республики.

Нормативно-правовую базу исследования составили:

а) Конституция РФ 1993 года; б) федеральное конституционное законодательство; в) федеральное законодательство; г) акты органов исполнительной власти России; д) интерпретационные акты Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, иных судебных органов; е) общепризнанные принципы нормы международного права; ж) универсальные и локальные международно-

правовые акты; 3) зарубежное законодательство и судебная практика; и) законодательство субъекта РФ – Чувашской Республики.

Научная новизна исследования заключается в том, что в работе впервые проведено комплексное исследование актуальных проблем законотворческой деятельности в их непосредственной взаимосвязи с качеством самих законов, законодательной техникой, правоприменительной практикой; по-новому освящена роль концепции законопроекта в создании качественного закона; проанализированы причины возникновения некачественных законов, юридических коллизий и пробелов в праве как недостатков организации законотворческой деятельности и ее правовой регламентации; выработаны оригинальные предложения по улучшению организации законотворчества с целью повышения его эффективности.

В настоящей работе также имеются отдельные положения, касающиеся статуса и роли прокуратуры в законотворчестве, которые в науке исследовались недостаточно широко, раскрываются основные проблемы ее участия в данной сфере деятельности, которые до настоящего времени не решены.

На защиту выносятся следующие положения:

- 1) автор определяет правовое понятие «законотворчество» как осуществляемую в строго установленном порядке деятельность законодательных органов государственной власти и граждан (при проведении референдума) по подготовке и принятию законов;
- 2) концепция законопроекта является основой для правильного и единообразного толкования законов, в связи с чем должна включать в себя детальное описание целей и задач всех ключевых статей законопроекта, полностью отражать их смысл и волю законодателя;
- 3) систематический анализ правоприменительной практики законодательным органом способствует своевременному

выявлению недостатков действующего законодательства и успешному их устранению;

- 4) официальное толкование (разъяснение) норм действующего законодательства самим законодательным органом позволит разрешить многие трудности при их применении на практике;
- 5) законотворческая деятельность Федерального Собрания РФ должна быть тесно взаимосвязана с законотворчеством субъектов РФ и включать в себя: а) изучение и анализ положительного опыта организации законотворческого процесса субъектов РФ; б) выявление наличия законов в субъектах РФ, регулирующих сходные общественные отношения, и изучение опыта их применения на практике;
- 6) для создания качественных и эффективных законов крайне важно соблюдение правил законодательной техники, которые до настоящего времени законодательно не закреплены;
- 7) некачественные законы, юридические коллизии, пробелы в законах имеют место прежде всего из-за проблем, касающихся организации законотворчества;
- 8) имеется объективная необходимость в расширении полномочий прокуратуры по участию в законотворческой деятельности.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что содержание и выводы диссертационного исследования расширяют сферу научного знания в области теоретико-правовых дисциплин. Результаты работы могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях законотворческой деятельности в России.

Практическая значимость результатов исследования состоит в том, что выводы и предложения, приведенные в исследовании, могут быть использованы в законотворческой деятельности депутатов законодательных органов как федерального, так и регионального уровня. Материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе при преподавании

юридических дисциплин «Теория государства и права», «Правоохранительные органы», а также при разработке спецкурсов «Законодательная деятельность», «Основы законодательной техники», «Коллизионное право».

Исследование представляет определенный интерес для практической деятельности не только законодательных органов, но и для правоприменителей, в т. ч. и правоохранительных органов.

Апробация результатов исследования.

Результаты исследования докладывались на научно-практических конференциях: «Проблемы законотворчества» (Чебоксары, 2003), «Язык законов» (Чебоксары, 2004), «Роль прокуратуры в законотворческой деятельности» (Чебоксары, 2004), «Статус прокуратуры в законотворчестве» (Чебоксары, 2005), «К вопросу о роли прокуратуры в обеспечении совершенствования законотворческой деятельности» (Чебоксары, 2005), «Семантизация юридических терминов» (Чебоксары, 2006).

Выводы исследования использованы автором как старшим помощником прокурора г. Новочебоксарска Чувашской Республики, прокурором отдела прокуратуры Чувашской Республики, старшим помощником прокурора Московского района г. Чебоксары Чувашской Республики при планировании, организации и проведения проверок соблюдения законов, обобщении и анализе их результатов, проверках проектов нормативно-правовых актов на предмет соответствия действующему законодательству.

Главные положения диссертационного исследования содержатся в 18 научных публикациях.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, списка использованной литературы.

Содержание работы

Во введении обосновывается выбор темы и ее актуальность, определяются цели и содержание поставленных задач, объект и предмет исследования, характеризуются методология, теоретическое и практическое значение результатов работы и их апробация, формулируются положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Законотворчество – основной вид деятельности представительного органа государственной власти» состоит из четырех параграфов.

Первый параграф **«Понятие и основные подходы изучения законотворчества»** посвящен определению понятия законотворчества. В нем определяется, что такое закон, чем он отличается от иных правовых актов, дается определение понятий «правотворчество» и «законотворчество», проводится их разграничение, анализируются различные точки зрения исследователей.

В современной науке существуют различные подходы к определению понятия правотворчества. Исследователь О. А. Пучков рассматривает правотворчество как деятельность компетентных органов государства по изданию норм права⁸. Профессор А. В. Малько считает, что термин «правотворчество» включает в себя деятельность государственных органов не только по принятию, но и изменению и отмене юридических норм⁹.

Таким образом, в научной литературе выделяют «правотворчество в собственном (узком) смысле слова», как деятельность, направленная на создание, изменение или упразднение правовых норм, и «правотворчество в широком смысле слова».¹⁰ Последнее включает в себя и подготовительный процесс формирования права. В качестве его синонима употребляется

⁸ Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов. Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА – М, 1998. – с. 290

⁹ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Учебник. – М.: Юрист, 2003. – С. 297

¹⁰ Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – с. 661.

термин и понятие «правообразование». Мы придерживаемся второй точки зрения, так как процесс установления правовой нормы непосредственно взаимосвязан с процедурой подготовки ее проекта, выявлением объективных потребностей ее создания, а в ряде случаев (при принятии закона) и разработке определенной концепции.

С учетом изложенного, мы предлагаем следующее определение понятия правотворчества. *Правотворчество* - деятельность государственных органов, должностных лиц, а в случаях, предусмотренных федеральным законодательством, и других лиц, по установлению, изменению или отмене правовых норм в пределах их компетенции. Субъектами правотворчества выступают государственные органы, органы местного самоуправления, организации, должностные лица, наделенные соответствующими полномочиями, а также граждане при принятии законов на референдумах.

В отличие от правотворчества законотворчество является более узким понятием, включающим в себя деятельность только законодательных органов по подготовке и принятию законов. Профессор Малько А. В. перечисляет следующие основные признаки закона: 1) закон принимается только органом законодательной власти или референдумом; 2) порядок его подготовки и издания определяется Конституцией России и Регламентами палат Федерального Собрания РФ; 3) в идеале закон должен выражать волю и интересы народа; 4) обладает высшей юридической силой, и все подзаконные акты должны соответствовать ему и ни в чем не противоречить; 5) регулирует наиболее важные, ключевые общественные отношения.

С учетом изложенного, *закон* – это нормативный правовой акт, принятый в особом порядке органом законодательной власти или референдумом, выражающий волю народа и регулирующий наиболее важные общественные отношения. *Законотворчество* – осуществляемая в строго установленном порядке деятельность законодательных органов государственной власти и граждан (при проведении референдума) по подготовке и принятию законов.

Во втором параграфе «Организация и структура законотворческого процесса» исследуются стадии законотворческого процесса, приводятся различные научные позиции, касающиеся определения этапов, входящих в законотворческий процесс, формулируются основные принципы законотворческого процесса.

Любой процесс, в том числе и законотворческий, протекает в определенных формах и может быть разбит на стадии (этапы).

В частности, профессор А. В. Малько выделяет 4 основные стадии законотворческого процесса: законодательная инициатива, обсуждение законопроекта, принятие закона, опубликование закона. Но в то же время им не выделяется такая стадия как подготовка законопроекта.¹¹

На наш взгляд, наиболее удачным является широкое понимание законотворчества, т.е. включение в этот процесс деятельности по подготовке и обсуждению законопроектов, в которой участвуют другие государственные органы, общественные организации, широкие круги общественности. Исследователь Т. В. Кашанина приводит поэтапное описание законодательного процесса, однако не уделяет достаточного внимания такой стадии как опубликование закона¹².

Проанализировав различные подходы к пониманию законотворческого процесса, мы предлагаем выделить следующие его этапы: принятие решения о подготовке законопроекта, сбор необходимой информации, разработка концепции законопроекта и составление проекта закона, проведение экспертизы законопроекта, внесение законопроекта (стадия законодательной инициативы), рассмотрение в комитетах и комиссиях парламента, обсуждение законопроекта и его концепции, рассмотрение поправок к законопроекту, принятие закона, утверждение закона в верхней палате парламента, подписание законов главой государства, опубликование закона.

¹¹ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права.– М.: Юрист, 2003. – С. 302-303

¹² Кашанина Т. В. Юридическая техника. – М.: Эксмо, 2007. – С. 275

К сожалению, в настоящее время отсутствуют законодательный акт, устанавливающий порядок подготовки законопроекта, единая методика подготовки концепций законопроектов. На наш взгляд, концепция законопроекта должна включать в себя детальное описание целей и задач всех ключевых статей законопроекта, полностью отражать их смысл и волю законодателя. Необходимо использовать возможности открытого обсуждения концепции законопроекта, в том числе и ее опубликования до принятия закона. Это позволило бы уже на предварительном этапе подготовки законопроекта и до принятия закона устранить многие законотворческие ошибки, учесть мнение и интересы самых различных слоев населения. Совершенно справедливо указывает д. ю. н., профессор В. М. Баранов на необходимость предварительного прогнозирования вариантов противодействия закону как на необходимое условие его качества.¹³ Несомненно, подобные «прогнозы» было бы легче построить в случае открытого обсуждения концепции законопроекта.

В третьем параграфе «Особенности законотворческого процесса в Чувашской Республике» приводятся особенности законотворческого процесса в Чувашской Республике в сопоставлении с законотворческим процессом на федеральном уровне, дается характеристика составу лиц, обладающих правом законодательной инициативы.

Ознакомление с действующим законодательством Чувашской Республики свидетельствует о том, что все больше внимания в правовом регулировании стали уделять основным сферам жизнедеятельности общества, государства. Это значительно повысило уровень и социальную значимость законодательной деятельности республики.

Важным аргументом является то, что, в отличие от прошлого, современное законодательство Чувашской Республики не копирует федеральное законодательство, а вносит немало законодательных новелл,

¹³ Баранов В. М. Прогнозирование вариантов противодействия закону как необходимое условие его качества (техничко-юридический аспект)// Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации: Сборник статей – М.; Н. Новгород, 2007. – С. 34 278 с.

регулирующих многие специфические общественные отношения, возникающие на местах по предметам совместного ведения. Так Государственным Советом Чувашской Республики был принят закон «Об административных правонарушениях в Чувашской Республике»¹⁴, существенно восполняющий пробелы действующего КоАП РФ.

Следовательно, у субъектов Федерации есть большие возможности для формирования собственной законодательной базы, отражающей региональную специфику. Совсем не случайно это подчеркивал в свое время министр юстиции Российской Федерации (ныне - Генеральный прокурор РФ) Ю. Чайка: «Есть законы, принятые на уровне субъекта Федерации, которые с точки зрения правовой культуры и правового мышления ушли вперед, естественно, мы их берем на вооружение»¹⁵.

Необходимо обратить внимание, что в Регламенте Государственного Совета Чувашской Республики ни слова не говорится о концепции законопроекта. На наш взгляд, разработка концепции необходима и для законопроектов регионального уровня. В связи с этим возникает необходимость разработки единой методики подготовки концепций законопроектов и самих законопроектов в целом, которая должна найти свое отражение в законодательном акте о нормативных правовых актах. Подобное решение позволило бы существенным образом улучшить эффективность законотворчества не только на федеральном уровне, но и в России в целом.

В четвертом параграфе «Основные средства законодательной техники» раскрываются вопросы понятия и содержания законодательной техники, приводятся различные точки зрения, касающиеся определения понятия «законодательная техника, уделяется особое внимание общим приемам подготовки текста закона», языковым средствам законодательной техники, правовой терминологии.

В юридической науке вопрос о понятии и содержании законодательной

¹⁴ Закон Чувашской Республики от 23 июля 2003 г. N 22 "Об административных правонарушениях в Чувашской Республике"/ Собрание законодательства Чувашской Республики, 2003 г., N 8, ст.410.

¹⁵ Цалиев А.М. правовые акты субъектов РФ – важная составляющая законодательной базы Российской Федерации // Журнал российского права. – 2001. - № 6, июнь.

техники до сих пор остается дискуссионным. Так, д. ю н., профессор Д. А. Керимов под законодательной техникой понимает определенную систему специальных знаний, навыков овладения искусством формирования и формулирования законодательных актов, необходимых при создании нормативно-правовых правил, законов и подзаконных актов, их систематизации¹⁶. Критикуя предложенную трактовку, Ю.А. Тихомиров отмечает, что в ней отражены "природа закона, и нормы, и структура, и логика, и стиль закона, что в какой-то степени "растворяет" интересующее понятие", и предлагает свою: "Законодательная техника - это система правил, предназначенных и используемых для познавательно-логического и нормативно-структурного формирования правового материала и подготовки текста закона"¹⁷. Существуют и другие определения законодательной техники. Например, А. Нашиц рассматривает законодательную технику в широком (наука законотворчества, законодательная политика и законодательная техника) и узком смыслах (технические средства и приемы построения правовых норм)¹⁸.

По нашему мнению, наиболее правильной является позиция Л.Л. Кругликова, который указывает о недопустимости, с одной стороны, расширять понятие законодательной техники за счет включения в него положений организационно-процессуального характера, а с другой - необоснованно ограничивать его словесно-документальной формой нормативно-правового предписания либо же структурой нормативного акта или его составляющих (разделов, глав, статей)¹⁹.

Таким образом, на наш взгляд наиболее удачным будет определение законодательной техники как системы средств, правил и приемов подготовки законодательных актов.

В настоящее время наукой выработаны такие средства законодательной

¹⁶ Керимов Д.А. Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие. М., 1998. С. 3

¹⁷ Законодательная техника. Научно-практическое пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2000. С. 7

¹⁸ Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М., 1974. С. 139

¹⁹ Кругликов Л.Л. О средствах законодательной техники в уголовном праве. Проблемы теории уголовного права: Избранные статьи. 1982-1999. Ярославль, 1999. С. 17-18

техники, как юридические термины, юридические конструкции²⁰, правовые презумпции, правовые фикции²¹, правовые аксиомы²², исключения²³.

Необходимо отметить, что законодательная техника играет огромную роль в правоприменительной деятельности, способствуя правильному пониманию смысла законов и содержания правовых норм, верному применению их как основания для издания подзаконных актов, для осуществления юридических действий, для использования механизма правовой защиты граждан и юридических лиц.

Вторая глава «Проблемы законотворчества и способы их решения» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Качество закона и критерии его определения» автором исследуются различные подходы к пониманию качества законов, в т. ч. критериям его определения, на основе результатов исследования формулируется свое определение качества закона и выделяются основные критерии его определения; приводятся конкретные примеры, характеризующие качество закона; анализируются законотворческие ошибки.

Анализируя различные точки зрения по вопросу определения качества законов, можно выделить два основных подхода к пониманию качества законов. Одни авторы связывают качество закона с его способностью соответствовать экономическим и иным социальным реалиям. Так, качество закона понимается как его соответствие общественным потребностям и способность обеспечивать регулирование общественных отношений сообразно поставленным при издании закона

²⁰ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. – М.: Юрист, 2003. – С. 306

²¹ Теория государства и права: Учебник для вузов по спец. «Юриспруденция» / Под ред. Бабаева В. К. М, 2003. С. 345

²² Манов Г. Н. Аксиомы в праве // Советское государство и право. — 1986. — № 9; Черданцев А. Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. — Екатеринбург, 1993.

²³ Кашанина Т. В. Юридическая техника. – М.: Эксмо, 2007. – С. 192.

целям. При этом выделяются три аспекта качества закона: социальный, политический и юридический²⁴.

Другой подход к проблеме качества закона был применен исследователем И.Т. Фроловым, который полагает, что исходной основой данного вопроса выступает философская категория «качества». Качество и количество – категории философии, отражающие важные стороны объективной действительности.²⁵ Данная категория раскрывает совокупность всеобщих признаков, которые составляют качество любого явления, процесса природы, общества или мышления, и тем самым выступает методологическим основанием в изучении качества конкретного явления, в данном случае закона²⁶.

По нашему мнению, оба подхода взаимодополняют друг друга и имеют право на существование.

Согласно определению понятия качества, данному С. И. Ожеговым, оно представляет собой то или иное свойство, достоинство, степень пригодности чего-либо²⁷.

С учетом изложенного, нами предлагается следующее определение качества закона. *Качество закона* – это совокупность основных свойств, признаков, присущих закону, позволяющих в конечном счете определить степень его способности соответствовать общественным потребностям и эффективности правового регулирования общественных отношений.

Исследуя понятие «качество закона», необходимо выделить формальную и содержательную стороны данного определения. Во-первых, с *формальной стороны* закон должен обладать необходимыми реквизитами (тип закона, заголовок, дата и номер и т. д.), иметь определенную структуру (преамбулу, статьи и т. д.) и порядок изложения нормативного материала. Однако соблюдение лишь формальной стороны при подготовке закона

²⁴ Полеина СВ. Качество закона и эффективность законодательства. М., 1993

²⁵ Философский словарь/ Под ред. И. Т. Фролова. – М.: Политиздат, 1991. - С. 186. 560 с.

²⁶ Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. - Иркутск, 1998.- С. 9-23

²⁷ Ожегов С. И. Словарь русского языка.– М.: ООО «Издательский дом «ОНИКС 21 век»: ООО «Издательство «Мир и образование», 2004. – С. 348. 1200 с.

вовсе не свидетельствует о том, что закон является качественным. Необходимо соблюдать определенные критерии, характеризующие качество закона с *содержательной* стороны: нормативность, полнота и конкретность нормативно-правового регулирования, характеризующие собственно-юридический аспект нормы права; определенность, последовательность, внутренняя непротиворечивость, характеризующие логический аспект нормы права; юридическая и социальная эффективность норм права; простота, краткость, ясность, точность, характеризующие языковой аспект нормы права; отсутствие противоречий с другими законодательными актами.

Во втором параграфе «Пробелы в законах и юридические коллизии как недостатки законотворческой деятельности» автором исследуются понятия «пробелы в законах», «юридические коллизии», приводится классификация видов юридических коллизий, раскрываются причины их возникновения как следствие недостатков законотворческой деятельности.

Говоря о пробелах в законах, следует отметить, что в науке чаще используется понятие «пробел в праве» и, как правило, не приводится разграничения понятий «пробел в праве» и «пробел в законе», в то же время в качестве способов устранения пробелов в праве указывается на «аналогию права» и «аналогию закона». На наш взгляд, разграничение указанных понятий следует проводить обязательно.

Проанализировав различные подходы к пониманию проблемы определения понятия «пробелы в праве», мы предлагаем выделить три основных понятия: «пробел в праве», «пробел в законодательстве», «пробел в законе».

Пробел в праве представляет собой отсутствие правовых норм, с помощью которых возможно разрешить конкретный случай, возникший в определенной сфере общественных отношений, подлежащей правовому регулированию. *Пробел в законодательстве* — отсутствие закона (нормативно-правового акта), необходимого для урегулирования отдельных

вопросов, возникающих в определенной сфере общественных отношений, которые уже входят в сферу правового регулирования действующего законодательства. *Пробел в законе* — неполное урегулирование вопроса в данном законе. Подобно этому, можно говорить о пробелах в иных нормативных актах, обычаях, прецедентах.

Анализ действующего законодательства и правоприменительной практики свидетельствует о том, что пробелы в праве вызываются в основном следующими причинами: а) относительной «консервативностью» права по сравнению с более активной динамикой общественных отношений; б) несовершенством законов и юридической техники; в) бесконечным разнообразием реальной жизни; г) появлением новых отношений, которых не было в момент принятия той или иной нормы.

Как и пробелы в законах, юридические коллизии возникают вследствие ошибок в законотворческой деятельности, в том числе и недостатков в их устранении. В науке существуют различные подходы к пониманию юридических коллизий. На наш взгляд, к юридическим коллизиям следует отнести исключительно противоречие между нормами права.

Проблема юридических коллизий теснейшим образом связана с эффективностью законотворческой деятельности. До настоящего времени отсутствует отдельный законодательный акт, посвященный способам разрешения юридических коллизий. Теорией права как наукой выработаны определенные правила разрешения юридических коллизий, однако и они, по нашему мнению, не всегда носят обязательный и бесспорный характер. В настоящее время общая теория коллизионного права находится на стадии формирования. Такие проблемы, как структура коллизионного права, источники коллизионного права, соотношение национального и международного коллизионного права, коллизионное право и коллизионное законодательство, система коллизионного законодательства, имеют большое практическое значение и требуют дальнейшего научного осмысления.

Третий параграф «Участие прокуратуры в законотворческой деятельности как необходимое условие повышения ее эффективности» посвящен изучению форм участия прокуратуры в законотворчестве как на федеральном (Генеральная прокуратура РФ), так и на региональном (на примере Чувашской Республики) уровне, а также анализу проблем, связанных с данной сферой деятельности органов прокуратуры.

Прокуратура участвует в правотворчестве имманентно, в Конституцию РФ 1993 г. она не вошла в число субъектов законодательной инициативы. Безусловно, это ослабило законотворческие возможности данного органа. Ст. 9 ФЗ «О прокуратуре РФ»²⁸ наделяет органы прокуратуры функцией участия в законотворческой деятельности, однако лишь в форме внесения предложений.

Согласно ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁹ помимо депутатов, высших должностных лиц субъекта Российской Федерации, представительных органов местного самоуправления предусмотрена возможность предоставления права законодательной инициативы иным органам. Так, согласно ч. 1 ст. 85 Конституции Чувашской Республики³⁰ право законодательной инициативы в Государственном Совете Чувашской Республики принадлежит прокурору Чувашской Республики. Помимо законодательной инициативы прокурор Чувашской Республики также участвует в законотворческой деятельности путем участия как в открытых, так и закрытых парламентских слушаниях (ч.

²⁸ Федеральный закон от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации". Текст Закона опубликован в Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г., N 8, ст. 366

²⁹ Текст Федерального закона опубликован в "Российской газете" от 19 октября 1999 г., в Собрании законодательства Российской Федерации от 18 октября 1999 г., N 42, ст. 5005

³⁰ Конституция Чувашской Республики (принята Государственным Советом ЧР 30 ноября 2000 года) // Газета "Республика" от 9 декабря 2000 г. N 52 (225).

2 ст. 60 Регламента Государственного Совета ЧР³¹); изучения текста проекта закона, подготовленного к рассмотрению в первом чтении, который обязательно должен быть направлен Прокурору Чувашской Республики (ч. 1 ст. 70 Регламента); изучения законопроекта, принятого Государственным советом ЧР в первом чтении с последующей возможностью внесения поправок и предложений (ч. 6 ст. 71 Регламента). Следует отметить, что одной из форм участия прокуратуры Чувашской Республики в законотворческой деятельности является дача заключений на законопроекты, вносимые другими субъектами законодательной инициативы. При реализации права законодательной инициативы прокурором Чувашской Республики, Государственным Советом ЧР был принят Закон Чувашской Республики от 25 ноября 2003 г. N 38 "О профилактике правонарушений в Чувашской Республике"³², регулирующий отношения, возникающие в связи с деятельностью по профилактике правонарушений в Чувашской Республике. Совсем недавно Государственным Советом ЧР был рассмотрен законопроект о противодействии коррупции в Чувашской Республике, внесенный прокурором Чувашской Республики в порядке законодательной инициативы. По результатам рассмотрения принят Закон ЧР от 4 июня 2007 г. № 14 "О противодействии коррупции".

Изложенное свидетельствует, что при осуществлении надзора за соблюдением законов, регулирующих практически все сферы общественных отношений, прокуратура как никакая иная организация на основе правоприменительной практики видит не только противоречивость, но и другие недостатки действующих законов, поскольку сталкивается с ними непосредственно. В тоже время Генеральный прокурор РФ не наделен правом законодательной инициативы по Конституции РФ, хотя опыт работы

³¹ Постановление Государственного Совета Чувашской Республики от 10 сентября 2002 г. N 30 "О Регламенте Государственного Совета Чувашской Республики". Текст постановления опубликован в Собрании законодательства Чувашской Республики, 2002 г., N 9-10, ст.437

³² Текст Закона опубликован в Собрании законодательства Чувашской Республики, 2003 г., N 11, ст.813, в Ведомостях Государственного Совета Чувашской Республики, 2003 г., N 57, ст.38, в газете "Республика" от 26 ноября 2003 г. N 47 (460), в газете "Хыпар" от 2 декабря 2003 г. N 240 (23878)

прокуратуры ЧР показывает, что такая необходимость объективно существует.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, делаются обобщающие выводы и намечаются дальнейшие перспективы совершенствования законотворческой деятельности.

По теме исследования опубликованы следующие работы:

Статьи в рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для публикации результатов диссертационных исследований:

1. Петров А.И. Соблюдение законов языка в юридическом тексте// Научный журнал «Вестник Чувашского университета». Чебоксары: Изд-во Чувашского университета, 2006. –№ 4 С. 144-149

Иные публикации:

2. Петров А.И. Некоторые особенности законотворческого процесса. Актуальные проблемы применения российского законодательства. Сборник научных трудов юридического факультета. Чебоксары: Изд-во Чувашского университета, 2005. – С. 167-170.

3. Петров А.И. Проблемы российского законотворчества // Вестник Юридического института Чувашского государственного университета им. И.Н.Ульянова. Периодический научный журнал №3 (12). – Чебоксары: Изд-во Чувашского университета, 2004. – С.246-249.

4. Петров А.И. Семантизация некоторых юридических терминов // Проблемы этнолингводидактики в поликультурной среде. Часть II: Материалы международной научно-практической конференции. – Москва – Чебоксары: Изд-во Чувашского университета, 2004. – С. 294-298.

5. Петров А.И. Некоторая сущность законотворчества. Актуальные проблемы теории и практики применения российского законодательства. Материалы всероссийской научно-практической конференции. Часть II. Чебоксары: Изд-во Чувашского университета, 2005. – С.117-119.
6. Петров А.И., Тимофеев В.Г. Правовые проблемы охраны окружающей среды. Права человека и гуманизация российского общества. Материалы региональной научно-практической конференции. Чебоксары: Изд-во Чувашского университета, 1998. – С. 113-114.
7. Петров А.И. К вопросу о роли языка в законотворчестве. Актуальные проблемы теории и практики применения российского законодательства. Сборник научных трудов. Чебоксары: Изд-во Чувашского университета. – ч. 11 – 2005. – С.243 – 245.
8. Петров А.И. Пробелы в законотворчестве. Актуальные проблемы применения российского законодательства. Сборник научных трудов юридического института. Чебоксары: Изд-во Чувашского университета, 2005. – С. 162-166.
9. Петров А.И. Интерпретация юридических словосочетаний. Материалы межрегиональной научно-практической конференции, посвящ. профессору Михайлову М.М. Казань – Чебоксары, 2005. – С.210-215.
10. Петров А.И. Основные проблемы в законотворчестве. Инновационные методы в экономике. Материалы научно-практической конференции. Новочебоксарск, 2006. – С.91-97.
11. Петров А.И. Стадии и структура правового процесса. Актуальные проблемы применения российского законодательства. Сборник научных трудов юридического факультета. Чебоксары: ЧГУ. - 2005. – С. 171-173.
12. Петров А.И. Особенности языка в законотворчестве. // Вестник Юридического института Чувашского государственного университета им. И.Н.Ульянова. – Чебоксары, ЧГУ, 2005. – С.159-162.
13. Петров А.И. Прокуратура и проблемы законотворчества. Актуальные проблемы российского законодательства: Сб. научных трудов юридического

факультета ЧГУ // Под научной ред. проф. Урукова В.Н. Чебоксары, 2006. – С.150-158.

14. Петров А.И. К вопросу о роли прокуратуры в обеспечении совершенствования в законотворчестве. // Вестник Юридического института Чувашского государственного университета им. И.Н.Ульянова. Периодический научный журнал № 2 // Под научной редакцией проф. Урукова В.Н. – Чебоксары: ЧГУ - 2006. – № 2. - С.156-158.

15. Петров А.И. Роль прокуратуры в законотворчестве: // Вестник Юридического института Чувашского государственного университета им. И.Н.Ульянова. Периодический научный журнал № 2. // Под научной редакцией проф. Урукова В.Н. – Чебоксары: ЧГУ - 2006. – № 2. - С.163-165.

16. Петров А.И. Статус прокуратуры в законотворчестве. // Вестник Юридического института Чувашского государственного университета им. И.Н.Ульянова. Периодический научный журнал № 2. // Под научной редакцией проф. Урукова В.Н. – Чебоксары: ЧГУ - 2006. – № 2. - С.152-155.

17. Петров А.И. Языковые особенности нормативно-правового текста. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Сопоставительное изучение разноструктурных языков: научный и методический аспекты. Новочебоксарск – 2006. – С.158-164.

18. Петров А.И. и Петрова Т.А. История законотворчества – необходимый аспект нравственности и духовности. // Вестник Юридического института Чувашского государственного университета им. И.Н.Ульянова. Периодический научный журнал №1(19). // Под научной редакцией проф. Урукова В.Н. – Чебоксары: ЧГУ - 2007. – № 1(19). - С.216-218.

Общий объем опубликованных работ 4, 56 п. л.