

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ АТНОМНАЯ НЕКОММЕРЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫСШЕГО
ОБРАЗОВАНИЯ

«МОСКОВСКИЙ ПСИХОЛОГО-СОЦИАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

КУРСОВАЯ РАБОТА

по дисциплине: «Гражданское право»

на тему: «Гражданское законотворчество»

Выполнил студент:

Негода В.С.

Красноярск 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. ГРАЖДАНСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КАК ИСТОЧНИК ГРАЖДАНСКОГО
ПРАВА

Понятие гражданского законодательства Российской Федерации

Вопросы систематизации гражданского законодательства

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

Особенности законотворчества на стадиях процесса

Оптимизация законотворческого процесса

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Отечественное гражданское право, находясь в постоянном динамическом процессе, впитало в себя все основные тенденции развития государства и его правовой системы с тем, чтобы быть адекватной тому или иному историческому периоду.

Сегодня гражданское право представляет собой одну из важнейших отраслей отечественного права. Его особая роль обусловлена широким спектром общественных отношений, подлежащих правовому регулированию в гражданском обществе, а главное место в гражданско-правовом регулировании отведено гражданскому законодательству.

Содержание гражданско-правовых законов напрямую зависит от качества его рассмотрения и соблюдения соответствующих законодательных процедур.

Актуальность данного исследования определена необходимостью глубокого, всестороннего изучения вопросов формирования гражданского законодательства.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере формирования гражданского законодательства и оптимизации законотворческого процесса.

Предмет исследования составляют гражданское законодательство и способы его систематизации, особенности стадий законодательного процесса, вопросы

законодательной техники и правовой экспертизы законов в области гражданского права.

Цель и задачи исследования. Целью исследования является комплексное изучение вопросов гражданского законодательства, в том числе раскрытие его содержания, определение места и роли гражданского законодательства среди остальных источников гражданского права и способов его систематизации.

В соответствии с указанной целью исследование направлено на решение следующих задач:

раскрыть понятие, содержание развития российского гражданского законодательства;

проанализировать способы систематизации гражданского законодательства и установить наиболее оптимальный из них в современных условиях с учетом тенденций, закрепленных позицией законодателя;

исследовать и оценить законодательный процесс с момента подготовки проекта закона и до его официального опубликования;

изучить и уточнить влияние правовых экспертиз, осуществляемых в рамках рассмотрения законопроектов в Государственной Думе, на формирование внутреннего содержания будущих законов в области гражданского права.

Методологической основой настоящего исследования является диалектический метод, как общеправовой метод познания.

Структура работы обусловлена предметом, целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих четыре параграфа, заключения и списка использованной литературы.

ГЛАВА 1. ГРАЖДАНСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КАК ИСТОЧНИК ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

1.1 Понятие гражданского законодательства Российской Федерации

Гражданское право современной России представляет собой одну из важнейших отраслей отечественного права. Его особая роль обусловлена широким спектром общественных отношений, подлежащих правовому регулированию в гражданском обществе. Соответственно, без выявления источников гражданского права, содержащих необходимые нормы, такое регулирование не представляется возможным.

Действующий Гражданский кодекс Российской Федерации открывается главой, посвященной источникам гражданского права. При этом употребляется не очень корректное наименование главы, а именно "ГЛАВА 1. ГРАЖДАНСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО".

В соответствии с пунктом 2 статьи 3 ГК РФ гражданское законодательство состоит из ГК РФ и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, регулирующих гражданские отношения. При этом нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать положениям ГК РФ.

Таким образом, законодатель четко определил состав российского гражданского законодательства и выделил его среди остальных источников гражданского права, также указанных в ГК РФ, а именно: указы Президента Российской Федерации;

постановления Правительства Российской Федерации; акты министерств и ведомств; нормативно-правовые акты Союза ССР и РФ, принятые до вступления в действие части первой ГК РФ и применяемые в части не противоречащей законодательным актам Российской Федерации; обычаи делового оборота; нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Необходимо отметить, что в настоящее время в юридической литературе отсутствует четкое и единообразное определение такого понятия как "законодательство", а различные источники по-разному трактуют данное понятие. См.: Энциклопедический словарь правовых знаний. М., 1965. С. 135; Ожегов СИ. Словарь русского языка. М., 1987. С. 179. В свою очередь, такое положение создает трудности в правоприменительной деятельности и учете нормативных правовых актов.

Корни сложившейся ситуации находятся в правотворческой деятельности государства, ибо самим законодателем данный термин употребляется неоднозначно, тем самым придавая данному понятию различное содержание.

Так, если рассматривать законодательство, отнесенное в соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации, можно выявить, что: "порядок судопроизводства в арбитражных судах определяется Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом "О судебной системе Российской Федерации" и Федеральным конституционным законом "Об арбитражных судах в Российской Федерации", Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними другими федеральными законами" (часть 2 статьи 3 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации); или

"1. Порядок уголовного судопроизводства на территории Российской Федерации устанавливается настоящим Кодексом, основанным на Конституции Российской Федерации.

Порядок уголовного судопроизводства, установленный настоящим Кодексом, является обязательным для судов, органов прокуратуры, органов предварительного следствия и органов дознания, а также иных участников уголовного судопроизводства.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью законодательства Российской Федерации, регулирующего уголовное судопроизводство. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Кодексом, то применяются правила международного договора" (статья 1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации).

Если рассматривать законодательство, отнесенное в соответствии со статьей 72 Конституции РФ к ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и содержащее нормы гражданского права, можно выявить, что: "Водное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных

правовых актов субъектов Российской Федерации" (часть вторая статьи 2 Водного кодекса Российской Федерации);

"Лесное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации" (часть вторая статьи 1 Лесного кодекса Российской Федерации).

Указанные выше примеры еще раз подчеркивают неоднозначность внутреннего содержания понятия "законодательство", ставя его в зависимость от отраслевой принадлежности права.

Согласно пункту "о" статьи 71 Конституции РФ гражданское законодательство отнесено к ведению Российской Федерации. В соответствии с частью 1 статьи 76 Конституции РФ по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. При этом федеральные конституционные законы обладают большей юридической силой нежели федеральные и последние, в свою очередь, не должны противоречить первым. Среди всех законов России, в соответствии с частью 1 статьи 15 Конституции РФ, высшей юридической силой обладает Конституция Российской Федерации. Являясь основным законом государства, Конституция РФ содержит в себе нормы различных отраслей права, в том числе и нормы гражданского права. В частности, основу гражданско-правового регулирования отношений собственности на территории Российской Федерации составляют статьи 35, 36 Конституции РФ. В основе гражданско-правового регулирования личных неимущественных отношений, возникающих по поводу таких духовных ценностей, как честь, достоинство и доброе имя гражданина также лежат статьи Конституции РФ.

Особое место в российском гражданском законодательстве, учитывая положения статьи 3 ГК РФ, занимает ГК РФ. Он, как отраслевой кодифицированный нормативный акт, призван урегулировать все общественные отношения, входящие в предмет гражданского права, и является базой для развития всего текущего гражданского законодательства на территории Российской Федерации.

ГК РФ не относится к числу федеральных конституционных законов, поскольку он не отвечает требованиям, предъявляемым к такого рода актам и принятие ГК РФ как федерального конституционного закона не предусмотрено Конституцией РФ. Вместе с тем, кодекс по своей юридической силе в определенной мере приравнивается к федеральным конституционным законам. Это выражается в том, что по отношению к любым другим федеральным законам он занимает положение "первого среди равных".

Практическое значение отмеченного особого положения ГК РФ состоит в том, что при коллизии гражданско-правовых норм, содержащихся в любом нормативном акте (в том числе федеральном законе), со статьями ГК РФ суд или любой другой орган, применяющий право, обязан руководствоваться нормами ГК РФ. При этом важно подчеркнуть, что общие принципы действия законов, которые признают, что

последующий акт вытесняет ранее изданный, а специальный - общий акт, в данном случае не применяются, если только иное прямо не предполагается в самом ГК РФ. Речь идет об имеющейся во многих статьях ГК РФ оговорке: "если иное не предусмотрено в законе".

Вместе с ГК РФ систему гражданского законодательства образуют федеральные законы РФ и законы РФ, регулирующие отдельные виды общественных отношений, входящих в предмет гражданского права. Например, Федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ "Об акционерных обществах", Федеральный закон от 8 февраля 1998 года № 14-ФЗ "Об обществах с ограниченной ответственностью", Федеральный закон от 8 мая 1996 года № 41-ФЗ "О производственных кооперативах" и другие федеральные законы. Эти и другие специальные законы, хотя и не носят такого всеобъемлющего характера, как Гражданский кодекс, но имеют чрезвычайно важное значение, поскольку в них отражены и юридически закреплены положения, уточняющие и расширяющие нормы, закрепленные в ГК РФ.

Наряду с законами, в том числе, вышеуказанными, гражданско-правовое регулирование соответствующих отношений осуществляется актами Президента, Правительства, а также министерств и иных федеральных органов исполнительной власти. При этом ГК определяет сферу действия каждого из этих актов и его юридическую силу.

Среди указов Президента Российской Федерации немало и таких, которые содержат в себе нормы гражданского права. Например, Указ Президента РФ от 7 октября 1993 года № 1607 "О государственной политике в области охраны авторского права и смежных прав", Указ Президента РФ от 10 июня 1994 года № 1183 "О защите потребителей от недобросовестной рекламы", Указ Президента РФ от 29 июня 1998 года № 730 "О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства" и многие другие.

На основании и во исполнение ГК РФ и иных законов Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации вправе принимать постановления, содержащие нормы гражданского права. Указанные постановления Правительства Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации, иначе в соответствии с частью 3 статьи 115 Конституции РФ постановление Правительства Российской Федерации может быть отменено Президентом Российской Федерации.

В систему источников гражданского права входят только те постановления Правительства Российской Федерации, в которых содержатся нормы гражданского права. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2003 года № 72 утверждены "Правила оказания услуг по перевозке пассажиров, багажа, грузов для личных (бытовых) нужд на внутреннем водном транспорте", которые по своей отраслевой принадлежности относятся к гражданско-правовым нормативным актам.

Исходя из содержания статьи 3 ГК РФ можно определить, что именно подразумевается под понятиями "гражданское законодательство" (пункт 2) и "иные

правовые акты" (пункты 3 и 6). Законодатель, таким образом, охватил законы, указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства РФ, объединив их под общим термином "правовой акт".

Однако наряду с указанным термином в ГК РФ в отдельных случаях применяется и более широкий термин, такой как - "нормативные акты". Последние включают помимо актов, именуемых "правовыми", также акты министерств и иных федеральных органов исполнительной власти (в общепринятой терминологии - "ведомственные акты").

Особенность их состоит в том, что, как предусмотрено в пункте 7 статьи 3 ГК РФ, министерства и иные федеральные органы исполнительной власти могут издавать акты, содержащие нормы гражданского права, в случаях и в пределах, предусмотренных ГК РФ, другими законами и иными правовыми актами (а именно, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации). Следовательно, издание любого ведомственного акта должно быть основано на указании, содержащемся в правовом акте. Например, Инструкция о порядке государственной регистрации договоров купли-продажи и перехода права собственности на жилые помещения утверждена Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 6 августа 2001 г. № 233 "Об утверждении Инструкции о порядке государственной регистрации договоров купли-продажи и перехода права собственности на жилые помещения" в соответствии со статьей 10 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", пунктом 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 18 февраля 1998 г. № 219 "Об утверждении Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним", пунктом 4 раздела 6 Федеральной программы поэтапного развития системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 г. № 273 "Об утверждении Федеральной программы поэтапного развития системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним".

Акты, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут за собой правовых последствий как не вступившие в силу. По этой причине они не могут служить законным основанием для регулирования соответствующих отношений, для применения каких бы то ни было санкций к гражданину, должностному лицу или организации за невыполнение содержащихся в них предписаний. Более того, на указанные акты нельзя ссылаться судам при разрешении споров. Это, в частности, относится к многочисленным не прошедшим необходимой регистрации "телеграммам Центрального банка РФ".

Одним из средств регулирования предпринимательской деятельности является обычай делового оборота.

В соответствии со статьей 5 ГК РФ обычаем делового оборота признается сложившееся и широко применяемое в какой-либо области предпринимательской

деятельности правило поведения, не предусмотренное законодательством, независимо от того, зафиксировано ли оно в каком-либо документе. Из содержания статьи 6 ГК РФ вытекает обязательное требование о применении имеющихся обычаев делового оборота в случае, если правоприменительный орган (в том числе суд) обнаружит нормативно-правовой пробел в регулировании того или иного круга предпринимательских отношений. При этом важно помнить о юридическом весе обычаев делового оборота, ведь в иерархии применяемых правовых средств регулирования хозяйственной деятельности они занимают место после нормативных актов и договора. Так, например, "соглашение об изменении или расторжении договора совершается в той же форме, что и договор, если из закона, иных правовых актов, договора или обычаев делового оборота не вытекает иное" (пункт 1 статьи 452 ГК РФ). В этой связи пункт 2 статьи 5 ГК РФ предусматривает, что обычаи делового оборота, противоречащие обязательным для участников соответствующего отношения положениям законодательства или договору, не применяются.

Обычаи делового оборота имеют широкое применение во внешнеэкономических отношениях. Это объясняется тем, что прямые отсылки к ним содержатся как в гражданском законодательстве России, так и в некоторых международных соглашениях с участием Российской Федерации. "Так, ст. 9 Конвенции ООН о договорах международной купли-продажи товаров (вступила в силу для РФ с 1991 года) предусматривает, что стороны связаны любым обычаем, относительно которого они договорились, и установленной практикой отношений. Не ограничиваясь этим, Конвенция устанавливает: "При отсутствии договоренности об ином считается, что стороны подразумевали применение к договору или его заключению обычая, о котором они знали или должны были знать и который в международной торговле широко известен и постоянно соблюдается сторонами в договорах данного рода в соответствующей области торговли".

Обычаи в сфере внешнеэкономических связей в ряде случаев толкуются международными организациями. Примером могут служить разработанные Международной торговой палатой "Международные правила толкования торговых терминов - "Инкотермс". Правила "Инкотермс" охватывают широкий круг вопросов. Стороны при заключении договора могут распространить действие этих правил на свои отношения в обязательном порядке.

В соответствии с пунктом 1 статьи 7 ГК РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются в соответствии с Конституцией Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации. Это положение корреспондирует часть 4 статьи 15 Конституции РФ.

Для гражданского законодательства особое значение имеет международно-правовой принцип уважения прав человека и его основных свобод, выраженный во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года.

Многие вопросы, связанные с устранением пробелов и противоречий гражданского

законодательства, были предметом анализа Конституционного Суда РФ. Конституционный Суд РФ путем конституционного судопроизводства следит за тем, чтобы в правоприменительной деятельности, в том числе в области гражданского законодательства, соблюдались конституционные принципы. Некоторые решения Суда являются элементом правотворчества, поскольку Конституционный Суд в целях восполнения пробела или устранения противоречий вынужден установить конституционно-правовой смысл гражданско-правовых норм.

Конституционный Суд Российской Федерации в ходе своей деятельности рассмотрел и разрешил гражданско-правовые вопросы самого широкого спектра, например: вопросы приватизации (Постановление Конституционного Суда РФ № 12-П от 25 июля 2001 года "О проверке конституционности пункта 7 статьи 21 Федерального закона "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации") и энергетики (Постановление Конституционного Суда РФ № 15-П от 10 сентября 1993 года "О проверке конституционности Указа Президента РФ от 15 августа 1992 года № 923 "Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации"), вопросы банкротства юридических лиц (Постановление Конституционного Суда РФ № 14-П от 22 июля 2002 года "О проверке конституционности ряда положений Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций", пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)") и совершения сделок (Постановление Конституционного Суда РФ № 6-П от 21 апреля 2003 года "О проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан О.М. Мариничевой, А.В. Немировской, З.А. Скляновой, Р.М. Скляновой и В.М. Ширяева").

Представляется необходимым рассмотреть вопрос о действии гражданского законодательства во времени.

Так, в пункте 1 статьи 4 ГК РФ выражен общепринятый правовой принцип, согласно которому акты гражданского законодательства применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие.

В соответствии с Федеральным законом от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" названные акты вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если в них не установлен другой порядок, например названа определенная дата введения в действие или указано определенное событие (например, нормы главы 17 ГК РФ "Право собственности и другие вещные права на землю" в части, касающейся сделок с земельными участками сельскохозяйственных угодий, вводятся в действие со дня введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации и закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения). Официальным опубликованием считается первая публикация полного текста акта (включая все приложения) в "Российской газете" или Собрании законодательства Российской Федерации.

В порядке исключения действие закона может распространяться и на отношения, возникшие до введения его в действие, но только тогда, когда это прямо предусмотрено законом. Тут возможны два варианта.

В первом случае действие закона полностью распространяется на отношения, которые до введения его в действие регулировались иным законодательством. В качестве примера можно сослаться на пункт 2 статьи 6 Федерального закона от 30 ноября 1994 года № 52-ФЗ "О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации"¹, посвященный коммерческим организациям. Второй случай, связанный с частичным применением закона к отношениям, возникшим до введения его в действие. Он касается применения нового закона к правам и обязанностям, возникшим после введения его в действие. К правам и обязанностям, возникшим до введения в действие нового закона, в том числе тем из них, которые по каким-либо причинам оказались не осуществленными (не исполненными) на момент введения в действие нового закона, применяется ранее действовавшее законодательство. Но указанное правило не применяется к отношениям сторон по договору, заключенному до введения в действие нового закона (статья 422 ГК РФ). Договорные отношения сторон должны строиться так, как они были определены участниками договора при его заключении, независимо от последующих законодательных новелл. Исключения должны быть прямо предусмотрены в законе.

Действующее гражданское законодательство не содержит правил о том, как акты гражданского законодательства прекращают свое действие. Согласно сложившейся законодательной практике при введении в действие нового акта принято называть в его заключительной части или в приложении к нему перечень ранее изданных и отменяемых правовых норм. Иногда дается поручение Правительству РФ подготовить перечень отменяемых в связи с принятием нового закона нормативных актов. Однако, к сожалению, эти целесообразные правила соблюдаются не всегда, в связи с чем, в составе законодательства Российской Федерации имеются акты и нормы, фактически утратившие силу вследствие принятия нового законодательства, но официально не отмененные.

Для устранения пробелов в гражданском праве законом предусмотрена возможность применения гражданского законодательства по аналогии (статья 6 ГК РФ).

Обращение субъектов правоприменительной деятельности к институту аналогии должно быть ими соответствующим образом обосновано. Ввиду разработанности и обширности гражданского законодательства случаи применения его норм по аналогии встречаются крайне редко и в опубликованных после введения в действие ГК РФ судебных решениях их немного.

Для применения аналогии закона требуется соблюдение ряда необходимых условий. Во-первых, отношения должны находиться в границах правового поля, регулируемого гражданским законодательством. Во-вторых, данные отношения не урегулированы законодательством или соглашением сторон и отсутствует применимый к ним обычай делового оборота.

Под аналогией закона понимается применение к соответствующему отношению

только закона, регулирующего сходные отношения, а не какого-либо иного нормативного акта, в том числе указа Президента РФ и постановления Правительства РФ. При этом сходное гражданское законодательство должно не противоречить существу отношений, к которым оно применяется по аналогии. Аналогия закона имеет приоритет перед аналогией права. В случае невозможности использования аналогии закона применяется аналогия права.

Под аналогией права понимается применение к соответствующему отношению общих начал и смысла гражданского законодательства с учетом требований добросовестности, разумности и справедливости, которыми должны руководствоваться субъекты данного отношения.

Общие начала гражданского законодательства отражены прежде всего в статьях 1 и 2 ГК РФ, а также в ряде других норм ГК РФ. Эти и другие общие положения гражданского законодательства должны использоваться при применении аналогии права.

1.2 Вопросы систематизации гражданского законодательства

Систематизация законодательства - это деятельность по совершенствованию и приведению действующих нормативных актов в единую, упорядоченную и внутренне согласованную систему. Большая российская юридическая энциклопедия. Электронная версия ЗАО "ВК-КОДЕКС". Данное определение можно смело распространять и на систематизацию гражданского законодательства.

В современной России имеется значительное число нормативных актов, принимаемых различными правотворческими органами. Правотворчество не может остановиться на определенном этапе. В силу развития социальных связей, возникновения новых потребностей общественной жизни, требующих правового регулирования, оно все время находится в движении. Постоянно меняющаяся правовая система, ее развитие и совершенствование, принятие новых нормативных актов, внесение в них изменений, признание утратившими силу устаревших нормативных решений объективно обуславливают упорядочение всего комплекса действующих нормативных актов, их укрупнение, приведение в определенную научно обоснованную систему, издание разного рода сборников и собраний законодательства. Именно такую деятельность по приведению нормативных актов в единую, упорядоченную систему обычно называют систематизацией законодательства.

Систематизация законодательства обусловлена следующими основными причинами: во-первых, для дальнейшего развития законодательства. Анализ и обработка действующих нормативных актов, группировка правовых предписаний по определенной схеме, создание внутренне единой системы актов являются необходимыми условиями эффективности правотворческой деятельности, способствуют ликвидации пробелов, устаревших норм и противоречий в действующем законодательстве;

во-вторых, систематизация законодательства нужна как эффективное средство расчистки накопившихся массивов нормативных актов, ревизии действующей правовой системы;

в-третьих, она обеспечивает возможность свободного ориентирования в законодательстве, оперативно находить и правильно толковать все нужные нормы; в-четвертых, систематизация является необходимой предпосылкой целенаправленного и эффективного правового просвещения и воспитания, научных исследований, обучения студентов.

В настоящее время темпы правотворческой деятельности в России как никогда высоки. Создаются сотни и тысячи новых нормативных актов, в том числе гражданско-правовых, существенно меняющих характер и основные принципы правового регулирования. Поэтому, если сейчас не заниматься упорядочением действующей нормативной базы, которая увеличивается весьма быстрыми темпами, в будущем возникнут большие трудности в нахождении и использовании действующих норм права, а также неразбериха в российском нормативном хозяйстве. Дело осложняется еще и тем, что сейчас, когда создается практически новая правовая система в Российской Федерации, необходимо срочно решить судьбу формально действующих нормативных актов России и их частей, которые полностью либо частично противоречат новым нормативным решениям или попросту безнадежно устарели.

Обычно в понятие систематизации законодательства включаются четыре самостоятельных формы правовой деятельности:

сбор государственными органами, предприятиями, фирмами и другими учреждениями и организациями действующих нормативных актов, их обработка и расположение по определенной системе, хранение, а также выдача справок для заинтересованных органов, учреждений, отдельных лиц по их запросам (учет нормативных актов),

подготовка и издание различного рода собраний и сборников нормативных актов (инкорпорация законодательства),

подготовка и принятие укрупненных актов на базе объединения норм разрозненных актов, изданных по одному вопросу (консолидация законодательства),

4) подготовка и принятие новых актов (кодексов), в которые помещаются как оправдавшие себя нормы прежних актов, так и новые нормативные предписания (кодификация законодательства).

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

гражданское законодательство право

2.1 Особенности законодательства на стадиях процесса

Понимание законодательства охватывает комплекс вопросов, связанных с более широким родовым понятием "правотворчество", представляющую собой форму осуществления одной из важнейших функций государства, состоящей в формировании, изменении или отмене правовых норм.

По своей сути правотворчество выступает как процесс возведения государственной воли в закон, ее оформления в различных юридических актах и придания содержащимся в них правилам поведения свойств государственных велений общеобязательного характера. Оно охватывает собой непосредственную деятельность уполномоченных на то государственных органов по выработке,

принятию, изменению нормативных правовых актов.

"Правотворческая деятельность осуществляется в различных формах". Так, в России, согласно Конституции РФ, правотворческая деятельность осуществляется: высшими (на уровне федерации и её субъектов) органами государственной власти и местными органами самоуправления; непосредственно самим народом, путём проведения референдума как "высшего непосредственного выражения власти народа"; субъектами федерации - республиками, краями и областями, городами Федерального значения - Москвой и Санкт-Петербургом, автономной областью и автономными округами путём заключения между ними договоров, содержащих общеобязательные положения и веления.

Бесспорно, принятие нормативных правовых актов является наиболее распространенным видом правотворческой деятельности. Тем более, что круг органов, имеющих право на такой вид деятельности, исчерпывающе указан в законе. Вместе с тем, учитывая факт отнесения Конституцией РФ гражданского законодательства к компетенции Российской Федерации, а также состав гражданского законодательства в соответствии с ГК РФ, акцентируем наше внимание на принятии законов.

О законодательной деятельности как таковой можно говорить в широком и узком смысле. В широком смысле законодательная деятельность - это и возникновение самой идеи о необходимости принятия (издания) того или иного закона, определение предмета правового регулирования, и непосредственная разработка проекта закона, и научная экспертиза законопроекта, и его обсуждение, принятие. В узком смысле законодательная деятельность сводится главным образом к разработке, составлению текста конкретного законопроекта, формулированию его нормативов, что, собственно, и являет собою законотворчество в прямом смысле этого слова, на чем верно акцентируется внимание в правоведческой литературе См. напр.: Пиголкин А.С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР. Автореферат докторской диссертации. - М., 1972. С. 5; Тихомиров Ю.А. Теория закона. - М., 1982, гл. VI; Проблемы законотворчества Российской Федерации / Ред. кол.: Ю.П. Орловский (гл. ред.). - М., 1993; Поленина СВ. Законотворчество в Российской Федерации. - М., 1996; Пиголкин А.С., Студеникина М.С., Рахманина Т.Н. Проблемы совершенствования российского законодательства //Юридический мир. 1998. № 11-12..

Как всякая иная творческая деятельность, то есть деятельность, направленная на создание определенных материальных или духовных ценностей, законотворчество - это сознательный процесс, имеющий определенную практическую направленность и, соответственно, свою логику, процедуру, свои технические приемы ("законодательная техника"), принципы.

Успешная деятельность по созданию законов зависит, прежде всего, от правовой культуры законодателя, его подлинно творческого отношения к своей миссии, от уровня овладения юридической наукой и приемами законодательной техники. Правовая культура законодателя воздействует на общую культуру, защищает и

создает условия ее свободного развития путем выработки прогрессивных законов, установления режима правовой стабильности, последовательного проведения в жизнь требований законности и установления режима правопорядка.

Динамика развития экономических, политических и социально-культурных потребностей современного общества выдвигает все новые и новые задачи правового опосредствования соответствующих общественных отношений. Многогранность и глубокая социальная обусловленность этих задач наглядно обнаруживается уже простым перечислением проблем, встающих перед законотворчеством, а именно необходимостью:

- исследования различных социальных факторов, обуславливающих потребность в нормативно-правовом регулировании соответствующих общественных отношений;
 - выявления и тщательного учета при формировании законов многообразных интересов социальных и национальных образований, общественных групп и общества в целом, их особенностей, обычаев, традиций;
 - использования в процессе создания закона соответствующих достижений науки, техники и культуры;
 - проведения сравнительного анализа проектируемого закона не только с аналогичными установлениями прошлых и ныне действующих законодательных систем других государств, но и с другими регуляторами общественной жизнедеятельности;
 - постановки в целесообразных и возможных случаях специальных экспериментов для определения оптимального варианта правового регулирования соответствующих групп общественных отношений и выработки наиболее эффективной формы правового воздействия на эти отношения,
 - определения связи, соответствия и взаимодействия проектируемого закона с данной правовой системой в целом и прежде всего с Конституцией;
 - совершенствования организационных форм, процедуры создания закона - т.д.
- Столь объемные и трудоемкие задачи не могут быть успешно осуществлены без творческого подхода и решения их законодателем.

Законотворчество характеризуется органическим единством трех его основных компонентов: познания, деятельности и результата, которые в своих диалектических взаимопереходах составляют относительно законченный цикл законотворчества, вслед за которым по восходящей линии следуют в той же последовательности аналогичные циклы, образующие в своей целостности систему этого процесса. На самом деле, для того чтобы в законах адекватно отражались происходящие в обществе процессы, надо постоянно обнаруживать, изучать и умело использовать объективные закономерности, направляющие эти процессы.

А теперь рассмотрим более подробно законотворческий процесс.

Первым этапом законотворческого процесса является подготовка проекта закона. Несмотря на то, что он носит неофициальный характер, как представляется, это наиболее сложный и ответственный момент создания правового акта.

Как известно, воля законодателя, как бы широко ни трактовалось это понятие,

формируется под воздействием объективных закономерностей. Поэтому осознание объективной необходимости того или иного явления или процесса, его оценка в субъективном сознании, соотнесение с отдаленными и близкими целями, выявление возможности воздействия права на проявление объективных законов, применение соответствующих - правовых форм для реализации принятого решения - все это основные этапы принятия правотворческого решения. См.: Научные основы правотворчества / Отв. ред. Халфина Р.О. - М., 1981. С. 37.

Принятие решения о подготовке законопроекта знаменует собой начало законотворческого процесса. С принятием такого решения определяется тема будущего акта, его общая направленность. Очень много зависит от того, каков законопроект изначально, как подана его основная идея и насколько он соответствует реальным потребностям общества.

Обсуждение, доработка и согласование проекта - эта стадия, завершающая подготовительный этап. Суть процедуры - обсуждение проекта рабочей группой с привлечением специалистов-экспертов. Предложения и замечания, высказанные при обсуждении, обобщаются, и в соответствии с ними проект окончательно отрабатывается и редактируется.

Затем он поступает на рассмотрение того органа или комиссии, которой поручена подготовка проекта и внесение его на утверждение.

Ряд проектов проходит особые, дополнительные стадии подготовки, что обусловлено их исключительной важностью и значимостью для регулирования общественных отношений. В процессе подготовки законопроекта может использоваться его всенародное обсуждение.

Подготовка проекта заканчивается решением органа, его готовившего, о направлении законопроекта на рассмотрение законотворческого органа.

Факт внесения выработанного проекта в законотворческий орган имеет официальное юридическое значение. Законодательный процесс в Российской Федерации: внесение проектов законов в Верховный Совет :Законодательная процедура : Проблемы и пути совершенствования/ Парламент. Центр Рос. Федерации. - М.,1992. С2. С этого момента прекращается первый этап процесса законотворчества - предварительное формирование правовой идеи, и начинается новый этап - закрепление этой идеи в нормах права. Правоотношения по выработке первоначального текста закона на этом этапе исчерпываются, но возникают новые, связанные с рассмотрением проекта в официальном порядке и вынесением решения. Второй этап законотворческого процесса - принятие проекта закона - официальный, поскольку процедура рассмотрения проекта закона в правотворческом органе строго регламентирована законодательством и в регламенте этого органа. Принятие проекта закона является центральным этапом законотворческого процесса, так как именно на этом этапе происходит придание юридического значения правилам, содержащимся в тексте проекта закона.

Начинается второй этап с реализации права законодательной инициативы.

Субъекты права законодательной инициативы и порядок внесения законопроектов в Государственную Думу определены статьей 104 Конституции Российской

Федерации. Согласно части 1 указанной статьи Конституции Российской Федерации право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения. В соответствии со статьей 104 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Постановление ГД ФС РФ от 22 января 1998 года № 2134-П ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801. право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу:

проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов (далее - законопроект);

законопроектов о внесении изменений в действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы, либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР; поправок к законопроектам.

При внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом права законодательной инициативы должны быть представлены:

а) пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта;

б) текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект;

в) перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного закона; См.: Законодательная техника: Науч.-практ. Пособие / Под ред. Тихомирова Ю.А. - М., 2000. С.70.

г) финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);

д) заключение Правительства Российской Федерации (в случаях, определенных частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации).

При внесении законопроекта субъектом права законодательной инициативы - коллегиальным органом должно быть представлено решение соответствующего коллегиального органа с указанием представителя субъекта права законодательной инициативы в Государственной Думе по данному законопроекту.

Непосредственно в текст подготовленного к внесению в Государственную Думу законопроекта могут быть включены следующие положения:

а) о сроке и о порядке вступления в силу закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, федерального конституционного закона,

федерального закона или отдельных их положений;

б) о признании утратившими силу и о приостановлении действия ранее принятых законов и других нормативных правовых актов или отдельных их положений в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона. Подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект и материалы к нему направляются субъектом права законодательной инициативы на имя Председателя Государственной Думы.

Законопроект считается внесенным в Государственную Думу со дня его регистрации в Управлении документационного обеспечения и архива Аппарата Государственной Думы, где заводится электронная регистрационная карта. Одновременно законопроекту на весь период его рассмотрения и прохождения присваивается регистрационный номер, который указывается вместе с наименованием законопроекта. В электронной регистрационной карте фиксируются сведения о законопроекте и сроках его поступления в Государственную Думу, о прохождении законопроекта в Государственной Думе, об одобрении Государственной Думой федерального конституционного закона или о принятии федерального закона и о рассмотрении соответствующего закона Советом Федерации и Президентом Российской Федерации.

Председатель Государственной Думы направляет поступивший законопроект и материалы к нему в депутатские объединения и комитет Государственной Думы в соответствии с вопросами его ведения, который определяет (в случае необходимости совместно с Правовым управлением Аппарата Государственной Думы) соответствие законопроекта требованиям установленным Конституцией РФ и Регламентом ГД, и представляет законопроект в течение 14 дней на рассмотрение Совета Государственной Думы. В этот срок не засчитывается время работы депутатов с избирателями.

Если, по мнению профильного комитета, подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект соответствует требованиям Конституции Российской Федерации и Регламента, Совет Государственной Думы по предложению профильного комитета принимает следующее решение:

- назначить один из комитетов Государственной Думы ответственным по законопроекту (далее - ответственный комитет), а в необходимых случаях, назначить также комитет-соисполнитель (комитеты-соисполнители);
- включить законопроект в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую либо на очередную сессию;
- направить законопроект в комитеты, комиссии и депутатские объединения, Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации,

Правительство Российской Федерации, а также в Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации по вопросам их ведения для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

По предложению профильного комитета Совет Государственной Думы устанавливает срок представления в ответственный комитет отзывов, предложений

и замечаний, а также срок подготовки законопроекта к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении.

Если же, по мнению профильного комитета, подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект не соответствует требованиям Конституции Российской Федерации и Регламента, Совет Государственной Думы по предложению профильного комитета принимает решение о возвращении законопроекта субъекту права законодательной инициативы для выполнения указанных требований. Такой законопроект не считается внесенным в Государственную Думу в соответствии со статьями 3 и 104 Конституции Российской Федерации. После выполнения указанных требований субъект права законодательной инициативы вправе вновь направить законопроект на имя Председателя Государственной Думы.

Срок подготовки к рассмотрению Государственной Думой законопроекта, внесенного в Государственную Думу субъектом права законодательной инициативы, определяется Советом Государственной Думы.

Для работы над законопроектом комитет может создать рабочую группу из числа депутатов Государственной Думы - членов данного комитета.

В состав рабочей группы также могут входить депутаты Государственной Думы, не являющиеся членами ответственного комитета, представители соответствующего субъекта права законодательной инициативы, а также представители органов государственной власти, других организаций, эксперты и специалисты.

По решению ответственного комитета законопроект с сопроводительным письмом за подписью председателя комитета Государственной Думы может быть направлен в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы.

Правовое управление Аппарата Государственной Думы по поручению Совета Государственной Думы или ответственного комитета в установленный ими срок осуществляет правовую экспертизу законопроекта на соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, а также проверяет перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта. Ответственный комитет может поручить Правовому управлению Аппарата Государственной Думы провести лингвистическую экспертизу законопроекта. См.: Ёлчев В.А. Аппарат Государственной Думы и законотворческий процесс. - М., 1999. С.131.

Правовое управление Аппарата Государственной Думы на основании результатов правовой экспертизы законопроекта готовит заключение, в котором должны быть даны ответы на следующие вопросы:

а) соответствует или не соответствует законопроект Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам? Если в заключении устанавливается несоответствие законопроекта Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным

законам, основным отраслевым законодательным актам, то должно быть указано, какому акту не соответствует законопроект и в чем выражается это несоответствие;

б) не нарушена ли внутренняя логика законопроекта, нет ли противоречий между разделами, главами, статьями, частями и пунктами законопроекта? Если такие противоречия есть, они должны быть названы конкретно, а также необходимо дать рекомендации, как можно устранить противоречия;

в) полностью ли приведен перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта? Если приведен неполный перечень актов, то следует акты, которые в этом перечне не приведены, указать.

После окончания обсуждения законопроекта на голосование ставится предложение о принятии законопроекта в первом чтении. Если по итогам голосования предложение о принятии законопроекта в первом чтении не набрало необходимого числа голосов, то он считается отклоненным без дополнительного голосования. Это решение оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы.

Отклоненный законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит и возвращается субъекту права законодательной инициативы.

В случае принятия законопроекта в первом чтении Государственная Дума в постановлении о принятии законопроекта в первом чтении устанавливает срок представления поправок к законопроекту. Срок представления поправок, как правило, не может быть менее 15 дней, а для законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации менее 30 дней. В случае, если у депутатов имеются предложения об установлении иного, чем в проекте постановления Государственной Думы, срока подачи поправок к законопроекту, срок подачи поправок устанавливается решением, принимаемым большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы....