

П.В. Крашенинников

# ЗАКОН И ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС



**КонсультантПлюс**  
Надежная правовая поддержка

  
СТАТУТ

# Павел Владимирович Крашенинников

## Закон и законотворческий процесс

*Текст предоставлен правообладателем*

*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=38872448](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=38872448)*

*Закон и законотворческий процесс. / Крашенинников П.В.: Статут;*

*Москва; 2017*

*ISBN 978-5-8354-1357-7*

### **Аннотация**

Книга посвящена закону, законодательству, процедуре рождения федеральных законов. В ней описывается, как законопроекты проходят Государственную Думу и Совет Федерации, как Правительство и Президент Российской Федерации участвуют в данном процессе, и показывается, каковы правила публикации документов. Приводятся примеры, рассматривается прохождение таких кодифицированных актов, как Гражданский кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Жилищный кодекс и др.

Работа может быть полезна федеральным и региональным законотворцам, студентам, аспирантам и преподавателям юридических вузов, лоббистам в палатах Федерального Собрания и Правительства, а также гражданам, интересующимся парламентской жизнью, избирателям – для ответа на вопрос

о том, для чего нужны депутаты. Кроме того, работа может заинтересовать лиц, принимающих участие в законотворческом и ином нормотворческом процессе на региональном и муниципальном уровне.

# Содержание

Введение	5
Часть I	8
Глава 1	8
Глава 2	13
Глава 3	20
Конец ознакомительного фрагмента.	31

# Папел Крашенинников

# Закон и законотворческий процесс

## Введение

Знаем мы о законе или даже не догадываемся о его наличии, но он влияет на нашу жизнь существенным образом. От рождения до смерти наша жизнь проходит по определенным правилам общежития, в основе этих правил находится закон. О нем в работе и пойдет речь.

Содержательная, регулятивная часть закона выражена в нормах права, а для ее понимания важно знать, как эта норма рождается.

В данной работе рассматриваются причины, влияющие на возникновение законопроектов и анализируются все стадии формального, установленного государством законотворческого процесса – процесса, существующего на федеральном уровне: от внесения проекта до публикации закона.

Структура работы, включающей главу, посвященную закону, построена в соответствии с безупречной классификацией законотворческого процесса, предложенной в начале XX в. Г.Ф. Шершеневичем: «В образовании закона различа-

ются следующие моменты: 1) законодательная инициатива, 2) обсуждение законопроекта, 3) утверждение законопроекта, 4) обнародование закона»<sup>1</sup>.

Наряду с анализом процесса подготовки законопроектов предлагаются примеры прохождения различных стадий законотворческого процесса некоторых кодифицированных актов, а также поправок в Конституцию Российской Федерации.

\* \* \*

Судьба распорядилась так, что я работаю уже в пятой (!) Государственной Думе, а до этого работал в трех Правительствах Российской Федерации, был министром юстиции Российской Федерации, когда Минюст выступал координатором законотворческой деятельности Правительства, до этого занимался законотворчеством в разных качествах.

С учетом накопленного опыта и решил **описать** состояния и процессы, в которых до сих пор нахожусь и участвую.

Надеюсь, что настоящая работа будет полезна не только федеральным законотворцам, студентам юридических вузов и лоббистам в палатах Федерального Собрания, Правительства и федеральных органах исполнительной власти, но и

---

<sup>1</sup> *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права // *Шершеневич Г.Ф.* Избранное. В 6 т. Т.4: Избранное, включая «Общую теорию права» / Вступ. слово, сост. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2016. С. 334.

гражданам, интересующимся парламентской жизнью, избирателям – для ответа на вопросы о том, для чего нужны депутаты и для чего нужен Парламент. Думаю, что она также может заинтересовать лиц, принимающих участие в законотворческом и ином нормотворческом процессе на региональном и муниципальном уровне.

# Часть I

## Закон

### Глава 1

## Закон и законодательство

Слово «закон» в богатом русском языке используется для обозначения нескольких разных понятий. Это:

и объективные природные причинно-следственные связи, изучаемые такими науками, как физика, химия, биология и т. д.;

и субъективные, умозрительно выведенные причинно-следственные связи (например, математические законы, законы диалектики);

и «законы» гуманитарных наук, по сути описывающие приемы рациональной мыследеятельности;

и морально-этические предписания для членов тех или иных человеческих сообществ, такие как национальные обычаи, религиозные культы, «понятия» членов криминальных сообществ и пр., определяющие их психоэмоциональный тип поведения;

и наконец, это правила взаимодействия членов человеческого сообщества, как между собой, так и с органами управ-

ления, в частности с государством.

Естественно, мы будем рассматривать закон в этом последнем из перечисленных понимании этого слова.

В литературе содержится большое количество определений «закона»<sup>2</sup>. Хотелось бы выделить два, на наш взгляд,

---

<sup>2</sup> Цицерон, ссылаясь на ученых мужей, указывал, что законы «есть заложенный в природе высший разум, велящий нам то, что совершать следует, и запрещающий противоположное // Цицерон. О законах // История государственно-правовых учений: Хрестоматия / Авт. – сост. С.В. Липень; под общ. ред. В.В. Лазарева. М.: Спарк, 2006. С. 69–70. Гай указывал на то, что закон – это «повеление и постановление народа» // Институтация гражданского права Гая в четырех книгах / Пер. и коммент., общ. ред. Д.А. Дождева. М.: Статут, 2017. С. 3. В Дигестах Юстиниана со ссылкой на Папиниана указывается, что «закон есть всеобщее (для всех) предписание, решение опытных людей, обуздание преступлений, совершаемых умышленных или по неведению, общее (для всех граждан) обещание государства // Дигесты Юстиниана / Перевод с лат.; отв. ред. Л.Л. Кофанов. Т.1. 2-е изд., испр. М.: Статут, 2008. С. 107. В свое время М.М. Сперанский писал: «Законы вообще устанавливают и охраняют порядок или физический, или умственный, или нравственный» и при этом добавлял: «...каждый нравственный закон имеет две составляющие части: правило и его охранение (силу обязательную)» // Руководство к познанию законов // Сперанский М.М. Избранное / Вступ. слово, сост. – П.В. Крашенинников. М.: Статут, 2015. С.290. Шарль-Луи Монтескье указывал: «Закон, говоря вообще, есть человеческий разум, поскольку он управляет всеми народами земли; а политические и гражданские законы каждого народа должны быть не более как частными случаями приложения этого разума» // Монтескье Шарль-Луи. О духе законов // История государственно-правовых учений: Хрестоматия / Авт. – сост. С.В. Липень; под общ. ред. В.В. Лазарева. М.: Спарк, 2006. С. 269. Под нормативным правовым актом в соответствии с Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» понимается письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. Пленум

наиболее удачных.

Лаконичное определение дал Габриэль Феликсович Шершеневич: «...под именем закона понимается норма права, исходящая непосредственно от государственной власти в установленном заранее порядке»<sup>3</sup>. Сергей Сергеевич Алексеев законом называл «нормативный юридический акт высшего государственного (представительного) органа или непосредственно народа, обладающий высшей юридической силой и содержащий первичные (изначальные) правовые нормы страны»<sup>4</sup>.

Два выдающихся правоведа и политических деятеля, участвовавших в законотворческой деятельности как вне, так и внутри парламента, творивших в разных политических формациях, два корифея цивилистики и теории права, предложили по сути схожие признаки законов. Во всяком случае,

---

Верховного Суда РФ в постановлении от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» определяет нормативный правовой акт как письменный официальный документ, обладающий следующими существенными признаками: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

<sup>3</sup> Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: Учебное пособие (по изд. 1910–1912 гг.). Т. 2. М., 1995. С. 15.

<sup>4</sup> Алексеев С.С. Право: азбука-теория-философия: опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 82.

по сути они совпадают.

*Первый признак.* Закон есть норма права, т. е. общее правило, рассчитанное на неограниченное число случаев (Шершеневич). Закон – юридический акт, притом акт-документ, в котором фиксируются правотворческие действия по введению в правовую систему юридических норм по их отмене или изменению. Закон – всегда письменный документ, в котором закрепляются вводимые юридические нормы или их изменения; закон – источник права» (Алексеев).

*Второй признак.* Норма права исходит непосредственно от государственной власти, составляет прямое выражение воли органов власти (Шершеневич). Закон – акт строго определенных, высших органов власти в государстве (Алексеев).

*Третий признак.* У Г.Ф. Шершеневича он связан с процедурой принятия: «Воля органов государственной власти, творящих норму права, должна выразиться в установленном заранее порядке», а у С.С. Алексеева – с юридической силой. Развивая идею Г.В.Ф. Гегеля о том, что право, лишь становясь законом, обретает «форму своей всеобщности»<sup>5</sup>, С.С. Алексеев указывал: «Закон – нормативный акт, обладающий высшей юридической силой, т. е. акт самого высокого юридического «ранга»; ему в принципе «все под силу», он отличается юридической всеобщностью».

*Четвертый признак.* Закон выделяется С.С. Алексеевым

---

<sup>5</sup> Гегель Г.В.Ф. *Философия права* / Ред. и сост. Д.А. Керимов и В.С. Нерсесянц. М.: Мысль, 1990. С.247.

как нормативный акт, содержащий первичные, изначальные юридические нормы, т. е. с одной стороны – нормы, которых раньше в правовой системе не было, с другой – нормы, на основе которых строятся подзаконные акты и юридическая практика.

Опираясь на вышеназванные определения и признаки, будем исходить из того, что закон – это имеющий всеобщую юридическую силу акт, принимаемый в установленном порядке парламентом или населением государства.

*Все законы, действующие на территории Российской Федерации, составляют законодательство Российской Федерации.* Законодательство систематизируется по отраслевому признаку: например, гражданское уголовное законодательство со своими предметами, методами и принципами регулирования. Большое количество отраслей законодательства являются комплексными отраслями (например, жилищное, земельное), где присутствуют правовые нормы разных отраслей (в наших примерах – гражданское и административное законодательство).

# Глава 2

## Возникновение закона и законодательства. Факторы, влияющие на закон

Возникновение закона как ультимативного предписания следовать определенным правилам во взаимоотношениях людей между собой и с органами управления связано с появлением письменности<sup>6</sup>. Выступавшие до этого в роли социального регулятора обычаи, передававшиеся устно из поколения в поколение, постоянно деформировались как за счет естественных дефектов памяти «знатоков», так и под влиянием конъюнктурных соображений. Письменная фиксация сделала их незыблемыми.

Первые законы представляли собой свод писаных обычаев, зачастую выдававшихся за волю богов. Обычаи, выработанные в результате многовековой практики человеческого сообщества, естественным образом казались людям данными свыше. Но и законы, хотя их порой и высекали в камне<sup>7</sup>, отнюдь не оставались неизменными. Едва ли не каждый новый деспот, восходя на престол, считал своим долгом издать

---

<sup>6</sup> См.: Крашенинников П.В. Зарождение права. М.: Статут, 2016. С. 12–13.

<sup>7</sup> Например, знаменитая каменная стела с «Законами Хаммурапи» (см. там же. С. 17–18).

новый свод законов. Да и общественные отношения развивались своим чередом и требовали введения новых регуляций. Так что законодательный процесс, можно сказать, не останавливался ни на минуту с момента возникновения закона.

Однако отнюдь не только воля руководителя государства, как бы он не назывался, влияла на процесс принятия новых законов. Имелось и имеется множество факторов, влияющих на изменение законодательства.

Всегда *климатический и географический факторы* оказывали и оказывают существенное, а иногда решающее влияние на социальное и экономическое устройство человеческих сообществ. Это особенно очевидно при изучении древних обществ, где основу экономики составляло земледелие. Однако и в индустриальную эпоху, например, наличие или отсутствие полезных ископаемых во многом влияет на то, какие отрасли экономики будут доминировать в том или ином государстве.

Значительную роль в формировании законодательства играют также размеры государств – чем большее количество различных национальностей и этносов собрано в одном государстве, чем больше его территория, тем сложнее задачи, стоящие перед управленцами, тем «универсальнее» должно быть законодательство.

В свою очередь, *экономическое устройство* всегда определяет социальную структуру общества – наличие или отсутствие в нем тех или иных социальных групп, имеющих раз-

личные интересы, цели и ценности. Одним из механизмов согласования, сбалансирования этих зачастую противоречащих друг другу интересов и стало законодательство.

Важным фактором, определяющим ценностные и целевые установки, лежащие в основании любого законодательства, являются *моральные ценности, доминирующие в то или иное время, на той или иной территории*. Религия, как квинт-эссенция морали, определяла и зачастую определяет основные подходы к построению законодательства. Значительную часть истории законодательство существовало в рамках религии. Так было в Средние века, так продолжается и в наше время. В Европе законодательство приобрело светский характер только на рубеже XVII–XVIII вв. Влияние религии остается значительным в большинстве государств.

*Баланс интересов различных социальных слоев общества носит динамический характер и зачастую может нарушаться, смещаясь в ту или иную сторону*. Это выражается в усилении или ослаблении политических сил и организаций, представляющих интересы различных социальных групп. Конкретная конфигурация соотношения различных политических сил в значительной степени определяет законодательную политику государства. Особенно ярко это проявляется там, где существует парламент, являющийся как законодательным, так и представительным органом власти.

Вообще, выборная власть, будь то глава государства, правительство, парламент или судебная власть, очень чувстви-

тельна к процессам, происходящим в обществе, которые находят свое выражение в так называемом *общественном мнении*, транслируемом прежде всего *средствами массовой информации*. Например, заметная активизация преступного элемента всегда вызывает общественное недовольство, в ответ на которое законодатели часто идут на усиление репрессивных мер в уголовном законодательстве, не всегда задумываясь о долгосрочных последствиях.

Значительное влияние на законодательный процесс могут оказывать *лоббистские усилия со стороны исполнительной власти, крупного капитала, отдельных отраслей экономики и региональных властей*. Причем «движение» таких усилий зачастую бывает разнонаправленным, так что определить вектор законодательной политики подчас бывает очень не просто.

Еще одним фактором является *наличие конкуренции* или ее отсутствие в экономике, политике. Например, при советской власти политическая и экономическая конкуренция была фактически запрещена, что не могло не наложить весьма специфический оттенок на законодательство той эпохи.

Свой вклад в разноголосицу при разработке того или иного закона вносят и *представители юридического сообщества*. Наличие конкурирующих юридических школ, с одной стороны, позволяет достаточно комплексно взглянуть на проблемы законодательной политики государства, а с другой стороны, открывает еще одно направление поиска компро-

мисса.

Такое разнонаправленное влияние на процесс принятия законов, особенно если уже принятые законы не подвергались какому-либо пересмотру, рано или поздно приводило к хаотизации законодательства, которая выражалась в наличии противоречащих друг другу законов, никак не связанных между собой. В итоге не раз возникал полный паралич законодательства, происходила практическая утеря им регулирующих функций.

Так было, например, на закате Римской империи, в период Средневековья, в РСФСР в конце 80-х – начале 90-х гг. XX в., когда не то что законы, поправки в Конституцию принимались «с голоса».

Выход из подобных ситуаций осуществлялся за счет титанической работы юристов по упорядочению и систематизации законодательства. Кодекс Юстиниана, кодексы западноевропейских государств конца XVIII – начала XIX в., знаменитый Свод законов Сперанского в Российской империи, Гражданский кодекс Российской Федерации рубежа XX и XXI вв. являются яркими примерами такой работы. Образно говоря, юристы из бесформенной «кучи глины» – хаотизированного законодательства как бы создавали великолепные образцы «законодательных скульптур».

После того, как подходящая «форма» законодательства была найдена, стала возможна иная технология его конструирования. Ее суть не в том, чтобы придавать «форму»

уже существующему законодательному массиву, а, наоборот, чтобы сначала задать «форму», а потом наполнять ее конкретными упорядоченными нормами права.

В качестве такой «формы» используются основополагающий закон, например, конституция, где, как правило, существуют заранее сконструированная иерархия законов, четкие процедуры принятия законов, заданная структура законов, а также действенные механизмы предотвращения принятия законов, противоречащих законодательной политике государства. Именно по такой технологии происходило создание современного российского законодательства и продолжается его дальнейшее развитие.

В заключении этой главы следует еще раз обратить внимание на то, что законодательство есть многофакторный процесс, подверженный многочисленным влияниям. Практически каждый законодательный акт является плодом компромисса между многими группами интересов. Поэтому на первый взгляд может показаться, что его результаты носят случайный характер и о какой-либо целенаправленной политике говорить сложно. Однако это не так.

Магистральным направлением развития законодательства в нашей стране является построение правового государства, нацеленного прежде всего на защиту прав и законных интересов каждого гражданина. Но, как известно, права одного человека заканчиваются там, где начинаются права другого, и рассчитывать, так сказать, на бегу, точную конфигура-

цию законодательства, максимально полно обеспечивающего права граждан, очень сложно, а порой невозможно. Отсюда, собственно, и проистекает описанный итерационный процесс развития законодательства, когда каждая последующая итерация вроде бы должна делать нас ближе к искомому результату. Однако этот результат в виде идеального законодательства в принципе недостижим хотя бы потому, что жизнь не стоит на месте и постоянно вносит коррективы во все описанные выше факторы, влияющие на законодательный процесс, и, как результат, на правила игры, выраженные в законе.

# Глава 3

## Иерархия законов

*Иерархия законов – это порядок приоритетности одних законов перед другими.* На первый взгляд, все и так ясно: вначале Конституция, затем федеральные конституционные законы и законы.

С первым – главным или, как его часто называют, Основным Законом – все правильно. Это Конституция Российской Федерации (далее – Конституция), принятая на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г. и вступившая в силу 25 декабря 1993 г. (за исключением отдельных положений). Далее идут законы Российской Федерации о поправках в Конституцию.

На практике поправки в Конституцию принимались нечасто. К настоящему времени их четыре:

– Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»<sup>8</sup>;

– Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правитель-

---

<sup>8</sup> Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 1.

ства Российской Федерации»<sup>9</sup>;

– Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»<sup>10</sup>;

– Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>11</sup>.

Вслед за законами Российской Федерации следуют федеральные конституционные законы. Их достаточное количество и они, как правило, упоминаются в Конституции. Их принятие осуществляется не просто большинством голосов палат Федерального Собрания, но квалифицированным большинством. Государственной Думе для этого требуется не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, Совету Федерации – не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации.

Федеральные законы делятся на указанные в Конституции и не указанные в ней, но влияющие на государственное устройство Российской Федерации. Например, в Основном Законе указаны (хотя и не названы) следующие федеральные конституционные законы:

---

<sup>9</sup> Там же. Ст. 2.

<sup>10</sup> Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

<sup>11</sup> Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4202.

№ 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>12</sup>,  
№ 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»<sup>13</sup>,  
№ 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»<sup>14</sup>,  
№ 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>15</sup>,

№ 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»<sup>16</sup>,

№ 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»<sup>17</sup>,

№ 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации»<sup>18</sup>,

№ 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации»<sup>19</sup>,

№ 3-ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации»<sup>20</sup>,

№ 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»<sup>21</sup>,

№ 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в

---

<sup>12</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

<sup>13</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

<sup>14</sup> Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 550.

<sup>15</sup> Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

<sup>16</sup> Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

<sup>17</sup> Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4916.

<sup>18</sup> Собрание законодательства РФ. 2000. № 52 (ч. 1). Ст. 5020.

<sup>19</sup> Собрание законодательства РФ. 2000. № 52 (ч. 1). Ст. 5021.

<sup>20</sup> Там же. Ст. 5022.

<sup>21</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

Российской Федерации»<sup>22</sup>,

№ 1-ФКЗ «О военном положении»<sup>23</sup>.

К не указанным в Основном Законе, но определяющим государственное устройство в стране относятся, например, федеральные конституционные законы:

№ 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»<sup>24</sup>,

№ 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»<sup>25</sup>,

№ 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>26</sup>.

Далее следуют федеральные законы, которые составляют основную законодательную базу государства. Конечно же, федеральные законы не должны противоречить Конституции и федеральным конституционным законам.

Классификации отечественных федеральных законодательных актов можно проводить по разным признакам и основаниям, мы выделим 12, на наш взгляд, самых важных оснований.

---

<sup>22</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

<sup>23</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

<sup>24</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.

<sup>25</sup> Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 898.

<sup>26</sup> Собрание законодательства РФ. 2014. № 12. Ст. 1201.

*По принятию.* Любой федеральный закон должен быть принят (одобрен) в Государственной Думе и подписан Президентом

Российской Федерации (далее – Президент). Конституция устанавливает обязательные для рассмотрения Советом Федерации вопросы, в том числе законы. Согласно ст. 106 Конституции обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

- федерального бюджета;
- федеральных налогов и сборов;
- финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- статуса и защиты Государственной границы Российской Федерации; войны и мира.

Кроме того, согласно ч. 2 ст. 108 Конституции федеральный конституционный закон считается принятым при условии, что он одобрен большинством – не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации.

Иные федеральные законы не подлежат обязательному рассмотрению. Так, если в течение 14 дней Совет Федерации не рассмотрит закон, то в течение пяти дней он направляется Председателем верхней палаты Федерального Собрания Президенту для подписания и обнародования.

*По применению в случае конкуренции.* Конечно же, Конституция выше по правовой силе, чем федеральный конституционный закон, а последний соответственно выше, чем федеральный закон. Между тем, согласно и. 4 ст. 15 Конституции общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» даны следующие определения:

«Под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо...

Под общепризнанной нормой международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного».

Порядок заключения, ратификации, прекращения, при-

остановления международных договоров регламентируется Федеральным законом «О международных договорах». Следует отметить, что согласно названному Закону нормы международного договора начинают применяться с момента вступления его в силу для Российской Федерации.

Обращаем внимание на то, что публикуются международные договоры вместе с федеральными законами об их ратификации.

Нельзя не отметить, что наряду с международным договором Российской Федерации может применяться также и соответствующий внутригосударственный правовой акт, принятый во исполнение указанного международного договора (постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»). Такой акт не заменяет договор, но определяет способы и процедуры реализации содержащихся в нем положений.

*По охвату отношений.* Конечно, статистических данных нет и быть не может, особенно если речь идет о частном праве. Цифры есть в судебной системе, регистрационных системах и других правоприменительных органах, т. е. в публично-правовой сфере, когда за нами зорко следит государство. Тем не менее очевидно, что именно в тех отношениях, где государство выступает только как выразитель воли общества – как правило, в частноправовой сфере, где госу-

дарство ограничивается принятием правил игры, – широта охвата значительно больше. В первую очередь речь идет о Гражданском кодексе Российской Федерации, за ним с большим отрывом идут Семейный, Жилищный и Земельный кодексы Российской Федерации (далее также соответственно – ГК, СК, ЖК и ЗК), а за ними – все остальные.

Безусловно, здесь следует вспомнить слова С.С.Алексеева: «Именно гражданское право создает необходимые юридические основы для формирования и функционирования современного гражданского общества, высокоэффективной социально ориентированной рыночной экономики. Иного закона такого же порядка, как Гражданский кодекс РФ, действующего на основе Конституции РФ, в российском законодательстве нет»<sup>27</sup>.

*По отраслям.* Отрасль законодательства – это системная совокупность нормативных правовых актов, регулирующих сферу сходных общественных отношений. Необходимо разграничивать отрасли права и отрасли законодательства. Предмет регулирования отрасли права – это общественные отношения, однородные по их социально-экономическому содержанию и характеризующиеся единым методом регулирования, а предмет отрасли законодательства представляет

---

<sup>27</sup> Гражданское право: Учебник / С.С. Алексеев, Б.М. Гонгалов, Д.В. Мурзин и др.: под общ ред. чл. – кор. РАН С.С. Алексеева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект; Екатеринбург, 2009. С. 494.

собой определенный вид общественной деятельности, регулирование которой может быть основано на различных способах.

Формально перечень ряда отраслей содержится в ст. 71 и 72 Конституции, однако критерий разделения законодательства по отраслям в Основном Законе применен неоднородный. Например, гражданское законодательство и законодательство об интеллектуальной собственности или уголовное законодательство и вопросы помилования.

*По форме систематизации*: инкорпорация, кодификация, бессистемные.

Как известно, инкорпорация – это форма систематизации законодательства, выражающаяся в системном расположении актов в определенном порядке без изменения внутреннего содержания самих законов, тогда как кодификация – это тоже форма систематизации законодательства, выражающаяся в подготовке обладающего системным характером нового комплексного (сводного) законодательного акта, предназначенного регулировать наиболее важные сферы общественных отношений.

Основная часть систематизированных законодательных актов относится к инкорпоративной форме систематизации. При этом большинство носит смешанный характер, т. е. сочетает в себе обе формы систематизации.

Кодификации бывают традиционные, логичные, достав-

шиеся нам по «наследству» от прошедших исторических эпох в силу развития общества, государства и права, и случайные, которые правильнее было готовить в качестве федеральных законов, но которые были приняты в силу определенных ситуационных причин или связаны с субъективными моментами (например, Градостроительный кодекс).

*По влиянию на законодательный процесс.* Очевидно, что нормы, содержащиеся в законодательных актах, посвященных законотворческому процессу, влияют на подготовку соответствующих отраслевых законов. Например, Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – Б К), Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», Федеральный закон «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации» содержат специальные нормы, посвященные законодательному процессу.

Кодифицированные акты являются базовыми для соответствующих отраслей, и часто акты этой отрасли вытекают из кодекса или, во всяком случае, как должно быть, не должны ему (кодексу) противоречить.

Есть еще один фактор влияния – это восприятие в качестве примера как юридико-технического, так и структурного. Так, Гражданский кодекс послужил примером для многих кодексов, во-первых, выделив переходные положения в отдельный закон; во-вторых, структурно и даже содержательно: есть аналогичные ст. 3 ГК нормы, например, в Жи-

лицном и Семейном кодексах.

*По государствам, принявшим законодательные акты:* СССР, РСФСР, Российская Федерация. При распаде Советского Союза в 1991 г. независимые, новые на тот момент государства по естественным причинам не могли одновременно заменить старые законодательные акты на новые. Объективно в таких ситуациях существует период действия в суверенных государствах актов фактически разных стран (в нашем случае – Союза ССР, РСФСР и Российской Федерации).

Особенно следует обратить внимание на Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик – кодифицированный законодательный акт, который был принят в 1991 г. накануне распада СССР и в Советском Союзе не вступил в силу. Однако Основы были введены в действие на территории Российской Федерации Постановлением Верховного Совета РФ 14 июля 1992 г. № 3301

*По компетенции России и ее субъектов решать те или иные вопросы, в том числе при помощи принятия законодательных актов.*

В соответствии со ст. 71 Конституции в ведении Российской Федерации находятся:

а) принятие и изменение Конституции и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

# Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.