

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1. Правовое обеспечение рационализации организации и деятельности государственного аппарата в России.....	4
2. Правовое обеспечение развития общественного самоуправления.....	7
3. Демократизация правотворчества в России.....	10
Заключение.....	14
Список использованной литературы.....	16

ВВЕДЕНИЕ

Человеческое общество всегда нуждалось в точных и совершенных правовых решениях, в такой деятельности органов государства, в результате которой создаются нормы права, правила поведения граждан и организаций. Как известно жизнь общества и государства требует упорядоченности и стабильности. Без правил поведения нельзя наладить совместное существование и деятельность людей. Право выступает официально установленным сводом формализованных норм общественного поведения. Известно, что внешней формой выражения права является законодательство, которое во все времена люди пытались совершенствовать. Одним из важных условий совершенствования законодательства является овладение системой определенных требований, предъявляемых к процессу создания законов и подзаконных актов.

Актуальность данной работы заключается в том, что правотворчество является одним из важных направлений работы любого государства. Это специфическая, требующая особых, знаний и умений интеллектуальная деятельность, связанная с созданием или изменением существующих в государстве правовых норм. По результатам правотворческой работы - законам и иным нормативным актам - судят о государстве в целом, степени его демократичности, цивилизованности, культуры.

Целью исследования является комплексный теоретический анализ характеристики современного правотворчества в России.

В процессе достижения этой цели поставлены следующие **задачи**:

- проанализировать правовое обеспечение рационализации организации и деятельности государственного аппарата в России;
- рассмотреть правовое обеспечение развития общественного самоуправления;
- рассмотреть демократизацию правотворчества в России.

Структура работы определена целями и задачами и состоит из введения, трех вопросов, заключения и списка использованной литературы.

1. Правовое обеспечение рационализации организации и деятельности государственного аппарата в России

Контроль обнаружил серьезные недостатки в организации и деятельности всего государственного аппарата. В ответ на это принимаются меры к его совершенствованию, которые получили в то время наименование рационализации. Именно эта работа легла в первую очередь на плечи ЦКК РКК. Прежде всего, было обращено внимание на существенное улучшение структуры и функций государственных органов.

Одним из основных пороков государственного механизма были его громоздкость и дороговизна. По решению ГХ Всероссийского съезда Советов, состоявшегося еще в 1921 г., было проведено серьезное сокращение штатов. Упразднялись целые звенья в местных органах управления - отделы в уездных и волостных исполкомах. В результате штаты здесь сократились в три - семь раз. В центральном аппарате были ликвидированы многочисленные комиссии, созданные во время войны. Всего было упразднено 144 такие комиссии, в том числе только при ВСНХ - 22. Отдельные звенья были ликвидированы в разных ведомствах полностью. Сокращение не было одноразовым: вскоре последовало новое - от 12 до 60% личного состава.

Правда, сокращение аппарата не всегда давало желаемый результат. Иногда получалось, что число служащих в реорганизуемых учреждениях не только не сокращалось, а даже возрастало за счет образования новых звеньев, иногда же при общем сокращении числа работников расходы на их содержание, тем не менее, возрастали, поскольку увеличивались должностные оклады. Так, в Машинообъединении штат был уменьшен на 8,8%, а расходы на него увеличились на 15,3%.

Важным мероприятием по совершенствованию государственного аппарата явилась борьба с бюрократизмом. Средством борьбы с

обюрократившимися работниками была избрана так называемая чистка, начатая по решению XVI партийной конференции (апрель 1929 г.). Вместе с бюрократами изгонялись "чуждые элементы", т.е. люди, происхождение и политические взгляды которых не соответствовали установленным стандартам. К ним относились бывшие помещики, фабриканты, сотрудники жандармерии и охранки и т.п. Например, было обнаружено, что на Украине среди служащих 34 округов было 198 бывших полицейских, 644 бывших крупных собственника, помещика и др. В то же время было всего 13,3% рабочих, а крестьян - 29,6%.

Чистка государственного аппарата шла параллельно и взаимосвязано с чисткой партии. Таких чисток в эти годы было несколько, но в 1929-1930 гг. провели генеральную. Во время нее было исключено из партии около 250 тыс. человек. Из партии, а, следовательно, и с государственных постов изгонялись люди, находившиеся когда-либо в разного рода оппозициях. Эта мера, несомненно, подготавливала установление авторитарного режима в партии и государстве.

Одновременно с чисткой государственного аппарата шло массовое выдвижение активных рабочих и работниц в административные, промышленные, торговые, кооперативные органы. Так, на Украине в 1926-1929 гг. было выдвинуто на руководящую работу около 8 тыс. рабочих и крестьян. Именно тогда-то в русском языке и родилось новое слово - выдвиженец. Конечно, среди рабочих нашлись талантливые люди, которые быстро освоили управленческий труд. Однако определенная часть выдвиженцев, малоподготовленная, порой не очень грамотная, не смогла по настоящему заменить специалистов в государственном аппарате. Одни из них разбежались, другие же (что еще хуже) остались работать, составляя худшую часть нового чиновничества. Для обучения выдвиженцев руководящей работе была создана широкая сеть всякого рода курсов, по преимуществу - краткосрочных.

Нехватка руководящих работников, достаточно проверенных и преданных Коммунистической партии, приводила к необходимости совместительства. При этом ответственные работники порой совмещали самые разнородные должности. Например, в 1921 г. Ф.Э. Дзержинский, оставаясь председателем ВЧК, был назначен председателем Комиссии при ВЦИК по улучшению жизни детей и наркомом путей сообщения. Обычно такого рода руководители опирались на штат опытных специалистов, что позволяло сочетать политическое и профессиональное руководство объектом управления.

Уже в начале рассматриваемого периода, в 1923 г., впервые вводится понятие номенклатуры. Создаются два, а затем и три списка должностей, которые могут заниматься только по рекомендации надлежащих партийных органов. Соответственно в список № 1 входили наиболее высокие должности, в другие списки - менее высокие.

Кроме совершенствования структуры и функций государственных органов в 20-х гг. было обращено внимание и на организацию их работы. Родилось известное движение НОТ - движение за научную организацию управленческого труда. В 1923 г. при Коллегии Наркомата РКИ СССР был учрежден совещательный орган - Совет по научной организации управления, в состав которого вошли представители различных ведомств и предприятий. В том же году возникла общественная организация - Лига "Время", создавшая обширную сеть ячеек в крупнейших городах. Ее члены боролись за целесообразное использование рабочего времени в учреждениях, против опозданий, излишних заседаний и т.п. Лига просуществовала недолго, до 1925 г., но накопила богатый опыт организации управленческого труда. В 1926 г. был организован специальный Государственный институт техники управления.

Большое значение в деле экономии средств и в борьбе с бюрократизмом имело сокращение учета и отчетности, проводимое по

инициативе Наркомата РКИ. Так, отчетность в Наркомфине была сокращена почти на 80%, в Центросоюзе - на 81,7%, а в Экспортхлебе - даже на 97,6%.

2. Правовое обеспечение развития общественного самоуправления

Правовой основой деятельности территориального общественного самоуправления являются: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», законодательство субъектов Российской Федерации о территориальном общественном самоуправлении, уставы муниципальных образований, нормативные правовые акты органов местного самоуправления и положения (уставы) органов ТОС.

Из этого следует, что в системе правового регулирования территориального общественного самоуправления можно условно выделить несколько уровней: федеральный, региональный и муниципальный.

Законом, обладающим высшей юридической силой является Конституция Российской Федерации, которая имеет прямое действие и применяется на всей территории государства. В качестве источника правового регулирования участия населения в территориальном общественном самоуправлении, Конституция имеет значение акта, который непосредственно гарантирует основные права граждан по самостоятельному решению вопросов местного значения путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Согласно Конституции РФ, регулирование деятельности ТОС как составной части местного самоуправления находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.¹

Таким образом, роль Конституции состоит в обеспечении права граждан на собрание и объединение для защиты общих интересов, в том

¹ Конституция Российской Федерации от 12 дек. 1993 г. (в ред. от 20.07.2020 № 11-ФКЗ) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.; СЗ РФ. – 2020. – № 31. – Ст. 4398.

числе и права на создание территориального общественного самоуправления по месту жительства.

На федеральном уровне источником правового регулирования общественного самоуправления выступает федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором впервые вводится понятие территориального общественного самоуправления. Согласно федеральному законодательству, ТОС рассматривается как одна из форм непосредственного участия населения в местном самоуправлении.

В ст. 27 названного закона установлена иерархия правовых актов, регулирующих вопросы территориального общественного самоуправления. Данная статья закрепляет приоритет законов субъекта РФ по отношению к уставам муниципальных образований и иным нормативным правовым актам органов местного самоуправления, а также устанавливает, что вопросы правового регулирования ТОС находятся в совместной компетенции органов субъекта РФ и местного самоуправления.

Необходимо отметить, что в последнее время принимались неоднократные попытки принятия специального федерального закона об общих принципах организации территориального общественного самоуправления. Его авторы предлагают признать территориальное общественное самоуправление отдельным уровнем местного самоуправления, наделенным собственными полномочиями в решении местных вопросов и считать органы ТОС самостоятельным уровнем власти на территории муниципального образования. Представленный проект закона был дважды отклонен Государственной Думой.

В результате отсутствия федерального законодательства о ТОС в большинстве субъектов Федерации принимаются собственные законы, регулирующие правовые основы организации и осуществления территориального общественного самоуправления в виду необходимости

создания правовой базы для органов местного самоуправления и населения по созданию и функционированию органов ТОС.

Важная роль в организации и осуществлении деятельности органов территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования принадлежит органам местного самоуправления, которые обязаны обеспечить правовые, социальные и экономические условия для участия всех граждан в ТОС.

В перечне нормативных правовых актов органов местного самоуправления особое значение должно принадлежать уставам муниципальных образований.

В уставе муниципального образования в обязательном порядке должно быть установлено право граждан на осуществление территориального общественного самоуправления и определены гарантии такого права и определение правового статуса органов ТОС.

Отсюда главной задачей органов местного самоуправления является создание нормативной правовой базы, регулирующей порядок организации, основные полномочия и виды деятельности органов территориального общественного самоуправления, их права и гарантии.

В этих целях необходимо разработать и принять на заседании представительного органа местного самоуправления положение о ТОС.

Необходимость правового регулирования ТОС органами местного самоуправления вызвано с одной стороны требованиями федерального законодательства и законами субъектов РФ, а с другой стороны более полного учета специфики и особенностей, связанных со структурой органов местной власти и территориального устройства муниципального образования, расширение возможностей самостоятельного решения населением вопросов социально-экономического развития соответствующей территории.

Следовательно, устав муниципального образования и нормативные акты органов местного самоуправления составляют важный и необходимый

элемент правового регулирования ТОС и, по своей юридической силе они следуют за законами субъектов РФ.

3. Демократизация правотворчества в России

Демократия — реальное право граждан государства непосредственно участвовать в принятии правовых решений (в том числе и в электронной форме) и контролировать их исполнение.²

Если существование и развитие демократии невозможно без подлинно демократических институтов, то архиважно выявить отсутствующие либо слабодействующие ныне в России структуры, которые выступают индикатором демократизма. Например, трудно признать распространенной и тем более эффективной практику представления альтернативных законопроектов по социально значимым проблемам. Между тем для начального этапа законотворчества это свидетельство демократичности.

Демократизация правотворчества должна быть такой, чтобы не было возможности кому-либо обвинять государство в асоциальности. Речь идет о ситуациях, когда в вину государству ставят появление тех или иных побочных вредных последствий при общей верной демократической направленности нормотворчества. Так, законодательное закрепление рыночных механизмов хозяйствования объективно привело к резкому расслоению общества на сверхбогатых и очень бедных. Децильный коэффициент, то есть соотношение доходов 10% наиболее и 10 наименее обеспеченных в России уже много лет непозволительно высок и составляет 40:1. Для сравнения — в СССР в 1985 году он составил 5,3:1.

Мировая практика рассматривает десятикратную разницу между крайними децильными группами населения как предел, за которым

² Федосеева Н.Н. Институты современной демократии в условиях информатизации // Государство в меняющемся мире: материалы VI Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (М., 26—28 мая 2016 года). М., 2017. С. 544-554.

социальный антогонизм становится взрывоопасным¹. Но означает ли это неспособность власти ослабить популяризацию недемократичности и ненужности принятых рыночных законов?

Одной из существенных причин сложившегося положения является отсутствие обоснования в юридической науке и признание правовой практикой реального действия демократизации правотворчества в качестве общеправового принципа. В основе многих политико-правовых провалов современной России лежит нарушение выработанного собственным опытом принципа демократизации правотворчества.

21 декабря 2012 года при закрытии осенней сессии 2012 года Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С.Е. Нарышкин отметил: «...За постоянно подгоняющей нас «текучкой», мы не вправе забывать про неуклонное повышение качества нашей работы, про соблюдение фундаментальных принципов законотворчества. Системный подход, связь с наукой, отточенность юридической техники — это не абстрактные вещи, а обязательные условия деятельности».³

Заслуживает всяческой поддержки стремление В.В. Ершова привлечь внимание юридической научной общественности и практикующих юристов к месту и роли принципов в системе форм международного и внутригосударственного права. По его убеждению, «принципы права» — теоретическое обобщение наиболее существенного, типичного, находящегося в основе системы форм международного и внутригосударственного права, реализуемых в России»

Демократизация правотворчества — именно принцип, ибо несет в себе активное (иногда опережающее), деятельное начало, отражает вектор движения нормосозидания. Представление демократизации правотворчества в качестве закономерности, тенденции или свойства означает своего рода «разоружение» творцов права: для чего нужны некие особые усилия, если закономерность неизбежна, в определенном смысле непобедима,

³ См.: Сухомлинов А. Богатые и бедные. А что власть? // Литературная газета. 2012. № 42. С. 2.

непреодолима и непременно «пробьет» себе дорогу и правовая картина мира приобретет нужные демократические свойства. По всей видимости, это идеализация существующего положения.

О демократизации правотворчества при любых оговорках такое констатировать нельзя. Одним из моментов, характеризующих современное (постклассическое) мировоззрение, его сторонники называют отказ от бинарных оппозиций (материальное/идеальное, должное/сущее, бытие/мышление) в пользу дополнительности (от принципа или/или к принципу и/и).⁴

Применительно к нашей проблеме это означает «расширение» содержания рассматривать принцип на основе углубления его сущности. Задача — сократить оторванность, «разрыв» этого принципа от реально протекающих в политико-правовой сфере демократических, недемократических либо антидемократических процессов. И.Л. Честнов призывает так «переинтерпретировать» все категории теории государства и права, чтобы они наполнились практическим содержанием и стали соотносимы с юридическими практиками людей.

Речь идет о том, что демократизация правотворчества представляет собой деятельностную сторону, форму связи, аспект, момент сущности всей правовой системы. Иными словами, демократизация правотворчества как общеправовой принцип есть существенное, общее, необходимое отношение, существенная обязательная линия связи со всем юридическим пространством, со всей функционирующей правовой деятельностью, с каждой правовой практикой. Совершенно очевидно: далеко не всякий акт правотворчества «работает» на демократизацию, на законность. Но конкретный, единичный, случайный, второстепенный результат правотворчества не в состоянии «поломать» главное сущностное начало, базовую основу, связывающую нормосозидание и демократичность, не в состоянии «разрушить» систему реальных требований, образующих принцип

⁴ См.: Честнов И.Л. Имеет ли право на существование постклассическая юриспруденция // Правоведение. 2019. № 5. С. 14.

демократизации правотворчества. Одна из непростых задач юридической науки и практики заключается в определении существенного и несущественного в демократизации правотворчества. Демократизация правотворчества как общеправовой принцип не предполагает «охват» всех актов, создаваемых уполномоченными субъектами. Устойчивые и повторяемые в разных ракурсах и разных отраслях права стандарты прав человека «крепко оседают» в качестве «кирпичиков» демократии и тем самым образуют в итоге принцип верховенства права.

Демократизм процесса правотворчества и демократичность его результатов (законодательства и иных юридических актов) — главная целевая и при этом итоговая характеристика этих феноменов. С сожалением приходится констатировать, что далеко не все исследователи осознают и признают эту важнейшую не только теоретическую, но и практическую и, конечно, дидактическую, реальность.

Принцип демократизации правотворчества (как, кстати, и сама демократия) не выступают неким «венцом», «потолком», «вершиной», «пиком»: Это все-таки инструмент, средство достижения благополучия (в самом глубоком смысле понятия) граждан, гражданского общества, личности.

Важно понимать, что политико-правовая и социальная стабильность — разные феномены. Социальная стабильность в значительной мере основывается на экономико-финансовых результатах, а политико-правовая — на развитости и достижениях демократии. По верному замечанию Григория Голосова, «демократия ведь есть не только в благополучных странах, но и в неблагополучных». При этом порой в институты демократического правового государства может вкладываться недемократическое и неправовое содержание. Но в идеале, в перспективе у демократии нет альтернативы — именно она способна через законодательство расширить экономическую свободу, повысить производительность, внедрить лучшие, эффективные

хозяйственные практики. Есть, однако, и «обратная связь»: «Именно промышленный переворот, а позже — научно-техническая революция приводят к распространению политических свобод и демократических институтов».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Переход России с начала 90-х годов к рыночным отношениям повлек за собой различные по своему характеру трансформации системы права и системы законодательства. Наиболее существенная из них состоит в том, что преобладавшие ранее процессы дифференциации правового регулирования уступили первенство встречным процессам интеграции. Не в последнюю очередь это связано с возрождением в науке и практике законотворчества нашей страны идеи деления права на частное и публичное. Изменения, происходящие в системе законодательства, обусловлены целым комплексом разнообразных факторов. Не последнюю роль среди них играет трансформация системы права под влиянием процессов интеграции, дифференциации, а также расширения или сужения сферы правового регулирования. Изменения системы законодательства можно наблюдать во всех ее структурных образованиях: иерархической, федеративной и отраслевой

Как важный инструмент установления прочного порядка и организованности, обеспечения и охраны демократии и свободы, регулирования труда и хозяйственных отношений, защиты природной среды, законодательство объективно необходимо в жизни современного российского общества. Его роль в современных условиях неуклонно повышается, объективно усиливается регулирующее воздействие законодательства на все стороны жизни. Сегодня нужно бояться не переоценки, а недооценки роли закона, игнорирования юридической нормы как важного инструмента развития цивилизации и прогресса. Система законодательства в отличие от системы права зависит от воли законодателя и носит субъективный отпечаток.

С учетом сказанного целесообразно выделить ключевые проблемные моменты российского законодательства в процессе формирования единого мирового правового пространства. К таковым следует отнести:

- усиление процессов гармонизации, интеграции, унификации законодательства России и государств ближнего и дальнего зарубежья;
- сотрудничество в решении наиболее важных соприкасаемых вопросов законодательного регулирования с учетом политико-правовых, исторических, социально-экономических, культурных особенностей;
- сравнительный анализ зарубежного законодательного опыта и возможности адаптации его на российской основе.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации от 12 дек. 1993 г. (в ред. от 20.07.2020 № 11-ФКЗ) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.; СЗ РФ. – 2020. – № 31. – Ст. 4398.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. - М.: Омега-Л, 2020. - 584 с.
3. Башилов В.М. Роль территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления / В.М. Башилов // Проблемы местного самоуправления. - 2019. - №1. - 36-41 с.
4. Сухомлинов А. Богатые и бедные. А что власть? // Литературная газета. 2012. № 42.- С. 2.
5. Федосеева Н.Н. Институты современной демократии в условиях информатизации // Государство в меняющемся мире: материалы VI Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (М., 26—28 мая 2016года). М., 2017. - С. 544-554.
6. Честнов И.Л. Имеет ли право на существование постклассическая юриспруденция // Правоведение. 2019. № 5. - С. 14.