

## O ROZVOJI ZÁKONODÁRSTVÍ V RUSKU

JU. A. TICHOMIROV

Rusko prochází největšími změnami ve všech sférách života společnosti. Tyto změny jsou provázeny uznáním a zabezpečením reálné svrchovanosti práva v Ruské federaci. Přijetí nové federální ústavy vytvořilo příznivý základ pro obnovení a rozvoj zákonodárství. Jako složité se přitom ukázalo nalézat míry spojené právní kontinuity a „právní novosti“ neboť každá krajnost snižuje prestiž a efektivnost působení práva v celku. Právní věda pomáhá praxi.<sup>1</sup>

Zvláštního významu nabývají proto obecně systémové charakteristiky zákonodárství. Za prvé jde o obecné principy právního systému zákonodárství; za druhé, o ústavní klasifikaci normativních právních aktů, včetně zákonů; za třetí, o kritéria vyčleňování a vzájemných vztahů strukturálních částí zákonodárství; za čtvrté, o vedoucí postavení Ústavy jako základu zákonodárství, kdy kritéria ústavnosti aktů mají být rozhodujícími; za páté, o obecné vědecké pojmy a právní termíny.

Vzhledem k tomu je nutné zabezpečit strukturování zákonodárství, aniž bychom ztotožňovali nebo stavěli proti sob odvětví právní s obory zákonodárství. Nové přístupy k právu odůvodňují vyčlenění tří velkých právních oblastí – veřejného, soukromého a sociálního práva, které se odlišují předmětem a metodami úpravy i instituty. Sílí jejich vzájemné sblížení, „vzájemné pronikání“. V rámci uvedených oblastí se vytvářejí a rozvíjejí odvětví práva jako „právní druhy“. Na tomto základě je možno utvářet odvětví, pododvětví zákonodárství, zákonodárné celky právní instituty (meziodvětvové a odvětvové), zákonodárné akty a jejich normy, nalézat a využívat přísná a přesná kritéria vyčleňování uvedených strukturálních částí.

V posledních letech se v Rusku rozvíjí zákonodárství velmi intenzivně. Realizace ekonomické reformy si vyžádalo nové právní úpravy ve sféře ekonomiky.

<sup>1</sup> Viz např. Rossijskoje zakonodatelstvo: problemy i perspektivy. Moskva, 1995, Izd.–vo BEK; Ju.A.Tichomirov, Publičnoje pravo, Moskva, 1995, Izd.–vo BEK téhož autora: Kurs sravnitel'nogo pravovedenija, Moskva, 1996, Izd.–vo „Norma“; Effektivnosť zakona. Moskva, 1997, Žurnal Rossijskogo prava, 1997, No. 2–7.

Zásadní význam má nový občanský zákoník – část I. a II., připravuje se III. část. Účinnosti nabyly federální zákony „o akciových společnostech“, „o záruce“, „o bankách a bankovní činnosti“, „o neobchodních organizacích“, „o finančně průmyslových skupinách“, „o zemědělském družstevnictví“, „o privatizaci státního majetku a o základech privatizace municipálního majetku“, „o reklamě“ aj. Tyto a jiné zákony zabezpečují samostatnost podnikatelů, všech hospodařících subjektů a rozvoj jejich iniciativy.

Zákonodárným způsobem byly upraveny „federální sféry“ – postavení spojů a poštovních spojů, přirozených monopolů federální železniční dopravy. Byl přijat letecký kodex a zákon o informacích a informatizaci. Zároveň se rozvíjelo zákonodárství o státní regulaci odvětví a oblastí ekonomiky. V souladu s touto orientací legislativy byly přijaty federální zákony o státní registraci práv k nemovitému majetku a příslušných smluv, o státním prognózování a programech sociálně ekonomického rozvoje, o dodávkách produkce pro státní potřeby, o státním regulování zahraničně obchodní činnosti, o státní podpoře drobného podnikání, o státní regulaci zemědělsko průmyslové výroby.

Tyto a další zákony se rozvíjejí v rámci občanského a správního práva. V rámci finančního práva byly přijaty nové zákony o rozpočtovém systému, rozpočtovém procesu a klasifikaci, o daňové soustavě a o jednotlivých druhích daní. Je připraven nový kodex o daních.

Rozvíjí se také zákonodárství v sociální sféře. Byly přijaty nové školské zákony, o postgraduálním vzdělávání, zákony o dobročinnosti, o kultuře, o státní podpoře kinematografie, o ochraně zdraví občanů, o vědě. Jiný blok zákonů je věnován ekologii a zahrnuje zákony o ochraně přírodního prostředí, o fauně, lesní a vodní zákoník, zákon o melioraci půdy, zákon o ekologické expertize.

Velká pozornost je věnována sociální ochraně občanů. Existují federální zákony o důchodech, penzích, o základech sociálních služeb, o veteránech, nový zákoník o rodině. Zdokonaluje se pracovní zákonodárství.

V naší zemi jsou obnovovány instituty státu a společnosti. Provedení soudní reformy si vyžádá přijetí federálních ústavních zákonů „O soudním systému“, „O arbitrážních soudech“, „O Ústavním soudě Ruské federace“, o soudních vykonavatelích a o prokuratuře. Účinnosti nabyly nový trestní kodex, kodex o arbitrážním řízení a zákon o výkonu rozhodnutí.

Dochází k přeměně systému výkonné moci, byl přijat federální zákon „O základech státní služby“. Do sféry vnější činnosti státu patří zákony o obraně, o bezpečnosti, o státní hranici a celá řada zákonů souvisejících s reformou armády. Byl přijat též zákon o mezinárodních smlouvách a nový celní kodex.

Bylo vytvořeno nové zákonodárství o volbách (poslanců Státní dumy), prezidenta aj.) a o referendu.

Velká pozornost se věnuje vytváření zákonodárného základu demokratických institucí. Byly přijaty nové federální zákony „O obecných principech organizace místní samosprávy v Ruské federaci“, „O společenských sdruženích“, „O odborrech“, „O hromadných sdělovacích prostředcích“. Účinnosti nabyly federální ústavní zákon „O zmocnění pro lidská práva“.

POčítá se s rozsáhlými programy zákonodárné činnosti pro několik nejbližších let. K jejich přípravě a realizaci přispívají spojené komise pro koordinaci zákonodárné činnosti a Zplnomocněné zastoupení vlády ve Federálním shromáždění.

Je zřejmé, že se obnovují veškerá odvětví zákonodárství a dochází k velmi rychlému rozvíjení nových právních odvětví, pododvětví a institutů. Současně se v zákonodárné praxi projevují potíže ve volbě předmětů a formy právní regulace. Nejsou vzácné případy, kdy místo výnosu je vydán zákon nebo nařízení a výnos místo zákona. Nedostatečný zřetel k vazbám mezi nimi vyvolává disproporce v rozvoji odvětví a zákonodárných celků. Vzácné nejsou ani rozpory mezi normativními právními akty různých odvětví. Rychlý rozvoj jedné odvětví není provázáno stejně rychlým rozvojem jiných odvětví a pododvětví. To lze pozorovat např. ve sféře správního zákonodárství a jeho zvláštní části.

Ne vždy je zachováván princip „právní priority“, není zabezpečena stanovená prioritita určitého zákonodárství (např. ústavního a občanského), dochází k rozporům v úpravě stejnorodých vztahů (mezi občanským a pozemkovým kodexem) nebo vztahů pomezích, mezi pracovním kodexem a zákonem o základech státní služby).

Ne vždy se zachovává rovnováha mezi základními a odvozenými zákony a jinými právně normativními akty. Kodex a „základy zákonodárství“ nabývají dominantního významu dvojího druhu. Na jedné straně slouží jako základní zákon svého ruhu v příslušném právním odvětví a zakotvují principy právní úpravy, právní instituty, nejdůležitější právní ustanovení – normy, které mají být východiskem a orientací pro zákony a jiné normativní právní akty v daném odvětví. Na straně druhé kodifikované, základní právní akty mají úlohu „normativní vazby“ mezi různými odvětvími zákonodárství, která má pro tato odvětví prioritní význam. Například v čl. 33b 2 první části občanského zákoníka je stanoveno, že normy občanského práva, obsažené v jiných zákonech mají být v souladu s tímto zákoníkem. Hlava 17 občanského zákoníka „Právo vlastnictví a jiné věcná práva k půdě“ nabývá účinnosti dnem, kdy nabude účinnosti pozemkový zákoník.

Uvedené legislativní změny znamenají podstatné obnovení celého systému zákonodárství v Rusku. Objevují se nová právní odvětví, dochází k velmi rychlému

rozvoji pododvětví v rámci velkých odvětví, mění se normativní celek v tradičních právních odvětvích. To otevírá cestu pro vytvoření „Svodu zákonů Ruské federace“ a v tomto směru se rozvíjí legislativní činnost. Periodicky se obnovuje „Všeobecný právní klasifikátor odvětví zákonodárství“.

Je však nutno přihlížet ke zvláštnostem zákonodárství v Ruské federaci, která má dvouúrovňový charakter. Zákony jsou přijímány a působí na federální úrovni a na úrovni subjektů federace. Sféry zákonodárné kompetence jsou vymezeny podle článků 15, 71, 72 a 76 Ústavy Ruské federace. To umožňuje zákonodárným orgánům republik, krajů, oblastí, autonomních útvarů a měst federálního významu uplatnit vlastní tvorbu práva. Jestliže republikám příslušela taková pravomoc dříve, pak ostatní zákonodárné subjekty obdržely tuto pravomoc přijetím nové federální ústavy.

V republikách byly přijaty nové ústavy, v polovině krajů a oblastí byly přijaty jejich statuty. K rozvíjení právní úpravy podmíněně dochází ve třech směrech. První směr zahrnuje volby, statut místní samosprávy, referenda a jiné státní instituty. Druhý směr obsahuje zákony o státním rozpočtu, o regionálních a místních daních, o vymezení státního a municipálního majetku, o pozemkových vztazích, o lesích apod. Třetí směr zahrnuje normativní právní akty o kultuře, školství, silnicích apod.

Pokračuje úsilí o co nejlepší harmonizaci federálních zákonů se zákony republik, krajů a oblastí, i když ojedinělé nejsou i právní kolize mezi nimi. Hlavní trend spočívá v tom, aby tendence zabezpečení svrchovanosti zákona neoslabovala decentralizaci právní úpravy. V tomto ohledu napomáhá upevnění vnitřních systémových vazeb v ruském zákonodárství utváření kolizního práva. V souladu s čl. 71b „n“ Ústavy Ruské Federace do její působnosti patří federální kolizní právo. V něm lze vyčlenit pět prvků:

- a) uznání pouze federálních orgánů za subjekty, které přijímají rozhodnutí v kolizních situacích vnitrofederálního charakteru;
- b) stanovení ústavní presumpce priority buď zákona federace neb normativního právního aktu jejího subjektu;
- c) stanovení pravidla „Přechodu kompetence“ v případě nevyužití pravotvorných pravomocí federace nebo jejích subjektů;
- d) přípustnost dočasné právní úpravy společné působnosti subjekty federace;
- e) uznání možnosti použití zákonů jednoho subjektu federace na území jiného subjektu federace.

V Rusku je uskutečňována právní reforma. To vyžaduje obrovské úsilí při

zabezpečení plánovitosti a rytmičnosti zákonodárné činnosti. Vypracování strategie rozvoje odvětví a celkového systému zákonodárství v rámci obecné koncepce právních reformy je aktuálním úkolem právní vědy i právní praxe v Rusku.

Přeložila: PhDr. Jarmila Sukupová, CSc