

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра теории государства и права

**ПРАВOTВOPЧЕСТВO В COBPEMENNОЙ POCЦИИ**

**АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ**

студентки 4 курса 431 группы  
направления 40.03.01 «Юриспруденция»  
юридического факультета  
Косыревой Натальи Викторовны

Научный руководитель

к.ю.н., доцент

\_\_\_\_\_

Т.В. Синюкова

Зав. кафедрой теории

государства и права, к.ю.н., доцент

\_\_\_\_\_

Т.В. Синюкова

Саратов 2017

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что весомое увеличение объема правотворческой деятельности в постсоветской России - факт общеизвестный. Так, если «за 70 лет существования СССР было издано порядка 80 актов союзного законодательства, то сегодня только на уровне федерального парламента принимается до 350 законов в год»<sup>1</sup>. При этом интенсивность законотворческого процесса не только не снижается, а, напротив, продолжает увеличиваться. С развитием опыта правотворческой деятельности совершенствуются механизмы, призванные обеспечить высокое качество принимаемых законов. Создана целая система «фильтров», через которую должен пройти законопроект, чтобы стать действующим нормативным актом, которую обслуживают сотни высококвалифицированных специалистов, работающих в аппаратах представительных и исполнительных органов власти<sup>2</sup>. В данных условиях логично было бы предположить, что качество принимаемых законов должно повышаться<sup>3</sup>. Между тем оказывается, что далеко не во всех случаях содержание законодательных актов юридически безупречно. По оценкам специалистов, каждый седьмой закон содержит серьезные ошибки. Типичность таких правотворческих ошибок, как бессистемность правовых актов, их внутренняя противоречивость и излишняя многочисленность, обилие в законодательстве декларативных норм, не снабженных механизмом реализации, а также повторяемость подобных ошибок на протяжении многих лет свидетельствует об их системном характере. Кроме этого, субъекты правотворчества так и не могут в полной

---

<sup>1</sup> Доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2013 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / Под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М.: Норма, 2014. С. 295.

<sup>2</sup> Грушин В.Ф. Механизм влияния системы факторов на уголовно-исполнительную политику и уголовно-исполнительное законодательство // Вестник Поволжского Института Управления. 2016. № 5(56). С.54-60.

<sup>3</sup> Малько А.В. Правотворческая политика как средство предупреждения и устранения ошибок в законодательстве // Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах: материалы Международного научно-практического круглого стола (29 - 30 мая 2008 г.) / Под ред. В.М. Баранова, И.М. Мацкевича. М.: Проспект, 2009. С. 26.

мере синхронизировать федеральный, региональный и муниципальный уровни правотворческого процесса, не успевают «латать дыры» в отечественном законодательстве.

Об этом, в частности, свидетельствуют данные ежегодных докладов Совета Федерации Федерального Собрания РФ о состоянии законодательства в Российской Федерации. Так, более 80% актов федерального законодательства являются законами о внесении изменений и дополнений в действующие законодательные акты<sup>1</sup>. Поправочное законодательство на федеральном уровне приобрело лавинообразный характер. Еще более удручающая ситуация складывается в регионах России.

Все это говорит о пока еще низком качестве нормативно-правовых актов, принимаемых в нашей стране, о большом количестве правотворческих ошибок и иных просчетов в правовом регулировании. Многие системные правотворческие ошибки связаны с недостаточным использованием или отсутствием в арсенале субъектов правотворчества инструментов и процедур, обеспечивающих качественную экспертизу сложных законопроектов, в том числе проверку их основных положений на соответствие принципам построения права, стратегическим целям и приоритетам государственной политики. Справиться с ними одноразовыми, эпизодическими действиями невозможно. Требуется соответствующее системное реагирование.

Сказанное свидетельствует о том, что исследование проблем правотворческой деятельности остается актуальным направлением в теории государства и права и нуждается сегодня в концептуальном осмыслении.

Теоретическую основу выпускной квалификационной работы составили труды следующих авторов: С.А. Авакьяна, С.С. Алексева, К.В. Бабаева, В.Ю. Багдасарова, М.В. Баглая, А.В. Безрукова, С.Ю. Биджевой, Н.А. Бобровой, Н.С. Бондаря, С.Л. Будылина, Г.А. Гаджиева, С.Г. Дробязко,

---

<sup>1</sup> Борисов А.С. Участие граждан в федеральном правотворчестве // Вестник Поволжского института Управления. 2016. № 3 (54). С.40-45.

В.Д. Зорькина, В.В. Иванова, Д.А. Керимова, Г.С. Кириенко, Н.М. Колосовой, А.А. Кондрашева, И.А. Конюховой, С.В. Корсаковой, А.Н. Лебедева, А.В. Малько, Г.В. Мальцева, М.Н. Марченко, И.Х. Машукова, Т.Н. Москальковой, М.Ю. Осипова, А.В. Полякова, С.Г. Соловьева, М.В. Степановой, Н.А. Сыродоева, Ю.А. Тихомирова, В.П. Уманской, А.И. Умновой, Т.Я. Хабриевой, С.А. Хомякова, В.В. Черникова, И.И. Шувалова, Б.С. Эбзеева, А.И. Экимова и др.

*Объектом* исследования являются общественные отношения, складывающиеся в рамках правотворческой деятельности. *Предмет* исследования составляют нормативно-правовые акты, регламентирующие механизм правотворчества в современной России.

*Цель* выпускной квалификационной работы – комплексный правовой анализ основ правотворческой деятельности, выявление проблем рассматриваемой деятельности на современном этапе и выработка путей их устранения.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие *задачи*:

- определить понятие правотворческой деятельности;
- проанализировать принципы правотворческой деятельности;
- охарактеризовать субъектный состав правотворческой деятельности;
- изучить виды правотворчества;
- выявить особенности стадий правотворчества.

В ходе написания бакалаврской работы автором использовались следующие *методы* научного исследования: метод историко-правового анализа, метод исследования статистических данных, метод структурно-логического анализа, метод системного анализа и другие.

Теоретическое значение выпускной квалификационной работы выражается в раскрытии и обобщении информации по теме исследования.

Практическое значение выпускной квалификационной работы заключается в том, что выводы и результаты исследования могут быть

использованы для дальнейшего развития научно-исследовательской работы по данной тематике.

Работа состоит из введения, двух глав, включающих 5 параграфов, заключения и списка использованной литературы.

В *первой* главе рассматривается понятие правотворческой деятельности. Правотворчество – это деятельность государственных органов (в случае референдума – всего народа) и должностных лиц по изданию, переработке и отмене нормативно-правовых актов. Правотворчество – более широкое понятие, включающее в себя непосредственно законотворчество. Правотворчество же, в свою очередь, составная часть наиболее широкого процесса – правообразования как долгого временного процесса формирования юридической нормы. Важно, чтобы цель правотворчества всегда была нравственно обоснована, социально обусловлена и юридически значима. Это значит, что в первую очередь, правотворчество должно стремиться к максимально полному отражению морально-нравственных императивов общества, его представлений о добре и зле, чести, совести и справедливости в нормативных правовых актах.

Правотворческая цель должна отражать конкретные интересы общества, государства и личности. При этом приоритет должны иметь общественные интересы, иначе общество рискует деградировать в погоне за реализацией своекорыстных устремлений отдельных граждан, которые способны реализовывать свою волю в законах. Цель правотворчества должна быть юридически обоснованной. Создаваемые нормативные правовые акты должны органично «вплетаться» в контекст действующего законодательства, дополнять и улучшать его. Недопустима постановка неправомерных целей в правотворческой деятельности. Принимаемые законы не могут противоречить основам конституционного строя России и принципам права.

В подлинно демократическом государстве, которое стремится отражать интересы своего народа, действовать от народа, для народа и во имя народа, процесс правотворчества представляет собой деятельность

специально уполномоченных органов государственной власти по созданию или санкционированию общеобязательных правил поведения путем специфических правовых процедур и средств, строго регламентированных законодательством, которая основана на морально-нравственных представлениях большинства общества, направлена на достижение социальной справедливости и развитие общества по пути прогресса.

В связи с этим представляется совершенно необходимым больше внимания в правотворческой практике уделять постановке морально обоснованных целей и выбору соответствующих правовых средств.

При выработке законодательных норм, издании законодательных актов и последующей их систематизации используется ряд правил для обеспечения совершенства законодательства. Совокупность всех этих правил, средств и приемов образует законодательную технику. Она связана в основном со структурированием правового материала, призвана делать язык правовых актов более понятным, точным и грамотным.

Одним из средств юридической техники являются юридические термины, словесное выражение понятий, используемых для изложения содержания правового акта.

Другим средством законодательной техники являются юридические конструкции — построение нормативного материала по особому типу связей составляющих его элементов (например, состав преступления).

На сегодняшний день принято выделять принципы правотворчества. Основные из них — принцип законности; демократизма; гуманизма; профессионализма (компетентности) субъектов законотворчества; научности; использования правового опыта; связь с практикой; гласности и другие.

Традиционно к субъектам правотворчества относят государственные органы (органы управления и власти), народ, должностные лица.

Вторая глава посвящена классификации правотворчества. Правовая наука предлагает использовать различные критерии классификации

правотворчества и термины для обозначения классификационных единиц: виды правотворчества, способы (формы) правотворчества.

По субъектам правотворческих полномочий выделяют три основных вида правотворчества: непосредственное правотворчество народа в процессе проведения референдума, прямое правотворчество государства в лице его различных органов и правотворчество общественных организаций. В связи с динамичными процессами, происходящими в российской судебной системе, актуальным стало выделение правотворчества судебных органов. Дополнительно выделяются правотворчество органов местного самоуправления и локальное правотворчество органов управления юридических лиц.

Помимо основных видов правотворчества принято различать комплексные, или производные от основных, виды, характеризующиеся участием разных субъектов в создании правовых норм.

Таким образом, когда критерием разделения являются субъекты правотворчества, видами правотворчества можно считать непосредственное правотворчество – референдумное законотворчество, прямое правотворчество, включая правотворчество законодательных органов, нормотворчество различных органов государственной власти, судебное правотворчество, муниципальное нормотворчество, локальное правотворчество органов управления юридических лиц, договорное правотворчество равноправных субъектов.

Таким образом, наряду с прямым правотворчеством существует косвенное правотворчество, когда суверен разрешает (санкционирует) или допускает (молчаливо санкционирует) действие каких-либо нормативных предписаний, например, государство допускает фактически создание норм права судами вопреки отсутствию такого законодательного разрешения; государство не вмешивается в действие парламентского или иного прецедента либо обыкновения. Санкционирование как вид (способ)

правотворчества представляет собой последующее одобрение (молчаливое или текстуальное) уже существующей нормы.

Основанием классификации может выступать система источников права: 1) правотворчество обычаев и обиховений; 2) правотворчество нормативных правовых актов, включая нормативные договоры; 3) прецедентное правотворчество, включая прецеденты архаических обществ; 4) доктринальное правотворчество. Отсюда вытекает иная классификация: формализованное правотворчество и неформализованное правотворчество.

Региональное законодательство в части регламентации муниципального правотворчества ограничивается закреплением в уставе (конституции) субъекта Российской Федерации раздела, посвященного организации местного самоуправления, в котором, как правило, не идет речь о муниципальных правовых актах или о муниципальном правотворчестве в целом, а закреплена лишь возможность принятия муниципалитетами устава муниципального образования, а где-то и принятие устава муниципального образования никак не регламентировано.

Представляется, что региональные уставы (конституции) должны содержать в себе не только разделы, посвященные регламентации местного самоуправления на территории региона, но и закреплять основы муниципального правотворчества.

На сегодняшний день, с сожалением можно отметить, что муниципальное правотворчество является бессистемным, муниципальные правовые акты часто дублируют федеральное законодательство, представительные органы муниципальной власти несвоевременно реагируют на изменения федерального законодательства и с большим опозданием вносят изменения или принимают соответствующие муниципальные правовые акты. Во многом наличие данных проблем не является виной муниципального уровня власти, а такая ситуация определяется разрозненностью и нелогичностью федерального и регионального законодательства, регулирующего местное самоуправление.



Решение проблемы видится в инкорпорации муниципальных правовых актов путем издания сборников муниципальных правовых актов.

Принятие закона состоит из нескольких последовательно следующих одна за другой стадий, совокупность которых называется законодательным процессом. Закон считается принятым и вступившим в силу, если он внесен, рассмотрен, принят двумя палатами парламента, подписан и обнародован главой государства в соответствии с установленным Конституцией порядком. Нарушение конституционного порядка прохождения законопроекта хотя бы на одной из этих стадий лишает принятый акт законной силы. Поэтому Конституция РФ и Регламенты палат детально регламентируют законодательный процесс.

Стадии правотворческого процесса – относительно законченные этапы, содержание каждого из которых регламентировано таким образом, что только исполнение всех его составляющих дает возможность перейти к следующему этапу.

Существуют различные мнения относительно количества стадий правотворческого процесса и соответственно объединения тех или иных процедур. В работе рассмотрены основные этапы (стадии) правотворчества.

Первый этап – это начальная стадия правотворчества – определение потребности в правовом регулировании, изучение факторов, определяющих его направление, глубокое изучение объективных факторов, определяющих необходимость правового регулирования тех или иных общественных отношений. Это изучение общественных потребностей в правовом регулировании, выявление возможностей права в воздействии его на данные общественные отношения.

Вторая стадия – этап подготовки проекта нормативного акта. Здесь важным представляется вопрос о качестве будущего нормативного акта.

Научная организация правотворчества включает в себя адекватный содержанию общественных отношений, которые мы регламентируем выбор вида и формы нормативного акта. На этой стадии важно найти оптимальное

соотношение законов и подзаконных нормативных актов как применительно ко всей системе законодательства, так и к отдельным отраслям права. При издании подзаконного нормативного акта должен соблюдаться принцип верховенства закона и ограниченность сферы их действия. В отличие от закона подзаконный нормативный акт может быть издан государственным органом только в пределах своей заранее определенной компетенции.

Особое звено в иерархической структуре законодательства занимают нормативные акты органов местного самоуправления. Круг вопросов, по которым эти органы могут принимать нормативные акты, четко ограничен законодательством.

Третья стадия – это властная деятельность компетентных органов по принятию нормативных актов. Это законотворческий процесс, процесс принятия подзаконных нормативных актов, который в большинстве своем урегулирован законодательством. Законотворческий процесс закреплен в Конституции, законотворческий процесс субъектов федерации – в конституциях и уставах субъектов.

К рекомендациям по совершенствованию правотворческой деятельности следует отнести:

- оценку необходимости нормативного акта.
- глубокое детальное исследование и учет общественного мнения и общественных интересов на всех этапах правотворческой деятельности,
- определение связи и взаимодействия проектируемого нормативного акта с другими нормативными актами, действующими в стране,
- обязательное проведение независимой правовой и других видов экспертиз каждого законопроекта,
- совершенствование практики перспективного планирования и прогнозирования законодательства.

С целью совершенствования правотворческого процесса, следует:

1. Многие системные правотворческие ошибки связаны с недостаточным использованием или отсутствием в арсенале субъектов правотворчества

инструментов и процедур, обеспечивающих качественную экспертизу сложных законопроектов, в том числе проверку их основных положений на соответствие принципам построения права, стратегическим целям и приоритетам государственной политики. Справиться с ними одноразовыми, эпизодическими действиями невозможно. Требуется соответствующее системное реагирование.

2. Достигать точности и определенности юридической формы (формулировок, выражений и отдельных терминов закона, т. е. достижение наибольшего соответствия между идеей, мыслью законодателя и воплощением этой идеи в нормативной формуле).

3. Стремиться к полноте регулирования соответствующей сферы отношений, отсутствию в нем пробелов и упущений в законодательном плане.

4. Необходимо совершенствовать юридическую технику. Исключение недостатков юридической техники на стадии правотворчества может достигаться в некоторой степени и на базе юридических технологий, потому что здесь появляется возможность оперативно и целенаправленно обратить внимание на те изъяны, которые снижают качество готовящихся к принятию нормативно-правовых и иных юридических актов. В настоящее время в рамках теории права необходимо рассматривать юридическую технику и юридические технологии как взаимосвязанные и практически значимые правовые состояния, лежащие в основе должного качества, ценностных показателей нормативно-правовых и иных юридических актов, что соответствует духу правовой государственности.

*Заключение.* Правотворчество является одним из важных средств управления обществом, самостоятельной юридической формой реализации публичной власти и находится в непосредственной связи с ее предназначением, типом, функциями и механизмом.

Россия на сегодняшний день имеет высокую скорость изменения законодательства, в связи с чем важное значение имеют анализ и оценка возможных последствий реализации правовых актов, разностороннее

планирование, соответствие цели результатам.

Выбор цели и средств в правотворчестве напрямую связан с обеспечением его справедливости и повышением качества. Основанием возникновения цели являются конкретные общественные отношения, являющиеся отражением различных интересов, которые нуждаются в правовом регулировании. Правотворческая цель должна отражать конкретные интересы общества, государства и личности. Цель правотворчества должна быть юридически обоснованной.

В связи с этим представляется совершенно необходимым больше внимания в правотворческой практике уделять постановке морально обоснованных целей и выбору соответствующих правовых средств.

В результате анализа моделей обеспечения корректного процесса правотворчества, предложенных профессором С.А. Авакьяном, следует сделать вывод о необходимости создания прагматичной универсальной концептуальной модели правотворческого процесса, максимально учитывающей требования ученых-правоведов и реалии современного бурно развивающегося сложного российского общества.

В работе сформулированы актуализированные универсальные правила правотворческого процесса: цивилизационный прогресс, правовая легитимность, проверка на коррупциогенность, общесоциальная легитимность, научная обоснованность, системность, профессионализм, конституционная ответственность законодателя.

По нашему мнению, в таком компактном виде универсальные правила правотворческого процесса могут и должны применяться на практике на всех стадиях правоустановительного процесса.

Все вышеизложенные меры помогут свести к минимуму издание точечно-локальных нормативных актов, которые изначально призваны восполнить определенный пробел в праве и внести ясность в какую-либо определенную сферу правоотношений, однако, в сущности, имеют прямо противоположную тенденцию.

Изучив субъектный состав правотворчества, следует отметить, что традиционно к субъектам правотворчества относят государственные органы (органы управления и власти), народ, должностные лица.

В работе были также рассмотрены вопросы классификации правотворчества. На основе исследования различных точек зрения, подчеркивается, что правотворчество можно классифицировать по различным основаниям. Однако все виды правотворчества, несмотря на свою специфику и возникающую между ними конкуренцию, выполняют одну общую задачу – развивают действующую систему права. Таким образом, система права в ее динамике выступает объединяющим фактором для всех видов правотворчества. Этим во многом и определяется принципиальная взаимообусловленность и взаимопроникновение различных видов правотворчества. Обычай, судебная практика могут стать законом, обихновение – подзаконным актом, закон – нормативным договором. Судебная практика может подвигнуть законодателя к правотворческой деятельности. Тогда норма, уже существующая в форме судейского права, закрепится законодательно. Либо, наоборот, законодатель путем принятия новых норм прекратит или изменит соответствующую правоприменительную практику.

В рамках правовой системы различные виды правотворчества взаимозависимы. Конкретное правотворческое решение зависит от потребностей социума, состояния системы права, политико-правовых традиций и т.п. Кроме того, каждый вид правотворчества может быть рассмотрен как открытая система, что логически приводит к выводу о невозможности абсолютно автономного функционирования какого-либо вида правотворчества в отрыве от других его видов.

Одни и те же нормативные положения (группы норм) могут быть воспроизведены посредством различных видов правотворчества и, следовательно, выражены в разных формах. Возможна фиксация любого нормативного предписания в любой форме права посредством

соответствующего вида правотворчества. Вероятнее всего, существуют некоторые предпочтения, когда нормативные положения определенного юридического содержания тяготеют к конкретному виду правотворчества. Для каждого конкретного случая необходимо выбрать оптимальный вид правотворчества, его механизм, адекватный алгоритм обновления системы права, способ достижения цели. Содержание правовой информации не абсолютно детерминировано избранным видом правотворчества. Способность одной и той же правовой информации возникать посредством различных видов правотворчества и храниться в различных формах права можно назвать мультипликативностью правотворчества и права.

Виды правотворчества составляют единую систему с единой функциональной целью обновления системы права. Онтологическая системность видов правотворчества указывает на необходимость системного подхода к классификации правотворчества. Очевидно, что правотворчество и виды соотносятся как целое и части, где сумма частей равна целому. Таким образом, основания классификации должны позволять описывать правотворчество как единый объект.

С целью совершенствования правотворческого процесса, следует:

- достигать точности и определенности юридической формы (формулировок, выражений и отдельных терминов закона, т. е. достижение наибольшего соответствия между идеей, мыслью законодателя и воплощением этой идеи в нормативной формуле);
- стремиться к полноте регулирования соответствующей сферы отношений, отсутствию в нем пробелов и упущений в законодательном плане;
- необходимо совершенствовать юридическую технику. Исключение недостатков юридической техники на стадии правотворчества может достигаться в некоторой степени и на базе юридических технологий, потому что здесь появляется возможность оперативно и целенаправленно обратить внимание на те изъяны, которые снижают качество готовящихся к принятию нормативно-правовых и иных юридических актов. В настоящее время в

рамках теории права необходимо рассматривать юридическую технику и юридические технологии как взаимосвязанные и практически значимые правовые состояния, лежащие в основе должного качества, ценностных показателей нормативно-правовых и иных юридических актов, что соответствует духу правовой государственности.