



Джон Локк
(1632-1704)

Румянцев М.Б.

ПРАВООБРАЗОВАНИЕ И ПРАВОТВОРЧЕСТВО В РОССИИ

М. Б. Румянцев

**ПРАВООБРАЗОВАНИЕ И ПРАВОТВОРЧЕСТВО
В РОССИИ**

Монография

Чебоксары
Издательский дом «Среда»
2023

УДК 340.12
ББК 67.0
Р86

Рецензенты:

ветеран Академии управления МВД России, член редакционной коллегии «Финансы и экономика» д-р юрид. наук, член Экспертного совета Академии управления МВД России, член Российского профессорского собрания (РПС)

Ф. П. Васильев;

профессор кафедры уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права КФ СПбУ МВД России, д-р юрид. наук, профессор

Ю. И. Сучков;

начальник кафедры уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права КФ СПбУ МВД России, канд. юрид. наук, доцент, полковник полиции

И. С. Сорокин

Р86 Румянцев М. Б.
Правообразование и правотворчество в России :
монография / М. Б. Румянцев. – Чебоксары: Среда, 2023. –
360 с.

ISBN 978-5-907688-16-2

В монографии впервые за историю юридической науки два крупных юридических явления, правообразование и правотворчество, проанализированы с позиции двух непротиворечащих друг другу подходов – нормативного и социологии права. Сделан глобальный для науки вывод о постепенном сближении правообразования и правотворчества. Впервые процесс институционализации норм в правовые решения описан комплексно. Доказано, что для лучшей его характеристики подходит именно термин «правотворчество». Проанализировано соотношение правотворчества с близкими понятиями, такими как нормотворчество, законотворчество и т.д. Он проанализирован не только с точки зрения содержания самого термина, но и с точки зрения функций, которые правотворчество выполняет. Это дало возможность выделить три функции, описанные в работе. Обосновано предложение принять Кодекс о правотворческой деятельности на уровне Российской Федерации. Непрерывный процесс зарождения, юридизации и совершенствования норм права описан в рамках шести стадий. Анализ феноменов правообразования и правотворчества с позиций социологии права дал возможность выявить соотношение, диалектику взаимодействия и синергию обоих явлений как процессов, при этом в ходе исследования снова выявлена тенденция к их сближению. Монография будет полезна для студентов, аспирантов юридических специальностей, курсантов юридических вузов МВД, научных и педагогических работников и просто интересующихся развитием юридической науки лиц.

ISBN 978-5-907688-16-2

DOI 10.31483/a-10493

© Румянцев М. Б., 2023

© ИД «Среда», оформление, 2023

Оглавление

Введение.....	4
ГЛАВА 1. ПРАВООБРАЗОВАНИЕ	22
1.1. Понятие правообразования	22
1.2. Правообразование в условиях развития информационного общества	48
1.3. Социальные, политические и правовые факторы влияния на процессы правообразования.....	62
ГЛАВА 2. ПРАВОТВОРЧЕСТВО КАК НОРМАТИВНЫЙ РЕГУЛЯТОР ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ	77
2.1. Определение понятия правотворчества.....	77
2.2. Соотношение правотворчества с другими близкими по значению правовыми явлениями	113
2.3. Нормативное регулирование правотворческой деятельности..	134
2.4. Принципы правотворчества социального правового государства: созидающие мотивы в правотворчестве	146
2.5. Правотворчество в нормативистской концепции: неисследованные аспекты и возможные пути развития.....	164
ГЛАВА 3. ЭТАПЫ ПРАВОТВОРЧЕСТВА	186
3.1. Понятие правопотребности и ее виды	186
3.2. Нормотворчество как этап правотворческой деятельности ...	196
3.3. Придание проекту нормы права юридической силы.....	206
3.4. Устранение дефектов правового регулирования общественных отношений в ходе реализации нормативных правовых актов.....	218
3.5. Правовой мониторинг. Планирование и прогнозирование правотворческой деятельности	234
3.6. Совершенствование нормативных правовых актов в процессе их реализации.....	247
ГЛАВА. 4 СООТНОШЕНИЕ ПРАВООБРАЗОВАНИЯ И ПРАВОТВОРЧЕСТВА С ПОЗИЦИЙ СОЦИОЛОГИИ ПРАВА: СВЯЗЬ, ДИАЛЕКТИКА, СИНЕРГИЯ.....	257
Заключение	304
Список литературы	313

Введение

Право исторически естественно формируется в рамках гражданского общества в ходе правообразовательных процессов, а государство признает сложившиеся правовые отношения, формализуя их в нормах права в ходе различных правотворческих процедур.

Понятие правотворчества, как конечного сегмента правообразования, устоялось в научной литературе как практика разработки, принятия и изменения нормативных правовых актов, однако, в современных условиях это не отвечает потребности в совершенно иной теории правотворчества, основанной на анализе его связи и соотношении с правообразованием, что диктуется в современный период как постоянным и большим изменением самих общественных отношений, так и появлением новых общественных отношений в результате цифровизации, широкого внедрения информационных технологий, социальных процессов, таких, как миграция населения и др. Нужен новый цельный подход к пониманию правотворчества как юридического феномена, который исходил бы из анализа его связи и отношения с правообразованием, продолжающем играть значительную роль в институционализации норм права и поддержании баланса правовой системы страны.

Современное доктринальное понятие «правотворчества» относится к устаревающему мейнстриму – позитивистскому правопониманию, где «право» и «закон» уравниваются. Такой подход в современных условиях не позволяет корректно трактовать и сопоставлять, а соответственно – и применять рассматриваемые категории.

Социальная сущность правотворчества в литературе представлена как «процесс возведения государственной воли в закон (олицетворяющий и легитимирующий государственную власть)» с последующим её оформлением в нормативных правовых актах, что представляется не вполне корректным, так как в закон возводится воля народа, преобразуемая в государственный императив.

Мы рассматриваем правотворчество как комплексное явление, представляющее глобальную проблему в соотношении его с правообразованием. Диалектика их взаимодействия создает противоречивый, но в то же время, целенаправленный, процесс формирования права. Его этапы:

– осознание, фиксация и обобщение правовой реальности, оценка её соответствия сложившимся общественным отношениям;

- коррекция общепринятых или разработка новых концептуальных представлений о текущем и перспективном (средне и долгосрочном) правовом регулировании,
- разработка проектов нормативных правовых актов;
- их обсуждение и принятие, завершающие процесс правообразования.

В литературе современное правотворчество представляется «активной, творческой, *государственной* деятельностью» (выделено нами). Такой подход не соответствует идее и концепту демократического правового государства, равно как и главе 1 Конституции России, так как он игнорирует гражданское общество.

Результатом правотворчества являются юридические нормы, выраженные в нормативных и иных актах, договорах, правовых обычаях и юридических прецедентах.

Также правотворчество – это средство управления и стабилизации общественных отношений.

В литературе принято указывать на то, что «уровень и культура правотворчества, а соответственно и качество принимаемых нормативных актов» это индикатор «цивилизованности и демократии общества», с чем сложно согласиться. Исторический опыт показывает, что в тоталитарных режимах в избытке могут быть формально и «уровень» и «культура» правотворчества, которые, однако никак не свидетельствуют ни о «цивилизованности».

Актуальность темы диссертационного исследования проявляется в четырех основных аспектах: научно-теоретическом, нормативно-правовом и доктринальном, социально-правовом.

Научно-теоретический аспект. Правотворческая деятельность в Российской Федерации осуществляется преимущественно с использованием практического опыта создания норм права и нормативных правовых актов. Научное познание данного процесса значительно отстает от насущных потребностей правового регулирования общественных отношений, в условиях проводимых социально-экономических и правовых реформ.

Развиваясь вне рамок системной теории, правотворчество, не имеет своего научно обоснованного вектора развития.

Слабо доктринально проработаны основные категории правотворчества: правотворческое решение, качество и эффективность правотворчества, модельное правотворчество. То же относится к планированию нормативного процесса, прогнозированию средне-

и долгосрочных последствий, а также типизации образцов закрепления общественных отношений в нормах права.

В этой связи доктринальной задачей научного познания правотворческой деятельности следует считать формирование целостной системы знаний, позволяющей перевести процесс разработки и принятия нормативных правовых актов на современную системную научную основу.

В центре внимания здесь стоит научное обоснование объективной необходимости выбора мер юридического воздействия на общественные отношения. Тем самым будет осуществлен перевод ныне применяемого ситуативно-эмпирического правотворчества на научно-обоснованное правотворчество.

Доктринальный аспект.

Востребованность теоретического обоснования правотворческих решений обусловлена запросами деятельности правотворческих органов, когда в теории права сформировалась значительная сумма научных знаний по вопросам выработки нормативных правовых актов, возникла объективная необходимость выделения теории правотворчества в самостоятельную юридическую науку, имеющую прикладное значение.

Общая правовая проблематика, отражающая многочисленные стороны правотворчества в его материальном и процессуальном выражении, требует самостоятельного системного анализа как целостного правового явления для решения стратегического правового регулирования отношений, связанных с изданием нормативных правовых актов.

Вопросы, требующие решения на основе научного осмысления.

Российское правотворчество сложно по своей структуре, которая включает референдум (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ), федеральный, региональный и местные уровни. Исследователи акцентируют внимание в основном на формировании норм закона, регуляторов общественных отношений, упуская при этом роль гражданского общества. В то же время, актуальна и востребована объективная оценка его участия в правотворчестве. В литературе нет системного анализа и соотношения «воли народа», о которой принято дежурно упоминать и позиции гражданского общества, его институтов.

Слабо исследованными представляются и принципы правотворчества, такие как демократизм, который противоречиво представляется в литературе как, с одной стороны «выражение в нормах права воли народа», а с другой – создаваемые лишь с «учетом общественного мнения», а также «предварительного обсуждения».

Исходя из этого, формируется практика не столько выражения воли народа в правотворчестве, сколько формального «более широкого учета общественного мнения» по проектам правовых актов.

Показательно, что в такого рода научных исследованиях нередко упоминаются «простые граждане».

Принцип законности правотворчества в современной литературе трактуется исключительно как действия в рамках официальной процедуры. Имеется в виду строгое следование порядку разработки и принятия нормативных актов. Такой подход представляется узким, а его реализация не соответствующей идеалам правового государства. Это видно на примерах не системных попыток регулирования ситуации (ограничений), связанных с пандемией COVID-19. Так, при формальном соблюдении требований процедуры и прохождения документов, был снят с обсуждения вопрос о разработке федерального регулирования QR-кодов, как вступающий в противоречия с правами и свободами граждан.

Полагаем, что принцип законности правотворчества следует понимать и применять шире. Во-первых, по своей сути правотворчество должно быть ориентировано на закрепленные законом цели. Принимая во внимание положения гл. 1 Конституции России, это общепризнанные нормы и принципы международного права прав человека, Конституция России и федеральные законы. Во-вторых, следование процедуре должно быть обеспечено не только лишь на завершающем этапе, т.е. при прохождении проекта нормативного правового акта в законодательном органе, а с самого начала – с момента сбора (получения) релевантной и объективной информации о необходимости регулирования сложившихся общественных отношений, проведения научной экспертизы. Иначе, в правотворчестве неизбежно проявляется волюнтаризм.

Упомянутый в литературе *принцип профессионализма* сводится в основном к обеспечению качества юридической техники при разработке и обсуждении текста нормативного правового акта.

Такой подход также представляется узким. Профессионализм предполагает соответствие определенным критериям¹.

Сущностные признаки профессии изучаются с позиций деятельностного, стратификационного и личностного подходов². Для предмета настоящего исследования важен последний, в рамках которого профессия определяется в виде совокупности качественных «параметров» личности, т.е. общих и специальных знаний, умений, навыков, деловых и личных качеств.

Эти критерии существуют для экспертов, ученых-юристов, специалистов в определенных сферах, подлежащих регулированию. Все они, привлечённые в рабочие группы, составляют тексты проектов правовых актов. Но таких критериев не существует для лиц, наделенных законом полномочиями на обсуждение и принятие правового акта. Требования к профессионализму депутата не существует и народу (источнику власти), которого представляет депутат в представительном (законодательном) органе власти, профессионализм депутата не известен. В лучшем случае, он осведомлен о его биографии, личных и деловых качествах.

По данным ВЦИОМ, а также оценкам политологов российский избиратель стремится видеть в составе Государственной Думы специалиста, работающего «на земле», т.е. в реальном секторе, противопоставляя такой выбор медийным фигурам (спортсменам, актерам, телеведущим), пусть и «звездам». Отсюда директор ВЦИОМ В. Федоров делает вполне обоснованный вывод о том, что избиратели предпочитают в Думе «профессионалов, а не представителей богемы». Имеется в виду, что кандидат (депутат) должен быть профессионально способен на экспертизу в сфере своей деятельности, т.е. там, где он специалист³.

¹ Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих. Утв. Постановлением Правительства РФ от 31.10.2002 №787.

² Цвык В.А. Категория «Профессионализм» и ее методологическое значение // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. 2009. №3. С. 69–77.

³ Цит. по: Рамблер. Новости [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://news.rambler.ru/politics/33794242/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink

Приведенное понимание профессионализма верно, но все же неполно, так как не отвечает на основной вопрос: способен ли депутат быть профессионалом не только в своей основной профессии (это основной критерий карьеры и профессионального роста, но не представления интересов народа), но и в законотворчестве. Ответ на этот важнейший для реализации принципа профессионализма в законотворчестве пока не имеет должного доктринального анализа.

Российские политологи, исходя из того, что публичная политика (для депутата) есть профессия, приходят к выводу о том, что «российские публичные политики двигаются в сторону профессионализации». Это важное суждение, однако, к сожалению, не подкреплено релевантными данными и, таким образом, не доказано. Согласимся с тем же экспертом в том, что «важнейшая составляющая профессионализации» для выборного политика «это политическая ответственность перед избирателями и гражданами в целом»⁴. В то же время, в российской практике неизвестны случаи привлечения к такой ответственности, понятие которой не имеет даже своего концептуального обоснования, не говоря уже о нормативном закреплении.

В то же время, законодатель должен отвечать за процесс и результат правотворчества, так как они прямо затрагивают права, свободы, интересы граждан России, но такая ответственность не предусмотрена.

Принцип научности правотворчества предполагает, что правовые акты разрабатываются на базе социологических, правовых и иных исследований, применимых к анализу общественных отношений, требующих регулирования. В то же время закон – это не вывод научного исследования, а привлечение ученых к работе над проектами законов, само по себе ещё не означает научности в полном смысле этого понятия. Так, другая группа учёных может оппонировать сформулированной позиции, которая может утратить актуальность. В этой связи принцип научности требует не прямого, а специфического применения, которое пока не имеет надлежащего доктринального обоснования.

⁴ Зудин. Об этом сообщает «Рамблер». Далее: https://news.rambler.ru/politics/33794242/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink

Планомерность правотворчества как принцип предполагает, что все его составляющие действуют на плановой основе. В качестве примера обычно приводится график рассмотрения законопроектов в законодательных органах, что, как мы полагаем, не имеет никакого отношения к планомерности.

Отечественная традиция исследования феномена, теории и практики планомерности имеет более чем столетнюю историю. Она признавалась «всеобщей формой и исходной категорией функционирования и развития социалистической экономики как системы». Советские экономисты и философы выявили логические связи действовавшей структуры производственных отношений и отражающих ее категорий в научной системе⁵. Тот же подход может быть применен и к исследованию общественных отношений в целях их регулирования.

В этом смысле планомерность выходит далеко за рамки простого графика поступления и рассмотрения проектов правовых актов.

Закон планомерности применим не только к регулируемой экономике, но и к общественным отношениям, которые требуют системного, т.е. планомерного регулирования. В данном случае именно планомерность становится объективным регулятором, специфика которого состоит в том, что он действует не стихийно, не автоматически, а через управляющую деятельность государства. В нормативной сфере именно оно является регулятором общественных отношений, через его правотворческую деятельность реализуются функция планомерности. В идеальной модели она осуществляется практическим правотворчеством. В этом смысле планомерность в российской правовой доктрине не рассматривается

Одним из принципов правотворчества в литературе признается *своевременность*, под которой понимается точное определение времени разработки и принятия правовых актов. В этом контексте, *своевременность* вряд ли может быть выделена в отдельный принцип, так как она будет поглощена *планомерностью*.

В то же время нельзя отрицать важность момента разработки правового акта, которая должна быть не столько своевременной,

⁵ Черковец В.Н. Планомерность как всеобщая форма и исходная категория экономической системы // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2017. №2. С. 128–146.

сколько актуальной. В связи с этим корректнее вести речь об актуальности, а не о своевременности.

Определенную сложность представляет обоснование принципа *исполнимости*, который в литературе опять же трактуется предельно упрощенно, исключительно с позиции ресурсного обеспечения самого процесса правотворчества. Факультативно упоминается наличие ресурсов для обеспечения действенности правовых норм.

Приведенные рассуждения лишь частично могут соответствовать теории права, так как исполнимость не обязательно связана с недостаточностью ресурсов. Пример тому многочисленные проблемы так называемых «мертвых» норм⁶, недееспособность которых от ресурсов никак не зависит и имеет совершенно иные причины, не осмысленные в современной доктрине, особенно в части правотворчества.

Особое внимание следует уделить сегментам *правотворчества*, начав с *процесса законотворчества*⁷, представляющего собой правотворческую по сути и содержанию деятельность законодательных органов федерального и регионального уровня. Продуктом законотворчества, как следует из самого понятия, являются законы. В этой связи правотворчество и законотворчество могут рассматриваться как целое и его часть. То же будет относиться и к иным правовым актам. В целом, с позиции системного подхода, *правотворчество* следует рассмотреть как систему, в рамках которой объектом научного анализа должна стать не структура (она известна и описана), а сложные взаимосвязи и отношения, возникающие между сегментами (элементами) системы. Проблемы такого

⁶ Так, в литературе неработоспособность норм объясняется «взрывным» характером роста нормативно-правовой базы, т.е. так называемой законодательной инфляцией, которая «разгоняется» самим законодателем, который пытается противодействовать ей, в том числе признавая утратившими силу части неработающих и/или противоречивых, коллизионных, фактически не работающих правовых норм. См.: Курсаев А.В. Причины наличия «мертвых норм» в Уголовном кодексе Российской Федерации // Право: история и современность. 2021. №1 (14). С. 37–44.

⁷ Маилян С.С., Миронов А.Л. Стадии правотворчества и их влияние на государственное управление // Вестник Московского университета МВД России. 2014. №8. С. 35–38.

взаимодействия, как правило, проявляются в условиях чрезвычайных и экстренных ситуаций, таких, например, как пандемия COVID-19⁸.

Процессы правотворчества находятся под влиянием объективных и субъективных факторов⁹.

Первые связаны, производны от актуальных и реальных потребностей российского общества в регулировании сложившихся на данный момент общественных отношений. Вторые, связаны с идеями, позициями и действиями субъектов правотворчества, экспертов, ученых, политиков, депутатов, с их субъективным усмотрением. Первые и вторые в процессе правотворчества всегда взаимосвязаны. В то же время в литературе доминирует не вполне на наш взгляд, обоснованное положение о том, что субъективные факторы действуют в рамках объективных. Эта линия не дает ответа на вопрос о причинах, пределах, мотивации субъективных усмотрений законодателя.

Формирование всей нормативной правовой базы страны ведется без долгосрочного планирования и прогнозирования правотворческой деятельности

Теория правотворчества должна составлять научную основу разработки всех правотворческих решений, переживает период стихийного хаотического становления без четких ориентиров и приоритетов познания социально-правовой действительности, востребованных практикой государственного строительства.

⁸ Эти вопросы фрагментарно уже ставились в литературе (см., например: Виноградов О.В., Кокорин И.С., Кийкова Л.К. К вопросу о правовом регулировании общественных отношений в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2021. №3 (65). С. 185–201). Пандемия и её правовые следствия, правовой режим ограничений не являются предметом настоящего исследования. В то же время, эти вопросы здесь неизбежно затрагиваются в связи с тем, что правовое регулирование в пандемию (не только в России) является примером эффективности и адекватности (или их отсутствия) реагирования государства и законодателя (федерального и регионального) на стрессовую ситуацию. В этом смысле это и пример эффективности правотворчества, реализации его принципов.

⁹ Гусева С.Г., Коняхина Т.Я. Правотворчество: основные понятия и принципы // Вестник экономической безопасности. 2016. №6. С. 257–259.

Действующее законодательство, регламентирующее правотворческий процесс на всех его уровнях, ориентирует органы правотворчества на издание одиночных нормативных правовых актов, а не на образование цельной, непротиворечивой правовой системы страны.

Отметим очевидное противоречие: имеющиеся потребности научного осмысления и теоретического обоснования правотворческой деятельности, с одной стороны, не востребованы органами правотворчества, которые продолжают ситуационно-эмпирически продуцировать нормативные правовые акты, разгоняя таким образом законодательную инфляцию.

Процесс правотворчества не имеет твердой основы в виде современной, стройной и непротиворечивой теории или хотя бы общей концепции правотворчества.

Действующая доктрина (насколько возможно вести речь о её сформированности) правотворчества, а равно как и его практика, слабо взаимодействуют между собой.

В этой связи необходимы новые, адекватные современной ситуации подходы, ориентированные на интеграцию двух основополагающих начал правотворчества в единый научно-практический процесс.

Степень разработанности темы исследования. В российской и зарубежной юридической литературе имеется значительное количество публикаций, посвященных вопросам правотворчества, в том числе монографий, диссертаций, статей и учебно-методических пособий. Уже в советский период юридическая наука обратилась к исследованию правотворчества, в результате чего появились такие работы как «Правотворчество в СССР» (отв. ред. А.В. Мицкевич. М., 1974) и «Научные основы советского правотворчества» (под ред. Р.О. Халфиной. М., 1981). Примерно в этот же период в зарубежной литературе были опубликованы работы Д. Гарнер (The History of Local Government in England. L. 1982; Великобритания. Центральное и местное управление. М., 1984), А. Нашиц (Правотворчество: теория и законодательная техника. М., 1974), а также исследование болгарских ученых (Законодательный процесс. София. 1985). В этот период существенный вклад в развитие науки о правотворчестве внесли Сенека, О. Конт, Дж. Локк, Ш.-Л. де Монтескьё, Рудольф Иеринг, С.С. Алексеев, В.К. Бабаев, В.М. Баранов,

А.Б. Венгеров, Н.В. Витрук, Б.В. Дрейшев, И.Ф. Казьмин, Д.А. Керимов, В.Н. Кудрявцев, В.В. Лазарев, Г.В. Мальцев, М.Н. Марченко, А.В. Мицкевич, А.С. Пиголкин, С.В. Поленина, Н.С. Самощенко, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомиров, Р.О. Халфина, А.Ф. Черданцев и другие ученые, работы которых **составили теоретическую основу** данного исследования.

В современный период правотворческая проблематика многократно расширилась, добавились неизвестные ранее темы, связанные с реформированием государственного устройства, изменением российской правовой системы и законодательства, совершенствованием юридической техники и информационных технологий. Разнообразные проблемы правотворчества теперь нашли свое освещение в работах А.М. Абдулгамидова, Ю.Г. Арзамасова, К.В. Агамирова, В.И. Анишиной, Ю.В. Анохина, Н.П. Алешковой, С.Т. Артемовой, В.С. Афанасьева, В.К. Бабаева, В.Г. Баева, А.Н. Бабенко, В.Ю. Багдасарова, В.М. Баранова, М.С. Белоусовой, С.В. Бошно, С.Н. Болдырева, О.В. Бондаренко, А.С. Борисова, А.И. Брызгалова, В.И. Власова, Н.А. Власенко, В.Ю. Войнович, В.И. Гладких, Д.В. Горохова, А.С. Даниелян, В.В. Джура, А.В. Дербиной, Д.С. Дерхо, Б.В. Дрейшева, С.Г. Дробязко, Г.Б. Евстигнеевой, Т.А. Желдыбиной, Р.И. Загидуллина, Е.А. Звягиной, В.Д. Зорькина, А.В. Иванчина, А.В. Ильина, А.В. Илларионова, Т.В. Кашаниной, Е.В. Каменской, Е.А. Каминской, Т.В. Кашаниной, В.М. Корельского, Л.Р. Клебанова, М.Л. Козлова, М.П. Костенко, А.В. Краснова, П.В. Крашенинникова, В.В. Кулакова, С.В. Липень, А.И. Лукьянова, Н.А. Любимова, И.Б. Ломакиной, А.П. Мазуренко, А.В. Малько, И.В. Малышевой, А.А. Маковского, Г.В. Мальцева, А.Г. Матвеева, Г.А. Мартянова, С.А. Марковой-Мурашовой, А.Н. Марченко, П.А. Меркулова, И.В. Минникеса, С.М. Миронова, Л.И. Мицкевича, Т.Н. Москальковой, А. Нашиц, Ю.В. Неделько, Н. Неновски, И.Ю. Остапович, В.Д. Первалова, В.А. Потапова, О.В. Попова, Н.А. Придворова, В.Д. Рузановой, В.А. Рыбакова, В.А. Сапун, Е.В. Семьянова, К.О. Сергеевой, С.В. Синюкова, А.В. Скоробогатова, А.А. Со, И.Е. Ситниковой, С.Г. Соловьева, В.В. Субочева, Ю.А. Тихомирова, В.В. Трофимова, Я.В. Турбовой, Д.С. Тэпс, С.В. Филатова, О.А. Фомичевой, К.М. Хутова, В.М. Шармарова, С.П. Чередниченко, Т.М. Чернявской, Е.Ю. Чмыхало, Е.А. Юртаевой и других авторов.

Следует отметить, что проблемам правотворчества и правообразования посвящены диссертационные исследования многих авторов: Калинина А.Ю. Правообразование в России: понятийно-категориальный и структурно-функциональный состав (историко-теоретическое исследование). М., 2006; Синюкова С.В. Механизм правотворчества. Саратов, 2013; Е.А. Каминской – «Муниципальное правотворчество в механизме правообразования». Белгород, 2013; Н.П. Алешковой – «Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации». Екатеринбург, 2010; А.В. Дербиной – «Правосознание как элемент позиции субъекта правотворчества». Самара, 2011; Трофимова В.В. Правообразование в современном обществе: теоретико-методологический аспект»; К.О. Сергеевой – «Муниципальное правотворчество в Российской Федерации». М., 2013; И.Е. Ситниковой – «Политический плюрализм и правотворчество в современном российском государстве». Казань. 2015; О.В. Бондаренко – «Судебная практика и уголовное правотворчество». М., 2013; А.В. Иванчина – «Внутренняя и внешняя законодательная техника в структуре уголовного правотворчества». Рязань, 2014; А.П. Мазуренко – «Правотворческая политика как фактор модернизации правотворчества в России». Саратов, 2011; С.В. Липень – «Идеи правотворчества и правопреемства в политико-правовой мысли России XIX – начала XX вв». М., 2013, Придворова А.Н., Трофимова В.В. – «Правообразование и правообразующие факторы в праве», М., 2014; Мурашко Л.О. – «Аксиологическое измерение процесса правообразования: история и современность». М., 2015; Матвеевой М.А. – «Теория правотворчества: методологические и концептуальные аспекты». М., 2018; Пшеничнова Михаила Александровича «Гармонизация российского законодательства (теория, практика, техника)». Н. Новгород, 2011.

Указанные авторы в своих работах актуализируют и проблему повышения научно-теоретического значения выработки правотворческих решений, создания научных основ правотворчества в целом.

Наиболее радикально проблему научно-теоретического обеспечения правотворчества предлагает решать Ю.Г. Арзамасов, под руководством которого было издано учебно-методическое пособие по выработке нормативно-правовых актов различной юридической силы (от законодательных до локальных нормативных правовых

актов)¹⁰. Как обоснованно пишет Ю.Г. Арзамасов «в современных условиях проведения правовой реформы актуальной задачей является радикальное реформирование юриспруденции с выделением самостоятельных норм прикладного характера для общей теории права и государства, среди которых достойное место должна занять наука о нормотворчестве и юридической техники – нормография»¹¹.

Такой подход является не только актуальным, но и правильным, поскольку в настоящее время становится очевидным, что теория правотворчества отстает от запросов практики выработки правотворческих решений и пока не стала фундаментом правотворческой деятельности. Предложенная научному миру наука о правотворчестве – нормография – вполне соответствует заявленной цели: она содержит в основном методику выработки тех или иных видов правотворческих решений. Но теория правотворчества, как самостоятельная юридическая наука не должна преследовать столь узкую научную задачу. В круг интересов теории правотворчества должно входить все многообразие правотворческой деятельности, начиная от предпроектного изучения предмета правового регулирования, научного обоснования необходимости и возможности упорядочения общественных отношений с помощью норм права и кончая их нормативным закреплением в ходе осуществления правотворческого процесса на том или ином его уровне.

Кроме того теория правотворчества должна располагать своим терминологическим аппаратом, иметь идеализированные теоретические модели правотворческих решений типичных социальных ситуаций, выработать научные критерии обоснованности, качественности и эффективности таких решений, создать свои методические подходы в разрешении всех правотворческих задач, выработать единообразные, простые и доступные субъектам правотворчества, юридические понятия, категории и т. д. Эта сторона теории правотворчества не нашла достаточного отражения в нормографии.

Таким образом, современное состояние знаний о теории правотворчества как целостной систематизированной юридической

¹⁰ См.: Нормография: теория и методология нормотворчества: учебно-методическое пособие / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2007.

¹¹ Указ. соч. С. 23.

науке, являющейся основой правотворческой деятельности, недостаточно. Требуется дальнейшие комплексные исследования всей области правотворчества как единого материального и процессуального правового явления, определяющего качество и социальную целостность формирующейся правовой системы Российской Федерации.

Цель и задачи исследования.

Цель исследования – выработка и аргументация современной системной концепции российского правотворчества, базирующейся на научно обоснованных принципах.

Достижение данной цели обусловило постановку и решение следующих задач.

1. Исследовать правообразование как юридическую категорию.
2. Выявить и исследовать особенности правотворчества в информационном обществе.
3. Описать факторы влияния на процессы правообразования.
4. Исследовать правотворчество в качестве нормативного регулятора общественных отношений.
5. Исследовать соотношение правотворчества с близкими юридическим категориями.
6. Исследовать соотношение правотворчества и правообразования с позиции нормативизма.
7. Показать пригодность именно категории «правотворчество» для характеристики непрерывного процесса регулирования развивающихся общественных отношений.
8. Дать новую характеристику этапам правотворчества.
9. Описать непрерывность правотворческого процесса от момента выявления потребности общественных отношений в нормативном закреплении и до момента их аннигиляции, либо отпадения потребности в нормативном регулировании.
10. Исследовать правотворчество и правообразование с позиций социологии права.
11. Показать связь, диалектику и синергию данных процессов.

Объект исследования – общественные отношения, развивающиеся в сфере и в связи с процессами правообразования и правотворчества, выявления потребности в регулировании общественных отношений, разработки, обсуждения и принятия нормативных правовых актов всех уровней правового регулирования.

Предмет исследования – феномен российского правотворчества через призму его связей с правообразованием, соотношением между ними с точки зрения общенаучного диалектического метода на основе единства его применения с юридическим позитивизмом и социологией права.

Методологическая основа научного исследования. Особенности темы исследования, а также поставленные в ней цели и задачи обусловили необходимость использования различных общих и специальных методов научного познания. Его общенаучными методами являются диалектический подход к пониманию социально-правовой действительности, анализа и синтез, индукция и дедукция, абстрагирование, моделирование, а также системный и функциональный подход при изучении конкретных нормативных предписаний, признаков и специфических особенностей нормативно-правовых документов. Впервые в юриспруденции общенаучный диалектический метод применен в единстве двух противоположных подходов – юридического позитивизма и социологии права (правообразующих факторов). Специальные методы представлены в ходе обоснования теоретических положений нужными сведениями, полученных в результате анализа тех или иных параметров. Частно-научные методы нашли свое выражение в таких видах как формально-юридический, который применялся при выработке терминологических понятий теории правотворчества, а также сравнительно-правовой метод, позволяющий познавать сущность исследуемых понятий в результате их сравнительного анализа. Помимо перечисленных, в работе были использованы и некоторые иные научные приемы и способы исследования социально-правовых процессов, которые выработаны современной наукой.

Особое значение в работе отведено методам системного и функционального анализа объекта исследования, что позволило выявить новые знания о его структуре, отраслевой принадлежности, способности к урегулированию нормами права, наличия межотраслевых связей и т. д.

Нормативную основу работы составили положения Конституции РФ, конституционных и обычных законов РФ, указов Президента и постановлений правительства РФ, нормативных правовых актов субъектов федерации, ведомственных и муниципальных правовых актов.

Эмпирическая база включает в себя правотворческую практику Конституционного Суда и Верховного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Научная новизна диссертационного исследования

В диссертационном исследовании впервые применен общенаучный диалектический метод как сочетание двух противоположных подходов – нормативного и социологическо-правового. Примененная методология позволила совершенно по-новому взглянуть на соотношение двух ключевых для создания законов процессов – правообразования и правотворчества. Был сделан глобальный для науки вывод, что правотворчество является **не заключительной стадией правообразования**, как утверждалось ранее, а самостоятельным комплексным юридическим явлением, в гносеологическом плане обладающее признаками самостоятельного научного знания, а в парадигматическом плане включающем в себя все те стадии создания закона, которые ранее в науке причислялись к правообразованию. Обосновано, что для названия всего этого процесса подходит именно термин правотворчество.

Приведена новая классификация правотворчества как юридического феномена по 7 ключевым признакам.

По-новому осмыслена роль принципов правотворчества в создании законов.

С новых позиций проанализированы процессы правообразования, показана их разноплановость, неравномерность «заряженности» потенциалом для институционализации норм права, выявлен слабый базис для правотворчества. Сделан глобальный для науки вывод о постепенной юридизации предправотворческой стадии, что в дальнейшем приведет к обозначению всего процесса создания закона как правотворчество. То есть, к поглощению правотворчеством части правообразовательных процессов существуют не только научные, но и юридические предпосылки.

Анализ правообразования и правотворчества с точки зрения двуединого общенаучного диалектического метода позволил дать определение понятия правотворчества на основании не анализа его термина самого по себе, а на основании функций, которое оно выполняет. Было выделено три функции. Выявлена главная функция правотворчества – нормативного регулятора общественных отношений, подлежащих переводу на нормативный порядок функционирования от момента выявления потребности в их закреплении в

законе, до момента отмирания их или исчезновения потребности в правовом регулировании.

С новых позиций исследованы роль и протекание правообразовательных процессов, выявлены и обоснованы научно стадии процесса правообразования в информационном обществе.

С точки зрения социологии права выявлены и описаны процессы взаимодействия между правообразованием и правотворчеством. Выявлены диалектические особенности взаимодействия с переходом в качественно новое состояние ряда процессов – их слиянии с правотворчеством, на данном этапе развития во взаимодействии правообразования и правотворчества выявлен эффект синергии.

В работе по-новому показано соотношение правотворчества со смежными понятиями. Дано новое определение нормотворчества как стадии правотворчества, приведено его определение. Показаны место и роль законотворчества и подзаконного (ведомственного) правотворчества.

На основе комплексного общенаучного диалектического метода при сочетании двух не противоречащих друг другу подходов по-новому разработано разделение правотворчества на стадии. Дается определение стадии. Всего выделяется шесть стадий: выявление потребности общественных отношений в закреплении на нормативном уровне, нормотворчество, придание проекту нормы права юридической силы, устранение дефектов правового регулирования в ходе реализации нормативных правовых актов, правовой мониторинг в сочетании с планированием и прогнозированием, совершенствование нормативных актов в ходе их реализации. Это позволило по-новому оценить роль и место в организации правотворческого процесса таких юридических категорий, как планирование, прогнозирование и правовой мониторинг. Показана роль каждой из стадий в регулировании общественных отношений, требующих нормативного закрепления.

В работе научно обоснована необходимость принятия на федеральном уровне Кодекса о правотворческой деятельности. Она диктуется не только опытом зарубежных стран, во многих из которых уже приняты «законы о законах» в том числе и близкой Беларуси, но и насущной потребностью дать новый вектор научным исследованиям в области создания законов.

В работе не только получены новые знания относительно современной науки, но также и показаны пути развития науки о создании

законов будущем. Выделены три основные вектора развития науки о правотворчестве.

1. Познание сущности понятия правотворчества и смежных с ним юридических категорий, а также их соотношение между собой.

2. Разработка концепции и терминологического аппарата;

3. Научное осмысление деятельности субъектов правотворчества на всех уровнях действующей правовой системы страны

В работе приведен примерный курс будущей теории правотворчества как самостоятельной науки о создании законов.

В монографии нашли дальнейшее развитие основные классические и современные научные идеи в области теории правотворчества, часть из которых получили свое обоснование в виде самостоятельных правовых категорий и правовых институтов. Положения и выводы монографии позволяют перевести доминирующие сегодня ситуативно-эмпирические методы правотворчества на научную основу, благодаря разработке целостной теоретической базы выработки правотворческих решений. В работе обоснованы предложения по совершенствованию российской системы правотворчества и её основных институтов.

Практическая значимость результатов исследования состоит в том, что вытекающие из работы положения дают возможность их использования:

1) в деятельности правотворческих органов при выработке нормативных правовых актов и их совершенствовании;

2) в правоприменительной деятельности судебных органов при толковании и конкретизации нормативных правовых актов;

3) в учебном процессе в рамках изучения курса теории государства и права либо при изучении спецкурсов по правотворческой деятельности органов правотворчества;

4) для подготовки соответствующих учебников и учебно-методических пособий;

5) на курсах повышения квалификации специалистов в сфере правотворческой деятельности (особенно на уровне ведомственного и муниципального правотворчества);

6) в практике деятельности различных юридических служб, связанных с изданием нормативных актов локального уровня;

7) в процессе осуществления правовых экспертиз в ходе разработки и принятия нормативных правовых актов на всех уровнях правового регулирования.

ГЛАВА 1. ПРАВООБРАЗОВАНИЕ

1.1. Понятие правообразования

Сразу после Второй мировой войны Б. Жувенель, констатируя характерные для того времени «понижение интересов общества в целом» и торможение «процессов выравнивания», констатировал расширение законодательной деятельности государства в виде интенсивного «производства» законов, производных уже не от воли народа и сложившихся общественных отношений, а от воли государства, ставшего единственной силой, способной обеспечить господство права.

Тогда, как это бывает в кризисные периоды, государство всё менее было объектом воздействия (выражения интересов) социальных сил. Обособливаясь, оно превращалось в автономную и активную силу, «действуя при этом суетливо, не всегда продумано и взвешенно». В рамках этого процесса регулирование социальной жизни шло в основном «посредством потока скоротечных законов, которые, в конечном счете, более разделяют, а то и сталкивают людей, связывают их потенциал и инициативу, неоправданно ограничивают свободу»¹². Именно эти процессы Ю.И. Гревцов не без основания, имея в виду так называемую законодательную инфляцию (хотя и не называя её), экстраполирует на современную российскую действительность¹³.

В то же время, аналогия здесь не вполне прямая. Некоторые процессы правообразования, как отмечает И.П. Кожокарь, могут становиться объективными причинами законодательной инфляции. Это усложнение требующих правового регулирования существующих или формирующихся общественных отношений, нуждающихся в формализации¹⁴. Так развитие информационных отношений, проведение крупных международных спортивных соревнова-

¹² Жувенель Б. Власть: Естественная история ее возрастания / пер. с франц. по изд. 1947 г. М., 2011. С. 325.

¹³ Гревцов Ю.И. Социология закона // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2012. №3 (302). С. 135-145.

¹⁴ Кожокарь И. П. Законодательная инфляция: теоретико-правовое исследование // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2021. Вып. 56. С. 158-186.

ний, пандемия COVID-19 неизбежно требовали специального законодательства, разработка которого способна провоцировать «инфляционный поток» из правовых актов¹⁵. Именно этот, наблюдаемый в современной России, поток формирует поверхностное (формальное) представление о законе как продукте исключительно законодателей¹⁶.

В своё время К.К. Аллен, описывал законодателя, «создающего» закон по аналогии с дровосеком, который рубит дерево и «создает» поленья. В данном случае под деревом подразумевалась основа – общественные отношения. Однако, как отмечал автор замысел законодателя часто направлен на то, чтобы создать закон без «дерева», т.е. из ничего, не просто вне зависимости от «исходных материалов», но и даже в противопоставлении с желаниями и мнением общества. Причину такой практики К.К. Аллен видел в законодательной практике, которая постепенно внушила людям, что написанием закона можно не констатировать права, а создавать их¹⁷. Такого рода практика представляет собой откат к монархической традиции «дарования» прав подданным, что противоречит ст. 3 Конституции РФ.

Именно в этом смысле в настоящем исследовании особого внимания и конкретизации заслуживает философское осмысление закона как результата санкционирования государством ранее сложившихся в обществе (в ходе стихийного, спонтанного правотворчества) и принятых им правил поведения¹⁸.

Этот подход не нов. В своё время ещё Г.Ф. Шершеневич дифференцировал правообразование на этапы образования и развития права. Сначала в обществе формировалось явление, именуемое правом, далее на этапе развития на него воздействовала совокупность факторов. Классик российской цивилистики полагал, что правообразование у всех народов проходит примерно в одинаковых формах, а различия в процессе развития представляют собой действие законов. Исходя из того, что право, государство, «нравы,

¹⁵ Так, например, только в части противодействия COVID-19 на конец 2022 г. в Российской Федерации действовало примерно 30 федеральных законов.

¹⁶ Гревцов Ю.И. Указ. соч.

¹⁷ Carleton Kemp Allen Law and Orders. Oxford press, 1945. P. 82.

¹⁸ Хайек Ф. Право, законодательство и свобода. С. 102.

религия, искусство, наука, материальная культура» тесно взаимосвязаны, автор рассматривал их как «элементы развития общест­венности»¹⁹.

Базовыми, по Шершеневичу факторами развития права (как правообразования, так и правотворчества) были консерватизм, формализм, символизм. В ходе нарастающей дифференциации права, его нормы интегрируются в институты. Автор обращал внимание на материальный фактор в виде внешних, прежде всего эконо­мических условий развития право, не забыв упомянуть «борьбу за право... между господствующим и низшими классами», т.е. классовую борьбу.

Помимо внешних, автор видели и внутренние факторы правооб­разования, это идущий внутри самого права и его институтов про­цесс дифференциации²⁰.

Рассматривая право как универсальный метод разграниче­ния/сочетания интересов, Н.М. Коркунов анализировал процесс правообразования исходя из состояния правового сознания. Здесь юрист исходил из наличия и проявления интереса как осознавае­мой индивидом потребности. Таким образом, правовое сознание следовало считать правом в его идеальной модели. В то же время, процесс осознания сложившихся общественных отношений и сложной совокупности интересов, как полагал Н.М. Коркунов, не есть точная копия действительности, а всегда опосредован культу­рой, ценностями и традициями, зависит от личности. Правообразо­вание выступает опосредующим элементом, который закладывает вектор формирования и развития права²¹.

Общее понятие правообразования как «процесса первоначаль­ного зарождения норм права в общественных отношениях до их за­крепления в законе»²², в целом устоялось ещё в советской юриди­ческой литературе, однако его наполнение – предмет дискуссий.

¹⁹ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. В 2 т. Т. 1. Вып. 1. М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1910. С. 169.

²⁰ Там же.

²¹ Коркунов Н.М. Общественное значение права (по изд. 1889). СПб., 1992.

²² Афанасьев В.С. Правообразование и правотворчество // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2028. №1 (4). С. 4–14.

В своё время В.С. Нерсесянц определял правообразование как процесс фактического складывания и признания определенных общественных отношений и взаимосвязей, как «нормальных» и «правильных» (с позиции принятых и доминирующих в обществе отношений и соответствующих им ценностей, правил и идей)²³. Таким образом правообразование представлялось широким социально-историческим процессом формирования общепринятых критериев, правил, образцов и стандартов, с последующей их институализацией в нормах²⁴. Ещё в начале 1970-х годов советские правоведы призывали не отрывать сферу права от социальных отношений, выводя первую из второго²⁵.

И сегодня уже российскому законодателю в процессе правотворчества рекомендуется принимать во внимание «естественные факторы «стихийного» правообразования» и прежде всего, правовые интересы, что, по мнению К.А. Гаврюшкина «приведет к обеспечению качества и эффективности законодательства»²⁶. Мы не вполне разделяем оптимизм автора, но на этом остановимся ниже.

Общая концепция правообразования активно разрабатывалась в советский период, когда были заложены общие подходы, однако даже в эпоху единой и обязательной научной методологии, она не формировала единого взгляда на правообразование. Вокруг его понимания шли дискуссии, обусловленные необходимостью обеспечить преемственность права развитого социализма, включавшего широкую совокупность демократических институтов, закрепленных в Конституции СССР 1977 г. от ранее действовавших доктрин,

²³ Обратим внимание, что в отличие от большинства других учёных, исследующих два ключевых для нашей настоящей работы понятия, В.С. Нерсесянц вместо категории «правотворчество» нередко использовал «правоустановление»// Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М.: ИНФРА-М, 1999. 552 с., С. 416.

²⁴ Нерсесянц В.С. Выступление на конференции// Советское государство и право. 1979. № 7. С. 71.

²⁵ Нашиц А. Правотворчество. М., 1974. С. 21.

²⁶ Гаврюшкин К.А. Правовые интересы как правообразующая категория // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. 2021. № 4 (99). С. 9–21.

в рамках которых право формировалось в большей степени директивно под планируемые идеальные и идеологически заданные общественные отношения.

Дискуссии с одной стороны выявляли, а с другой – сами же и порождали неопределенность понятия «правообразование». В начале 1980-х годов А.И. Экимов объяснял причину такой неопределенности «относительной новизной» рассматриваемого понятия для советской юридической науки. Цитируемый автор, обобщив имеющиеся на тот момент позиции, определил правообразование в виде процесса создания, изменения или отмены правовых норм. Это понимание предполагало дифференциацию предправотворчества в виде процесса развития общественных отношений, считающихся главной объективной предпосылкой права и правотворческого процесса²⁷.

Приведенная позиция сегодня по-прежнему преобладает в литературе. В то же время, анализируя многочисленные попытки «понять и объяснить механизм формирования и развития права», В.В. Трофимов, указывает на однобокость «каждого из подобных опытов», доминирующий акцент на «одной стороне сложного и многопланового процесса правообразования»²⁸, который иногда называют формированием права, имея в виду общий процесс введения в юридическую систему новых и/или изменённых юридических норм.

Системный подход требует упорядочения факторов, определяющих формирование права. Традиционно, в русле марксистской парадигмы было принято делить их на экономические, имея в виду материальные условия жизни общества, затем политические факторы, включая взаимодействия слоев (классов) и групп населения, активность политических и общественных сил. Далее следует выделить социальные факторы, положение личности, обеспечения реализации прав и свобод. Важное значение также имеют идеологические факторы, куда можно включить и текущий уровень право-

²⁷ Экимов А.И. Интерес и право в социалистическом обществе. Л., 1984. С. 12, 1415, 21.

²⁸ Трофимов В. В. Правообразование в современном обществе: теоретико-методологический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. СПб., 2011. С. 9.

сознания, развитие правовых идей. Приведенная совокупность способна создать базу для конструктивного правообразования, обеспечивающего правотворчество и, как следствие позитивную динамику общественного развития²⁹.

В то же время, границы правообразования в современной теории права размыты и чаще всего пересекаются с правотворчеством, в ходе которого, как указывает В.С. Афанасьев, «определяется потребность в правовом регулировании...», что как мы полагаем, относится все же к правообразованию, а не к правотворчеству, тем более, что и сам цитируемый автор признает, что «это связано с волевой деятельностью людей», имеет «субъективный и во многом творческий характер»³⁰.

В литературе выделяются этапы правообразования, например, «завершающий этап», под которым понимается уже правотворчество³¹, но в целом устоялось понимание того, что это процесс трансформации объективных законов общественного развития в нормативные предписания, облекаемые в ходе правотворчества в установленную юридическую форму.

В силу своей естественности, это относительно долгий процесс формирования сначала отношений, требующих регулирования, а затем и правовых норм, на который влияет сложная совокупность «объективных и субъективных факторов общественного»³² и не только развития.

Положение ст. 3 Конституции Российской Федерации о том, что единственным источником власти является народ детерминирует

²⁹ Алексеев С.С. Общая теория права. В 2 т. Т. I. М.: Юридическая литература, 1981. 360 с. С. 307.

³⁰ Афанасьев В.С. Правообразование и правотворчество // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2028. №1 (4). С. 4–14.

³¹ Собанский Е.В. К вопросу о социальных и психологических аспектах эффективности завершающего этапа правообразования // Суверенное государство и его право: актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики в современной России» (к 370-летию со времени принятия Соборного Уложения (1649 г.). Сб. трудов XVI Всерос. юридических чтений в Костроме. Всерос. науч.-практ. конф. Кострома, 2020. С. 47–50.

³² Ленчик В.А. Правотворчество в Российской Федерации // Актуальные вопросы российской государственности: Труды Акад. управления. М., 2001. С. 59.

социологический подход и соответствующую концепцию правообразования. Предполагается, что она способна «переосмыслить методологию разработки нормативно-правовых актов, усовершенствовать процессы формирования стратегии правовой политики, планирования законопроектной деятельности»³³. Данный подход исходит из приоритета социального, человеческого, а не государственного происхождения права, что соответствует главе 1 Конституции России.

В этой связи правообразование рассматривается в основном как формирование права в виде сложного и неопределенного по времени процесса социального становления, юридического оформления и последующей социализации правовых норм³⁴

Исходя из этого правотворчество фактически становится для правообразования реализационным этапом. В то же время правообразование в целом, особенно на предварительной стадии, предполагает актуализацию потребности в правовом регулировании, исследование сопутствующих юридических, политических, экономических, социальных и иных факторов.

В целом в современной концепции правообразования оно представляет собой определенную последовательность: от возникновения определенного общественного отношения, его «социализации», возникновении потребности в позитивном правовом регулировании. Далее идёт этап осознания и научного обоснования в новом правовом регулировании, формулируется общая правовая идея, разрабатывается правовое предписание.

Приведенная последовательность выстроилась относительно недавно, но имеет глубокие исторические корни, на которые следует обратить внимание.

В Российской империи в условиях крепостного права и сословного деления общества, большая часть населения не могла активно участвовать в процессах правообразования³⁵, если только на то не

³³ Касаева Т.В. Правотворчество и правообразование // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. №2. С. 207–208.

³⁴ Соколова А.А. Социальные аспекты понятия «Правообразование» // Государство и право. 2004. №7.

³⁵ Пассивное участие предполагало формирование так называемого «крестьянского» или «аграрного» вопроса.

было воли государства, т.е. монарха. В этой связи отсчёт формализации рассматриваемых процессов следует вести с Манифеста Екатерины II от 14 декабря 1766 г., которым созывались представители сословий для выражения «нужд и недостатков каждого места» в специальной комиссии, которым императрица дала специальный «для заготовления проекта нового уложения»³⁶.

Нельзя согласиться с тем, что это был первый в истории и России «опрос общественного мнения»³⁷, как это полагает С.В. Юферова. Правительство просило не «мнений». Активируя до того момента «спящий» потенциал правообразования, императрица стремилась практически определить круг вопросов подлежащий регулированию как для государства, так и для отдельных сословий. Для этого, она, как отмечал в своё время Н.М. Дружинин, стремилась «узнать о нуждах подданных»³⁸ наиболее доступным для того времени способом не покушаясь на устои самодержавного абсолютизма.

В то же время, учитывая, что с момента Соборного уложения кодификации хаотичной совокупности огромного количества нередко противоречащих друг другу актов неясного статуса, не проводились, спрашивать население о необходимости совершенствования законодательства, которое мало кто знал, не имело смысла.

Сословия и города через своих депутатов заявляли о «нуждах и недостатках» не столько законодательства, сколько – в целом социально-экономического устройства, формулируя их в специальных наказах, составленных со вниманием и тщательностью.

Обширная, в основном советская историография темы, сформировала базовый подход к оценке всей совокупности наказов субъектов правообразования – стремление не столько совершенствовать действующее законодательство, сколько выразить классовый

³⁶ Наказ Комиссии о сочинении проекта нового уложения, с принадлежащими к тому приложениями. М.: Печатан при Сенате, 1767. 118 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.prlib.ru/item/428545>

³⁷ Юферова С.В. Первый опрос общественного мнения (советская историография депутатских наказов в Уложенную комиссию Екатерины II) // Вестник Томского государственного университета. История. 2017. №46. С. 129–134.

³⁸ Дружинин Н.М. Просвещенный абсолютизм в России // Абсолютизм в России XVII–XVIII вв. / отв. ред. Н.М. Дружинин. М.: Наука, 1964. С. 437.

протест и классовые интересы. Таким образом, реализовывался односторонний подход к оценке вопросов правообразования.

В то же время, в период российского просвещенного абсолютизма население приняло активное участие в правообразовании, а его форма (наказы депутатам Уложенных комиссий) оказалась востребованной. Современные методики оценки электоральной активности, показали бы её высокий уровень. Наказы от каждой провинции исчислялись сотнями. 161 депутат дворян представили 165 наказов, 208 – городов – 210, 167 – крестьян – 1066 и т.д. Важно, что процесс формирования и написания наказов проходил свободно, без административного давления, за исключением Малороссии, где действующий генерал-губернатор Румянцев, перестраховываясь, был против избрания гетмана, хотя императрица на это и не возражала³⁹.

В 1760-е годы процесс перехода правообразования на стадию протворчества лишь предполагался. Уложенные комиссии, хотя и созывались, но не принесли планируемого результата. В то же время, опыт реализации такой формы правообразования как наказ, оказался многократно востребован позже, всегда имея сословный характер⁴⁰.

Более поздним и классическим примером российского «правообразования сверху» стала подготовка крестьянской реформы, принимая во внимание многочисленные ранее предпринимавшиеся попытки и проекты, как правило, не реализованные. Российское крестьянство стихийно, как и либеральная интеллигенция, более

³⁹ Василенко Н.П. Комиссии для составления нового уложения // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. В 86 т. (82 т. и 4 доп.). СПб., 1890–1907.

⁴⁰ Речь идёт о крестьянских наказах депутатам I Государственной Думы, когда традиционное крестьянское мировоззрение столкнулось с реформой политической жизни. Крестьяне, став избирателями, впервые были официально вовлечены в правообразовательный процесс, где началась трансформация архетипов традиционного сельского мировоззрения и традиционного мировосприятия. См.: Сулоев И.Н., Белов А.М. К вопросу о трансформации политического мировосприятия крестьян в период выборов в I Государственную думу (на материалах Костромской и Ярославской губерний) // Вестник Костромского государственного университета. 2013. Вып. 19. №5. С. 60–63.

осознанно, понимали архаичность общественных отношений, но не видели и не имели институализированных путей их изменения, почему процесс правообразования неизменно оказывался в тупике.

При Александре II вопрос инициировали не заинтересованные лица: крепостные и/или их помещики, а формально Вольное экономическое общество, вице-президент которого князь В.В. Долгоруков 10 мая 1855 г. направил императору специальный доклад, оставленный без внимания. Потребовалось более полутора лет, чтобы 3 января 1857 г. вопрос перешёл в новый Секретный комитет по крестьянскому делу, сам статус которого не предполагал широкого общественного обсуждения законопроектов. Оно было реализовано в сословных рамках. Рескриптом Александра II от 20 ноября 1857 г. на имя виленского генерал-губернатора В.И. Назимова план реформы был вынесен на обсуждение дворянства⁴¹, которое через свои губернские комитеты вносило поправки.

Рескрипт определял не только текущий и планируемый процесс правотворчества, но и его ретроспекцию. Документом инициаторами реформы было «назначено» дворянство Ковенской, Виленской и Гродненской губерний, где были учреждены особые дворянские комитеты «для рассмотрения существующих там инвентарных правил». В процессе такого рассмотрения, комитеты «изъявили благие намерения... относительно помещичьих крестьян означенных трех губерний». Император «одобряя вполне намерения сих представителей дворянства», как «соответствующие» его «видам и желаниям» (ранее не публично высказываемым) разрешил российским дворянам «приступить теперь же к составлению проектов» реализации предложений указанных комитетов, с обязательной ремаркой действовать «не иначе как постепенно, дабы не нарушить существующего ныне хозяйственного устройства помещичьих имений».

Особенностью процесса управляемого сверху правообразования было то, что правительство не учитывало интересы ни крестьян, ни помещиков, а проводило свою политическую линию.

Император в своём рескрипте строго обязывал дворянство «привести благие его [дворянства] намерения в действие *на указанных*

⁴¹ Конец крепостничества в России (документы, письма, мемуары, статьи). М.: Изд-во МГУ, 1994. С. 85–87.

мною началах» (выделено нами), чем «дворянство вполне оправдывает доверие, мною оказываемое сему сословию». В то же время, крестьяне должны были оставаться «в полном повиновении своим помещикам, не внимая никаким злонамеренным внушениям и лживым толкам».

Развивая положения рескрипта, циркуляр Министерства внутренних дел поддерживал якобы выраженное «желание» петербургского дворянства «заняться улучшением положения крестьян», для чего дворянам, которые не знали о своей же инициативе, было разрешено создать комитет⁴².

Рассматривая ситуацию с точки зрения, устоявшейся в современной литературе общей концепции правообразования, следовало бы полагать, что сложились определенные общественные отношения, которые требовали регулирования. В то же время, эти отношения должны были ощутимо проявиться, как и невозможность их развития в рамках прежней институциональной среды.

Эта исследовательская проблема, к сожалению, не получила должного освещения, а правообразование (не правотворчество, по которому написано достаточно) крестьянской реформы до сих пор на монографическом уровне не исследовано. Причиной тому, вероятно, марксистско-ленинская парадигма, в рамках которой десятки лет считалось, что отмена крепостного права была ничем иным как «побочным продуктом» революционной борьбы. С подачи В.И. Ленина, советская историография рассматривала её в рамках «революционной ситуации», которая и «вырвала» у правительства реформу⁴³. Сегодня очевидно, что никакой «ситуации» не было, а процесс правообразования не шел сам, а в большей степени был инициирован и ведом властью, формально от имени «просвещенной» части общества, специфическим российским административным путем.

⁴² Там же. С. 7.

⁴³ Нечкина М.В. Революционная ситуация в России в исходе 1850-х – начале 1860-х годов (исследовательская проблематика и основные задачи изучения) // Революционная ситуация в России в 1859–1861 годах. М., 1960. С. 4–13.

В этом нет ничего исключительного. И.Б. Романов совершенно обосновано указывает государственный интерес в качестве «доминанты политических факторов правообразования в истории России»⁴⁴ (подробнее об этом – в п. 1.2).

Генезис реформы, процессов правотворчества, отдельных документов детально описан в литературе, мы же обратим внимание на феномен оперативного правообразования, когда правовые идеи, ориентиры и концепции развивались в рамках борьбы интересов в ограниченный период времени, предоставляя законодателю противоречивые исходные данные для правотворчества. При этом правительство находилось под тройным прессингом консерваторов (крепостников), либералов и угрозы крестьянских волнений.

Составленный 4 декабря 1858 г. либеральный проект отмены крепостного права Я.И. Ростовцева поступил в Редакционную комиссию лишь в виде фактически доктринальной разработки, не имея под собой правообразовательной базы, которая была спешно создана привлечением проектов губернских комитетов.

Показательно отсеивание депутатов губернских комитетов с целью подбора их оптимального для правительственного проекта состава. В этом смысле правообразование развивалось по двум направлениям: консервативному: сохранения крепостного права или его незначительной корректировки (большинство помещиков) и либеральному: его безусловной отмены с наделением земель (либеральная интеллигенция, крестьяне). В октябре 1859 г. Я.И. Ростовцев писал императору о стремлении комиссий сбалансировать эти диаметрально противоположные интересы, чего сделать не удавалось⁴⁵

Итогом деятельности Редакционных комиссий стало рассмотрение 82 губернских проектов. Процесс бы продолжался ещё неопределенно долго, если бы 28 января 1861 г. Александр II не потребовал от Государственного совета завершить освобождение крестьян

⁴⁴ Романов И.Б. Государственный интерес как доминанта политических факторов правообразования в истории России// Вестник общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты». 2014. № 4. С. 156–171.

⁴⁵ Еленев Ф. Первые шаги освобождения крестьян. СПб., 1886. С. 112.

до середины февраля, чтобы повсеместно объявить до начала сельскохозяйственных работ⁴⁶.

Обратим внимание на аргументацию Манифеста от 19 февраля 1861 г., которая, в соответствии с классической схемой «правообразование – правотворчество», должна была начинаться с обзора соответствия общественных отношений, регулируемому их праву. В документе всё было совершенно иначе.

Процесс правообразования государь начал описывать так: «вникая в положение званий и состояний в составе Государства», присваивая себе осмысление ключевой задачи соответствия отношений их регулированию. Далее, в документе шла констатация существенного дисбаланса в «государственном законодательстве, «которое деятельно благоустроая высшие и средние сословия, определяя их обязанности, права и преимущества, не достигло равномерной деятельности в отношении к людям крепостным». Далее шло самое важное – обзор источников крепостного права и соответствующего состояния большинства населения империи. Оказалось, что таких источников просто нет, а само состояние было фикцией. Из Манифеста следует, что крепостные «так названы потому, что они частью старыми законами, частью обычаем потомственно укреплены под властью помещиков, на которых с тем вместе лежит обязанность устроить их благосостояние. Права помещиков были доныне обширны и не определены с точностию законом, место которого заступали предание, обычай и добрая воля помещика». Отсюда прямо следует, что крепостное право не имело вообще никакого правового обоснования, а отношения помещиков и крестьян строились на своеобразном общественном договоре: «добрые патриархальные отношения искренней правдивой попечительности и благотворительности помещика и добродушного повиновения крестьян». Однако эта благостная мораль существовало недолго: «при уменьшении простоты нравов, при умножении разнообразия отношений, при уменьшении непосредственных отеческих отношений помещиков к крестьянам, при впадении иногда помещичьих прав в руки людей, ищущих только собственной выгоды, добрые отношения ослабевали и открывался путь к произволу, отяготительному

⁴⁶ Дневник великого князя Константина Николаевича / сост. Л.Г. Захарова и Л.И. Тетюнник. М., 1994.

для крестьян и неблагоприятному для их благосостояния...»⁴⁷. В конечном итоге, верховная власть констатировала, что большинство населения веками в силу произвола, без всякого закона, находилась в бесправном положении. Это и была основная мысль, итог правообразовательного процесса. Озвучил её император, но согласилась бы с ней (не с условиями реформы), вероятно, большая часть российского крепостного крестьянства.

Александр II, разъясняя подданным методологию подготовки своей главной реформы, а заодно и механизм правообразования, раскрыл в Манифесте и причину её неспешной поэтапности. Предварительное «собрание потребных сведений», показало, что они «как и можно было ожидать по свойству дела, разнообразны», должны были быть затем «сличены, соглашены, сведены в правильный состав, исправлены и дополнены...», что требовало немалого времени, по прошествии которого следовало «составление предположения о новом устройстве» (проекта), а уже затем «составленные таким образом новые положения» поступали монарху, который мог «дать сему делу исполнительное движение»⁴⁸. Столь сложный процесс, протекавший без участия заинтересованных лиц (крепостных), занимал десятилетия, учитывая в каком темпе «приснопамятные предшественники» царя-реформатора «принимали меры к изменению на лучшее положения крестьян».

В следующей масштабной судебной реформе проявились те же черты. Оценивая медлительность подготовки новых судебных уставов А.Ф. Кони, что такого рода преобразования «рождаются на свет не сразу, как Минерва из головы Юпитера, а с болью и потугами», причину которых юрист видел, прежде всего, в «потере времени и труда на «бесполезное трение», от которого не свободна ни одна машина, а бюрократическая, тем более»⁴⁹. Именно «бесполез-

⁴⁷ Высочайший Манифест 19 февраля 1861 г. «О всемилостивейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей»// Российское законодательство X–XX вв. В 9 т. Т. 7. Документы крестьянской реформы / отв. ред. О.И. Чистяков. М.: Юридическая литература, 1989.

⁴⁸ Высочайший Манифест от 19 февраля 1861 г.

⁴⁹ Кони А.Ф. Сочинения. М.: Юридическая литература, 1967. Т. 4. С. 241.

ное трение» тогда и сегодня способно блокировать правообразование, не давая ему перейти в стадию правотворчества, особенно если от этих процессов отстранено общество.

Относительно новая модель правообразования формируется при советской власти, в первые годы которой правообразовательные процессы шли особенно интенсивно. Наиболее интересно прямое, не опосредованное правотворчеством или минимально его использующее правообразование в виде так называемого революционного права, когда идеи и лозунги революции, витающие в воздухе, непосредственно, чаще всего без правотворческого процесса и соответствующих процедур, или с предельным их упрощением, проводились в жизнь.

В.В. Никулин указывает на «ориентацию права на политическую доктрину», с чем сложно согласиться, так как методы принуждения, применявшиеся первые три года советской власти, называемые «революционным правом», к праву, в его традиционном понимании, если и имели, то весьма отдаленное отношение. Именно поэтому, как далее отмечает цитируемый автор, «в практической юридической деятельности» «революционная законность» трактовалась весьма «разнообразно»⁵⁰.

Нас в данном случае интересует прямой переход от первой, начальной фазы правообразования сразу к правоприменению, где и первое и второе предельно идеологизировано и выполняет задачи классовой борьбы, а не традиционные функции права. Результат этих процессов очевиден и неизбежен. «Отсутствие в полной мере закона, норм поведения или их недостаточность, отмечает В.В. Никулин, привели к утрате доверия к важнейшим социальным институтам, значительным отклонениям в поведении субъектов социума и в конечном итоге, к невозможности организации жизни на стабильной и долгосрочной основе»⁵¹.

В то же время, в рамки революционного права вполне укладывались и иные формы правообразования. Так, народ впервые активно напрямую общался с руководителями государства - вождями революции, которые возглавляли первые советские органы.

⁵⁰ Никулин В.В. От чрезвычайного права к «революционной законности». Формирование концепции «революционной законности» в советской правовой доктрине // Право: история и современность. 2020. №4 (13). С. 7–16.

⁵¹ Там же.

В.И. Ленин (председатель СНК РСФСР), по оценке современников⁵², российских и американских⁵³ историков, был доступен для крестьянских ходяков, нередко и внимательно выслушивал их проблемы. Крестьянам, интересовавшимся в основном реализацией Декрета «О земле» при этом выдавалась специальная справка о том, что они действительно были на приеме у главы советского правительства⁵⁴ в форме распечатанными на машинке и подписанными В.И. Лениным разъяснениями к Декрету⁵⁵.

В первые годы советской власти наблюдалось смещение ветвей власти и их функций, поэтому, в ходе встреч В.И. Ленин, хотя формально и возглавлял исполнительную власть, но собирал от ходяков информацию, которую, как указывает А. Р. Уильямс «взвешивал, сравнивал и анализировал»⁵⁶, в том числе для издания актов, имеющих силу закона⁵⁷.

В советский период широкое распространение получила такая исторически традиционная для России форма правообразования

⁵² Горбунов Н.П. На приёме у Ленина // Воспоминания о Владимире Ильиче Ленине. М.: ИМЛ при ЦК КПСС, Госполитиздат, 1956. Т. 2. С. 72–74; Скрыпник М.Н. Крестьяне-ходяки у Ильича в Смольном // Воспоминания о Владимире Ильиче Ленине. В 3 т. М.: Госполитиздат, 1957. Т. 2. С. 89–92.

⁵³ Тумаркин Н. Правитель Советской России // Ленин жив! Культ Ленина в Советской России / пер. с англ. С.Л. Сухарева. СПб.: Гуманитарное агентство «Академический проект», 1999. С. 56–66. 285 с. (Академическая серия. Современная западная русистика. Т. 12).

⁵⁴ Скрыпник М. Н. Указ. соч.; Великанова А.Я. Во главе Советского правительства // Ленин в Смольном. – Л.: Лениздат, 1990. 242 с. С. 73.

⁵⁵ Кокшарова Е.К. В. И. Ленин в Совнарком в 1917 году // Воспоминания о Владимире Ильиче Ленине. В 10 т. М.: ИМЛ при ЦК КПСС, Политиздат, 1990. Т. 5. – 412 с.

⁵⁶ Albert Rhys Williams Lenin The Man And His Work. Scott And Seltzer Pub., 1919.

⁵⁷ В целом за несколько первых месяцев революции у Ленина, по оценке В.Д. Бонч-Бруевича побывали до 6000 человек. В связи с избранием М.И. Калинина председателем ВЦИКа, это общение перешло ему как представителю представительного, законодательного органа и как «лучше других знающего деревню. Бонч-Бруевич В.А. Встречи Владимира Ильича с крестьянами (Крестьяне у Ленина) // Батрак. 1929. 20 января (№8).

как наказ (депутатский наказ). В частности, один из базовых декретов Советской власти «О земле» стал отражением 242 наказов местных Советов крестьянских депутатов.

Институт депутатского наказа или наказа избирателей возник из общей политико-правовой концепции народовластия, когда избиратели предлагали или поручали своему депутату решить определенную задачу на принципе императивного или свободного мандата. Институт наказа также сочетался с институтом отзыва депутата.

В СССР в соответствии с законом о статусе депутатов Советов депутатов трудящихся от 20 сентября 1972 г., Советы были обязаны рассматривать наказания и контролировать принятые к реализации. Отклонение наказа Совет мотивировал перед собранием избирателей. Наказы, принятые к исполнению, считались обязательными и включались в отчеты депутатов.

В действующем федеральном законодательстве институт наказа не предусмотрен. Вопрос обсуждается, однако законопроект ЛДПР №402517-7 «О наказах избирателей в Российской Федерации» был снят с обсуждения. Против выступило Правительство РФ, мотивируя свою позицию тем, что «законопроектом предлагается закрепить в федеральном законодательстве институт наказов избирателей в целях укрепления связей избирателей с депутатами Государственной Думы и политическими партиями для решения социально значимых вопросов избирателей». Сославшись на то, что «институт наказов избирателей является характерным признаком императивного мандата, устанавливающего подотчетность и ответственность депутата только перед избирателями своего округа и жестко связывающего позицию депутата Государственной Думы с интересами, волей и поручениями отдельных групп населения, участвовавших в его избрании», Правительство выступило против «*связанности [депутатов] наказаниями избирателей*», так как она способна «*существенно затруднить выработку и согласование единых позиций*, осуществление законодательной политики в общегосударственных интересах»⁵⁸.

⁵⁸ Заключение Правительства РФ на №КСМ-4/340 от 13 декабря 2017 г. на проект федерального закона «О наказах избирателей в Российской Федерации», вносимый в Государственную Думу депутатом Государственной

Противопоставление интересов избирателей и «общегосударственных» представляется не вполне соответствующим духу и букве главы 1 Конституции РФ. В 2019 г., пройдя первое чтение, проект был отклонён без мотивировки⁵⁹. Таким образом, идея частичной формализации правообразования не была реализована.

Указанный социально-политический контекст в отечественном правообразовании не нов. В ходе обсуждения проекта Конституции СССР 1977 г., советское государство, как полагает И.В. Иванов «выявляло мнения граждан» по государственным и местным вопросам⁶⁰. Представление о том, что обсуждение Конституции 1977 г. было лишь «социологическим опросом», представляется ошибочным. Всенародное обсуждение проекта представляется уникальным, не имеющим аналогов ни до, ни после, оптом организации правообразовательного процесса. 30 мая 1977 г. Секретариат ЦК КПСС принял постановление «О мероприятиях в связи с всенародным обсуждением проекта Конституции СССР», а 4 июня проект Конституции СССР был опубликован. Уже 6 июня в «Правде», «Известиях» и других центральных газетах началась публикация предложений граждан.

Ввиду их значительного количества 8 июня 1977 г. Секретариат Конституционной комиссии разрешил вопросы их учета, обобщения и анализа. В аппарате Секретариата было создано пять групп по обработке материалов поступающим в адресата: ЦК КПСС; Конституционной комиссии, а также группы информации; анализа и обобщения; подготовки предложений непосредственно в проект Конституции.

7 и 21 июля 1977 г. Политбюро ЦК КПСС принимало оперативные постановления «О ходе всенародного обсуждения проекта Конституции СССР»⁶¹. 30 июля 1977 г. в газетах было опублико-

Думы С.М. Катасоновым [Электронный ресурс]. – Режим доступа <https://sozd.duma.gov.ru/bill/402517-7>

⁵⁹ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/402517-7>

⁶⁰ Иванов И.В. Общественное обсуждение как конституционно-правовой институт в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2016.

⁶¹ Правда. 1977. 2 августа.

вано сообщение «В Конституционной комиссии», с предварительным анализом хода обсуждения проекта, описаны механизмы учёта предложений и замечаний.

На 1 октября 1977 г., т.е. за четыре месяца (с 4 июня по 1 октября 1977 г.) в обсуждении проекта Конституции (учитывая собрания трудовых коллективов) приняли участие более 140 млн человек, проведено 1.497 тыс. собраний с участием 129.395 тыс. человек, где выступили свыше 6.375 тыс. человек, внося 5.740 тыс. предложений как об одобрении проекта в целом, так и о внесении в него корректировок и дополнений. Свыше 30 млн чел обсуждали проект на 469.789 открытых партийных собраниях, где выступили свыше 3.239 тыс. чел., внося 1.360 тыс. предложений и замечаний⁶².

Проект обсуждался на сессиях всех республиканских и местных Советов, с участием свыше 2 млн депутатов, которые внесли около 200 тыс. предложений. В рамках обсуждения прошли 465.102 комсомольских собрания, с участием 46 млн комсомольцев, выступил каждый восьмой, было внесено 5.120 тыс. предложений и замечаний. Конституционная комиссия получила 29.702 письма, 147 тысяч писем получили Советы всех уровней, а также СМИ. В целом, Секретариат Конституционной комиссии учёл и рассмотрел до 400 тыс. поправок и дополнений, из которых более 73 тыс. не дублировали друг друга⁶³.

Таким образом, был проведен колоссальный объем правообразовательной работы, не имеющий аналогов как в отечественной, та, возможно и в мировой практике. Даже принимая во внимание присутствующие (и активно критикуемые тогда и сейчас) советской системе «казёнщину» и «формализм» при организации собраний и массовых мероприятий, советское государство обеспечило всенародное обсуждение, в котором приняло участие абсолютное большинство

⁶² Стрекалов И.Н., Фокин А.А. Каждая строчка проекта новой конституции проникнута заботой о советском человеке»: представления о справедливости и морали в обсуждении проекта конституции 1977 г. // Вестник Томского государственного университета. 2020. №460. С. 164–172.

⁶³ Лукьянов А.И. Разработка и принятие Конституции СССР 1977 года (1962–1977 гг.) // СПС «Гарант» <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/3001/>

населения, свободно высказывавшее свои предложения. В обсуждении проекта активное участие приняли и советские диссиденты, что подробно описано в современной литературе⁶⁴.

Активность, пусть и частично организованная властью, граждан, количество и содержание предложений демонстрирует плюрализм мнений в советском обществе, наличие разных позиций, готовность участвовать в правообразовании. В этом смысле следует согласиться с Б. Фирсовым в оценке этого процесса, когда советский человек, вовлеченный в обсуждение проекта Основного закона, видел и осознавал свою позицию «со стороны», т.е. на фоне иных позиций, мог менять её в соответствии с тем, «куда склоняется барометр мнений»⁶⁵, а мог и не менять, отказавшись от конформизма. В литературе, даже об участии диссидентов в обсуждении, отсутствуют упоминания о каких-либо массовых репрессивных акциях против лиц «дискредитирующих» проект или строй.

Обсуждение проекта Конституции 1977 г. в значительной мере опровергает известную советологическую теорию о «Номо soveticus» (человеке советском)⁶⁶, отличавшемся пассивностью, конформизмом и некоторой ограниченностью, в результате которых они были объектами, а не субъектами общественно-политической жизни.

Индивидуальные права личности в Советской России, безусловно, не отрицались, но рассматривались всегда через призму «более важных» общественных обязанностей, т.е. как второстепенные⁶⁷.

⁶⁴ Казаков Е.А. «Конституция развитого социализма» – взгляд из оппозиции // *Magistra Vitae*: электронный журнал по историческим наукам и археологии. 2018. №1. С. 46–54; Стрекалов И.Н. Последняя Конституция Советского Союза. К вопросу о создании. М.: Алгоритм, 2018. 432 с.

⁶⁵ Фирсов Б.М. Разномыслие в СССР. 1940–1960-е годы: История, теория и практики. СПб.: Изд. ЕУ СПб, 2008. С. 354.

⁶⁶ См.: Геллер М. Машина и винтики. История формирования советского человека. М.: МИК, 1994. 336 с.; Зиновьев А. Гомо Советикус. М.: Московский рабочий, 1991. 414 с.

⁶⁷ Романов И.Б. Государственные интересы как доминанта политических факторов правообразования // *Вестник общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты»*. 2014. №4. С. 156–171.

Правообразование предполагает истинность и адекватность позиций его субъектов, выражающих сложившиеся общественные отношения. В этом смысле обсуждение проекта следует признать вполне адекватным, несмотря на позднюю критику. Опровергая её, А. Юрчак указывает на то, что критики советской системы делали акцент на непризнании у советский субъекта своей воли, а если таковая и была, то она не признавалась и притеснялась. Отсюда никакая позиция советского человека не признавалась истинной⁶⁸.

Показательно, что и нелояльная «оппозиция» в лице диссидентов, приняв активное участие в обсуждении проекта Конституции 1977 г. структурировала свои взгляды и политические позиции, что, как полагает Е.А. Казаков, заложило основу «формирования политических организаций в период перестройки»⁶⁹.

В этом смысле нам сложно согласиться с О.Д. Максимовой в том, что всенародное обсуждение проекта Конституции 1977 г., будучи «одним из механизмов взаимодействия власти и общества», было направлено исключительно на «мобилизацию населения», которое в данном случае ни к чему не принуждали. В русле своего тезиса цитируемый автор ставит обсуждение в один ряд с иными «мобилизационными компаниями», которые «в СССР проводились регулярно», ставя в пример выборы или «проведение съездов КПСС»⁷⁰.

Такая оценка представляется поверхностной. Политический фактор, конечно же имел важное и, возможно, определяющее значение, однако нельзя не видеть и другое. Сама организация обсуждения проекта Конституции стала формой прямого правообразования, продолжив на новом, максимально высоком уровне исторические традиции наказов Уложенной комиссии и других аналогичных попыток.

⁶⁸ Юрчак А. Это было навсегда, пока не кончилось. Последнее советское поколение. М.: НЛЮ, 2014. С. 39.

⁶⁹ Казаков Е.А. «Конституция развитого социализма» – взгляд из оппозиции // *Magistra Vitae*: электронный журнал по историческим наукам и археологии. 2018. №1. С. 46–54.

⁷⁰ Максимова О.Д. Разработка и всенародное обсуждение проекта Конституции СССР 1936 года // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2014. №3. С. 46–51.

Принимая во внимание, что субъектами права составления наказов являются избиратели, т.е. население, их следует признать активной формой правообразования. Рассматривая региональное законодательство и местное регулирование института наказа, Л.А. Нудненко, обращает внимание на условие признания предложений избирателей наказами – их коллективное обсуждение и принятие на собрании избирателей, с оценкой социальной значимости, целесообразности, а также реалистичности⁷¹. Суть такой процедуры – формализация правообразования.

Таким образом, правообразование в широком смысле это, во-первых, сложный, социальный, неопределенный по времени, не регламентированный в своей совокупности, процесс формирования права, предшествующий правотворчеству.

Правообразование протекает в часто не осознаваемых социальных процессах под действием сопутствующих юридических, политических, экономических, социальных и иных факторов.

Речь, как отмечает Ю.И. Гревцов, идёт о «процессах формирования норм права (правил поведения)» в их «исторически первых способах», т.е. «стихийного и спонтанного процесса выработки норм права – правил поведения». Таким образом автор аргументирует естественный, эволюционный характер процесса, когда люди разных социальных групп и жизненных целей, отвечая на внешние вызовы и стремясь гармонизировать (урегулировать) свои отношения, вырабатывают оптимальные для себя нормы – правила поведения, корректируя их по мере развития соответствующих общественных отношений.

Положения, приводимые цитируемым автором, базируются на идеях М. Вебера, который указывал на потребность фиксации норм (правил поведения) для ограничения произвола, формализации общественно признанных средств и способов сосуществования. Кроме того, политическая теория позже добавила к этому перечню потребность в обеспечении социального порядка и управляемости

⁷¹ Нудненко Л.А. Наказы избирателей в системе местного самоуправления // Известия Алтайского государственного университета. 2002. №2. С. 077-080.

социальными процессами, что также обеспечивается общими нормами (правилами поведения)⁷².

Влияние правообразования на правотворчество сложно определить статистически, так как невозможно точно сказать какие нормы возникли стихийно, а какие директивно. Именно поэтому Ю.И. Гревцов указывает на «многие» сегодня действующие «правовые нормы – правила поведения», «озникшие спонтанно и стихийно» как «результат правообразования», относя сюда, прежде всего, основные нормы о собственности, семье, наследовании, сделках.

Эту часть цитируемый автор считает «не выдуманной, сконструированной с заранее обдуманым намерением», а выработанной в длительных социально-экономических процессах. Эти нормы (правила поведения) формируясь спонтанно, в то же время отражают исторический опыт, экономические отношения, способность к самоорганизации, разрешению конфликтов, реакции на внешние вызовы в виде определенного, естественно выработанного правила поведения.

Согласившись с тем, что стихийно сформированная норма (правило поведения) могут получить правовой характер через выражение в понятии и официальное письменное закрепление, получив санкцию и защиту государства, возразим на то, что «сами люди, практически вырабатывавшие нормы поведения, в этом отношении были и продолжают оставаться большей частью пассивными»⁷³. То о чём пишет автор относительно к типам политических режимов и обществ, где народ фактически отстранён от власти. В то же время, как показывает опыт великих революций: французской, американской, российских 1917 г. и др., в переломные периоды народ не пас-

⁷² Вебер М. Политические работы, 1895–1919 / пер. с нем. Б.М. Скуратова. М.: Праксис, 2003. С. 183–184.

⁷³ Гревцов Ю.И. Указ. соч. С. 25.

сивен в процессах перехода от правообразования к правотворчеству. Высокую активность мы наблюдали при обсуждении проектов конституций СССР 1977 г.⁷⁴ и РФ 1993 г.⁷⁵

Несмотря на то, что процесс разработки и обсуждения Конституции РФ 1993 г., по оценке И.В. Меркулова, был чрезвычайно трудным, отразив активное «противостояние исполнительной и законодательной ветвей власти», её принятие *всенародным голосованием* «стало важнейшим фактором стабилизации политической обстановки..., средством предотвращения повторения трагедии осени 1993 г. ... и началом новой эпохи в истории России»⁷⁶.

Изложенная выше позиция Ю.И. Гревцова соответствует доминирующей в современной теории права социологической концепции правообразования. В её рамках первично общество и его отношения, тогда как государство и власть вторичны и производны от общества в процессах правообразования. Эта идеальная модель далеко не всегда соответствует реальной действительности, в том числе и современной.

Структурно современная социологическая концепция правообразования представляет собой логическую последовательность. На первом этапе возникают новые общественные отношения, они «социализируются», возникает потребность в позитивном правовом регулировании. Далее идёт этап осознания и научного обоснования в новом правовом регулировании, формулируется общая правовая идея, разрабатывается правовое предписание.

В отечественном правообразовании исторически и традиционно наблюдается дихотомия общественного и государственного базиса

⁷⁴ Стрекалов И.Н., Фокин А.А. «Каждая строчка проекта новой Конституции проникнута заботой о советском человеке»: представления о справедливости и морали в обсуждении проекта Конституции 1977 г. // Вестник Томского государственного университета. 2020. №460. С. 164–172.

⁷⁵ Платковский В.В. Референдум в России: итоги демократических преобразований // Социологические исследования. 1995. №10; Тарасова Е.А. Разработка и принятие Конституции России в сентябре–декабре 1993 г. // Труды Исторического факультета Санкт-Петербургского университета. 2015. №21. С. 364–382.

⁷⁶ Меркулов И.В. Разработка, обсуждение и принятие конституции Российской Федерации: 1990–1993 гг.: дис. ... канд. ист. наук. 07.00.02. Саратов, 2006.

и «двигателя» рассматриваемого процесса. Это означает, что он может быть запущен и доведен до правотворчества и при отсутствии реальной потребности в новом регулировании определенных общественных отношений или вообще при отсутствии таковых. Этатистская модель правообразования предполагает формирование властью «в интересах общества» или его большинства, определенного правового регулирования, призванного обеспечить моделируемые властью общественные отношения при игнорировании и/или подавлении реально сложившихся.

Таким образом, в соответствии с доминирующей сегодня в теории права социологической концепцией правообразования оно представляет собой последовательный, не ограниченный во времени и не регламентированный процесс возникновения, последующего развития определенного общественного отношения. По достижении значимой и осознаваемой обществом такое отношение требует позитивного правового регулирования. Общество, научное сообщество, государство осознают и научно обосновывают эту потребность, пути и возможности её реализации, формулируя в общем виде правовую идею. На этом этапе правообразование может перейти в правотворчество и завершиться разработкой и принятием нормы права.

Возможность такого перехода определяется совокупностью факторов: зрелостью сложившегося общественного отношения, степенью согласия общества, отдельных социальных групп по необходимости его формализации, политическим режимом, зрелостью гражданского общества, позицией государства.

В рамках этатистской политико-правовой модели, при неразвитом гражданском обществе, государство, действуя в своих интересах, пусть и формально декларируя «интересы народа», не воспринимает и не учитывает естественно сложившиеся общественные отношения, а моделирует их. В данном случае правообразование не прекращается, оно идёт как процесс, но не реализуется, не переходит в правотворчество, монополизированное государством.

Для России, где традиционно доминировал авторитаризм, гражданское общество и инициатива подавлялись, а народное представительство имело короткую историю, характерна смешанная модель правообразования. В её рамках развитие общественных отно-

шений существенно опережало осознание авторитарным государством потребности их регулирования. В результате российские реформы осуществлялись с большим опозданием (отмена крепостного права, формально юридическое равенство, избирательные права, местное самоуправление, парламентаризм и др.). Стремясь сбалансировать процесс, советское государство ушло в другую крайность, существенно ускорив процесс разработки и принятия правовых актов, фактически минуя правообразование. Эта практика базировалась на идеологическом концепте государства как выразителя воли народа.

В современных условиях, на фоне ускорения социальной динамики, правообразование рассматривается в русле его социологической концепции, которая требует корректировки. Так, процесс возникновения, развития определенного общественного отношения не всегда стихийен, не всегда требует длительного эволюционного пути, как и сложного механизма познания, как например, в случаях с правовой регламентацией вопросов, связанных с Олимпиадой, чемпионатом мира по футболу, пандемией, СВО и др. В то же время, оперативное правотворчество, где правообразование играет формальную и факультативную роль, не может доминировать. Такое положение не отвечало бы целям социального правового государства.

Развитие информационного общества сопровождается генезисом новых и сложных общественных отношений, аналогов которых история не знала. Потребность в их регулировании требует от общества, научного и экспертного сообществ, государства своевременного осознания, научного обоснования потребности в регулировании, выработки правовых идей.

Даже самые активные процессы правообразования не гарантируют совершенного (идеального) правового регулирования конкретных общественных отношений, так как за ними, как отмечает В.В. Трофимов, может следовать «непоследовательное и несистемное, научным образом неподкрепленное правотворчество», которое ведёт «ко многим правотворческим дефектам и негативным проявлениям в ходе правореализационной деятельности»⁷⁷. В этом

⁷⁷ Трофимов В.В. Правотворческая экспертология как элемент системы научных оснований правотворческой политики: проблема применения

смысле исследование процессов правообразования, их стимулирование, упорядочение имеют практический смысл при обеспечении адекватности и качества последующего этапа – правотворчества.

1.2. Правообразование в условиях развития информационного общества

Процессы правообразования в информационном обществе развиваются под воздействием, а иногда и под прессингом диверсифицированных и быстро нарастающих глобальных «вызовов» и рисков, а также прогрессирующих технологических и социально-культурных изменений. Внешние и внутренние воздействия на современное правообразование, порождает его особенности, наличие которых признается и констатируется в специальной литературе⁷⁸, однако, взгляды на их природу и объективизацию расходятся.

В теории, как мы отмечали в предыдущем параграфе, правообразование представляет собой постоянный динамический процесс развития общественных отношений, возникновения в них противоречий, проблем, определения их причин, характера интересов, последствий их текущего и/ или потенциального конфликта, подходов к урегулированию его правовыми средствами. Также на этапе правообразования формируется или специально разрабатывается научная концепция общего регулирования, либо отдельного нормативного правового акта⁷⁹.

Формируясь под воздействием объективных причин, право не только регулирует общественные отношения, но и активно взаимодействует с обществом, которому, в идеальной модели такого вза-

юридических знаний в практической плоскости // Юридическая техника. 2022. №16. Рр. 201–209.

⁷⁸ Шумилов А.Н. Специфика правообразования в переходный период развития общества // Векторы развития общеправовой теории как векторы правопонимания. М., 2013. С. 83–90.

⁷⁹ Муслимов Ш.Р. Обоснование понятия: формирование информационного права // Проблемы современной науки и образования // 2016. №6 (48). С. 114–118.

имодействия, как отмечает А.В. Минбалеев, «несомненно, принадлежит» ведущая роль и именно «общество... задает направление развития права»⁸⁰.

Стремление к осознанию места права (и механизмов правообразования) в информационном обществе ведет к ощутимой путанице. «Прогресс, – отмечают Н.Д. Бондарев и А.М. Мезавцов, – повлек за собой создание *новой системы правового регулирования – информационного права* (выделено нами – М.Р.). Авторы имеют в виду «новый комплекс правовых норм, регулирующий общественные отношения в области создания, использования, перемещения и защиты информации (информационных ресурсов)»⁸¹. Не вступая в активно идущую сегодня дискуссию о статусе и содержании информационного права, отметим, что оно, хотя и является «новой системой», но не заменяет собой «традиционное» право предыдущей доцифровой эпохи. Кроме того, формирование новой (дискуссионно) отрасли или подотрасли права, происходит под влиянием прогресса на общественные отношения, а не непосредственно в силу прогресса, под которым сегодня понимается цифровизация.

В динамичном развитии информационного общества относительно новые (возможно ранее считавшиеся маргинальными) развивающиеся и/или модифицированные традиционные общественные отношения, становятся массовыми. Выбирая экономически обусловленные варианты поведения, руководствуясь правосознанием, люди действуют по-своему, в своем интересе и на свой риск. В условиях формально-правового равенства каждый действует максимально удобным, выгодным для себя способом, в разной степени согласовывая свои действия с иными (внешними) сторонами общественного отношения.

Вариативность поведения ограничена рациональным выбором, выгодой, правилами поведения в обществе, правами и интересами окружающих. Такое ограничение формирует тенденцию общно-

⁸⁰ Минбалеев А.В. Принципы информационного права // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2015. № 1. С. 79–80.

⁸¹ Бондарев Н.Д., Мезавцов А.М. Социально-юридическая ценность права в информационном обществе // Актуальные вопросы развития науки на современном этапе: сборник статей / под ред. Г.Н. Гужиной. М., 2019. С. 52–56.

сти, приведения правил поведения к «общему знаменателю», который не обязательно должен быть законом, а, например, нормой морали, корпоративных правил, лучших практик, обычая, религиозного, профессионального и иного предписания и др.

Специфическая российская институциональная среда крайне плохо приспособлена к восприятию и выявлению описываемой выше потребности, поэтому и процессы правообразования начального уровня проходят крайне медленно. К историческим корням этого явления мы обращались выше. Сегодня ситуация мало изменилась.

15 июля 2022 г. Конституционный суд РФ принял постановление №32-П, признав не соответствующим Конституции РФ частей 1 и 8 ст. 332 ТК РФ, которая более 20 лет допускала произвольное определение работодателем (в данном случае – ректорами вузов) срока трудового договора, заключаемого по итогам конкурса на замещение должности педагогического работника профессорско-преподавательского состава, а также произвольное определение срока, на который продлевается действие срочного трудового договора при избрании по конкурсу на замещение ранее занимаемой им должности, притом, что выполняемая по этому договору работа является для работника основной⁸².

Преподавателю А.А. Подакову, обращавшемуся с этим вопросом в суды все инстанции отказали. Очевидность того, на что указал Конституционный суд, уже не одно десятилетие обсуждается юристами и вузовской общественностью⁸³, что, однако никак не переводило проблему в сферу правотворчества. Лишь усилия (и жертвы) отдельного человека, прошедшего все судебные инстанции, способствовали тому, чтобы правообразование получило своё логическое продолжение⁸⁴.

⁸² СПС «Консультант» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/76387.html/>

⁸³ Александрова О.А., Файман Н.С. Неустойчивая занятость работников науки и образования: масштабы, причины, последствия // Экономическое возрождение России. 2022. № 1 (71). С. 66–74; Гумарова Р.Р. О социально-трудовых гарантиях профессорско-преподавательского состава // Бизнес. Образование. Право. 2018. № 4 (45). С. 287–295 и др.

⁸⁴ В данном случае мы указываем именно на продолжение, а не на завершение, так как и решение Конституционного суда не сняло проблемы.

Таким образом, процессы правообразования могут быть результативными и «холостыми», относительно быстрыми и затяжными. Такого рода динамика и закономерности описываемых процессов, совершенно не исследованы в отечественной литературе, где в фокусе исследовательского внимания доминируют более простые для понимания и изучения процессы правотворческой деятельности компетентных государственных органов.

В этом сегменте устоялось совершенно обоснованное понимание правотворчества как последнего, логически и процессуально завершающего этапа правообразования⁸⁵. В то же время, процесс перехода к этому завершающему этапу не исследован. Так, например, реалии информационного общества и потребности цифровой экономики настойчиво требуют адекватного регулирования оборота криптовалют, которого до настоящего времени в России в полном объеме нет, хотя сам оборот есть⁸⁶.

Развивающиеся в этой сфере отношения, учитывая глобальные тренды, имеют перспективу и требуют адекватного регулирования. Объем криптовалюты у граждан России значителен. По оценке ЦБ РФ в ноябре 2021 г. годовой объем операций с цифровыми активами был оценен в 5 млрд долл. При этом, по данным Банка России российские пользователи – одни из самых активных участников этого рынка, а Россия – один из лидеров по частоте посещения бирж цифровых валют⁸⁷. На этом фоне эксперты полагают всё ещё преждевременным вести речь «об институте цифровой валюты как о сформировавшемся правовом институте». Отсюда «предпосылки правового участия кредитных организаций в обороте цифровой ва-

⁸⁵ Шохин А. Взаимодействие властей в законодательном процессе. М., 1997. С. 4.

⁸⁶ Пролубников И.А., Лопухов В.М. Анализ тенденции развития правового регулирования криптовалют в Российской Федерации // Инновационная наука. 2022. № 5–1. С. 75–77.

⁸⁷ По данным Bloomberg/РБК. 2022. 1 февраля [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/crypto/news/61f96a229a79479d64082b01>

люты» рассматриваются «с позиций процесса правообразования»⁸⁸. Далее мы ожидали анализ сложившихся в этой сфере отношений, однако, цитируемый автор исходит из однозначно негативной оценки явления, считая цифровые валюты «глобальной проблемой мирового сообщества», «вызовом обеспечению устойчивости национальной валюты, администрированию фискальных платежей..., борьбе с легализацией преступных доходов...»⁸⁹.

На этом примере хорошо видно, что далеко не всякое правообразование переходит в правотворчество. Этот процесс может быть и частичным, неполным. В этом смысле следует указать на то, что такой переход не обязателен, так как процессы правообразования могут идти и вне государственного правотворчества, в пределах гражданских инициатив, формирования правосознания, пропаганды правомерного поведения, в науке и судебных прецедентах.

В этом смысле правообразование выполняет роль не только базиса, а и «питательной среды» правотворчества, генерируя и транслируя правовые идеи, уточняя и предлагая правила поведения (например, в цифровой среде), определенные решения, которые потенциально могут быть изучены, обобщены, систематизированы государством, а при необходимости и сформулированы в нормах права. Ввиду крайней слабости и фактической атомизации гражданского общества в России, это происходит крайне редко.

Предпримем попытку систематизации стадий правообразования:

- гносеологическая, где «естественным», эволюционным путем зарождаются правовые идеи;
- реальная – развитие и массовое проявление новых или видоизмененных «старых» общественных отношений, например, в условиях пандемии или развития цифровой среды;
- институциональная – позволяющая определить соответствие (соотношение) общественных отношений, действующего права и действующих институтов.

⁸⁸ Рыбакова С.В. Правовая легитимация цифровой валюты (криптовалюты) в аспекте правообразующего условия трансформации правосубъектности кредитных организаций // Финансовое право. 2022. № 2. С. 9–13.

⁸⁹ Рыбакова С.В. Указ. соч. С. 11.

– правотворческая – где правообразование, доказав свою актуальность и востребованность, переходит в фазу практической реализации – правотворчество.

Констатируя (в 2021 г.) наличие в современной России «социальной правовой демократической государственности и развитого гражданского общества», К.А. Гаврюшкин указывает на то, что «официальное», т.е. государственное правотворчество, под которой цитируемый автор понимает «деятельность законодателя», «должно опираться на правовые интересы как естественные факторы «стихийного» правообразования»⁹⁰. Приветствуя общее направление подхода, дополним его тем, что правовые интересы важная, но не единственная часть правообразования, как и «опора» законодателя.

Далее К.А. Гаврюшкин удачно систематизирует возможности (мы бы сочли их обязанностями) российского законодателя:

– «черпать правотворческие идеи из результатов правообразования»;

– понять, как возникла «правотворческая идея», затем «исследовать комплекс интересов в их иерархии», чтобы её реализовать в рамках официального правотворчества, включая процесс корректировки законодательства;

– «включать в арсенал используемых приемов и технико-юридических средств приемы и средства фиксации, правового опосредования интересов, законодательного определения приоритетов, установления логических связей между ценностями и интересами, согласования и разрешения противоречий между разнонаправленными интересами».

Все указанное, цитируемый автор полагает «условиями качества и эффективности законодательства»⁹¹. Примечательно, что вопрос конфликта интересов («разрешение противоречий... между интересами) автор помещает в сектор правотворчества, хотя он важен и для правообразования в целом, которое охватывает и право-

⁹⁰ Гаврюшкин К.А. Правовые интересы как правообразующая категория // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. 2021. №4 (99). С. 10.

⁹¹ Гаврюшкин К.А. Указ. соч. С. 11.

творчество в собственном, буквальном смысле слова, так и законотворчество. И то, и другое как в теоретическом, так и в практическом плане выступает составляющими элементами правообразования, т.к. последнее включает в себя не только собственно правотворческий, но и весь предшествующий, предправотворческий процесс формирования права. Необходимость существования подготовительного процесса обусловливается постоянно возникающей потребностью повышения качества издаваемых актов. Ведь качество зависит не только, а порой и не столько от уровня самой правотворческой деятельности государственных органов, сколько от уровня проводившихся до принятия правового акта подготовительных работ⁹².

В этом плане важную роль может сыграть юридическое прогнозирование, ориентированное на системное исследование главных направлений модернизации стратегии правовой политики и нормативно-правовой базы, что, как обосновано полагает К.В. Агамиров, неразрывно связано с правообразованием, как и с право- и законотворчеством. В этом смысле юридическое прогнозирование имеет «статус движущей силы устойчивого правопорядка».

Развивая положения Указа Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» целесообразно включить в эту сферу задачи совершенствования правового регулирования общественных отношений. К.В. Агамиров указывает на необходимость сопряжения юридического прогнозирования и планирования законодательной деятельности, которому следует придать «должную организационную форму»⁹³. Полагаем это важным, но недостаточным, так как только лишь прогнозирование и законотворческое планирование лишены «почвы», исследования и понимания текущего состояния (и тенденций развития) общественных отношений, без которого прогнозирование и планирование даже в своей совокупности просто «повисают».

15 января 2020 г., в Послании Федеральному собранию РФ, Президент России инициировал поправки в Конституцию РФ. От рос-

⁹² Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. М., 2001. С. 661.

⁹³ Агамиров К.В. Общетеоретические основы юридического прогнозирования // Государство и право. 2022. №6. С. 23–31.

сийского общества такой посыл не исходил. Инициатива Президента активировала процессы правообразования в виде обсуждения поправок и внесения предложений. В этом смысле, как отмечают И.Н. Стрекалов и А.А. Фокин «многие воспринимали Конституцию не только как юридический документ, но и как механизм преобразования действительности»⁹⁴.

Президент подчеркнул приоритетную важность процесса прямого правотворчества над содержанием самих поправок, указав, что ему «важно не то, в каких статьях, что будет написано», а то, «чтобы этот закон о поправках в Конституцию вступил в силу только после подведения итогов всероссийского голосования, чтобы это был реальный плебисцит и чтобы именно граждане России были авторами этих поправок в Основной Закон, вот что важно...».

В этом смысле значимость процесса правообразования не была акцентирована. Президент указал на важность того, «чтобы именно граждане Российской Федерации, придя на голосование, зафиксировали свое авторство этого закона». Таким образом, должна была быть реализована формула: «Как люди скажут, так и будет», т.е. если они «в ходе голосования подтвердят поддержку, это, значит, закон вступает в силу и поправки в Конституцию вносятся. Если не подтвердят, то... внесены не будут»⁹⁵.

Таким образом, ставилась задача вовлечения граждан в правотворчество, которому должно было предшествовать правообразование, т.е. сложиться новые общественные отношения, требующие нового регулирования, на что должно было обратить внимание гражданское общество, его институты, НКО, Совет по правам человека при Президенте РФ, судебная практика. Ничего этого не было.

⁹⁴ Стрекалов И.Н., Фокин А.А. Указ. соч. С. 164–172.

⁹⁵ Путин В.В. Выступление на совещании с руководством ЦИК и членами рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию. 01.06.2020 // Российская газета. 2020. 13 марта [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2020/03/13/samye-znachimye-popravki-v-konstituciiu-vyzvavshie-naibolshij-interes-v-obshchestve.html>

Действующая российская Конституция активно критикуется в юридической и политологической литературе, где можно прочесть об её «пробельности и ущербности»⁹⁶. В то же время, ни один(!) из аргументов и предложений критиков, что можно было бы считать доктринальным элементом правообразования, не вошел в число изменений, внесенных в Конституцию ни в 2014 г., ни в 2020 г. Таким образом, государственно-правовая (конституционная) доктрина вновь оказалась на периферии правообразования, выполняя в основном функцию «самовозпроизводства».

В связи с этим необходимо подчеркнуть, что в настоящее время актуальным становится конституционное правотворчество. Проф. Н.А. Власенко совершенно справедливо подчеркивает его связь с процессами правообразования и условиями принятия: «Таким образом, мы видим следующее. С одной стороны, Конституция России была принята экстренно, можно, хоть и с натяжкой, сказать – в ситуации гражданского вооруженного конфликта. Здесь напрашивается суждение, причем очевидное: документы, принятые при таких обстоятельствах, не могут быть исключительно добротными ни с содержательных, ни с технико-юридических позиций. Право, как известно, для мирной жизни; что касается Основного Закона – он тем более должен создаваться в обстановке и мирной, и компромиссной. Это дает возможность говорить о необходимости модификации действующего основного юридического документа. С другой стороны, внесенные поправки, по крайней мере формально, также позволяют говорить о несовершенстве конституционных институтов и необходимости внесения изменений и дополнений»⁹⁷.

Например, Ю.И. Лучин на рубеже 1990–2000-х годов, а десятилетие спустя поддержавший его Ю.И. Скуратов отмечали наличие

⁹⁶ Данная позиция выражена не радикалом, маргиналом или иноагентом, а бывшим Генеральным прокурором РФ, д.ю.н., проф. Ю.И. Скуратовым // Скуратов Ю.И. Развитие Конституции Российской Федерации 1993 года: поправки в Конституцию или конституционная реформа? // Российский юридический журнал. 2009. №3 (66). С. 40–47 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://elibrary.ru/download/elibrary_12111109_74347970.pdf

⁹⁷ См.: Власенко Н.А. Модернизация Конституции России в связи с её 25-летием // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки 2019 Т. 23. №2. С. 165.

«практически не контролируемой высококонцентрированной президентской власти», которая в период действия Конституции РФ 1993 г. «зачастую являлась дестабилизирующим фактором, демонстрировала явное неуважение к Основному закону страны»⁹⁸. В 2020 г. конституционная реформа пошла в диаметрально противоположном направлении.

Обратим внимание, что при обсуждении (исследовании) последних (2020 г.) поправок в действующую Конституцию речь всегда идёт об инициативе Президента, а вопрос сформированности новых общественных отношений (их проявления, осознания, анализа), требующих регулирования, т.е. правообразования, не ставится в принципе.

Судя по некоторым последним публикациям, это и не требуется. «Потребность в конституционной реформе, не затрагивающей основ конституционного строя», – отмечают Н.Д. Бондарев и А.М. Мезавцов, – сегодня «должна быть определена *на базе анализа изменений, происшедших в фактической Конституции*», а не на основе анализа изменения общественных отношений, требующих нового регулирования. Авторы призывают учесть «как вновь появившиеся институты, развитие текущего законодательства и конституционной доктрины, так и дефекты Основного закона, выявленные в ходе его 15-летней «эксплуатации», существующие коллизии, конституционные деликты, указывающие на неблагополучие тех или иных сфер конституционного регулирования, обнаружившиеся пробелы, изъяны юридической техники»⁹⁹.

Постановка вопроса представляется, по меньшей мере, противоречивой, так как «дефекты Основного закона», равно как и «коллизии, конституционные деликты, указывающие на неблагополучие...», ни разу не были выявлены в результате конституционного

⁹⁸ Лучин В.О. Социально-психологические факторы реализации Конституции // Диалог. 2000. №8; Скуратов Ю.И. Указ. соч.

⁹⁹ Бондарев Н.Д., Мезавцов А.М. Социально-юридическая ценность права в информационном обществе // Актуальные вопросы развития науки на современном этапе. Сб. ст. / под ред. Г.Н. Гужиной. М., 2019. С. 52–56.

контроля¹⁰⁰. Конституционный суд РФ, наоборот, принимая Конституцию за эталон, сверяет по ней действующее законодательство.

В Заключении Конституционного Суда РФ о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу ст. 1 данного Закона в связи с запросом Президента РФ от 16 марта 2020 г. №1-З, Суд указал на процессы правообразования, прибегнув к «мониторингу дискуссии в средствах массовой информации и в сети Интернет», а также учитывая «общественную значимость», определяя «положения, оценка которых требует более развернутого выражения его позиции»¹⁰¹.

Исходя из этого рассмотрим механизм правообразования последних поправок в текст Конституции и, в частности Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹⁰².

¹⁰⁰ По смыслу статей 15 и 16 Конституции России, а также правовой позиции КС РФ, выраженной в Определении от 17 июля 2014 г. № 1567-О, проверка «инкорпорированных в текст Конституции Российской Федерации изменений, поскольку они стали ее неотъемлемой частью, не может быть осуществлена в порядке конституционного судопроизводства. Иное противоречило бы природе судебного конституционного контроля» // Заключение КС РФ о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу ст. 1 данного Закона в связи с запросом Президента РФ от 16 марта 2020 г. №1-З.

¹⁰¹ Российская газета. 2020. 17 марта [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/documents/2020/03/17/ks-rf-popravki-dok.html>

¹⁰² Российская газета, федеральный выпуск № 55 (8109) // Интернет-версия от 3 июня 2020 г.

Полагая, что необходимость в конституционно-правовом регулировании возникла в связи с формированием новых общественных отношений, обратимся к Пояснительной записке к проекту указанного закона РФ (№885214-7), откуда следует, что Проект был «подготовлен на основании предложений, представленных рабочей группой по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации»¹⁰³.

Рабочая группа была создана в соответствии с Распоряжением Президента России от 15 января 2020 г. в составе депутатов, учёных, общественных деятелей и руководителей общественных объединений¹⁰⁴: всего 75 человек, из которых четверо постоянные члены (трое – руководители юридических научно-образовательных организаций, а также атаман Всероссийского казачьего общества), а остальные – «по согласованию».

Из текста Распоряжения невозможно оценить процессы и механизмы правообразования, ввиду отсутствия информации о том, какие общественные силы, слои, организации, научные и иные сообщества, выявили изменения в общественных отношениях, требующие надлежащего правового регулирования и обратились с инициативой создать Рабочую группу.

На сайтах Независимого общественного мониторинга (<https://nom24.ru/>), равно как и Совета по правам человека при Президенте России (<https://www.president-sovet.ru/>) также отсутствует какая-либо информация и/или аналитика о процессах или механизмах правообразования, связанных с поправками в Конституцию, т.е. об изменившихся отношениях, их формировании, осознании, изучении.

По «данным социологов»¹⁰⁵, озвученным РГ председателем Комитета ГД по государственному строительству и законодательству

¹⁰³ Государственная Дума ФС РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>

¹⁰⁴ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62589>

¹⁰⁵ По данным ВЦИОМ (30 мая 2020 г.) абсолютное большинство россиян (93%) знали о голосовании по поправкам в Конституцию РФ, 66% собирались участвовать, из них 61% собирались голосовать «за» (против – 22%). Большинство респондентов одобряли поправки, затрагивающие социальную и политические сферы, а также защиту суверенитета. В то же

П. Крашенинниковым, более 97% граждан России поддерживали поправки на этапе их обсуждения¹⁰⁶. В то же время, ранее, на этапе правообразования эти же 97% никак не выражали озабоченность противоречием новых общественных отношений и не соответствующе им Конституции.

Так профсоюзы (по информации М.В. Шмакова) «активно обсуждали все поправки в Конституцию» и «несмотря на сжатые сроки», «смогли получить несколько десятков мнений». Позиция профсоюзов выразилась в лозунге: «Все на голосование!», а «долг» в убеждении профсоюзной части электората «принять участие во всенародном голосовании»¹⁰⁷.

В русле традиционной отечественной концепции и практики правообразования «сверху» в 2009 г., Ю.И. Скуратов, анализирует развитие текста и содержания российской Конституции, как «не застывшего», а развивающегося «образования». Примечательно, в чем цитируемый автор видит движущие силы такого развития, т.е. процессы правообразования. Это принятие «конституционных и текущих законов», «разрешение» «судебными органами» «конфликтных ситуаций», толкования Конституционного Суда, «усилия правоприменителей и ученых» по развитию конституционной доктрины, а также «накопленный опыт действия Конституции, его анализ и обобщение». Всё это, по мнению цитируемого автора «дает

время, программа опросов была составлена таким образом, что выяснялись поддержка или отрицание предложений подготовленных инициаторами внесения поправок (Президент России), их соответствие общественным отношениям, позиция самих граждан, их предложения, не выяснялись / ВЦИОМ. Конституционные поправки: рейтинг предпочтений россиян [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/konstitucionnye-popravki-rejting-predpochtenij-grossiyan>

¹⁰⁶ Совещание с руководством ЦИК и членами рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию. 01.06.2020 // Российская газета. 2020. 13 марта [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2020/03/13/samyie-znachimye-popravki-v-konstituciiu-vyzvavshie-naibolshij-interes-v-obshchestve.html>

¹⁰⁷ Там же.

возможность высказать предположения по поводу того, каким образом будет развиваться Конституция России в дальнейшем¹⁰⁸». Что касается анализа состояния и развития общественных отношений, появления их новых видов, тенденций развития, требующих регулирования, т.е. собственно о правообразовании, Ю.И. Скуратов придерживается концепции социально-политической стабильности. «С момента принятия Конституции в 1993 г., пишет автор, соотношение социальных сил в российском обществе принципиально не изменилось. Политическое влияние крупной буржуазии осталось прежним, средний класс не заявил своих политических требований, оппозиционные лозунги не пользуются популярностью». Отсюда делается вывод об «отсутствии предпосылок для крупномасштабной конституционной реформации», т.е. о том, что общественные отношения принципиально не изменились и на конституционном уровне корректировки не требуется¹⁰⁹.

В условиях динамичного развития информационного общества, многократного роста глобальных и региональных рисков, этот вывод не столь очевиден.

Правообразование в условиях цифрового общества развивается под действием новых правообразующих факторов, свойственных цифровой трансформации – появлению киберпространства, новых киберугроз, криптовалют и пр. Динамика процессов остается прежней, но модель ими образуемая становится новой. Потребность в регулировании новых общественных отношений, связанных с цифровизацией, очевидна, признана и изучена, однако реализуется лишь в форме развития так называемого информационного права, рассматриваемого как подотрасль гражданского права. Необходимо реализация в виде четырехчленной модели, описанной выше. В этих условиях переход к правотворчеству происходит под давлением необходимости, когда это угрожает государственным институтам, как, например, происходило с регулированием оборота цифровых валют. В то же время, проблемы реализации прав, закрепленных в главах 1 и 2 Конституции России, назрели, очевидны, но лишь фрагментарно переходят в сферу правотворчества. Так,

¹⁰⁸ Скуратов Ю.И. Развитие Конституции Российской Федерации 1993 года: поправки в Конституцию или конституционная реформа? // Российский юридический журнал. 2009. №3 (66). С. 40–47.

¹⁰⁹ Там же. С. 44.

например, с появлением электронной почты, фактически ликвидировано традиционное фундаментальное право на тайну переписки. Новые общественные отношения в этой сфере есть, но импульса к их регулированию – нет. То же можно сказать о режиме персональных данных и др.

Цифровизация способна существенно трансформировать процессы правообразования, имея в виду глобализацию, ускорение коммуникации, усиления информационного и сетевого воздействия на личность, которой становится сложно дифференцировать реальные и подменяющие их виртуальные общественные отношения.

Сначала пандемия, а затем беспрецедентные внешние ограничений в отношении российского государства, компаний, организаций и граждан, искажают процессы правообразования, отвлекая их на важные, но ситуативные проблемы.

В связи со сказанным выше, ясно, что в условиях новых цифровых отношений и глобальных вызовов в виде военных конфликтов и пандемии начинает вновь приобретать актуальность как ряд правообразующих факторов, так и новые процессы правообразования, основанные на традиционном механизме, но формирующие в ее рамках новую модель описанную выше.

1.3. Социальные, политические и правовые факторы влияния на процессы правообразования

В отечественной политической традиции безраздельно доминирует авторитаризм, перемежаясь краткими периодами тоталитаризма и управляемой демократии. Анализируя правообразование важно понимать состояние и вектор развития общественного сознания. Политологи и социологи отмечают тенденцию нарастания в нём авторитарности, констатируя сужение политической конкуренции, изменение системы выборов, препятствия к многопартийности, коррупцию в элитах, недоверие бизнеса к государству, ликвидацию части элементов прямой демократии, что, как отмечает Е.Б. Григорьева «в целом, соответствовали общественному запросу на авторитаризм и патернализм»¹¹⁰.

¹¹⁰ Григорьева Е.Б. Авторитаризм и политический процесс в современной России: автореф. дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2014.

Для процессов правообразования важно распространение феномена право-авторитарной личности (RWA), объяснимое в рамках концепции «чрезвычайного положения» Дж. Агамбена.

Агрессивное внешнее воздействие, санкционное и политическое давление усиливают нетерпимость, снижают элементы толерантности и гибкости в сознании, в том числе и правовом. Определенная жесткость позиции культивируется государством для эффективного идеологического и гибридного военного противостояния недружественным государствам. В соответствии с концепцией Дж. Агамбена¹¹¹, у личности в условиях «чрезвычайного положения» активируются авторитарные черты, способствующие поддержанию соответствующих направлений развития, что не может не отражаться на правосознании и правообразовании¹¹².

«В противоположность западной жизни», как указывает Н.Н. Алексеев, «российское государство сложилось при преимущественном преобладании начала обязанности над началом права»¹¹³. Эта мысль не нова, а базируется на положениях юристов государственной школы, которые интерпретировал В.О. Ключевский, в выводе о том, что обязанности российских сословий «были соединены с отдельными выгодами для них». При этом «выгоды эти были скорее не сословными правами, а экономическими пособиями для несения обязанностей»¹¹⁴.

Именно этот традиционный «архетип» мощно воздействует на общественное сознание и общественные отношения. Правообразование, как отмечают А.В. Корнев и Э.В. Богмацера «начинается с осознания необходимости правового регулирования определенных общественных отношений», изменения действующего законодательства...¹¹⁵ Выделенный нами глагол означает наличие момента

¹¹¹ Giorgio Agamben. *Stato di eccezione*. Torino: Bollati Boringhieri, 2003; Giorgio Agamben. *Etat d'exception*. *Homo Sacer II*, 1. P.: Seuil, 2003.

¹¹² Анисимов Р.С., Комбаров В.Ю. Правый авторитаризм в современной России в ситуации «чрезвычайного положения» // *Политика и общество*. 2021. №4. С. 17–37.

¹¹³ Алексеев Н.Н. *Русский народ и государство*. М., 1998.

¹¹⁴ Ключевский В.О. *История сословий в России*. С. 110.

¹¹⁵ См. Корнев А.В., Богмацера Э.В. К вопросу о понятии правообразования // *Юридическая наука и правоохранительная практика*. 2008. №2 (5). С. 5–8.

старта процесса, с чем сложно согласиться, так как правообразование как социально-правовое явление не может *начинаться* или *заканчиваться*. Этот процесс, как и развитие общественных отношений перманентен и не имеет как такового стартового этапа.

В этой связи критически подойдем и к позиции, которую выражает С.В. Липень, выделяя два этапа в процессе правообразования: первый – *возникновение* потребности в правовом регулировании определенных общественных отношений, или институализация собственно правил поведения «без участия правотворческих органов государства», называя это «объективным процессом»¹¹⁶.

Принимая во внимание постоянную и активную динамику общественных отношений, вряд ли следует вести речь о *возникновении*, а корректнее – об *осознании*, *понимании* актуальности, необходимости и реальной потребности в регулировании. Наш критицизм относительно *возникновения* обусловлен ещё и тем, что оценка соответствия действующего законодательства реальным общественным отношениям, равно как и уровня их развития, идет постоянно. Это видно по общественно-политическим и правовым дискуссиям, публикациям в прессе, выступлениям политиков, общественных деятелей.

Правообразование охватывает собой как правотворчество в собственном, буквальном смысле слова, так и законотворчество. И то, и другое как в теоретическом, так и в практическом плане выступает составляющими элементами правообразования, т.к. последнее включает в себя не только собственно правотворческий, но и весь предшествующий, предправотворческий процесс формирования права. Необходимость существования подготовительного процесса обуславливается постоянно возникающей потребностью повышения качества издаваемых актов. Ведь качество зависит не только, а порой и не столько от уровня самой правотворческой деятельности государственных органов, сколько от уровня проводившихся до принятия правового акта подготовительных работ¹¹⁷.

В.С. Афанасьев видит у правообразования «объективный характер и обусловленность закономерностями общественного разви-

¹¹⁶ Лазарев С.В., Липень С.В. Теория государства и права. М., 1998. С. 242.

¹¹⁷ Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. М., 2001. С. 661.

тия», указывая, что «возникающие таким образом правила поведения имманентно присущи данному обществу и мало зависят от государственной воли»¹¹⁸. Эта идеально-теоретическая и в некотором смысле утопическая модель, доминируя в литературе, крайне редко подтверждается практикой. В трудах российских исследователей последних двух десятилетий нам не удалось выявить описаний того, как и какие конкретные сформировавшиеся общественные отношения были осознаны, изучены и затем формализованы. В обосновании законопроектов, поступающих в Государственную Думу (в основном это проекты изменения в федеральные законы) содержатся в основном указания на дефекты действующей редакции закона, которую, по мнению разработчиков проекта, следует изменить. Мало, что свидетельствует об анализе и учете сложившихся общественных отношений, о том, как и насколько глубоко они изучены.

Не вполне ясен и механизм трансляции их содержания законодателю. В теории это встречи 225 депутатов Государственной Думы, избранных по одномандатным округам, а также депутатов других уровней, со своими избирателями, а также изучение их обращений. Государственная Дума ведет их детальный учёт, дифференцирует по регионам, депутатам, фракциям и направлениям, однако не содержит главного – результата рассмотрения обращения¹¹⁹, являющегося элементом правообразования.

Из официальной статистики неясно был ли разрешен и/или учтён в процессе правотворчества вопрос, поставленный избирателем. Независимая оценка этой деятельности также отсутствует. В этой связи не совсем понятны смысл и предназначение официальной статистики, так как цифры и динамика обращений в их «механической» подаче ни о чем не свидетельствуют и никакой реальной пользы правотворчеству не приносят, обеспечивая лишь статистику работы аппарата.

Вопрос о том, кто осознает, выявляет необходимость трансформации действующих правил представляется чрезвычайно важным.

¹¹⁸ Афанасьев В.С. Указ. соч.

¹¹⁹ Статистика обращений в Государственную думу ФС РФ 2022 г. / ГД РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://priemnaya.duma.gov.ru/ru/stat_page/all/

В этом смысле обратим внимание, на частную, казалось бы, ремарку, сделанную в своё время Т.Н. Радько. Указывая на то, что право юридически закрепляет, возводит в разряд четко урегулированных не всё сложившиеся, а лишь общественные отношения, формирующие базу нормального, стабильного существования общества, которые соответствуют интересам его большинства *или силам, стоящим у власти*¹²⁰ (выделено нами). Отсюда следует (и это неоднократно было в отечественной истории), что процесс правообразования может идти в нормальном, оптимальном режиме, в обществе, а может и в ином – в органах государства, а то и кулуарах власти, где нередко реализуются интересы политических элит, а не общества¹²¹.

Политические факторы правообразования Д.В. Казаков выделяет в трех формах: государственный интерес; политические интересы отдельных социальных групп (акторов); политическая идеология¹²². Эта позиция является ничем иным как развитием марксистской концепции классовых интересов при приоритете интереса передового класса и его государства. В её рамках сводились к «общему знаменателю» «интересы и потребности социализма, к интересам и потребностям пролетарской диктатуры, к интересам и потребностям трудящихся...»¹²³

В российском правообразовании традиционно велика роль государственного интереса, реализация которого происходит в рамках реализации политического курса, политико-правовой доктрины (при её наличии). В этом смысле правообразование идее не только и даже не столько в обществе, где развиваются определенные отношения, а зависит от характера политического режима. Таким образом речь в большей степени идёт о лоббировании и иных политических процессах, влияющих или даже определяющих процесс правообразования, чем о нём как таковом, в традиционном смысле.

¹²⁰ Радько Т.Н. Функции права // Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. М., 1999. С. 258.

¹²¹ Исаков А.Л. Роль политической элиты в архаизации политических интересов // Управление мегаполисом. 2013. №4 (34). С. 163–167.

¹²² Казаков Д.В. Политический фактор в законотворчестве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 10.

¹²³ Сталин И.В. Выступление на Объединенном пленуме ЦК и ЦКК ВКП(б) // Соч. Т. 10. М.: Политиздат, 1947. С. 69.

Ключевую роль здесь играет политическая идеология в виде концептуально оформленного ценностно-идейного учения, практическая реализация которого базируется на отчуждении и политических интересах от их носителей с дальнейшей консервативной стабилизацией¹²⁴.

Исторический опыт демонстрирует абсолютный приоритет государственного интереса, который в отечественном правообразовании всегда оставался определяющим. Как обосновано указал Б.В. Романов этот вопрос был развит юристами русской государственной школы¹²⁵.

С позиции структурно-функционального подхода правовая, социальная и политическая жизнь, многогранная деятельности субъектов социума по развитию и совершенствованию права, уже есть правообразование, его базис.

Дифференцируя понятия «право» и «законодательство», выделим производные от них дефиниции «правотворчество», «законотворчество», «нормотворчество», которые имеют общие признаки и поэтому часто не вполне обосновано используются как синонимы, обозначая деятельность уполномоченных субъектов и органов по разработке и принятию нормативных правовых актов.

Названные процессы и понятия существенно уже правообразования, почему их следует различать, хотя и анализировать в системном единстве, так как собственно правотворчество, находясь для стороннего наблюдателя «на поверхности» не исчерпывает совокупность процессов формирования права. История свидетельствует о том, что большая часть правил поведения в социуме до выражения в текстах нормативных и иных актов, ранее сформировались в реальных общественных отношениях, в сознании субъектов права, правосознании, в том числе и профессиональном. В современной литературе устоялось понимание правообразования как одного из процессов современного общества.

В этом смысле, как отмечает А.В. Корнев и Э.В. Богмацера, законодатель, либо другой субъект правотворчества «берет сложив-

¹²⁴ Казаков Д.В. Указ. соч.

¹²⁵ Романов И.Б. Государственный интерес как доминанта политических факторов правообразования в истории России // Вестник общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты». 2014. №4. С. 156–171.

шиеся правила поведения из жизни», исполняя далее простую задачу «документально их оформить, придать им официальную силу»¹²⁶.

В данном случае авторы рисуют идеальную или скорее идеалистическую картину, конструируя не работающую в реальности модель. Иначе как объяснить так называемую законодательную инфляцию, наличие декларативных, «мертвых» норм, проблемы коллизий, пробелов и хроническую потребность в «дальнейшем совершенствовании» законодательства, о которой сегодня так много пишут и говорят.

Сама постановка задачи свидетельствует о том, что действующее законодательство, как минимум несовершенно. В оценке причин этого авторы существенно расходятся. Обратим внимание на оригинальную позицию Е.В. Кирдяшовой, которая видит «объективную причину неудовлетворительного качества современного законодательства» в «несформированности и неустойчивости системы общественных отношений, подлежащих правовому регулированию». Таким образом, автор возлагает «вину» на «отсталое» общество, которое ещё не сформировалось, само по себе неустойчиво, что не позволяет законодателю адекватно урегулировать столь «зыбкие» отношения. Цитируемый автор признает «особую нагрузку», которая ложится в этой ситуации на систему законодательства в плане «обеспечения стабильности общественного порядка», что опасно «разрывом между системой права (содержанием) и системой законодательства (формой), объективно протекающим процессом образования права и законотворческим процессом»¹²⁷.

Приведенная позиция представляется несостоятельной в силу детерминации слабости и незрелости российского общества как причины несовершенства законодательства. Во-первых, такое состояние общества никем не определено, качественные критерии «развитости» отношений не предложены и не обоснованы, а во-

¹²⁶ Корнев А.В., Богмацера Э.В. К вопросу о понятии правообразования // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2008. №2 (5). С. 5–9.

¹²⁷ Кирдяшова Е.В. Совершенствование законодательства и развитие права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2018. №4 (44). С. 118–124.

вторых, общественные отношения складываются не только в «развитых» обществах, но и во всех остальных, требуя соответствующего регулирования.

Исходя из приведенной позиции в «не сформировавшемся» обществе, законодатель должен восполнять «не развитость» разрабатывая и принимая законы, формирующие, моделирующие новые, требуемые общественные отношения, т.е. действуя наперед. Такая политико-правовая модель применялась тоталитарными и авторитарными режимами, в том числе и в СССР¹²⁸.

При анализе правообразования важно учитывать социальную (и иную) значимость соответствующих развивающихся общественных отношений, часть которых не требует правового регулирования в силу, как указывает В.С. Афанасьев, «их малозначительности», имея в виду отсутствие «серьезных нарушений прав и свобод граждан, интересов общества и государства».

Важное значение имеет потенциал саморегуляции, характерный для гражданского общества, которое «во многих случаях само, без государственного вмешательства, способно урегулировать вновь возникающие общественные отношения посредством создания новых социальных норм (норм морали, обычаев и др.)». Таким образом, соответствующие правила поведения исходно появляются не в законах, а формируются «в реальных общественных отношениях», откуда (в идеальной модели социального правового государства) их заимствует законодатель¹²⁹.

В своё время, К. Маркс рекомендовал всякому законодателю «не смотреть на себя как на естествоиспытателя», который «делает» или «изобретает» законы, а лишь «формулировать» их, выражая, таким образом, уже существующие «внутренние законы духовных отношений». Иное, как отмечал Маркс было бы «безграничным произволом» и «выдумками»¹³⁰. Таким образом, классик политэкономии ставил вопрос о взаимосвязи и взаимозависимости

¹²⁸ Советское право считалось ничем иным как «одной из форм политики пролетарской диктатуры» / Рубинштейн Б.М. Второй пятилетний план и вопросы хозяйственного права // Социалистическая промышленность и хозяйственное право. Л., 1935.

¹²⁹ Афанасьев В.С. Правообразование и правотворчество // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2028. №1 (4). С. 4–14.

¹³⁰ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 1. С. 162.

правообразования и правотворчества, который так и не был удовлетворительно разрешен в русле марксистской парадигмы в силу идеологического доминирования одной концепции.

Любой исходно заданный, методологически ограниченный и предустановленный подход не позволит объективировать правообразование, которое, как обосновано указывает Г.В. Назаренко, представляет собой «естественноисторический процесс формирования права», включающий следующие этапы: «анализ и оценку сложившейся правовой действительности», разработку «концепций о будущем правового регулирования», и в завершение – «разработку и принятие нормативных предписаний»¹³¹. Этот подход не вполне точен, так как исследованию и оценке подвергается не только «правовая», а также и социально-политическая, экономическая действительность, т.е. общественные отношения в определенной, требующей регулирования сфере, либо нескольких сферах.

Схожий взгляд мы находим у А.В. Мицкевич. Выводя «социальный процесс формирования позитивного права» из объективных и субъективных факторов жизни общества и государства, автор «смыкает» этот процесс с итоговой стадией – «юридически оформленным процессом правотворчества государства», которое понимается как «организованная деятельность правотворческих органов [государства] по созданию или признанию и закреплению в юридически обязательной форме норм позитивного права»¹³².

На социальной природе норм права акцентирует внимание Г.И. Иванец, выводя «генезис формы, выраженной в позитивном праве» из сферы исключительно «логических операций мышления», т.е. чисто умозрительных конструкций, указывая на то, что норма ни что иное как «отражение типичного процесса жизнедеятельности людей»¹³³.

А.В. Корнев и Э.В. Богмацера, не критично подойдя к анализу широкого спектра общественных отношений, указывают на то, что развитие общества сопровождается новыми, пока не урегулированными правом «отношениями людей». Авторы указывают на

¹³¹ Назаренко Г.В. Теория государства и права. М., 1998. С. 107.

¹³² Марксистско-ленинская общая теория права и государства: основные институты и понятия. М., 1970. С. 576.

¹³³ Иванец Г.И. Правообразование (понятие, природа объективного и субъективного) // Право и политика. 2001. №8. С. 5.

начальную «различную форму», прослеживая как «постепенно в поведении субъектов... закрепляются наиболее удобные и выгодные им формы», которые «становятся привычными», формируют «правила, которые получают общее признание». «Именно эти правила, делают акцент авторы, и становятся такими нормами, которые признаются государством и в дальнейшем закрепляются им в нормативных правовых актах как общеобязательные»¹³⁴.

В представленной идеалистичной модели речь идет об отношениях, в рамках которых правопослушные субъекты не нарушают прав и законных интересов друг друга, что на практике, а особенно – в рыночной среде, бывает редко. Так, отношения веками формирующиеся и развивающиеся в теневой и «серой» экономике отличаются «удобными и выгодными формами» (иногда выгодными и государству), но в нормальных условиях¹³⁵ их никто не закрепляет в нормах права. Таким образом, далеко не все «ставшие привычными» и даже «получившие общее признание» правила, официально закрепляются.

Более того, как обосновано отмечает Е.В. Кирдяшова, «усилиями законодателя (автор не уточняет какого) формирующееся в ходе социальных взаимодействий право может не только деформироваться, но и разрушаться»¹³⁶. Примечательно, что цитируемый автор делает акцент не на совершенствовании, т.е. улучшении, а на «деформации» и/или разрушении и для этого есть основания. Так, именно о деформациях писали многие авторы, обсуждая в 2018–2019 гг. принципы кассационной реформы (создание восьми кассационных судов, реализующих принцип сплошной кассации)¹³⁷.

Дифференцируем правообразование и правотворчество.

¹³⁴ Корнев А.В., Богмацера Э.В. Указ. соч.

¹³⁵ В условиях санкционного давления Правительство РФ пошло на меры, ранее относимые к теневым и серым отношениям, разрешив параллельный импорт (Постановление Правительства РФ от 29.03.2022 № 506), введя принудительные лицензии, частично разрешив использовать определенную интеллектуальную собственность без согласия правообладателя (Постановление правительства РФ №947 от 4 июня 2022).

¹³⁶ Кирдяшова Е.В. Указ. соч. С. 119.

¹³⁷ Головки Л.В. Институт «сплошной кассации в уголовном процессе: позитивная инновация или очередная деформация? // Закон. 2021. №7. С. 32–43.

1. По хронологии норма права формируется неопределенно долго, не совпадая с доктринальной разработкой и официальной процедурой прохождения нормативного акта по стадиям разработки, обсуждения и принятия (правотворчества).

2. По объему правообразование существенно объемнее и глубже правотворчества, которое поглощает в виде финальной стадии.

3. По структуре правообразование многообразно и не формализовано, включая сами социальные связи, их осознание, анализ, признание потребности в правовом регулировании. Оно существует и проявляется в социальных и правовых доктринах, правосознании, тогда как правотворчество – строго в рамках закрепленных законодательных процедур.

Рассматриваемое в настоящем параграфе понятие правообразования в целом пассивно эволюционировало в российской юридической науке. На рубеже 1990–2000-х годов оно понималось как «перевод объективных законов общественного развития на язык решений, нормативов, предписаний, впоследствии облеченных в установленную юридическую форму». Признавались длительность процесса формирования правовых норм, а также взаимодействие «объективных и субъективных факторов общественного развития, обуславливающих право»¹³⁸. Схожие определения правообразованию даются и сегодня¹³⁹. Возможно лишь под влиянием экономической неопределенности большее внимание уделяется влиянию экономического фактора. Здесь прослеживается эволюция от признания экономического детерминизма («право, в конечном счете, обусловлено экономикой»¹⁴⁰, до его критики, обусловленной во-первых, тем, что «ответ на этот вопрос довольно сильно «размыт»¹⁴¹, а во-вторых, политэкономической констатацией того, что

¹³⁸ Ленчик В.А. Правотворчество в Российской Федерации // Актуальные вопросы российской государственности: Труды Акад. управления. М., 2001. С. 59.

¹³⁹ Шахмурзов М.Х. Правообразование, правотворчество, нормотворчество: соотношение понятий и их сущность // Традиции и новации в системе современного российского права. Сб. XVII Международной научно-практической конференции. 2018. С. 39–40.

¹⁴⁰ Теория государства и права / под ред. М.Н. Марченко. М., 1997. С. 33.

¹⁴¹ Калинин А.Ю., Сергеева Н.В. Особенности влияния экономики на процессы правообразования в России // Вестник Государственного социально-гуманитарного университета. 2020. №2 (38). С. 19–23.

«признать дефакто, неприкосновенность частной собственности правящий политический класс современной России не в состоянии». Отсюда следует вполне обоснованный вывод о том, что «многие реальные общественные отношения, не получившие своего официального правового оформления, выражают себя в форме теневого права в рамках негативного типа правообразования». Социологические данные демонстрировали гипертрофию этого явления как 20 лет назад¹⁴², так и сегодня¹⁴³.

А.Ю. Калинин и С.И. Кириллов, рассуждая о «различных типах «изъянов в праве», считают таковыми «ошибки, появившиеся еще на концептуальной стадии правообразования». Авторы выделяют три типа таких «ошибок»: концептуальные, доктринальные, гносеологические ошибки¹⁴⁴ и далее переходят к анализу «дефектов права», «дефектов правотворчества» и «правотворческих ошибок», ссылаясь на В.М. Сырых и В.М. Баранова¹⁴⁵. Таким образом, обозначенная концепция «ошибок» правообразования развития не получила и не могла получить, ввиду того, что субъектам правообразования: обществу, ученым вряд ли присущи «ошибки», по крайней мере, в том значении, которое вкладывает автор. Другое дело, что на «концептуальной стадии» правообразования могут идти дискуссии, высказываться разные, в том числе противоположные позиции, что ни в коей мере нельзя считать «ошибками».

В российской традиции, правообразование занимало века, а анализирующее его правотворчество – десятилетия. Российские реформы и законы, всегда готовились, как отметил И.А. Чуднов, без

¹⁴² Клямкин И., Тимофеев Л. Теневая Россия. М., 2000; Калинин А.Ю., Сергеева Н.В. Указ. соч.

¹⁴³ Муратова А.В. Анализ влияния теневого сектора на динамику ВВП // Инновационные научные исследования – 2022. Сб. статей. Пенза, 2022. С. 64–67; Долотова Д.В. Теневая занятость в Российской Федерации и ее причины // Modern Science. 2022. № 6–3. С. 154–157.

¹⁴⁴ Калинин А.Ю., Кириллов С.И. Дефекты правообразования с позиций структурно-функционального подхода // Вестник Московского университета МВД России. 2012. №5. С. 22–30.

¹⁴⁵ Сырых В.М., Баранов В.М. Законотворческие ошибки понятие и типология // Законотворческая техника современной России: состояние проблемы, совершенствование / под ред. В.М. Баранова. Т. 1. Н. Новгород. 2001. С. 384–395.

суеты и излишней спешки, давая десятилетия планируемому преобразованиям «созреть», а чаще всего и заметно «перезреть»¹⁴⁶. Как показывает исторический опыт, таким образом принимались меры, «частью нерешительные», «частью решительные только для некоторых местностей» или «по требованию особенных обстоятельств» или «в виде опыта»¹⁴⁷. Традиционно ограничиваясь «частью», эти «меры», как правило, лишь усугубляли проблему.

Иные процессы, но со схожими признаками и результатами, мы наблюдаем сегодня. На фоне повсеместно констатируемой так называемой законодательной инфляции, отмечается «снижение стабильности правового регулирования», которое производно от «высокой правотворческой активности российского законодателя». В числе причин такого рода «инфляции» называются «отсутствие действенных юридических барьеров для законотворческой активности», «стремление законодателя к перманентному улучшению... законодательства», «радикальное сокращение периода стабильности законодательства»¹⁴⁸. Мы не видим здесь анализа состояния (прогноза развития) общественных отношений. Таким образом, процесс правообразования проходит без них, в «упрощённом», государственном варианте. При этом «высокая активность законодателя» развивается сама по себе, не коррелируя с обществом и отношениями в нём развивающимися.

В результате проведенных исследований в сфере правообразования можно сделать следующие выводы

1. Правообразование – это длительный, неопределенный во времени, часто спонтанный процесс формирования общественных отношений, проистекающий под действием правообразующих факторов. Его можно рассматривать и как непрерывный динамический процесс развития общественных отношений, при этом часто появляются проблемы несоответствия общественных отношений пра-

¹⁴⁶ Чуднов И.А. Денежная реформа 1947 г. М.: Росспэн, 2018. С. 35.

¹⁴⁷ Извлечения из Высочайшего Манифеста от 19 февраля 1861 г. // Российское законодательство X–XX вв. В 9 т. Т. 7. Документы крестьянской реформы / отв. ред. О.И. Чистяков. М., 1989. С. 221–223.

¹⁴⁸ Сехин И.В. Законодательная инфляция как кризисная тенденция в праве: на примере книги Вальтера Ляйснера «Кризис закона. Разложение нормативного государства» // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2022. Т. 26. №1. С. 95–111.

вовой системе государства, когда те или иные отношения нуждаются в придании им нормативного порядка функционирования. По структуре правообразование многообразно и не формализовано. Это имеет отношение и к социальным связям, и к их осознанию, анализу и выявлению потребности в правовом регулировании определенных общественных отношений или их групп. Однако, как будет дальше показано по ходу работы, уже с позиций нормативизма, существует тенденция к правовой регламентации и связанной с ней формализации и той или тех предправотворческих стадий формирования нормы права, которые в настоящее время называют правообразованием. Это не означает, что сами общественные отношения станут функционировать в «прокрустовом ложе» регламентов и процедур, или действие правообразующих факторов отменяется. Это означает лишь, что формальное различие в виде урегулирования нормами права лишь правотворческого этапа имеет тенденцию к исчезновению, что заставит ученых рассматривать правотворчество именно в широком его смысле, то есть включая и правообразование.

2. Процессы правообразования могут быть результативными и «холостыми», относительно быстрыми и затяжными. В условиях реалий общественной жизни России процессы правообразования часто проводятся по обратной схеме – «сверху вниз», когда правообразующие факторы и несоответствие общественных отношений правовой системе нарастают «снизу», а управление процессом правообразования идет «сверху». В связи с этим интересной представляется мысль о возрождении института наказа, его попытка принята депутатами фракции ЛДПР в Госдуме, но отклонена.

3. Правообразование в условиях цифрового общества развивается под действием новых правообразующих факторов, свойственных цифровой трансформации – появлению киберпространства, новых киберугроз, криптовалют и пр. Динамика процессов остается прежней, но модель ими образуемая становится новой. Она основана на новых стадиях, описанных в пар. 1.2 работы.

4. Правообразование является не базисом, а скорее «питательной средой» для правотворчества, поэтому строить правотворчество исключительно на мотивах и потребностях правообразования неразумно. Вот почему также правообразование требует рассмотрения не только с позиций социологии права, но и с точки зрения нормативного подхода. Этому имеются, минимум три причины

а) не всякие процессы правообразования завершаются правотворчеством, о чем уже говорилось ранее;

б) не все вызревающие под действием правообразующих факторов общественные отношения требуют нормативного закрепления. Это можно сделать только с желательными для индивида, общества и государства отношениями

в) в условиях незрелости гражданского общества в России неизбежно возникает незрелость и процессов правообразования. Частично об этом говорилось уже в п. 2. Сейчас же добавим, что это приводит к «управлению сверху» основными правообразовательными процессами. Законодателю необходимо все время восполнять эту «незрелость», принимая законы, моделируя складывающиеся общественные отношения «на опережение».

5. Все сказанное выше обуславливает необходимость комплексного рассмотрения правообразования и правотворчества как единого механизма, функционирующего диалектически в сторону поглощения части правообразования правотворчеством.

ГЛАВА 2. ПРАВОТВОРЧЕСТВО КАК НОРМАТИВНЫЙ РЕГУЛЯТОР ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

2.1. Определение понятия правотворчества

Законодательство Российской Федерации не даёт понятия правотворчества, не раскрывает юридической сущности правотворческой деятельности. Это обстоятельство создаёт неограниченную возможность научного толкования данной правовой категории. В целях постижения её сущности учёные разработали и продолжают разрабатывать разнообразные авторские подходы в понимании правотворчества и присущих ему признаков, принципов, видов, субъектов, его этапов и т.д. При этом важнейшим моментом данной проблемы продолжает оставаться вопрос: что собой представляет правотворчество, каким должно быть его научное определение? Однако обилие высказанных в юридической литературе определений данного понятия не позволяет пока найти однозначный ответ на поставленный вопрос. В связи с многообразием подходов в понимании правотворчества А.М. Дроздова, констатируя наличие исследовательской проблемы, замечает: «Правотворчество порой рассматривается как способ создания норм права; как форма государственной деятельности; как законотворчество; как нормотворчество; ведомственное нормотворчество и т.д.»¹⁴⁹.

Сложность состоит в том, что правотворчество по своей природе, по функциональному назначению и охвату разнообразия деятельности, связанной с выработкой норм права, является комплексным правовым явлением и уяснить его сущность возможно лишь с учётом всех его основных качественных показателей. Как справедливо пишет С.В. Синюков, правотворчество – многоаспектный институт современного правового регулирования, который имеет сложную разнородную организацию, включающую элементы правообразования, нормообразования, законотворчества,

¹⁴⁹ Дроздова А.М. Процесс правообразования: правотворчество, законотворчество, нормотворчество // Юридическая мысль. 2015. №4 (90). С. 25.

правореализации, правосознания, анализ которых в данном контексте предполагает применение системного подхода¹⁵⁰. Другими словами, содержание понятия правотворчества возможно уяснить только путём познания сущности всех признаков, входящих в его комплекс.

Учитывая эти обстоятельства, М.А. Матвеева обоснованно указывает на «необходимость обобщения накопленных научных знаний в этой сфере, систематизации теоретических представлений о правотворчестве как одном из самых сложных социально-правовых процессов»¹⁵¹.

Между тем в доктрине пока нет определённости, какие именно свойства правотворчества следует брать за основу при выработке его определения. Признавая комплексный, сложный характер рассматриваемого феномена, многие авторы исходят из одного присущего ему качества, что заведомо ведёт к сужению понимания его правовой природы, исключает возможность единообразного толкования, не даёт точных критериев для ограничения от смежных с ним понятий, таких как правообразование, нормотворчество и др.

Нередко для раскрытия содержания правотворчества используется семантический подход путём буквального толкования данного термина. Так, И.Е. Ситникова пишет: «Понятие «правотворчество» состоит из двух взаимосвязанных слов «право» и «творчество», т.е. данное понятие означает в широком смысле «творение» или создание права»¹⁵². Аналогичное мнение высказали О.А. Фомичёва и Д.В. Пахомова¹⁵³, А.С. Борисов и П.А. Меркулов¹⁵⁴ и некоторые другие авторы научных публикаций.

¹⁵⁰ Синюков С.В. Механизм правотворчества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 8.

¹⁵¹ Матвеева М.А. Теория правотворчества: методологические и концептуальные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 54.

¹⁵² Ситникова И.Е. Политический плюрализм и правотворчество в современном российском государстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2010. С. 8.

¹⁵³ Фомичева О.А., Пахомова Д.В. К вопросу о содержании понятия и видовой классификации современного правотворчества // Вестник Московской финансовой академии, филиал в г. Орске.

¹⁵⁴ Борисов А.С., Меркулов П.А. Некоторые проблемы современного правотворчества в России // Социум и власть. 2015. №3 (53). С. 66.

Такой подход определения правовой сущности правотворчества позволяет уяснить только этимологию термина, но не действительный смысл, заложенный в его функциональном, регулятивном предназначении. Правотворчество – сложное, комплексное правовое явление, которое можно уяснить, оценивая его юридическую природу с учётом всех присущих ему качеств, включая, конечно, и его этимологические показатели. Поэтому следует признать, что данный путь определения понятия правотворчества объективно не может дать положительный результат.

Как справедливо отмечает А.М. Дроздова, «нельзя однозначно подходить к пониманию такого сложного и многогранного явления, как правотворческая деятельность, которая несомненно включает ряд важных, значительных, но достаточно самостоятельных процессов: разработки концепции, подготовки проекта любого нормативного акта, изучение исторической необходимости или потребности в создании данного акта с целью правового регулирования определённых групп общественных отношений, определения сферы действия планируемого к принятию закона, постановления, указа»¹⁵⁵.

В юридической литературе правотворчество чаще всего определяется как последний этап правообразования, завершающего процесс создания правовой нормы¹⁵⁶. Так, В.В. Трофимов, анализируя и критикуя качество российского правотворчества, прямо указывает, что оно следует за преобразованием¹⁵⁷.

Аргументируется такой подход тем, что указанный этап во всех случаях является юридически определённым, детально прописанным на уровне различных правовых норм (Конституция, регламенты и т.д.). Из этого делается вывод, что под правотворчеством

¹⁵⁵ Дроздова А.М. Процесс правообразования: правотворчество, законотворчество, нормотворчество // Юридическая мысль. 2015. №4 (90). С. 26.

¹⁵⁶ См. например: Ширяев Ю.Е. Современное понятие и сущность правотворчества и законотворчества // Человеческий капитал. 2012. №3 (39). С. 86.

¹⁵⁷ Трофимов В.В. Правотворческая экспертология как элемент системы научных оснований правотворческой политики: проблема применения юридических знаний в практической плоскости // Юридическая техника. 2022. №16. Рр. 201–209.

следует понимать последний этап правообразования, охватывающий своим понятием юридически фиксированный процесс создания, изменения и прекращения действия правовых предписаний¹⁵⁸.

Одним из движущих факторов правотворчества также является правовой интерес, как справедливо указывает Е.В. Пономаренко: «Для многовековых традиций российской культуры правовой интерес человека может быть рассмотрен как духовный, одухотворенный и благопреобразованный. В данном контексте человек становится таковым, приобретая право на самого себя, свою телесность и духовность не только через атрибут власти и собственности, но и благодаря нравственности, добросовестности, справедливости, добродетели, культуре, праву и т. д. Проблема изучения общечеловеческого назначения правового интереса стала очевидной. Формирование правового интереса в праве как интеллектуальных представлений человека о том, как по назначению использовать духовно-нравственные блага, становится не только предметом научных споров, но и постепенно входит в научный оборот»¹⁵⁹.

Правотворчество как рациональную деятельность по формулировке и закреплению в источнике права правила поведения общего характера, характеризует Ю.И. Гревцов. Автор констатирует здесь деятельность уполномоченных субъектов права, дифференциацию в зависимости от предмета и субъекта правотворчества. При этом правотворчество это не только «конструирование, творение норм права», а также и аналитика, т.е. «умственная деятельность юристов, судей по отысканию и формулированию общей нормы — правила поведения, в том числе и нередко за счет обобщения явлений практики». В результате правотворчества возникает не просто норма права, а источник права – нормативно-правовой акт, судебный прецедент, юридическая доктрина¹⁶⁰.

Такой подход в понимании правотворчества, когда оно фактически отождествляется с процессом юридизации проекта правовой

¹⁵⁸ Ширияев Ю.Е. Там же.

¹⁵⁹ См.: Пономаренко Е.В. Место и роль правопознания в механизме правового регулирования // Механизм правового регулирования: история и современность. V Алексеевские чтения. Уральский государственный юридический университет. 2019. С. 123–129.

¹⁶⁰ Гревцов Ю.И. Формы правообразования и юридическая техника // Юридическая техника. 2012. №6. С. 22–27.

нормы, тоже не решает проблему установления сущности данного правового института по следующим причинам.

1. Весь процесс выработки норм права законодательством не урегулирован. Это относится прежде всего, к подготовительному этапу на котором формируются концепция, проект будущей нормы права. За ним следует уже урегулированный законом этап придания проекту нормы права юридической силы. Существует потребность нормативного закрепления в том числе и первого этапа¹⁶¹.

2. Критерий, по которому сторонники данного подхода разделили единый процесс правового регулирования общественных отношений путём создания, изменения и отмены правовых предписаний для удовлетворения меняющихся потребностей этих отношений, не является уникальным. Под воздействием объективной необходимости повышения качества издаваемых нормативных правовых актов будет изменяться и указанный правовой критерий (постепенно распространится на всю сферу правотворческой деятельности, поскольку она будет носить нормативный характер). В конечном счёте он потеряет смысл, так как весь процесс выработки норм права получит нормативное закрепление. Это исключает возможность рассматривать правотворчество как заключительный этап правообразования, мотивируя тем, что он имеет нормативное закрепление.

3. Невозможно уяснить сущность правотворчества путём сопоставления его с правообразованием. Вывод о том, что правотворчество – заключительная часть правообразования, даже если допустить истинность такого утверждения, не раскрывает юридическую природу рассматриваемого правового института. Такой вывод показывает лишь место правотворчества в системе правообразования.

Таким образом, анализ определения правотворчества как заключительного этапа правообразования позволяет сделать следующие выводы:

1) правотворчество не является заключительным этапом правообразования, поскольку такое утверждение не основано на уни-

¹⁶¹ Дерхо Д.С. К вопросу о необходимости нормативной регламентации предварительного конституционного правотворчества // Апробация. 2015. №8 (33). С. 28

кальном критерии. Уникальный – значит данный критерий не должен изменять свои параметры под воздействием внешних объективных факторов, то есть быть стабильным, неизменяемым. В настоящее время правотворческий процесс имеет нормативное закрепление в основном на этапе юридизации проекта нормы права, но в перспективе (и это показывает тенденция формирования норм права) совершенно очевидно, что и предварительный этап «творения» нормативных предписаний будет урегулирован законом;

2) сам по себе избранный подход постижения сущности правотворчества не может дать его определения, ибо он раскрывает соотношение правотворчества и правообразования, но не раскрывает юридической природы правотворческой деятельности;

3) недопустимо отождествлять правотворчество с процессом юридизации норм права, поскольку в результате правотворчества вырабатываются нормы права, регулирующие общественные отношения, тогда как порядок придания норме права юридической силы – всего лишь процедура введения её в официальный оборот. В связи с этим М.А. Матвеева пишет: «Если следовать буквальному толкованию термина «правотворчество», то отражаемая им деятельность направлена на сотворение общеобязательных правил поведения (содержания права), организованных в правовые нормы со всеми его структурными элементами – гипотезой, диспозицией и санкцией (внутренняя форма права) и выраженных во вне в законах, судебных прецедентах, договорах нормативного содержания и т.д., то есть – на создание права как целостного общественного явления. Поэтому неправомочно интерпретировать эту категорию как процедуру издания нормативных правовых актов»¹⁶².

В юридической литературе основным подходом в понимании правотворчества следует признать точку зрения большинства авторов, которые определяют его как сложную правовую категорию, учитывая два и более качества, которые ему присущи. Так, А.В. Малько пишет: «Правотворчество – это деятельность прежде всего государственных органов по принятию, изменению и отмене

¹⁶² Матвеева М.А. Теория правотворчества: методологические и концептуальные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 168.

юридических норм»¹⁶³. Л.П. Рассказов: «Правотворчество – деятельность субъектов, наделённых нормотворческой компетенцией по созданию, изменению или отмене юридических норм»¹⁶⁴. М.Н. Марченко: «Правотворчество представляет собой одну из важнейших сторон деятельности государства, имеющую своей непосредственной целью формирование правовых норм, их изменение, отмену или дополнение»¹⁶⁵. К числу учёных, рассматривающих правотворчество в широком смысле относятся: М.Ю. Спириин¹⁶⁶, В.Ю. Войнович¹⁶⁷, Н.А. Власенко¹⁶⁸, А.С. Шабуров¹⁶⁹ и др.

Многие сторонники этого подхода понятие правотворчества определяют более конкретно, с указанием обстоятельств, которые характеризуют правотворческую деятельность. Например, В.М. Шамаров пишет: «Правотворчество – это организационная и процессуальная (процедурная) деятельность субъектов, наделённых правотворческой компетенцией, по принятию, изменению и отмене юридических норм на основе принципов правотворчества и с использованием приёмов и механизмов юридической техники»¹⁷⁰. Н.Н. Черногор и М.В. Залоило: «В узком смысле под правотворчеством принято понимать деятельность компетентных органов власти (государственных, муниципальных и др.), организаций, граждан по разработке и принятию, изменению, отмене нормативных правовых актов. Широкое понимание правотворчества включает в

¹⁶³ Малько А.В. Теория государства и права. М., 1999. С. 144.

¹⁶⁴ Рассказов Л.П. Теория государства и права. М., 2015. С. 328.

¹⁶⁵ Теория государства и права. Ч. 2. Теория права / под ред. М.Н. Марченко. М., 2011. С. 336

¹⁶⁶ Спириин М.Ю. Указ. соч.

¹⁶⁷ Войнович В.Ю. Теоретические подходы к пониманию правотворчества // Актуальные проблемы истории, политики и права: сборник статей VI Всероссийской научно-практической конференции. Пензенский государственный университет. 2018. С. 98–103.

¹⁶⁸ Власенко Н.А. Теория государства и права: учебное пособие. М., 2011

¹⁶⁹ Шабуров А.С. Муниципальное правотворчество в системе правового регулирования // Механизм правового регулирования: история и современность. V Алексеевские чтения / отв. ред. В.Д. Перевалов. Екатеринбург? 2019. С. 88–98.

¹⁷⁰ Шамаров В.А. К вопросу о содержании понятий «правообразование», «правотворчество», «правосозидание» и классификация их признаков // Консультант Плюс.

себя также процесс познания и оценки правовых потребностей общества и государства и создание в соответствии с выявленными потребностями новых нормативных правовых актов, изменение и отмену действующих. По существу, представители широкого подхода к правотворчеству отождествляют его с правообразованием – естественно-историческим процессом формирования права, включающим в себя не только собственно правотворческую, но и весь предшествующий ему подготовительный процесс формирования права»¹⁷¹. А.С. Борисов и П.А. Меркулов: «Правотворчество – выражающая волю народа или политических сил, находящихся у власти, осуществляемая специально уполномоченными субъектами, в определённых процессуальных формах законодательно урегулированная деятельность по созданию, изменению и отмене правовых норм»¹⁷² и т.д.

Указанный подход понимания правотворчества разделяют многие другие учёные и практические работники (в той или иной его интерпретации). При этом одни авторы рассматривают правотворчество в узком смысле (как заключительный этап правообразования)¹⁷³, другие в широком (как единый процесс, объединяющий подготовительный и заключительный этапы создания нормы права, что позволило отдельным учёным указать на тождественность, в таком случае, понятий правотворчества и правообразования).

Данный подход определения правотворчества действительно отражает такие важнейшие его качества, как формирование норм права, придание им юридической силы, а также изменение, дополнение и отмену правовых предписаний. Называются также субъекты правотворческой деятельности. Всё это отражает реальную функцию правотворчества – выработка норм права, формирование гармоничной правовой системы России.

¹⁷¹ Цитировано по работе: Анохин Ю.В. Правообразование и правотворчество в теоретико-правовой науке // Научный Вестник Омской Академии МВД России. 2022. Т. 28. №1 (84). С. 36.

¹⁷² Борисов А.С., Меркулов П.А. Некоторые проблемы современного правотворчества в России // Социум и власть. 2015. №3 (53). С. 66.

¹⁷³ Радько Т.Н. Актуальные проблемы права: учебник для магистров. М., 2014. С. 275.

Обратим внимание на то, что целью правотворчества является не «творение» норм права, а регулирование общественных отношений, нуждающихся в переводе их на нормативное функционирование. Такая точка зрения сформировалась ещё в советское время. Учёные того периода считали, что правотворчество – это деятельность государства (его органов) по выявлению потребностей в нормативном правовом регулировании общественных отношений и созданию в соответствии с этим новых правовых норм, замене и отмене действующих¹⁷⁴. Аналогичного мнения придерживаются и многие современные специалисты в области теории права¹⁷⁵. М.Ю. Осипов указывает о наличии прямой связи между правотворчеством и правовым регулированием, «поскольку последнее осуществляется на основе норм права, являющихся результатом правотворчества; в свою же очередь правотворчество является объектом правового регулирования, и, в свою очередь предполагает наличие правотворчества. Тем самым обнаруживается существование цикла: правотворчество – правовое регулирование, который является динамическим и развивающимся во времени»¹⁷⁶. Средством достижения указанной цели и являются выработанные в установленном порядке юридические нормы. Получается, что правотворчество в рассматриваемом подходе определяется однобоко, исходя из особенностей образования норм права, которые являются одним из средств регулирования общественных отношений. Сущность правотворчества, которое выполняет регулятивную роль, определяется без учёта этой его функции, путём указания тех средств, с помощью которых осуществляется такое регулирование. Это иска-

¹⁷⁴ См., например: Научные основы советского правотворчества / отв. ред. Р.О. Халфина. М., 1981. С. 17; Дрейшев Б.В. Правотворчество в советском государственном управлении. М., 1977. С. 29 и др.

¹⁷⁵ См., например: Бабаев В.К. Правотворчество // Общая теория права. Нижний Новгород, 1993. С. 304; Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина. М.: Изд-во МГУ? 1996. С. 240; Дербина А. В. Правосознание как элемент правовой позиции субъекта правотворчества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2011. С. 8 и др.

¹⁷⁶ Осипов М.Ю. Понятие и соотношение правового регулирования и правотворчества. М., 2010. С. 38.

жает истинное назначение правотворчества, создаёт ложное представление о его сущности, не позволяет сформироваться единообразного понимания в науке.

Анализируемый подход, на наш взгляд, имеет и другие изъяны. В нём нет указания на степень взаимосвязанности между различными видами правотворческой деятельности (т.е. не отражена связь между созданием, изменением, дополнением и отменой норм права). По существу, подразумевается эпизодический характер правотворческой деятельности, поскольку некоторые учёные считают, что «правотворчество, как представляется, включает только создание и изменение, но никак не отмену правового предписания»¹⁷⁷. Такое понимание правотворчества обусловлено тем, что авторы данной точки зрения считают наиболее объёмной категорией нормообразование, а правообразование выступает как его составная часть; правотворчество в таком случае является одной из форм нормотворчества и составляющей правообразования¹⁷⁸. Из этого видно, что правотворчество данными авторами рассматривается даже в более узком смысле, чем многими другими учёными. Кроме того, очевидно, что в таком случае правотворчество понимается не как единый государственный механизм правового регулирования общественных отношений с момента перевода на нормативное функционирование и до прекращения их действия. Если исключить из данного механизма какое-либо звено (например, отмену норм права, как предлагается уважаемыми авторами), то правовое регулирование потеряет важнейший способ прекращения действия общественных отношений, регламентация которых стала излишней в силу объективно сложившихся обстоятельств, что противоречит их дальнейшему развитию.

Рассматриваемый подход не учитывает комплексный, многоуровневый характер правотворчества, которое одновременно выполняет две главные функции: регулирует общественные отношения с учётом постоянно меняющихся потребностей и для этого (тоже постоянно) создаёт, изменяет, дополняет или отменяет дей-

¹⁷⁷ Минникес И.В., Парфенова Т.А. Правотворчество: понятийный ряд (теоретико-правовые и конституционно-правовые аспекты) // Академический юридический журнал. 2020. №2 (80). С. 19.

¹⁷⁸ Минникес И.В., Парфенова Т.А. Там же.

ствующие нормы права. Вся указанная деятельность уполномоченных субъектов правотворчества осуществляется на различных уровнях правового регулирования, различной значимости общественных отношений, в различных формах и в различных установленных законом объёмах и границах.

Таким образом, указанный подход в понимании правотворчества учитывает только одну его функциональную особенность – создание, изменение, дополнение и отмену норм права, а другая, представляющая его цель, – регулирование общественных отношений, – остаётся вне поля зрения учёных. Неудачным является и то, что основанием для такого определения понятия правотворчества послужило средство правового регулирования, а не его цель. Такая интерпретация данного понятия акцентирует внимание на деятельности субъектов правотворчества по выработке норм права, хотя фактически указанная деятельность направлена в первую очередь на урегулирование возникших потребностей общественных отношений в нормативном закреплении. Именно для решения этой задачи и создаются нормы права, которые являются средством её достижения. В научном определении понятия правотворчества должна быть отражена прежде всего его цель, учитывая, что «основная функция правотворчества – это регулирование общественных отношений, профилактика отрицательного поведения, поощрение положительного»¹⁷⁹.

По нашему мнению, правотворчество как сложное, комплексное правовое явление выполняет одновременно несколько функций: основную и второстепенные, дополнительные. Определение его понятия должно вытекать из учёта главной функции, а не второстепенной, которая сама по себе, вне основной функции, значения не имеет. Потому что иначе происходит подмена понятий. Второстепенные качества возводятся в ранг основных, а главные становятся второстепенными или уходят в тень (в нашем случае они вообще в определении понятия правотворчества не учитываются).

В юридической литературе имеются и некоторые иные подходы в понимании и определении правотворчества. Например, С.В. Сивюков пишет: «Правотворчество – это комплексный социальный

¹⁷⁹ Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М., 2015. С. 112.

институт правовой культуры, включающий механизмы научно-философского, социально-психологического, правоприменительного воспроизводства права»¹⁸⁰. Данное определение правотворчества раскрывает его связь с правовой культурой, что не вызывает возражений, но в нём не отражена юридическая природа указанного правового института, не раскрыто его главное юридическое предназначение. М.А. Матвеева считает, что правотворчество «представляет собой современный способ юридической регламентации общественных отношений как созидательный, целенаправленный и планомерно осуществляемый социально-правовой процесс, ставящий необходимым в связи с утверждением прерогатив государственных структур в области создания позитивного права»¹⁸¹. Это определение правотворчества, хотя и отражает главную его сущность (указывается на регулятивное значение при упорядочении общественных отношений), всё же нельзя признать удачным. Оно не основано на понимании правотворчества как сложного, комплексного социально-правового института, который одновременно выполняет несколько разноуровневых функций, направленных на создание, изменение, дополнение и отмену норм права в течение всего периода существования общественных отношений, находящихся под правовым воздействием.

Сложившиеся в юридической науке подходы к пониманию правотворчества имеют как положительные, так и отрицательные стороны.

Положительные:

1) большинство учёных признает комплексный, многоуровневый характер правотворчества, что соответствует действительности. Например, В.М. Шамаров, ссылаясь на С.С. Алексеева пишет: «В теории права рядом учёных правотворчество рассматривается как комплексное понятие, которое состоит из подготовительного этапа, представляющего собой выявление общественной потребности принятия того или иного нормативно-правового акта и именуемого правообразованием, а также этапа организационной и про-

¹⁸⁰ Синюков С.В. Механизм правотворчества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 8.

¹⁸¹ Матвеева М.А. Теория правотворчества: методологические и концептуальные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 67.

цессуальной деятельности субъекта права по принятию, изменению и отмене правового акта, получившего название правотворчество»¹⁸².

М.А. Матвеева также указывает на особенность правотворчества, которая связана с «его весьма сложно-структурной, «двойственной» (материально-процедурной) природой»¹⁸³.

М.Ю. Осипов, рассматривая правотворчество, как сложное, комплексное, правовое явление пишет: «Анализ правотворчества как системы позволяет прийти к выводу, что элементами правотворчества являются субъекты, в том числе субъект правотворческой инициативы, объект и предмет правотворчества, цель правотворчества, принципы правотворчества, основания правотворчества, способы и методы правотворчества, правотворческий механизм»¹⁸⁴. По мнению В.Ю. Войнович, «комплексный характер правотворчества состоит в том, что оно включает в себя законотворчество и нормотворчество»¹⁸⁵. Имеются и другие точки зрения на понимание комплексного характера правотворчества. Но все они основаны на внешних свойствах правотворчества. Однако этого недостаточно для уяснения его юридической природы.

Учёные комплексность правотворчества рассматривают с учётом структуры его образования. Это упрощённый подход, и он не может раскрыть истинную многогранность данного правового института, связанную с выполнением им той уникальной роли, которую он выполняет при формировании общественных отношений в современной России. По нашему мнению, комплексность правотворчества состоит в том, что оно одновременно выполняет не-

¹⁸²Шамаров В.М. К вопросу о содержании понятия «правообразование». «правотворчество», «правосозидание» и классификация их принципов / Консультант Плюс, а также С.С. Алексеев. Теория права. М., 1993. С. 80.

¹⁸³ Матвеева М.А. Теория правотворчества: методологические и концептуальные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 137, 140, 170.

¹⁸⁴ Осипов М.Ю. Понятие и соотношение правового регулирования и правотворчества. М., 2010. С. 30–31.

¹⁸⁵ Войнович В.Ю. Теоретические подходы к пониманию правотворчества // Актуальные проблемы истории, политики и права. Сборник статей VI Всероссийской научно-практической конференции. Пензенский гос. университет. 2018. С. 98–103.

сколько основных и дополнительных функций: а) создает целостную правовую систему страны, включающую в себя гармонизированную нормативную базу на федеральном, региональном, местном и локальном уровнях; б) регулирует общественные отношения с момента возникновения потребностей в их нормативном закреплении путём создания норм права; продолжает регулировать в процессе их действия путём изменения и дополнения норм права; осуществляет отмену норм права, если общественные отношения прекратили функционирование либо отпала необходимость нормативного закрепления; в) создаёт нормы права в соответствии с возникшими потребностями общественных отношений в нормативном закреплении, а также изменяет, дополняет и отменяет нормы права с учётом постоянно изменяющихся потребностей этих отношений под воздействием объективных внешних факторов; г) осуществляет дополнительные функции: устанавливает наличие потребности общественных отношений в правовом регулировании; определяется круг общественных отношений, подлежащих правовому регулированию, и круг субъектов, участвующих в них; вырабатывается концепция правового регулирования и нормы права; создаётся проект нормы права; совершается процесс юридизации нормы права и её обнародование; проводится совершенствование действующей нормы права в ходе реализации. Комплексное многоуровневое понятие правотворчества состоит в том, что оно: а) осуществляется одновременно на федеральном, региональном, местном и локальном уровне; б) участвуют субъекты различной компетенции и различного правового статуса; в) создаются нормы права различной юридической силы и различного масштаба действия; г) функционируют различные механизмы мониторинга действующих норм права на разных уровнях правотворчества; д) предусмотрены законом различные способы совершенствования действующих норм права в процессе их применения субъектами различного статуса.

2) идёт процесс научного осмысления данного правового института, что позволяет углублять знания о его правовой природе;

3) формируется терминологическая база правотворчества;

4) активно разрабатываются различные правовые категории данного института, такие как: правотворческое решение, его юридический состав, качество и эффективность правотворчества, принципы и т.д.;

5) осуществляется научное разграничение правотворчества с другими смежными понятиями, такими как: правообразование, нормотворчество, законодательство и др.;

6) сформировался единый подход в понимании видов правотворчества.

Отрицательные:

1) отсутствует законодательное определение правотворчества, а также других близких ему понятий. Это значительно затрудняет как теорию, так и практику правотворчества, поскольку учёные теоретики толкуют его по-разному и до сих пор не выработали единство по данному вопросу, постольку и практика выработки правотворческих решений достаточно противоречива;

2) учёные зачастую формулируют понятие правотворчества, которое учитывает не весь объём выполняемых им функций, а, как правило, исходят из какой-нибудь одной, которая ему присуща. Это смещает акценты в понимании сущности правотворчества как узаконенного государством способа регулирования общественных отношений путём перевода их на нормативный характер действия. Например, определение правотворчества как заключительного этапа правообразования построено на предположении, что процесс выработки норм права состоит из двух этапов. Первый, предварительный этап, пока не урегулирован законом. Поэтому считали, что это правообразование в рамках чистого «творения» права. Второй этап выработки норм права в пределах придания проекту нормы права юридической силы, который имеет законодательное урегулирование, было принято авторами данного подхода, называть правотворчеством. Но такой подход не даёт ответ на вопрос, что собой представляет правотворчество как правовой институт, какова его природа;

3) некоторые утверждения авторов научных публикаций, связанных с понятием сущности правотворчества, основаны на предположениях, либо на мнениях более авторитетных учёных, которые не скрывали, что их суждения являются предположениями, но

воспринятых как доказанные факты. Например, М.А. Матвеева пишет: «Правотворчество не может выступать интегративной категорией современной юриспруденции. При всей её важности и наличии «творческой» составляющей в её содержании вряд ли она способна претендовать на роль исходной, способной самостоятельно объединять вокруг себя другие правовые категории, не потеряв своего специфического содержания»¹⁸⁶. И.М. Никитюк пишет: «Общеизвестно, что право не тождественно закону, правообразование – правотворчеству, а правотворчество – законотворчеству»¹⁸⁷. Однако многие учёные утверждают, что правообразование и правотворчество являются тождественными понятиями¹⁸⁸. Наличие противоположной точки зрения о соотношении правообразования и правотворчества не смущает автора. Далее он, ссылаясь на мнение А.И. Экимова, который выделил правотворческий период формирования общественных отношений, создавая предпосылку образования права и правотворческого процесса, заключает: «Правообразование представляет собой весь процесс формирования права, который в своём развитии проходит несколько этапов, завершающихся правотворчеством. Правообразование шире, чем правотворчество, поэтому правотворчество не тождественно правообразованию»¹⁸⁹. Из этого видно, что понятие правотворчества и понятия других близких ему правовых институтов иногда определяются на основании предположений, чьих-то мнений, ошибочных выводах, но не на реальных функциях, которые они выполняют!

4) расширительное толкование некоторых процессов, связанных с правотворчеством, когда частный случай преподносится как общее правило. Например, многие авторы указывают, что будущие нормы права первоначально возникают в социуме как правила поведения сформировавшихся новых общественных отношений. В дальнейшем они закрепляются государством в виде норм права.

¹⁸⁶ Матвеева М.А. Указ. соч. С. 166.

¹⁸⁷ Никитюк И.М. Правообразование и правотворчество: анализ определения соотношения // Вестник Воронежского института ФСИН. 2018. №3. С. 187.

¹⁸⁸ Анохин Ю.М. Правообразование и правотворчество в теоретико-правовой науке // Научный вестник Омской Академии МВД России. 2022. №1 (84). С. 36.

¹⁸⁹ Никитюк И.М. Указ. соч. С. 187.

Так, С.М. Никитюк пишет: «При динамичном развитии общества формируются новые отношения, впоследствии закрепляются в наиболее выгодные и комфортные им формы. Варианты поведения входят в привычный оборот, образуя правовую «привычку», формируются правила поведения, которые получают общее признание. Они постепенно образуют такого рода нормы, которые одобряет государственная законодательная политика. Данные нормы закрепляются в нормативно-правовых актах как государственное волеизъявление и образуют категорию «общеобязательных»¹⁹⁰. Подобную точку зрения на процесс объективизации норм права высказали А.А. Соколова¹⁹¹, Н.А. Придворов и В.В. Трофимов¹⁹² и др. Следует согласиться, что такие процессы протекают и некоторая часть сформировавшихся правил поведения в социуме (но не норм права) может быть закреплена государством в качестве общеобязательных, то есть фактически узаконить их функционирование. Но это частный случай, а не общее правило. В современных условиях возникновение норм права в подавляющем большинстве случаев обусловлено другими факторами: требованием Конституции, законодательства и подзаконных нормативных правовых актов РФ о необходимости правового регулирования тех или иных общественных отношений; положениями норм международных правовых актов, которые признает Российская Федерация; достижениями в области науки, техники, медицины и т.д. Например, создание технологии по пересадке человеческих органов, создание новых источников повышенной опасности (технических устройств, химических веществ, медицинских препаратов и пр.) обуславливает необходимость незамедлительной правовой регламентации деятельности по указанным направлениям, поскольку иное может повлечь серьёзные общественно опасные последствия. Нормы публичного права также формируются в императивном порядке и не могут возникать самопроизвольно;

¹⁹⁰ Никитюк И.М. Правообразование и правотворчество: анализ определений, соотношение // Вестник Воронежского института ФСИН. 2018. №3. С. 189.

¹⁹¹ Соколова А.А. Социальные аспекты понятия «правообразования» // Государство и право. 2004. №7. С. 79.

¹⁹² Придворов Н.А., Трофимов В.В. Правообразование и правообразующие факторы в праве. Монография. М., 2014. С. 135–142.

5) сложившееся в теории правотворчества признание комплексного характера правотворчества не учитывает истинного масштаба и разнообразия образующих его компонентов. Учёные пока в основном указывают в своих публикациях на структурные признаки, формирующие сложный, комплексный характер правотворчества. Но имеется множество и других не менее важных показателей, которые определяют его многогранность. Комплексный характер правотворчества можно классифицировать по следующим основаниям:

1. По функциональному назначению:

а) регулирует общественные отношения и формирует правовую систему;

б) создаёт новые формы права, изменяет, дополняет, отменяет действующие;

в) осуществляется в установленных законом процессуальных формах;

2. По структурному содержанию:

а) имеет различные уровни правового регулирования: федеральное, региональное, муниципальное (местное), локальное;

б) осуществляется поэтапно, как единый цикл логически взаимосвязанных действий, направленный на выработку норм права и формирование целостной правовой системы страны;

в) включает в себя основные (главные) функции и дополнительные; основные функции связаны с достижением конечных целей правотворчества, тогда как дополнительные способствуют решению этой задачи на определённом этапе правотворческой деятельности.

3. По субъектам:

а) осуществление правотворческих функций субъектами различного статуса и компетенции по созданию новых норм права, изменению, дополнению и отмене действующих;

б) осуществление корректировки действующих норм права путём признания их недействующими Конституционным Судом РФ и путём толкования норм права, которые сформулированы недостаточно чётко Верховным Судом РФ.

4. По видам правотворческих решений:

а) законотворчество РФ и её субъектов;

б) подзаконное правотворчество, которое включает в себя создание норм права Президента и Правительства РФ, различными ведомствами и министерствами Российской Федерации, а также подзаконное правотворчество субъектов Федерации;

в) муниципальное (местное);

г) локальное;

д) судебное.

5. По социальному назначению:

а) в сфере государственного строительства;

б) в области экономической политики государства;

в) для решения экологической стабильности;

г) для поддержания установленного Конституцией РФ уровня жизни граждан России и т.д.

6. По отраслям права;

7. По целевому назначению:

а) правотворчество, направленное на первичное урегулирование общественных отношений;

б) правотворчество, связанное с корректировкой действующих норм права путём их изменения, дополнения или отмены.

Комплексный характер правотворчества проявляется и во многих других измерениях. Поэтому вряд ли можно считать удачным такой подход в его понимании, когда учитываются только структурные показатели, свидетельствующие о комплексном характере правотворчества;

б) главный недостаток представленных в юридической литературе подходов в понимании сущности правотворчества состоит в том, что они не основаны на истинном знании данного правового института (его структуры, функциональных особенностей, признаков, объёма, видов деятельности и т.д.). Практически все авторские подходы не отражают в полной мере комплексный, многоуровневый, сложный характер правотворчества. Более того, иногда пытаются уяснить сущность правотворчества понимая его в «узком смысле», что приводит к схоластическим спорам о его соотношении с правообразованием. Тем самым единый правотворческий процесс, как метод правового регулирования общественных отношений с помощью норм права на всех уровнях их функционирования, разделяется на предварительный этап (правообразование) и за-

ключительный этап, урегулированный законодательством, который признаётся правотворчеством. Это вводит в заблуждение учёных. Такое разделение не имеет убедительной аргументации, кроме того, что «правообразование – это процесс от возникновения потребности в правовом регулировании к первоначальному зарождению норм права в недрах общественных отношений и до их закрепления в законе»¹⁹³. То есть здесь указывается не на объективный критерий, который предполагает обязательное выделение этапа правообразования, а субъективное (произвольное) понимание этого процесса конкретными учёными. Не является убедительным и указание на то, что «правообразование – это двигатель правотворчества, без него право было бы статичной, застывшей, не обновляющейся системой»¹⁹⁴. Этот вывод основан на предположении, что правотворчество – заключительная фаза правообразования, которая протекает в установленных законом процедурах, то есть является стадией юридизации проектов норм права. Конечно, при таком подходе понимания правотворчества указанный вывод логически обоснован. Но, как было показано выше, правотворчество не является заключительной фазой правообразования, поскольку процесс придания норме права (заключительная часть правообразования) не регулирует общественные отношения. Такую функцию выполняет правотворчество, которое вопреки всем попыткам сторонников данного подхода исключить его из процесса формирования норм права на предварительном этапе, всё же активно участвует в нём. Исходя из этой многогранной роли, которую фактически выполняет правотворчество, для определения его сущности, необходимо разработать концепцию такого подхода, который будет учитывать важнейшие компоненты этого правового института, то есть рассматривать в самом широком смысле как комплексный, многоуровневый институт.

Таким образом, анализ достоинств и недостатков сложившихся подходов в понимании сущности правотворчества позволяет сделать следующие выводы:

¹⁹³ Радько Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А. Теория государства и права. Учебник для бакалавров. М., 2013. С. 201.

¹⁹⁴ Радько Т.Н. Актуальные проблемы права. Учебник для магистров. М., 2014. С. 275.

1. Правотворчество пока не рассматривается в юридической науке как единый уникальный и непрерывный способ регулирования общественных отношений на всех уровнях их функционирования различными уполномоченными законом субъектами различной компетенции и различного статуса на федеральном, региональном, местном и локальном уровнях.

2. Для познания сущности правотворчества необходимо уяснить его признаки, структуру, функции, объём и границы действия, его материальное и процессуальное значение и т.д.

3. Правотворчество как единый государственный способ правового регулирования общественных отношений обуславливает возможность их постоянной корректировки с учётом постоянно изменяющихся потребностей под воздействием внешних и внутренних факторов весь период их функционирования.

4. Научные подходы понимания правотворчества пока не позволяют прийти к общему знаменателю и тем самым представить общепризнанное определение данного правового института.

Классификация заявленных подходов определения сущности правотворчества позволяет выявить тенденции развития научной мысли по данной проблеме.

Феномен российского правотворчества рассматривается учеными в двух смыслах: узком и широком. Правотворчество в узком смысле понимается как заключительный этап правообразования, когда проект нормы права приобретает юридическую силу и который имеет нормативное закрепление на уровне Конституции РФ, регламентов и других правовых актов. Данный подход, как было показано в этой работе, не раскрывает юридической природы правотворчества. Поэтому все построенные на нём выводы не являются достоверными.

В широком смысле правотворчество понимается как процесс правообразования с момента возникновения потребности общественных отношений в нормативном закреплении и до их перевода на правовой режим функционирования, то есть до выработки конкретных норм права и придания им юридической силы. При этом подходе учёные различают два этапа формирования норм права: 1) предварительный, когда выявляется потребность правового регулирования, разрабатывается концепция нормы права, а также её

проект и который пока слабо урегулировать законодательно; 2) заключительный, который имеет правовую регламентацию и в ходе которого проект нормы права приобретает юридическую силу, то есть становится общеобязательной нормой. Некоторые учёные считают, что при широком подходе выработка норм права осуществляется в три этапа. Так, В.М. Шамаров указывает, что наряду с двумя названными этапами имеется и третий – этап вступления акта в юридическую силу¹⁹⁵. Однако данное предложение недостаточно обосновано. По Конституции РФ норма права, принятая соответствующим субъектом в установленном порядке не считается действующей, пока не будет обнародована. Поэтому принятие проекта нормы права в качестве юридической нормы и последующее её обнародование являются единым процессом её юридизации. М.А. Матвеева, обобщая мнения учёных, формулируют четыре этапа формирования и обновления права:

1) обнаружение юридического мотива относительно необходимости в упорядочении со стороны государства данной сферы общественной жизни, сформированного под воздействием тех или иных природных, материальных, духовных факторов, обусловленных исторически назревшими социальными потребностями и интересами;

2) формирование под его влиянием согласованной воли различных общественных институтов гражданского общества с целью последующего возведения её в нормативный, всеобщий ранг, придание ей обязательного характера;

3) придание этой согласованной воле юридической формы посредством создания официальных источников со стороны уполномоченных на то субъектов.

4) публичное обнародование (опубликование) правового правотворческого решения для всеобщего ознакомления¹⁹⁶.

К перечисленным выше четырём этапам она предлагает «ещё один, начальный этап – этап становления и вызревания правообразующих факторов, без которых формирование права в широком

¹⁹⁵ Шамаров В.М. К вопросу о содержании понятия «правообразование». «правотворчество», «правосозидание» и классификация их принципов // Консультант Плюс.

¹⁹⁶ Матвеева М.А. Указ. соч. С. 82–83.

смысле не может быть полностью осмыслено в рамках теории правотворчества»¹⁹⁷.

Не вдаваясь в подробный анализ достоинств и недостатков предложенных этапов формирования норм права, всё же надо заметить следующее. Из предложенной схемы поэтапной выработки норм права непонятна сама идея необходимости именно в таком разделении данного процесса. Итогом деятельности на каждом этапе должен наступить такой результат, который обуславливает необходимость осуществления последующего. Если рассматривать правотворчество как единый процесс, направленный не только на выработку норм права, но и на создание цельной, непротиворечивой правовой системы страны. Это значит, что в основе такого понимания правотворчества лежит один подход, либо даже несколько согласованных между собой общим пониманием данного правового института. В данном случае собраны мнения учёных, которые не отражают единство в понимании правотворчества и, следовательно, сформировать единый логический и функционально взаимосвязанный ряд этапов деятельности по регулированию общественных отношений путем создания, изменения, дополнения и отмены норм права невозможно.

Непонятно также и то какой субъект (или субъекты) будут осуществлять деятельность, направленную на достижение общей цели – выработки нормы права для регулирования проблемных общественных отношений. Очевидно, что, например, на втором этапе предложенной схемы должен быть выработан проект будущей нормы права, а «согласование воли» происходит в Государственной Думе РФ в процессе придания ему юридической силы, то есть на третьем этапе. Но по данной схеме такое согласование должно произойти на втором этапе. Поэтому остаётся непонятным в чём состоит общая идея (замысел) деления именно на такие этапы.

Нельзя согласиться с предложением о наличии «начального этапа – этапа становления и вызревания правообразующих факторов». Во-первых, потому что мы говорим о целенаправленной деятельности субъектов правотворчества и в этих рамках разделяем её на этапы. Во-вторых, и это главное, потребность в правовом за-

¹⁹⁷ Матвеева М.А. Указ. соч. С. 86.

креплении тех или иных групп общественных отношений в современный исторический период возникает и многими другими путями, минуя этап «становления и вызревания», о чём было сказано выше.

Общим недостатком такого деления единого правотворческого процесса по формированию норм права (создание новых), а также их дальнейшей коррекции (изменении, дополнении) и отмены в процессе реализации является оценка правотворческой деятельности как процесса выработки единичных правовых решений, не связанных между собой единой целью, не решающих задачу непрерывного поддержания функционирования правовой системы страны в полном соответствии с провозглашёнными ею ценностями.

Таким образом, понимание правотворчества в широком смысле хотя и отражает в определённой степени его функциональную сущность (признаёт, что с его помощью издаются новые нормы права; изменяются, дополняются действующие и отменяются устаревшие), всё же является несовершенным. Это объясняется тем, что в единой правотворческий процесс искусственно (без убедительной аргументации) включено правообразование как первоначальный этап формирования норм права, что существенно затрудняет уяснение понимания правотворчества, поскольку тем самым делается акцент на образовании норм права, тогда как на самом деле указанный акцент необходимо делать на правовом регулировании общественных отношений. Из такого подхода получается, что первоначально образуются нормы права, а потом происходит регулирование общественных отношений. В действительности всё происходит в обратном порядке: сначала разрабатывается концепция правового регулирования этих отношений и в соответствии с ней создаются нормы права. Поэтому внесение в единый правотворческий процесс этапа правообразования не имеет объективной необходимости. Конструкция такого подхода в понимании правотворчества выглядит неубедительно, скорее как вынужденная необходимость как-то объяснить существование самого термина «правообразование». Если же из данной конструкции удалить этап правообразования, то правотворческий процесс, понимаемый как единый государственный способ регулирования общественных отношений на всех уровнях их функционирования легко, логически

обоснованно, делится на присущие ему этапы, обуславливающие друг друга и направленные на достижение единой цели в рамках тех, которые преследует государство.

В связи с этим предлагается авторский подход в понимании сущности правотворчества, в основе которого лежит система взаимосвязанных между собой доказанных положений, раскрывающих его юридическую природу:

1. Правотворчество – единый государственный способ регулирования общественных отношений путём создания новых норм права и последующей их постоянной корректировки (изменения, дополнения, отмены) на протяжении всего периода действия этих отношений. Такое понимание правотворчества учитывает и объясняет не только функциональное предназначение данного правового института, но также его роль в формировании всей правовой системы страны, поддержания её эффективности в достижении задач, стоящих перед обществом и государством. О правомерности и необходимости рассматривать правотворчество в таком понимании свидетельствует как теория права, так и практика выработки правотворческих решений, которые должны в своей совокупности олицетворять качество норм права и одновременно целостность, непротиворечивость всей правовой системы государства.

2. Правотворчество – сложное, комплексное юридическое понятие как по своей структуре, так и по функциональным признакам. Его структура отражает внешние показатели, связанные с деятельностью по выработке норм права (объект, предмет, субъект, цели, правотворческое решение и т.д.), а функциональная сторона раскрывает внутреннюю сущность правотворчества, которая показывает особенности правового регулирования общественных отношений с помощью создания новых норм права, либо изменения, дополнения и отмены действующих. При этом правотворчество одновременно является материальным и процессуальным правовым институтом, поскольку осуществляет свою регулятивную функцию в рамках юридического процесса¹⁹⁸.

¹⁹⁸ Матвеева М.А. Указ. соч. С. 144, а также: Шамаров В.М. К вопросу о содержании понятия «правообразование». «правотворчество», «правосозидание» и классификация их принципов // Консультант Плюс.

3. Правотворчество имеет многоуровневое измерение, оно осуществляется на федеральном, региональном, муниципальном и локальном уровне, субъектами различного статуса и компетенции. Данное положение отражает реальное действие правотворчества в пространстве и по кругу лиц, что не может вызывать возражения.

4. Правотворчество как единый государственный способ регулирования новых групп общественных отношений и корректировки функционирующих под воздействием норм права, осуществляется в рамках шести этапов, каждый из которых направлен одновременно на решение своей задачи и конечной цели – выработки нормы права, которая удовлетворяет возникшую потребность общественных отношений в правовом закреплении и согласуется с правовой системой страны. Каждый этап имеет относительную самостоятельность, свои цели, своих субъектов правотворчества и присущий ему конечный результат, который заключается в определённую форму, что обуславливает необходимость в продолжении правотворческой деятельности на следующем этапе.

Первый этап – выявление потребности общественных отношений в их нормативном закреплении – осуществляется субъектом правотворческой инициативы либо специально образованной группы специалистов. На данном этапе определяется также необходимость и реальная возможность перевода проблемных общественных отношений на режим нормативного действия. Итогом такой деятельности является разработка концепции правового регулирования и концепции подходящей для этого нормы права.

Второй этап – нормотворчество. Эту деятельность осуществляют те же субъекты, которые с учётом принципов правотворчества и правил юридической техники вырабатывают проект нормы права (либо нормативного правового акта).

Третий этап – юридикация проекта нормы права, то есть придание ему юридической силы. Эту деятельность осуществляют специальные правотворческие субъекты, прямо уполномоченные на это. Итогом такой работы является норма права, которая в обязательном порядке обнародуется, то есть публикуется в средствах массовой информации для всеобщего сведения. В установленные законом сроки норма права вступает в действие.

Четвёртый этап – реализация действующих норм права. На данном этапе происходит их корректировка, которую осуществляют

субъекты законотворческой инициативы, Конституционный Суд и Верховный Суд РФ. Результатом такой деятельности являются нормативные правовые акты об изменении, дополнении или отмене норм права, которые не соответствуют потребностям изменившихся общественных отношений под воздействием внешних объективных факторов. Субъектом правотворчества в таком случае выступает лицо, обладающее правом законодательной инициативы. Конституционный Суд РФ признает норму права недействующей и тем самым побуждает субъекты правотворчества данного уровня изменить, дополнить или отменить дефективную норму права, которая не может выполнять свои регулятивные функции. Верховный Суд РФ даёт толкование норм права, которые носят слишком общий, неопределённый характер. Конституционный суд и Верховный суд РФ принимает свои решения в виде соответствующих постановлений.

Пятый этап – правовой мониторинг действующих норм права, который осуществляется самим субъектом правотворчества либо специально уполномоченным органом. Результатом такой работы является итоговый документ (официальная справка), на основании которой субъект правотворчества осуществляет планирование и прогнозирование правотворчества, а также, в случае необходимости, издаёт новые либо изменяет, дополняет, отменяет действующие нормы права. Проведение правового мониторинга позволяет анализировать и сопоставлять цели действующих норм права и фактические результаты регулирующего воздействия, оценить их эффективность¹⁹⁹. Тем самым создаются условия для модернизации правового регулирования в нужном для страны направлении, поддерживается эффективность её нормативно-правовой базы.

Шестой этап – совершенствование норм права. Это один из важнейших этапов правотворчества. На данном этапе правотворческая

¹⁹⁹ Тихомиров Ю.А., Павлушкин А.В., Горохов Д.Б., Чеснокова М.Д., Черепанова Е.В., Глазкова М.Е. Об организации и проведении правового мониторинга // Консультант Плюс. О правовом мониторинге смотри также: Желдыбина Т.А. О значении мониторинга как самостоятельном правовом институте // Консультант Плюс; Миронов С.М. Теория и практика мониторинга правового пространства и правоприменительной практики: итоги и перспективы // Вестник Совета Федерации. Мониторинг права в Российской Федерации. 2006. №4–5. С. 5.

деятельность направлена на кодификацию, систематизацию и на инкорпорацию норм права. Тем самым осуществляется масштабная работа создания целостной правовой системы страны, улучшается правовое регулирование общественных отношений в целом, упрощается порядок использования правовых предписаний. Субъектами правотворчества на данном этапе выступают, как правило, законодательные органы Федерации и её субъектов.

5. Каждый этап имеет свой (присущий только ему) вид деятельности и своих субъектов правотворчества, что обеспечивает осуществление указанной деятельности на высоком профессиональном уровне.

6. В целях избежания возможной путаницы в понимании юридической природы правотворчества предлагается избегать использование таких терминов как правообразование и нормообразование. Однако термин нормотворчество вполне уместен, который понимается как деятельность по выработке нормы права в процессе правотворчества (законотворчества, подзаконного правотворчества, а также муниципального и локального правотворчества). Выработка норм права (нормотворчество) характерна и для правообразования и нормообразование. О соотношении этих понятий с правотворчеством и их использовании в научных публикациях будет рассмотрено в параграфе 1.2 данной главы. Как справедливо заметили И.В. Минникес и Т.А. Парфёнова «для обозначения процесса формирования правового предписания используются различные термины: правообразование, правотворчество, законотворчество, нормотворчество, которые авторы используют по своему усмотрению, наделяя их собственным содержанием»²⁰⁰. То есть содержанием, которое вытекает из их понимания указанных терминов, а не из того смысла, который им объективно в силу своей юридической природы принадлежит. Это обуславливает возникновение огромного количества авторских определений данных терминов, которое не способствует разрешению понимания их юридической природы, а лишь усложняет понимание. Дискуссия о содержании правотворчества (и смежных с ним терминов) постепенно

²⁰⁰ Минникес И.В., Парфёнова Т.А. Правотворчество: понятийный ряд (теоретико-правовые и конституционно-правовые аспекты) // Академический юридический журнал. 2020. №2 (80). С. 13.

приобретает схоластический характер наподобие теологического спора о том сколько ангелов помещается на кончике иглы. Чтобы избежать неоднозначного понимания правотворчества и разработан данный подход.

7. Общий замысел данного подхода состоит в том, чтобы найти такие критерии определения правотворчества, которые ему объективно принадлежат, а не основываться на предположениях и представлениях своих либо мнениях учёных, имеющих авторитет в науке. Поэтому следует исходить из реально выполняемых правотворчеством функций, его структуры, целей, решаемых задач, используемых им методов и т.д. То есть определить содержание правотворчества путём анализа присущих ему компонентов, критической оценки сформировавшихся в науке представлений об этом правовом институте, той роли, которую он на самом деле выполняет как при выработке норм права, так и при формировании отраслей права и всей правовой системы страны. Учитывая значение правотворчества как главного регулятора общественных отношений весь период их функционирования под воздействием норм права, совершенно недопустимо считать его частью правообразования или нормотворчества²⁰¹, тем самым отказывая ему (вопреки существующей практике издания норм права) в том, для чего оно и предназначено – регулирования общественных отношений весь период их нормативного действия. Если исключить понимание правотворчества как единого регулятора общественной жизни, рассматривая его как процесс образования норм права (правообразование) и процесс наделения их юридической силы (правотворчество), тогда остаётся за рамками такого подхода процесс корректировки норм права в ходе их реализации, в ходе правового мониторинга, а также имеющего место в реальной практике правового регулирования общественных отношений – совершенствование нормативной базы в определённой сфере отношений, например, путём кодификации. Такой узкий подход не позволяет оценить истинное назначение правотворчества. Так И.В. Минникес и Т.А. Парфёнова пишут: «Не углубляясь в многообразие авторских подходов, отме-

²⁰¹ Минникес И.В., Парфёнова Т.А. Указ. соч. С. 14.

тим, что творчество, согласно широко используемому определению, это деятельность, порождающая нечто качественно новое, никогда ранее не существовавшее. Но если отменяется существующее предписание, можно ли говорить, что тем самым создаётся новое предписание? Как представляется, нет»²⁰². Из этого видно, что указанный вывод вытекает из понимания того, что выработка норм права – это правообразование, а правотворчество – его заключительная часть, в ходе которой происходит лишь юридикация норм права и ничего более. На самом деле отмена норм права является творческим переосмыслением процесса регулирования общественных отношений, которые получают в связи с отменой нормативного порядка действия, совершенно новый характер функционирования. Избранный подход понимания правотворчества должен раскрывать и объяснять все особенности данного правового института с учётом его комплексного характера и присущих ему функциональных свойств, роли, которую он выполняет в ходе выработки конкретных норм права и формировании всей правовой системы РФ, а также непрерывной её модернизации и совершенствования.

8. Определение понятия правотворчества должно быть научно обоснованным:

а) отражать в обязательном порядке главные функциональные и структурные особенности правотворчества (а это – регулирование общественных отношений на всех уровнях их действия путём создания новых норм права и дальнейшей корректировки в процессе реализации), а не исходить из признаков этого комплексного, сложного правового института, которые на самом деле не являются таковыми, а лишь дополняют, уточняют его главное предназначение. В противном случае определение понятия правотворчества может не вызывать возражения, поскольку оно правильно раскрывает какую-то одну или две второстепенные особенности из всего комплекса признаков данного института, но в целом не отражает истинную его сущность, хотя в то же время не является ошибочным;

б) учитывать многоуровневый характер правотворчества, его структурные особенности: осуществляется одновременно на федеральном, региональном, муниципальном (местном) и локальном уровне субъектами различного статуса и компетенции; создаются

²⁰² Минникес И.В., Парфенова Т.А. Там же.

нормы права разного уровня действия, но согласованные между собой и в своей совокупности образующие единую правовую систему РФ;

в) раскрывать его сущность на основе того, что правотворчество является сложным материально-процессуальным институтом. С одной стороны в ходе правотворческой деятельности создаются, изменяются, дополняются и отменяются нормы права, предназначенные для регулирования общественных отношений, а с другой – указанный процесс протекает в строгих процедурных формах. Однако, в настоящее время выработка норм права для регулирования общественных отношений недостаточно урегулирована соответствующими процедурами, особенно на первоначальных этапах правотворческого процесса. Это создаёт трудности как в теории, так и практике правотворчества. Необходимо учитывать, что правотворчество как материальный институт формирует и определяет свои принципы (например, оперативности правового регулирования; соответствия созданных норм права потребностям общественных отношений в нормативном закреплении; исполнимости норм права; отражения комплексной многоуровневой структуры правотворчества и др.), свои правовые категории (например, понятие правотворческого решения, его юридический состав, правовой мониторинг, планирование и прогнозирование, эффективность правового регулирования, качество норм права, совершенствование нормативной правовой базы и т.д.), свои методы и пр. Правотворчество одновременно содержит и процессуальные нормы, которые устанавливают порядок выработки регулятивных норм. С этой стороны правотворчеству присущи такие свои принципы (например, гласности; демократизма; принятия регулятивных норм права при обязательном соблюдении установленных процедур; недействительность норм права, принятых с нарушением процедур и т.д.), свои нормы – процедуры, свои методы придания юридической силы проектом создаваемых норм права на различных уровнях правового регулирования. Учитывая всё это (материальные и процессуальные признаки правотворчества) трудно согласиться с утверждением, что оно «не может выступать интегративной категорией современной юриспруденции»²⁰³. Наоборот, правотворче-

²⁰³ Матвеева М.А. Указ. соч. С. 166.

ство следует рассматривать именно как правовой институт, генерирующий большое количество материальных и процессуальных норм права, с помощью которых и осуществляются многообразные регулятивные воздействия на общественные отношения; создаются, изменяются, дополняются и отменяются нормы права на различных уровнях функционирования правовой системы, что возводит правотворчество в ранг главного производителя позитивного права.

На основании изложенного можно заключить, что правотворчество как единый непрерывный процесс по выработке норм права, корректировке в ходе их реализации и формирования правовой системы страны представляет собой следующее юридическое содержание:

1) оно регулирует общественные отношения с момента возникновения потребности в нормативном закреплении до их отмирания, либо до утраты необходимости действия в нормативном порядке на всех уровнях функционирования этих отношений (так фиксируется главный признак правотворчества и его комплексный характер);

2) осуществляется уполномоченными законом субъектами различного правового статуса и компетенции (это показывает – осуществляет правотворческую деятельность множество субъектов с разным уровнем полномочий);

3) результатом правотворческой деятельности является создание новых правовых предписаний (что раскрывает средства, с помощью которых осуществляется правовое регулирование);

4) проведение постоянного контроля и правового мониторинга с целью корректировки (изменения, дополнения, отмены) действующих норм права в ходе их реализации либо совершенствования нормативной правовой базы для поддержания её эффективности в результате инкорпорации, систематизации и кодификации (тем самым подчёркиваются непрерывность правотворческого процесса и методы поддержания высокой регулятивной способности норм права и всей правовой системы страны);

5) оно осуществляется на основе законодательства Российской Федерации в целях достижения стоящих перед нею задач (это указывает на конечный результат правотворчества).

Таким образом, определение понятия правотворчества вытекает из авторского подхода его понимания, который можно представить как последовательный ряд взаимосвязанных между собой действий: правовое регулирование общественных отношений – субъект этого процесса – методы его осуществления – контроль эффективности действующих норм права и всей правовой базы страны – корректировка норм права в ходе их реализации путём их изменения, дополнения и отмены – совершенствование всей правовой системы в результате инкорпорации, систематизации и кодификации – достижение конечной цели правотворчества: урегулирование общественных отношений в соответствии с законами и задачами Российской Федерации.

На основании изложенного представляется возможным сформулировать определение понятия правотворчества, которое не основано на предположениях и мнениях, а отражает его юридическую природу, исходя из присущих ему структурных и функциональных признаков, его комплексного характера, стоящих перед ним целей и выполняемых задач.

Правотворчество – это деятельность уполномоченных законом субъектов по регулированию общественных отношений на всех уровнях функционирования путём создания новых норм права и последующего контроля в ходе правового мониторинга их эффективности с целью постоянной корректировки (изменения, дополнения, отмены) в ходе реализации, либо совершенствования нормативной базы страны в результате инкорпорации, систематизации и кодификации в соответствии с законами и задачами Российской Федерации.

Выводы

1. Предложенные в юридической литературе подходы к пониманию и определения правотворчества не позволяют сделать однозначный вывод о его юридической природе. Более того, нет единства мнений и в понимании его целей и выполняемых задач. Это создаёт серьёзные трудности в теоретическом осмыслении данного правового института, практики издания нормативных правовых актов, а также принятия Кодекса правотворческой деятельности (Закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации»). Данный законопроект имеет длительную историю.

Впервые он вносился в Госдуму депутатами еще при президентстве Ельцина Б.Н. под номером 96700088-2. Первый раз – 2 июня 1996 года, второй 29.10.1999 года. Он принимался в первом чтении, но во втором был отклонен. В начале 2000-х вопрос не поднимался.

В 2013 году на его основе Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко и Ю.А. Тихомировым в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ при участии ряда других специалистов разработан инициативный законопроект «Проект Федерального Закона о нормативно-правовых актах в Российской Федерации»²⁰⁴.

В конце 2014 года он прошел обсуждение в Министерстве юстиции РФ. В марте 2015 года законопроект проходил обсуждение в профильном Комитете Госдумы, однако, эта инициатива снова продолжения своего не получила, проект был отправлен на доработку и улучшение. На протяжении последних лет законопроект перерабатывался в Институте Законодательства и Сравнительного Правоведения при Правительстве РФ шесть раз. Последняя его редакция от 2021 года используется в качестве Модельного Закона и научно-практического издания, «восполняя пробел в системе норм правовых актов Российской Федерации и направлено на законодательное регулирование правотворческого процесса, упорядочение видов и форм издаваемых различными органами государственной и муниципальной власти нормативных предписаний. Разработка такого проекта связана и с необходимостью формирования общего правового пространства стран – участниц евразийской интеграции и с переходом России к новому этапу внедрения информационных технологий в деятельность государственных органов в рамках реализации принципов так называемого открытого, или

²⁰⁴ См.: Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013. – 70 с.

электронного, правительства и Стратегии развития информационного общества в России»²⁰⁵, что указывает на тесную связь и взаимодействие правотворчества со специфическими правообразовательными процессами в цифровом обществе.

2. Правотворчество не рассматривается как единый метод регулирования общественных отношений с момента возникновения потребности в их нормативном закреплении и до утраты ими этой потребности. Правотворчество рассматривается в двух основных смыслах: 1) в узком смысле как заключительная фаза правообразования, что ограничивает его понимание в рамках юридикации нормы права; 2) в широком, охватывающий и предварительный этап выработки нормы права, но в рамках всё того же правообразования. И в первом и во втором случае за пределами такого понимания правотворчества остаются такие виды деятельности правотворческих субъектов, как корректировка действующих норм права в ходе их реализации в соответствии с потребностями изменяющихся общественных отношений, осуществление правового мониторинга с целью выявления потребности планирования и прогнозирования правотворческой деятельности; совершенствования всей правовой системы путём инкорпорации, систематизации и кодификации в целях улучшения правового регулирования общественных отношений в соответствии с законами и задачами Российской Федерации. Эти обстоятельства свидетельствуют о необходимости выработки такого подхода в понимании правотворчества, который бы устранял указанные недостатки и одновременно логически обоснованно создавал целостную концепцию правотворческого процесса, которая интегрирует в себя все виды правотворческой деятельности, всех её субъектов в пределах фактического регулятивного воздействия нормы права и всей правовой системы на общественные отношения.

3. Является ошибочным представление правотворчества заключительным этапом правообразования, потому что: 1) оно основано не на уникальном критерии (авторы данного подхода полагают, что

²⁰⁵ См.: О нормативных правовых актах в Российской Федерации (проект федерального закона). 6-е изд., перераб. и доп. / рук. авт. колл. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2021. 96 с.

правотворчество совершается только в рамках установленных законом процедур, а в настоящее время в федеральном законодательстве правотворческий процесс урегулирован лишь на заключительной фазе создания норм права). Однако тенденция развития нормативного закрепления процесса выработки норм права показывает, что, например, отдельные субъекты федерации расширяют масштабы правового регулирования порядка создания этих норм и переносят его на предварительный этап правообразования. Это значит, что предварительный этап правообразования постепенно будет урегулирован законом, то есть основание, по которому правотворчество признаётся заключительным этапом правообразования теряет свой смысл. Именно поэтому сформировался широкий подход в понимании правотворчества, когда признаётся, что данным понятием охватывается также и предварительный этап правообразования. И представители широкого подхода признают, что правотворчество и правообразование в таком случае тождественны между собой; 2) заключительный этап правообразования является не чем иным, как юридическим процессом, связанным с приданием проекту нормы права юридической силы. Поэтому отождествлять правотворчество как метод правового регулирования общественных отношений с процессуальной формой его осуществления некорректно, поскольку в таком случае происходит подмена понятий: правотворчеством признаётся не деятельность по регулированию общественных отношений, а деятельность по возведению проекта нормы права в закон, что не соответствует фактическому предназначению данного правового института.

4. Многие авторы научных публикаций исходят из того, что потребности общественных отношений в нормативном закреплении возникают спонтанно и формируются длительный период, проходя этап первоначальной выработки устоявшихся правил поведения в сфере образовавшихся новых общественных отношений. Но это всего лишь частный случай возникновения потребности в правовом регулировании образующихся новых групп общественных отношений. Есть и многие другие способы возникновения необходимости устанавливать правовое регулирование вновь образовавшихся или зарождающихся отношений. Поэтому не следует частный случай рассматривать как общее правило.

5. Представленные в юридической науке подходы к пониманию правотворчества в узком и широком смысле, а также и все другие способы объяснить юридическую природу данного правового института не достигли своей цели. За пределами разработанных научных концепций понимания сущности правотворчества остаются реально существующие правотворческие действия по регулированию общественных отношений на его последующих этапах (на этапе реализации норм права, этапе правового мониторинга с целью выявления потребности планирования и прогнозирования правотворческой деятельности и на этапе совершенствования всей правовой системы в целях повышения её регулятивной эффективности). Устранить указанный недостаток возможно лишь на основе понимания правотворчества как единого общего способа правового регулирования общественных отношений с момента возникновения в них потребности в нормативном закреплении и до момента утраты ими такой потребности. Это означает, что нормы права первоначально создаются для регулирования новых общественных отношений, а потом изменяются, дополняются или отменяются в процессе их реализации, что обуславливает потребности изменившихся общественных отношений под воздействием объективно существующих факторов. В процессе постоянного совершенствования находится и вся правовая база страны. В целях повышения её регулятивной способности осуществляется инкорпорация, систематизация и кодификация действующих норм права. Таким образом правотворчество распространяет свою сферу действия как на процесс создания норм права (что и отражается в разработанных научных концепциях), так и на весь процесс формирования правовой системы страны и, главное, поддержания её эффективности.

2.2. Соотношение правотворчества с другими близкими по значению правовыми явлениями

В юридической литературе в современный период идёт активная дискуссия о правовой природе правотворчества и его соотношении с другими терминами близкими ему по значению, поскольку «вопросы терминологии и базовых понятий о правотворчестве относятся к числу спорных и противоречивых»²⁰⁶.

²⁰⁶ Минникес И.В., Парфенова Т.А. Указ. соч. С. 13.

Главная проблема состоит в том, что отсутствует единство в понимании сущности правотворчества, а также и смежных с ним по значению понятий таких как правообразование, нормотворчество, нормообразование, подзаконное нормотворчество, законотворчество и др. Каждый автор научных публикаций исходит из своего понимания всех этих юридических терминов и их соотношения между собой. Но, как справедливо заметили И.В. Минникес и Т.А. Парфёнова «в научной и учебной литературе, в практической созидательно-правовой деятельности и правоприменении должны чётко различаться и единообразно использоваться понятия нормообразование, нормотворчество, правообразование, правотворчество и др.»²⁰⁷. Исключить разночтения в понимании указанных юридических понятий возможно только в результате их законодательного определения в Кодексе о правотворческой деятельности, который нужно ещё принять. Этому может способствовать и убедительная концепция, разработанная в юридической науке, о сущности правотворчества, его роли и задачах в правовом регулировании общественных отношений, а также соотношения с другими схожими с ним по семантике терминами, но выполняющие свои, присущие только им, функции. Такая концепция должна быть построена не на предположениях и мнениях, высказанных в юридической науке, а вытекать из объективно существующих признаков, свойств, функций исследуемых правовых категорий.

Соотношение правотворчества, нормотворчества и законотворчества.

Учёные в своих работах рассматривают соотношение правотворчества с другими родственными понятиями по различным основаниям. Так, Н.П. Алешкова полагает, что законотворчество – это деятельность по принятию правовых актов в виде законов, нормотворчество – по изданию нормативных правовых актов, а правотворчество – по изданию правовых актов вообще²⁰⁸. Аналогичную точку зрения по соотношению правотворчества, законотворчества

²⁰⁷ Минникес И.В., Парфенова Т.А. Указ. соч. С. 14, а также: Малышева И.В. Единство правотворчества и систематизации законодательства. Новокузнецк: ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России, 2020. С. 11.

²⁰⁸ Алешкова Н.П. Современное понятие муниципального правотворчества // Административное и муниципальное право. 2009. №5 (17). С. 56–62

и нормотворчества имеет и В.А. Томин²⁰⁹. Н.А. Власенко рассматривает правотворчество как заключительную фазу правообразования, а законотворчество и нормотворчество как разновидности правотворчества. При этом к нормотворчеству, по мнению учёного, относятся подзаконное нормотворчество, делегированное, локальное, нормотворчество органов местного самоуправления и договорное нормотворчество²¹⁰.

В основе такого понимания правотворческой деятельности лежит полученный в её итоге результат: издаётся закон – значит осуществляется законотворчество, если нормативный правовой акт более низкой юридической силы – нормотворчество, а правотворчество, следовательно, и то и другое вместе взятое – издание правовых актов вообще.

В целом такой подход отражает в определённой степени существующую взаимосвязь указанных понятий с точки зрения их соотношения в структуре правотворческого процесса, который можно понимать, как сложное правовое понятие, состоящее из законотворчества (высшая формы этого процесса) и формирование норм права более низкой юридической силы (подзаконное правотворчество). Но с внутренней стороны, характеризующей непосредственно процесс выработки норм права (законов, подзаконных правовых актов), такая взаимосвязь несколько иная. И первые и вторые образуются в результате включения в них нормативных предписаний, созданных для регулирования общественных отношений определённого уровня. То есть по форме это разные понятия (законотворчество и подзаконное правотворчество), а по целевому назначению являются тождественными, это нормы права, выработанные для регулирования общественных отношений своего уровня. Поэтому если подразделять правотворчество по его структурным признакам, то оно может быть законотворчеством и подзаконным правотворчеством, а если по внутреннему назначению, то оно не может подразделяться на виды, поскольку для всех видов правотворчества характерен этап создания норм права, который принято называть нормотворчеством. То есть и законотворчество

²⁰⁹ Томин В.А. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Учебное пособие. СПб., 2017.

²¹⁰ Власенко Н.А. Теория государства и права: учебное пособие. М., 2011.

и подзаконное образование норм права включает в себя этап нормотворчества. Поэтому обособлять законотворчество, которые является видом правотворчества, от другого его вида, именуемого подзаконным правотворчеством, по признаку, который присущ каждому из них некорректно. Такой подход может только запутать, усложнить понимание законотворчества и нормотворчества.

С.Н. Болдырёв предполагает, что правотворчество отличается от нормотворчества субъектным составом, он пишет: «Субъектами правотворческого процесса являются законодательные органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления. Субъектами нормотворчества, согласно приведённым выше точкам зрения являются органы исполнительной власти»²¹¹. Такой подход является попыткой дать различия между нормами, которые принимают представительные органы власти и нормами права, исходящими от органов исполнительной власти, по юридической силе этих норм. Однако нормы права любой юридической силы создаются в качестве правовых предписаний одним и тем же путём, они образуются в результате осуществления нормотворческой деятельности и с этой точки зрения не имеют различия. Поэтому их можно признать нормами права различного уровня правотворчества, но это не значит, что в связи с этим в первом случае произошёл правотворческий процесс, а во втором – нормотворческий. С помощью правотворчества осуществляется регулирование общественных отношений, а нормотворчество обеспечивает этот процесс нормами права.

Из всего этого вытекает следующий вывод:

а) определять правотворчество и смежные с ним правовые категории только с учётом их структурного устройства недостаточно. Такой подход не раскрывает внутреннюю взаимосвязь и, следовательно, соотношение исследуемых правовых категорий;

б) нужен системный подход, позволяющий оценить взаимосвязь между правотворчеством, законотворчеством и нормотворчеством одновременно с внешней (структурной) и внутренней стороны (порядком выработки норм права). Если рассматривать соотношение

²¹¹ Болдырев С.Н. Нормотворчество и правотворчество: проблемы соотношения (теоретико-юридический аспект) // Вестник Волгоградской Академии МВД России. 2011. №17. С. 18.

данных правовых категорий в контексте предложенного нами подхода (см. § 2.1 этой главы), то нормотворчество – обязательный этап правотворчества любого уровня, то есть как для законотвoрчества, так и подзаконного правотвoрчества. Поэтому выделять из правотвoрчества нормотвoрчество, как самостоятельный его вид контрпродуктивно. Это противоречит пониманию правотвoрчества как единого способа создания норм права, при осуществлении которого в обязательном порядке проходит этап нормотвoрчества. То есть, если допустить, что подзаконное правотвoрчество на самом деле является нормотвoрчеством (самостоятельным видом правотвoрческой деятельности), получится логическое противоречие: нормотвoрчество осуществляется в процессе нормотвoрчества (поскольку подзаконное правотвoрчество проходит этап нормотвoрчества).

Таким образом нормотвoрчество – это общее правило создания норм права, которое объективно в силу своей юридической природы осуществляется на всех уровнях правотвoрческой деятельности, в том числе в ходе законотвoрчества, регионального, местного, локального правотвoрчества. Поэтому выделять его, наряду с законотвoрчеством, включающем в себя этап нормотвoрчества, не имеет под собой достаточного основания. Из этого следует: нормотвoрчество является составной частью законотвoрчества и подзаконного правотвoрчества в целом.

Иную точку зрения на соотношение правотвoрчества, законотвoрчества и нормотвoрчества имеет Ю.В. Анохин, который пишет: «Полагаем, что термины «законотвoрчество», «нормотвoрчество» и «правотвoрчество» тождественны. В противном случае следует вводить в научный оборот и проводить разграничение в понятиях «правоотношение», «нормоотношение» и «законоотношение». Вряд ли это будет способствовать качеству принимаемых нормативных правовых актов и эффективности регулирования отношений в обществе»²¹². Аналогичную позицию занимает Г.Ф. Кафарова, которая пишет: «Поскольку суть правотвoрчества заключается в создании юридических норм субъектами, наделёнными за-

²¹² Анохин Ю.В. Правообразование и правотвoрчество в теоретико-правовой науке // Научный Вестник Омской Академии МВД России. 2022. Т. 28. №1 (84). С. 33–38.

конодательными полномочиями – «правотворчество» и «нормотворчество» является тождественными понятиями»²¹³. Как видно из приведённых цитат в первом случае вывод о тождественности понятий «законотворчество», «нормотворчество» и «правотворчество» сделан из предположений, а не из юридической природы указанных правовых категорий. Поэтому нет необходимости доказывать ошибочность такого подхода в определении столь сложных юридических понятий. Второй автор считает, что целью правотворчества является создание юридических норм, что, как минимум, искажает его юридическое предназначение, поскольку главной функцией правотворчества есть регулирование общественных отношений, перевод их на нормативный порядок функционирования. Поэтому знака равенства между правотворчеством и нормотворчеством быть не может, ибо нельзя отождествлять механизм правового регулирования с методом выработки юридических средств для такого регулирования.

Необходимо отметить, что в научной литературе имеется следующее определение нормотворчества – «это определённая форма государственной деятельности, направленная на создание, дополнение и отмену норм права, хотя нормотворческие функции осуществляют органы местного самоуправления, а также различные учреждения и организации. Тем не менее главной функцией нормотворчества является создание нормативных актов»²¹⁴.

Это определение нормотворчества фактически дублирует традиционное понимание правотворчества и также исходит из его разделения на законотворчество и подзаконное создание норм права. Как было показано выше, подобное толкование нормотворчества не соответствует фактической роли, которую оно выполняет при выработке норм права. Нет объективной необходимости называть правотворчество на уровне создания подзаконных норм права нормотворчеством. Такой подход вносит терминологическую путаницу в понимании правотворчества, как единого способа регулирования общественных отношений на всех уровнях их функциониро-

²¹³ Кафарова Г.Ф. Определение понятия «законотворчество»: широкий и узкий подходы // Интерактивная наука. 2018. №4 (26). С. 99.

²¹⁴ Нормография: теория и методология нормотворчества: научно-методическое и учебное пособие / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2007. С. 35.

вания. Термин «законотворчество» показывает уровень правотворческой деятельности по регулированию общественных отношений с помощью норм права. Термин «нормотворчество» показывает порядок выработки норм права, необходимых для регулирования этих отношений. Нормотворчество (создание, изменение, дополнение норм права) присуще и законотворчеству, а также всяким другим видом правотворческой деятельности.

Без аргументации своей позиции и учёта юридической природы нормотворчества И.Е. Ситникова указывает на его отличие от правотворчества следующим образом: «Понятие «правотворчество» необходимо отличать от понятия «нормотворчество». Хотя нормотворчество и имеет общую цель с правотворчеством – создание норм права, но данное понятие будет правильнее употреблять применительно к деятельности министерств и ведомств, а также организаций и предприятий»²¹⁵. Такой подход в понимании отличия правотворчества от нормотворчества, как и предыдущие, основан на предположении автора, но не на учёте объективно существующих свойствах исследуемых понятий. Следовательно, он не раскрывает разницу этих правовых категорий.

Значительное внимание проблеме соотношения правотворчества и нормотворчества уделено в работе М.А. Матвеевой. В своей диссертации она определяет нормотворчество как «процесс создания и закрепления социальных (в том числе правовых) основ регулирования, правил поведения в обществе и государстве. Некоторые из этих правил утверждаются или санкционируются в законодательных актах государства, другие – признаются в качестве официально незакреплённых, но действующих нормативов, имеющих важное место во внутренне государственной общественной жизни»²¹⁶. На основании данного определения делается вывод, что «нормотворчество – это более широкое понятие, включающее в себя не только государственную правотворческую деятельность, но и процесс формирования всех социальных норм в обществе»²¹⁷.

²¹⁵ Ситникова И.Е. Политический плюрализм и правотворчество в современном российском государстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2010. С. 8.

²¹⁶ Матвеева М.А. Теория правотворчества: методологические и концептуальные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 115.

²¹⁷ Матвеева М.А. Там же.

Однако с таким утверждением невозможно согласиться. В юридической литературе общепризнанной является точка зрения, что самой объёмной по содержанию является категория «нормообразование», именно она «охватывает весь процесс формирования социальной нормы с момента возникновения потребности в соответствующем регулировании и до момента вступления в силу конкретной социальной нормы – корпоративной, религиозной, нормы обычая, морали или права»²¹⁸. В этом контексте нормотворчество понимается как заключительный этап нормообразования, охватывающий непосредственно создание или изменение социальной нормы и обозначаемый термином «нормотворчество». То есть нормотворчество в рамках позитивного права – это деятельность субъектов правотворчества по выработке норм права, что свидетельствует: нормотворчество призвано обеспечивать выработку норм права в ходе правотворческой деятельности и оно по своему содержанию не может быть шире правотворчества.

Таким образом, анализ сложившихся в юридической науке представлений о соотношении понятий «правотворчество», «законотворчество» и «нормотворчество» позволяет сделать следующие выводы.

1. Юридическая категория «правотворчество» по своему содержанию является более широким понятием, чем категория «нормотворчество». Правотворчество предназначено и фактически выполняет регулирование общественных отношений в соответствии с потребностями в их нормативном закреплении, которые возникают под воздействием объективных факторов общественного развития. Нормотворчество – это деятельность субъектов правотворчества по выработке необходимых норм права, с помощью которых и осуществляется правовое регулирование. Правотворчество – механизм придания общественным отношениям нормативного порядка функционирования, а нормотворчество генерирует средства достижения целей правового регулирования. То есть тождественности между этими правовыми категориями нет и быть не может.

2. Нормотворчество, как процесс заканчивается выработкой норм права, а правотворчество, как способ правового регулирования общественных отношений на данном этапе не прерывается, а

²¹⁸ Минникес И.В., Парфенова Т.А. Указ. соч. С. 14.

продолжает выполнять свои регулятивные функции в ходе применения норм права, созданных в результате нормотворчества. Об этом мы поговорим в дальнейшем по ходу работы. В связи с этим Ю.А. Тихомиров заключил, что правотворчество не является завершающей стадией правового регулирования, поскольку данный процесс продолжается и охватывает все фазы жизни закона²¹⁹.

Соотношение правотворчества и правообразования с позицией нормативизма.

Правотворчество, как установленный государством способ регулирования общественных отношений, не воспринимается в юридической науке в качестве единого непрерывного процесса по созданию новых норм права, их корректировке (изменению, дополнению, отмене в ходе реализации) в соответствии с запросами меняющихся потребностей этих отношений, а также потребности постоянного совершенствования всей правовой системы путём осуществления правового мониторинга, проведения систематизации (инкорпорации, консолидации и кодификации) действующих правовых предписаний.

Воспроизводство права учёные понимают как многократно повторяющийся процесс создания новых, исправления действующих норм права, который протекает в рамках правообразования и его заключительной фазы правотворчества.

При этом правообразование понимается как подготовительный этап формирования права. В ходе реализации данного этапа выявляется потребность общественных отношений в нормативном закреплении, познаётся их сущность, а также реальная необходимость и возможность перевода этих отношений на нормативный порядок действия, вырабатывается концепция правового регулирования и нормы права, создаётся проект будущей юридической нормы, последующее придание проекту нормы права юридической силы и все это принято называть правообразованием.

²¹⁹ Павлушкин А.В., Павловский А.С. Современное правотворчество: новые возможности для общества и государства. Отчет об итогах круглого стола на тему «Актуальные проблемы правотворчества и проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», где с докладом выступал Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. 2015. С. 146–154.

Аргументируется такой подход тем, что подготовительный этап правообразования слабо урегулирован законом и он протекает под воздействием спонтанных правообразующих факторов, осознанием субъектов правотворчества необходимости нормативного упорядочения определённых групп общественных отношений и осуществления деятельности по их переводу на нормативное функционирование. Признать такой подготовительный этап первоначальной фазой формирования права в ходе правотворческого процесса не позволяет разработанная схема: сначала осуществляется правообразование, а её заключительная стадия – правотворчество. Правда, особых доказательств истинности такого понимания формирования правовых предписаний не представлено, кроме того, что правотворчество законодательно определено, а подготовительная фаза пока ещё остаётся в неопределённом состоянии.

Привлекательность такого подхода формирования норм права столь велика, что М.А. Матвеева убеждённо заявляет: «При сопоставлении формирования права (правообразования) как более широкого социального процесса, чем это обычно представляется в нашей юридической литературе, и правотворчества в качестве его завершающей стадии, на которой происходит реальное сотворение правовых норм в формах (как абстрактно-общих, так и индивидуально-определённых), позволяющих официально представить их

обществу, можно признать такое понимание одним из достоверных постулатов теории правотворчества на уровне социологии права»²²⁰.

Такой вывод, между тем, сделан не на основании сопоставления присущих правотворчеству и правообразованию, как правовых категорий, признаков, свойств, функций и других отличительных черт, а в результате анализа высказанных в юридической литературе мнений и предположений. То есть вывод опирается на авторитет учёных, высказавших свою точку зрения по данной проблеме, а не на анализе реально протекающей правотворческой деятельности. Конечно, авторитет учёного имеет значение, поскольку его мнение может отражать фактическую картину выработки норм права. Но при наличии широкой дискуссии о соотношении право-

²²⁰ Матвеева М.А. Указ. соч. С. 167.

творчества и правообразования, когда присутствуют прямо противоположные точки зрения на данные правовые категории, наиболее правильным будет опираться в своих выводах на то, как соотносятся между собой указанные категории в реальной действительности при реализации ими своих правовых показателей. Однако автор приведённой выше цитаты такого анализа не проводила, что вызывает сомнения в достоверности сделанного вывода.

Таблица сопоставления юридических признаков правотворчества и правообразования, присущих им в силу своей природы.

Таблица

Основание для сопоставления	Правотворчество	Правообразование
какую главную функцию выполняет	регулирует общественные отношения в соответствии с возникшими потребностями	регулирует общественные отношения в соответствии с возникшими потребностями
какие использует средства для достижения своей цели	создает новые нормы права; изменяет, дополняет, отменяет действующие	создает новые нормы права; изменяет, дополняет, отменяет действующие
структура	комплексное, сложное правовое понятие; образует гармонично взаимосвязанную систему на федеральном, региональном, муниципальном (местном) и локальном уровнях правового регулирования, то есть является базовым правовым понятием	не является базовым и по структуре состоит из предварительного этапа и этапа правотворчества
широта охвата процесса выработки норм права	весь период действия общественных отношений: с момента возникновения потребности в нормативном закреплении; в период действия в нормативном режиме; до выхода их из-под воздействия норм права	с момента возникновения потребности общественных отношений в нормативном закреплении до момента вступления нормы права в юридическую силу (нет корректировки в ходе реализации, нет правового мониторинга и совершенствования)

Правообразование и правотворчество в России

Продолжение таблицы

Основание для сопоставления	Правотворчество	Правообразование
пригодность для классификации правотворческой деятельности по ее видам	образует четкую систему видов: 1) законотворчество, 2) подзаконное правотворчество, 3) местное правотворчество, 4) судебное правотворчество.	образует два вида классификации: 1) правообразование в форме нормообразования и нормотворчества; 2) правотворчество в форме нормотворчества.
способы воздействия на общественные отношения	создание новых норм права; корректировка действующих; совершенствование всей правовой системы в результате осуществления правового мониторинга	создание новых норм права; изменение, дополнение, отмена действующих
осуществляют выработку норм права для регулирования общественных отношений	субъекты различного статуса и полномочий	субъекты различного статуса и полномочий
целевое назначение	1) регулирует конкретные общественные отношения и закрепление их функционирования в созданных для этого нормах права; 2) корректировка правового регулирования и действующих норм права в ходе их реализации; 3) совершенствование всей правовой системы в ходе проведения правового мониторинга путем инкорпорации, консолидации и кодификации	1) регулирует конкретные общественные отношения путем перевода их на нормативное функционирование; 2) не предполагает необходимость дальнейшего регулирования общественных отношений в соответствии с их изменившимися потребностями, а также не учитывает необходимости совершенствования всей правовой системы

Продолжение таблицы

Основание для сопоставления	Правотворчество	Правообразование
контроль эффективности правового регулирования и качества норм права	предусматривает обязательный правовой мониторинг действующих норм права и всей правовой системы страны	не предусматривает контроля эффективности правового регулирования и качество норм права; это остаётся за пределами категории правообразования
конечный результат правового воздействия	1) качественная норма права; 2) поддержание эффективности урегулирования общественных отношений; 3) постоянное совершенствование всей правовой системы в соответствии с законами и задачами Российской Федерации	создание качественных норм права
терминологические особенности	термин «правотворчество» является абстрактным и не акцентирует внимание на каких-то его особенностях	термин «правообразование» подчеркивает свою терминологическую направленность, что может ввести в заблуждение в понимании его функциональной направленности
как понимаются в юридической науке	существует множество определений правотворчества, но в целом понимается как способ регулирования общественных отношений с помощью создания, изменения, дополнения и отмены норм права, правотворческая деятельность в таком случае заканчивается с момента вступления нормы права в юридическую силу.	понимается как процесс формирования права путем создания, изменения и дополнения норм права, который заканчивается с момента вступления их в действие. При таком подходе не имеют логического обоснования наличие в реальной действительности механизмов повышения эффективности правового

Окончание таблицы

Основание для сопоставления	Правотворчество	Правообразование
	Получается, что реально существующая деятельность по корректировке норм права в ходе их реализации, правовой мониторинг и совершенствование правовой системы в соответствии с законами и задачами Российской Федерации остаются за рамками такого понимания правотворчества	регулирования, обновления правовой базы, поддержки правовой системы на высоком уровне, отвечающем целям и задачам Российской Федерации

На основании такого сопоставления присущих правотворчеству и правообразованию качественных показателей становится очевидным в чём состоит их общность и различие.

Если рассматривать эти две правовые категории с позиций того, что правотворчество, понимаемое в широком смысле, когда начало формирования нормы права переносится на момент возникновения идеи о необходимости нормативного закрепления действия общественных отношений, тогда правотворчество и правообразование тождественны, как это понимают многие российские учёные²²¹. В таком случае учитываются два главных качества этих правовых категорий:

1) регулирование общественных отношений в целях удовлетворения их потребности в переводе на нормативный порядок действия;

2) создание (изменение, дополнение, отмена) норм права, необходимых для удовлетворения той потребности, которая требуется в ходе данного правового регулирования. И правотворчество и правообразование при таком понимании их качественных показателей соответствуют друг другу, то есть являются тождественными. Но если рассматривать эти правовые категории, сопоставляя их по другим показателям, тогда они являются не тождественными друг

²²¹ См., например: Н.Н. Черногор, М.В. Золоило, Дроздова А.М. Процесс правообразования: правотворчество, законотворчество, нормотворчество // Юридическая мысль. 2015. №4 (90). С. 25–30.

другу. Например, по конечному результату правового воздействия на общественные отношения правообразование направлено на создание качественных норм права, а правотворчество, помимо этого, создаёт механизм постоянного исправления их в ходе реализации, а также совершенствование всей правовой системы с учётом требований целей и задач Российского государства. Другой пример. Если сравнивать потенциальную возможность планирования деятельности по выработке норм права для регулирования нормативного действия общественных отношений в соответствии с их потребностями, то правотворчество по этому показателю имеет преимущество перед правообразованием. В связи с этим И.В. Малышева пишет: «Сложность правообразования с юридической точки зрения заключается в невозможности её планирования и определения сроков, что для юриспруденции обязательно необходимо. Некоторые исследователи пытаются усмотреть в правообразовании элементы стихийные и плановые²²². Очевидно одно – правообразование более сложное для понимания и определения явления нежели правотворчество»²²³. Не являются тождественными правотворчество и правообразование по своему терминологическому смыслу. Термин правотворчество носит нейтральный характер, а термин правообразование акцентирует внимание на том, что с его помощью образуются нормы права. Это создаёт иллюзию направленности правообразования только на создание норм права, тогда как с его помощью в первую очередь осуществляется правовое регулирование общественных отношений, что наглядно показывают создаваемые субъектами выработки норм права концепции правового регулирования и норм права. Имеются и другие отличия, которые показаны в таблице соотношения показателей правотворчества и правообразования.

Таким образом, сравнительный анализ реальных показателей исследуемых правовых категорий не позволяет сделать однозначный вывод, что эти категории тождественны либо, наоборот, совер-

²²² Трофимов В.В. Логико-теоретические аспекты построения дефиниции понятия «правообразование» // Юридическая техника. 2008. №2. С. 52.

²²³ Малышева И.В. Единство правотворчества и систематизации законодательства: монография. Новосибирск: ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России. 2020. С. 9–10.

шенно разные, поскольку в одних случаях они показывают равнозначные функциональные признаки, а в других – существенно отличаются между собой.

Оригинальное предложение сделал В.М. Шамаров, который усмотрел, что при широком толковании понятия «правотворчество», то есть когда создание, изменение и отмена правовых норм основывается на познании объективных социальных потребностей и интересов общества, происходит объединение содержаний данного понятия и понятия «нормотворчество»²²⁴. По мнению учёного происходит интегративное объединение этих двух понятий в одно, которое следует ввести в юридическую науку под новым термином, которым может быть правосозидание.

Обосновывается необходимость такого нововведения следующим образом: «Содержание правосозидания более широкое, чем правотворчество. Оно включает в себя не только создание новых интеллектуальных ценностей, но и обуславливает результативную творческую (новаторскую по своей сути) деятельность субъекта правосозидания». Автор предлагает следующее определение нового термина: «Под правосозиданием следует понимать выявление общественных потребностей в необходимости регулирования правом актуальных общественных отношений, организационная и процессуальная (процедурная) деятельность субъектов, наделённых правотворческой компетенцией, по принятию, изменению и отмене юридических норм, закрепление результатов этой деятельности в официальных источниках права с последующим вступлением последних в юридическую силу»²²⁵.

Из предложенного определения понятия правосозидания не усматривается существенного отличия от понятия правотворчества. Поэтому вводить в научный оборот ещё один термин не вытекает из-за объективной необходимости. Кроме того, непонятно как субъект правотворческой деятельности при выработке норм права может реализовать «новаторскую по сути» задачу создания (изменения, дополнения, отмены) правовых предписаний. Выработка нормы права осуществляется в строгих рамках определённых

²²⁴ Шамаров В.М. К вопросу о содержании понятий «правообразование», «правотворчество», «правосозидание» и классификации их принципов // Консультант Плюс.

²²⁵ Шамаров В.М. Там же.

правотворческих принципов и правил юридической техники, выход за пределы которых не допускается. И главное: нет необходимости объединять правотворчество и нормотворчество, поскольку последнее (как было доказано выше) и так является обязательной частью правотворчества, как, впрочем, и правообразования. Невозможно осуществлять правотворческую или правообразовательную деятельность, исключив из них нормотворческую функцию.

В последние годы в юридической литературе появилось большое количество публикаций по вопросам сущности правотворчества и правообразования, а также их соотношения между собой и смежными по функциональному назначению понятиями. Среди таких публикаций выделяется статья И.В. Минникес и Т.А. Парфёновой о правотворчестве и других близким ему по значению правовых категориях, а также о их соотношении между собой²²⁶. Авторы обстоятельно и логически обоснованно разработали свою концепцию юридической сущности столь сложных и достаточно противоречиво представленных в правовой науке понятий как правотворчество, правообразование, нормотворчество, нормообразование, а также их соотношение между собой и смежными с ними терминами.

Однако при всей привлекательности предложенной концепции юридического предназначения и сущности правотворчества и сопутствующих ему других категорий, а также их соотношения между собой, в работе имеются, на наш взгляд, недостатки объективного характера, которые значительно снижают её теоретическое и практическое значение. Так называемые «недостатки объективного характера» относятся не к качеству работы, которая имеет логическую завершённость и обоснованность, а подходу авторов к пониманию правотворчества и, следовательно, пониманию связанных с ним других юридических понятий. Итак, рассмотрим в чём состоят минусы этой работы.

1. Авторы исходят из понимания правотворчества, как заключительной стадии правообразования. Они прямо доказывают, что

²²⁶ Минникес И.В., Парфенова Т.А. Правотворчество: понятийный ряд (теоретико-правовые и конституционно-правовые аспекты) // Академический юридический журнал. 2020. №2 (80). С. 13–21.

«правотворчество» является одной из форм нормотворчества и составляющей правообразования»²²⁷. Такой вывод вытекает из представления, что формирование права осуществляется в процессе правообразования. То, что выработка норм права может осуществляться и в ходе правотворчества почему-то авторами не рассматривается (возможно потому, что ему отведена роль заключительной стадии правообразования). О возможности выработки норм права именно в ходе правотворческой деятельности указывают практические действия субъектов правотворчества, которые, например, уже на предварительном этапе досконально изучают возникшие проблемы функционирования определённых групп общественных отношений, формируют общий замысел (идею) перевода их на нормативный порядок действия, разрабатывают концепцию правового регулирования этих отношений и концепцию будущей нормы права, пригодную для этих целей и т.д. Многие теоретики права называют данный процесс правообразованием. А что мешает назвать его правотворчеством на уровне познания потребностей общественных отношений в их объективной необходимости и реальной возможности правового урегулирования? Кстати, некоторые учёные данный предварительный этап правообразования уже относят к числу правотворческой деятельности и такое понимание правотворчества называется «широким подходом».

Но имеется и более веский аргумент в пользу того, что избранный авторами подход в понимании правотворчества имеет ограниченные возможности: он не объясняет и не может при всём желании объяснить в силу узости охвата той фактической деятельности, которую выполняют различные субъекты правотворчества по корректировке действующих норм права в ходе их применения, а также по совершенствованию всей правовой системы в ходе проведения правового мониторинга, деятельности по осуществлению планирования и прогнозирования.

Кроме того, если согласиться с процитированным утверждением, что правотворчество является одной из форм нормотворчества и составляющей правообразования, то получается полный отрыв правотворчества от тех задач, которые оно выполняет в реальной действительности (не регулирует общественные отношения; не участвует в

²²⁷ Минникес И.В., Парфенова Т.А. Указ. соч. С. 19.

исправлении норм права, которые не соответствуют новым потребностям меняющихся общественных отношений; не использует правовой мониторинг для постоянного поддержания правового регулирования на том уровне, который необходим для выполнения задач, стоящих перед государством и обществом и т.д.)

2. Предложенная авторами модель соотношения исследуемых нами юридических категорий не может быть жизнеспособной, как предполагают авторы, поскольку: а) построена на ошибочном понимании правотворчества как заключительной стадии правообразования; б) в ней используются в качестве доказательств предположения и выводы, построенные на предположениях и высказанных в науке мнениях, но не на фактах и не вызывающих спора научных постулатах; в) она не учитывает реально протекающие правотворческие процессы, которые осуществляют субъекты правотворчества (например, на этапе познания объективной необходимости и реальной возможности регулирования определённой группы общественных отношений; либо на этапе применения действующих норм права, когда происходит их модернизация с учётом максимального их соответствия фактическим (а не закреплённым в правовом предписании) потребностям общественных отношений, которые она регулирует и т.д. Вся концепция построена на анализе высказанных в научной литературе точек зрения в отрыве от реальной деятельности субъектов правотворчества, которое является многообразным и на самом деле выходит за рамки избранного подхода, что не позволяет в полной мере объяснить все особенности, связанные с правотворчеством.

3. Избранный учёными подход не позволяет рассматривать правотворчество как уникальную целостную систему разнообразных способов правового регулирования общественных отношений на всех уровнях их функционирования, а также комплексную систему постоянного контроля и поддержания эффективности действующей системы права в Российской Федерации.

Таким образом, избранный авторами подход в понимании правотворческой деятельности, заранее предопределяет итог исследования. Невозможно охватить весь сложный, имеющий много измерений и многоуровневый правотворческий процесс толкуя в узком его понимании.

По нашему мнению, правотворчество как правовую категорию, которая обуславливает и предопределяет содержание смежных с ней юридических категорий, необходимо рассматривать одновременно в нескольких измерениях, основываясь на тех реальных функциях и задачах, которые она выполняет. Исходить надо из следующих присущих правотворчеству положений:

1. Правотворчество – это узаконенный государством способ регулирования общественных отношений на всех уровнях их функционирования в рамках позитивного права.

2. Правотворчество – это одновременно и формирование норм права, с помощью которых осуществляется правовое регулирование.

3. Первоначальное формируется замысел (идея) регулирования общественных отношений, разрабатывается концепция такого регулирования и только после этого создаётся концепция нормы права и варианты проектов её будущего содержания и формы. Именно по такому пути осуществляется реальная правотворческая деятельность. Правообразование предполагает создание нормы права, по мнению многих учёных, вообще без учёта её регулятивного назначения. Это обусловлено наличием в термине «правообразование» акцента на его функциональное назначение.

4. Правотворческая деятельность, если оценить её с позиций реально узаконенных способов осуществления, начинается с момента возникновения потребностей общественных отношений в переводе их на нормативный порядок действия, продолжается в ходе реализации действующих норм права, заканчивается с момента прекращения действия этих отношений, либо выхода их из-под правового воздействия. Правообразование прекращается с момента создания юридической нормы. Правообразование не имеет столь широких возможностей поддерживать функционирование общественных отношений на том уровне, который обеспечивает выполнение целей и задач государства и общества.

5. Правотворчество одновременно выполняет несколько задач:

а) формирование новых норм права: для урегулирования новых групп общественных отношений, нуждающихся в этом; восполняет пробелы в праве; заменяет нормы права, признанных КС РФ недействующими; реализует требования Конституции и законодательства РФ, а также норм международного права о нормативном закреплении определённых общественных отношений;

б) исправляет действующие нормы права в ходе их реализации в соответствии с изменившимися потребностями развивающихся общественных отношений: изменяет, дополняет, отменяет, приостанавливает действие;

в) осуществляет постоянную модернизацию всей правовой системы страны на основании правового мониторинга, планирования и прогнозирования, в связи с чем проводится: инкорпорация, систематизация и кодификация нормативно-правовой базы страны.

Правообразование в силу присущих ему юридических признаков не имеет такого охвата правотворческой деятельности и за его пределами остаются многие реально проводимые действия уполномоченных субъектов по выработке норм права, их корректировке в ходе применения и совершенствованию всей правовой системы.

Таким образом, правотворчество как установленный государством государственный порядок регулирования общественных отношений на всех уровнях их функционирования включает в себя целую систему способов (большинство из которых нормативно закреплены, например, правовой мониторинг), с помощью которых осуществляется выработка норм права; их корректировка в ходе применения; создаётся целостная правовая система; осуществляется её совершенствование в результате проведения инкорпорации, консолидации и кодификации.

Выводы.

1. Отсутствие терминологической точности определения понятия правотворчества и связанных с ним близких по значению терминов, не позволяет сформироваться единому научному подходу в понимании их юридической природы, тормозит создание эффективного механизма по регулированию общественных отношений с учётом присущих им функциональных, структурных и других свойств.

2. Сопоставление правотворчества с другими близкими ему по значению юридическими категориями не имеет особого ни теоретического, ни практического значения пока не будет найдено общепризнанное его определение, поскольку полученные выводы в результате их сравнительного анализа вытекают из различного понимания этих категорий. Например, если рассматривать правотворчество в узком смысле, то – это заключительная часть право-

образования, а если в широком – правотворчество и правообразование тождественны друг другу. Другой пример. Если рассматривать нормотворчество как общий способ (включая весь набор социальных норм) регулирования общественных отношений, тогда правотворчество – последний этап этого процесса, а если рассматривать нормотворчество как деятельность по созданию нормы позитивного права, тогда оно – этап правотворчества в широком смысле и т.д.

3. Необходимо обязательное нормативное закрепление таких базовых юридических категорий как правотворчество, правообразование, законотворчество, нормотворчество с целью разграничения их между собой²²⁸. Тем самым будет устранено определение указанных категорий, построенное на предположениях, мнениях и представлениях. Только закон создаёт правовую основу для единообразного понимания и использования всех названных выше юридических категорий.

4. Невозможно в полной мере понять и объяснить сущность правотворчества и его отличительных признаков от смежных с ним правовых категорий, используя один методологический подход, не включающий в себя разнообразные компоненты, которые содержат всю совокупность сведений об этих юридических категориях²²⁹.

2.3. Нормативное регулирование правотворческой деятельности

В научных публикациях, посвящённых правотворчеству, неоднократно указывается на такую важную проблему как отсутствие чёткого нормативного закрепления деятельности правотворческих субъектов на всех уровнях правового регулирования. Эта важнейшая деятельность не имеет единого законодательного решения, носит фрагментарный характер и протекает на федеральном и региональном уровне без её синхронизации и систематизации. Так,

²²⁸ См., например: Малышева И.В. Единство правотворчества и систематизации законодательства // ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России. 2020. С. 27, где она пишет: «Лучше реального закона, пусть и не идеального, ни одна теоретическая концепция ничего предложить не сможет»

²²⁹ О значении выбора научного подхода при оценке правотворчества см.: Дидыч Т.О. Правообразование как ценность: аксиологический подход к познанию // Алтайский юридический вестник. 2014. №2 (6). С. 24/

А.В. Дербина пишет, что «созрела крайняя необходимость выработки комплексного нормативного блока, направленного на чёткое регулирование правотворческой деятельности всех без исключения субъектов правотворчества. Данный нормативный блок должен определить общие принципы взаимодействия всех органов российской власти и её субъектов, регулирующих их взаимоотношения, как институциональные составляющие единой законодательной власти. Сегодня настоятельно требуется принятие законов, чётко закрепляющих и регулирующих правосубъектность и правовой статус субъектов правотворческой деятельности, принципы их деятельности, порядок взаимодействия со всеми федеральными и региональными органами, а также органами местного самоуправления»²³⁰. Аналогичные предложения высказали и многие другие российские теоретики права.

Это объясняется необходимостью систематизации правотворческой деятельности, повышения её качества, осуществления на научной основе.

Правотворческая деятельность в Российской Федерации не имеет единого нормативного регулирования и протекает на основе обособленного законодательства федерального и регионального уровня, а также нормативных правовых актов местного и локального значения. Особенно значительным недостатком в данном плане имеет тот факт, что отсутствует системообразующий закон «О нормативных правовых актах Российской Федерации» (или Кодекс о правотворческой деятельности РФ), который разрабатывается уже более двадцати лет, но до сих пор не принят²³¹. Между

²³⁰ Дербина А.В. Правосознание как элемент правовой позиции субъекта правотворчества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2011. С. 8.

²³¹ См. подробнее: Бошно С.В. Проект закона о нормативных правовых актах: столкновение правотворчества, теории и практики // Государство и право. 2015. №11. С. 14–23, а также: Попова О.С., Фарои Т.В. К вопросу о разработке и принятии Кодекса о правотворчестве в Российской Федерации // Социально-гуманитарный вестник: Всероссийский сборник научных трудов. Краснодар, 2020. С. 8–93.

тем, подобные законы приняты в Белоруссии²³², Казахстане²³³, Молдавии²³⁴, Таджикистане²³⁵, Азербайджане²³⁶, Армении²³⁷, Узбекистане²³⁸, Туркменистане²³⁹ и Киргизии²⁴⁰ и показали себя с положительной стороны.

²³² Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. №130–3 «О нормативных правовых актах» // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. Минск, 2019.

²³³ Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. №480-V «О правовых актах» (с изм. и доп. по сост. на 11.04.2019) // ИС Параграф [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37312788#pos=3;-245 (дата обращения: 23.05.2019).

²³⁴ Закон Республики Молдова от 22 декабря 2017 г. №100 «О нормативных актах» // Registrul de Stat al Actelor Juridice ale Republicii Moldova [Государственный реестр правовых актов Республики Молдова] [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lex.justice.md/ru/373698%20/> (дата обращения: 23.05.2019).

²³⁵ Закон Республики Таджикистан от 30 мая 2017 г. №1414 «О нормативных правовых актах» // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=97969 (дата обращения: 23.05.2019).

²³⁶ Конституционный закон Азербайджанской Республики от 21 декабря 2010 г. №21-IVKQ «О нормативных правовых актах» (в редакции Конституционного закона Азербайджанской Республики от 30.09.2016 №304-VKQD) // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=33085 (дата обращения: 23.05.2019).

²³⁷ Закон Республики Армения от 28 марта 2018 г. №ЗР-180 «О нормативных правовых актах» (в ред. Закона Республики Армения от 26.06.2018 №ЗР-340) // Правовая информационная система Армении [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.arMs.am/DocumentView.aspx?DocID=129477> (дата обращения: 23.05.2019).

²³⁸ Закон Республики Узбекистан от 14 декабря 2000 г. № 160-11 «О нормативных правовых актах» (в ред. законов Республики Узбекистан по состоянию на 08.01.2019) // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lex.uz/acts/2105726> (дата обращения: 23.05.2019).

²³⁹ Закон Туркменистана от 26 августа 2017 г. №589-V «О правовых актах» (в ред. Закона Туркменистана от 09.06.2018 №32-VI) // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=98294 (дата обращения: 23.05.2019).

Разработанные проекты закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации»²⁴¹, а также его переработанный и дополненный вариант²⁴² не были приняты ГД РФ.

Основным правовым документом, определяющим законотворческую работу российского парламента, организующим его деятельность в рамках строго установленных нормативных предписаний, является регламент. Поскольку Федеральное Собрание РФ состоит из двух палат, которые заседают и голосуют раздельно, то каждая палата установила свой регламент деятельности²⁴³.

Конституция РФ также устанавливает полномочия на издание нормативных правовых актов каждого высшего органа государственной власти: президент РФ вправе издавать указы (ст. 90 Конституции РФ); ГД РФ принимает постановления, отнесённые к её ведению (ст. 102 Конституции РФ); правительство РФ издаёт правовые акты в виде постановлений. Министерства и ведомства, как органы исполнительной власти, реализуют свои полномочия по изданию ведомственных нормативных правовых актов в соответ-

²⁴⁰ Закон Кыргызской Республики от 20 июля 2009 г. №241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» (в ред. законов Кыргызской Республики по состоянию на 20.07.2017) // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591> (дата обращения: 23.05.2019).

²⁴¹ См.: Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). М., 2013. 70 с. См. также: Концепция федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2013. №3 (195). С. 84–99.

²⁴² О нормативных правовых актах в Российской Федерации (инициативный проект федерального закона). 5-е изд., перераб. и доп. / рук. авт. кол. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М., 2019. 88 с.

²⁴³ О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 №33-СФ (ред. От 10.07.2019) // Собрание законодательства РФ. 2002. 18 февраля. №7. Ст. 635; О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 №2134-II ГД (ред. От 18.07.2019) // Собрание законодательства РФ. 1998. 16 февраля. №7. Ст. 801.

ствии с законами, актами президента и правительства РФ в пределах своих полномочий. Но единого нормативного правового акта, который бы регулировал их правотворческую деятельность не существует, что создаёт серьёзные трудности: порождает дублирование нормативных предписаний, их несогласованность между собой, препятствует выработке качественных норм права, снижает эффективность правового регулирования общественных отношений в целом.

На региональном уровне действует своё законодательство, в котором прописаны правила издания нормативных правовых актов субъектов федерации²⁴⁴.

Органы местного самоуправления разрабатывают и принимают свои нормативные правовые акты, руководствуясь федеральным законом от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁴⁵, а также Уставами муниципальных образований, в которых в определённой степени прописаны основные правила правотворчества.

Однако, по справедливому мнению И. В. Малышевой, некоторые виды правотворчества: 1) устанавливаются нормативными правовыми актами фрагментарно, без детализации отдельных полномочий и правотворческих процедур; 2) не имеют единого подхода к названию и содержанию нормативных правовых актов и это приводит к тому, что акты, регламентирующие одни и те же общественные отношения на разных уровнях (региональном, местном и локальном) имеют разные названия, дублируют друг друга, создавая проблемную, ошибочную юридическую практику; 3) отсутствует закрепление юридико-технических требований, что также негативно сказывается на качестве законов и иных нормативных правовых актов; 4) механизм систематизации нормативных правовых актов вообще нормативно не регламентируется²⁴⁶.

²⁴⁴ См., например: Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 25.05.2011 №2572-П «О регламенте Законодательного Собрания Краснодарского края»; Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24.02.2009 №25-03 и др.

²⁴⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ. СЗ РФ №40. Ст. 3822/

²⁴⁶ Малышева И.В. Указ. соч. С. 25–26.

В юридической литературе вопрос правового регулирования правотворческой деятельности уже многие годы остается наиболее обсуждаемым. При этом большинство авторов обосновывают необходимость издания не только общедеряального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», но и регламентации всех этапов правотворческой деятельности. Так, Д.С. Дерхо пишет, что «институционализация (нормативная регламентация) предварительного этапа Конституционного правотворчества должным образом упорядочит данную сферу общественных отношений, обеспечит прозрачность принятия соответствующих правотворческих решений, усилит эффективность последующих этапов правотворческого процесса»²⁴⁷. А Е.В. Семьянов обосновывает необходимость регламентации правотворческих полномочий судебных органов, что позволит им выполнять правотворческие функции на законной основе, «установить вид и иерархию актов судебного правотворчества»²⁴⁸.

По этому поводу М.Н. Марченко указывает, что мнение о несовместимости судебного правотворчества с парламентским основывается на: 1) отсутствии правовой основы судебного правотворчества; 2) связанном с ним противопоставлении деятельности Конституционного суда РФ и создаваемого им прецедента правотворческой деятельности парламента²⁴⁹. Однако при этом не принимается во внимание тот факт, что судебное правотворчество осуществляется в рамках и на основе законов и в значительной мере связано с толкованием (конкретизацией) Конституционных норм и восполнением пробелов в праве. Позиция суда при этом основывается не на «субъективной воле», а на действующих нормах и принципах права и не способна сама по себе изменить или отменить закон²⁵⁰. Все это говорит о том, что судебное правотворчество как

²⁴⁷ Дерхо Д.С. К вопросу о необходимости нормативной регламентации предварительного этапа Конституционного правотворчества // Апробация. 2015. №8 (35). С. 28.

²⁴⁸ Семьянов Е.В. Судебное правотворчество: вопросы общей теории права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 2005. С. 3–5.

²⁴⁹ Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судебное право. М., 2007. С. 407–408.

²⁵⁰ Там же. С. 408–409.

метод совершенствования правового регулирования путем устранения дефектов действующих норм права занимает свою нишу в системе правотворчества и поэтому нуждается, как и обосновывают ученые, в его регламентации соответствующим законодательством.

А.В. Павлушкин предлагает распространить правовую регламентацию мониторинга правоприменения не только на уровне федерального и регионального законодательств, как это предусмотрено указом Президента РФ от 20 мая 2011 года №657 и постановлением Правительства РФ от 12 августа 2011 года №649, но и на муниципальном уровне, поскольку именно муниципальных правовых актов по стране издается больше всего в количественном отношении²⁵¹. По мнению других ученых, правовой мониторинг не должен сводиться лишь к мониторингу правоприменения, поскольку в таком случае «ограничивается потенциал этого инструмента наблюдения и оценки»²⁵². Как справедливо полагает М.С. Белоусова, «эффективность правотворческой функции государства обеспечивает непрерывный профессиональный мониторинг с прогнозированием на его основе социально-политического состояния общества. Прогнозирование должно проводиться с целью как можно более раннего выявления тех видов отношений, которые нуждаются в установлении или изменении правового регулирования»²⁵³. Эффективность правового мониторинга реализации норм права можно обеспечить только в результате регулирования всех его форм законодательством. Из этого видно, что и данный этап правотворческой деятельности нуждается в дальнейшем законодательном регулировании.

Профессор Л.В. Андриченко главным недостатком правотворческой деятельности в Российской Федерации считает ее ориентирование на издание отдельных законов и подзаконных актов, а не формирование единой и непротиворечивой правовой системы. В

²⁵¹ Павлушкин А.В., Павловский А.С. Современное правотворчество: новые возможности для общества и государства // Журнал российского права. 2015. №3. С. 152–153.

²⁵² Павлушкин А. В., Павловский А. С. Указ. соч. С. 153.

²⁵³ Белоусова М. С. Правотворческая функция Российского государства // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. №19. С. 12.

правотворческом процессе не развиты необходимые системообразующие механизмы согласования, координации, планирования. При этом будущий закон «О нормативных правовых актах в РФ» должен, по убеждению профессора, урегулировать все этапы правотворческой деятельности от проектирования нормативных правовых актов и до полного прекращения их действия²⁵⁴.

Таким образом, можно сказать, что уже сформировалось единство в понимании объективной необходимости правового регулирования всех этапов правотворческой деятельности, включая этапы правового мониторинга реализации норм права, а также предпроектного изучения проблемных общественных отношений с целью выявления повода, который свидетельствовал бы о возникшей потребности этих отношений в переводе их на нормативное функционирование.

Одновременно ученые, анализируя накопившийся опыт работы различных по своей юридической силе нормативных правовых актов, пришли к выводу: необходимо нормативное регулирование издания всех видов таких актов (законов, подзаконных (включая ведомственные) актов, а также актов муниципального и локального правотворчества). Более того, по мнению Ю.А. Тихомирова, более детально следует урегулировать и процедуру общественного обсуждения проектов законов ввиду того, что государственные органы зачастую игнорируют замечания граждан и институтов гражданского общества²⁵⁵.

В связи с этим В.Ю. Лукьянова предлагает дать регламентацию ведомственного правотворчества, упорядочить правотворчество всей системы действующих в Российской Федерации юридических актов органов исполнительной власти, создать научно обоснованные стандарты, определяющие содержание и форму подзаконного юридического акта, обеспечить законность в процессе принятия нормотворческих решений и установление единых требований к проектам подзаконных правовых актов всех уровней российской правовой системы²⁵⁶. Обязательным условием подготовки высококачественных актов подзаконного правотворчества, по мнению

²⁵⁴ См.: Павлушкин А.В., Павловский А.С. Указ. соч. С. 151.

²⁵⁵ Там же. С. 147.

²⁵⁶ Там же. С. 152.

ученых, является осуществление подготовки проектов таких нормативных актов специалистами-профессионалами, которые имеют не только необходимые знания, но и высокую правовую культуру, умение организовать правотворческий процесс на высоком научном уровне. Кроме того, указанные специалисты должны быть «беспристрастны и независимы от высших инстанций партийной либо иной корпоративной принадлежности»²⁵⁷. Отсюда вытекает необходимость законодательной регламентации не только соответствующего статуса и полномочий должностных лиц, обладающих правом правотворческой деятельности, но и требуемого уровня их профессионализма.

Другой важной проблемой регулирования правотворческой деятельности является вопрос о нормативном закреплении основных требований и правил юридической техники в ходе выработки правотворческих решений. Сложность данной проблемы состоит в том, что:

1) невозможно все многообразие приемов и средств, выработанных наукой и практикой создания норм права для регулирования общественных отношений, заключить в законе, который бы обеспечил на этой основе издание качественных и эффективных норм права; но делать это необходимо и практика пошла именно по этому пути;

2) невозможно (да и не нужно) законодательно закрепить порядок использования правил юридической техники для всех видов общественных отношений, это приведет к излишней формализации правотворческой деятельности, снизит творческую составляющую данного процесса и в конечном счете обусловит механическое, шаблонное «творение» нормативных правовых актов;

3) эффективность правового регулирования обеспечивается не только за счет качества создаваемых норм права, но и благодаря другим обязательным регулятивным инструментам: правильному определению потребностей общественных отношений в правовом урегулировании; наличию объективных условий для реализации

²⁵⁷ См.: Арзамасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс: структура, содержание, перспективы развития (часть 2) // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2007. №4–6. С. 13–14.

создаваемых норм права; правильному определению круга лиц, которым адресованы нормы права; актуальности самого правового регулирования и т.д., поэтому полагаться только на норму, выработанную на высоком уровне правил юридической техники, все же нельзя, норма может быть создана качественной с точки зрения правил юридической техники, но фактически малоэффективной для регулирования данных конкретных общественных отношений.

Поэтому для облегчения правотворческой деятельности на региональном уровне изданы многочисленные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок выработки правотворческих решений, что, безусловно, создает условия для повышения их качества. Надо сказать, что сформировавшаяся практика регулирования правотворческой деятельности на региональном уровне явилась следствием того, что федерального специализированного правового акта по данному вопросу нет²⁵⁸. Важность принятия «закона о законах» состоит прежде всего в том, что он обеспечил бы единообразие и системность правотворческой деятельности на всех уровнях ее осуществления.

Анализ регионального законодательства, регулирующего правотворческую деятельность, свидетельствует о том, что оно недостаточно скоординировано, порой излишне детализировано, допускаются ошибки. Среди таких ошибок чаще всего встречаются: 1) юридические, 2) грамматические, 3) фактографические, 4) стилистические, 5) логические²⁵⁹.

В издаваемых субъектами РФ законодательных актах предусматривается поэтапный порядок осуществления правотворческой деятельности:

1) сбор достоверной информации о предмете правового регулирования (могут использоваться справки о федеральном и региональном законодательстве, экономические и иные расчеты, данные социологических исследований, а также информация об эффективности действия законов, ранее принятых по той же теме, и др.);

²⁵⁸ См.: Соловьев О.Г. О нормативном закреплении основных требований и правил законодательной техники // Вестник ЯрГУ. Сер.: Гуманитарные науки. 2010. №4 (14). С. 44.

²⁵⁹ См. подробнее: Со А.А. Подзаконное правотворчество и юридическая техника (на примере органов исполнительной власти субъектов РФ Дальневосточного федерального округа) // Власть. 2015. №1. С. 161.

2) определение субъекта правотворчества и формирование группы специалистов, которые привлекаются к выработке нормативного правового акта (как правило, в такую группу входят научные работники и представители заинтересованных служб);

3) подготовка концепции будущего нормативного правового акта, где дается характеристика предмета и цели будущего закона (или другого нормативного правового акта), определяются его основные положения и варианты решения, анализируются возможные последствия применения проектируемых норм, предлагается примерная структура закона;

4) разработка проекта нормативного правового акта, для которого разработчик проекта обязан организовать обсуждение, учет и обобщение поступивших замечаний и предложений;

5) доработка проекта нормативного правового акта с учетом высказанных в ходе обсуждения предложений, в том числе если проект публиковался для всеобщего ознакомления;

6) экспертиза проекта нормативного правового акта с участием ученых, специалистов и практиков, не принимавших непосредственного участия в его разработке;

7) согласование подготовленного проекта нормативного правового акта с заинтересованными органами и организациями (например, с финансовыми органами);

8) принятие проекта нормативного правового акта в качестве юридического акта, наделенного юридической силой, осуществляется в соответствии с установленным законом порядком.

Следует отметить, что такой поэтапный порядок разработки и принятия нормативных правовых актов на региональном уровне обеспечивает достаточно высокий уровень их качества и эффективности. Имеющиеся издержки, как отмечалось выше, объясняются в основном низким профессионализмом разработчиков проектов нормативных правовых актов, отсутствием квалифицированных экспертов и другими субъективными причинами (коррупциогенность, лоббизм, поспешность и т. д.).

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. Правотворческая деятельность нуждается в нормативном законодательном регулировании как на федеральном, так и на региональном уровнях. При этом исследование этого вопроса показало, что необходимо урегулировать порядок выработки всех видов

правотворчества: законотворчества, подзаконного (ведомственного) правотворчества, а также регионального, муниципального, судебного и локального правотворчества.

2. Сложившаяся практика выработки правотворческих решений показала, что все этапы правотворческой деятельности также нуждаются в законодательном регулировании порядка ее осуществления (с момента возникновения потребности общественных отношений в правовом регулировании, формировании нормы права, придания ей юридической силы, в ходе ее реализации, в период контроля за ее эффективностью и до момента отмены).

3. Высокое качество правотворчества обеспечивается за счет профессионализма субъектов правотворчества, поэтому необходимо законодательно закрепить не только статус и полномочия субъектов правотворчества, но и уровень их профессиональных качеств.

4. Нормативное закрепление правотворческой деятельности должно основываться на следующих базовых положениях:

а) обязательное наличие законодательного определения понятий таких юридических категорий как правотворчество, нормотворчество, законотворчество, а также всех видов подзаконного правотворчества (в том числе локального);

б) исходить из понимания правотворчества как единого, установленного государством способа регулирования общественных отношений на всех уровнях их функционирования, с момента возникновения потребности перевода их на нормативный режим действия (на данном этапе зарождается идея (замысел) придать им нормативный характер действия в результате познания их социально-экономических показателей) и до отмены этих норм права в связи с утратой необходимости действия указанных отношений в нормативном режиме;

в) учитывать, что правотворческая деятельность на каждом этапе видоизменяется в соответствии с изменяющимися потребностями развивающихся общественных отношений, что обуславливает создание новых норм права, их постоянную модернизацию (изменение, дополнение, отмену) в ходе применения этих норм, необходимость осуществления правового мониторинга с целью выявления эффективности правового регулирования и возможно-

сти планирования и прогнозирования правотворчества, осуществление совершенствования всей правовой системы в результате систематизации (инкорпорации, консолидации, кодификации) действующей нормативной правовой базы государства.

Такой подход позволит оценить правотворчество как единый непрерывный процесс правового регулирования общественных отношений с помощью норм права, которые первоначально создаются и в дальнейшем постоянно модифицируются субъектами различного правового статуса и полномочий с учётом изменяющихся потребностей развивающихся общественных отношений, а также совершенствования всей правовой системы в соответствии с целями и задачами государства.

2.4. Принципы правотворчества социального правового государства: созидающие мотивы в правотворчестве

Правовые принципы интенсивно формулируются и обсуждаются в современной юридической литературе, будучи «привязанными» к принципам развития общества и правового государства²⁶⁰, «хотя на практике, как обосновано признает И.В. Понкин, нередко значение принципов в праве игнорируется или существенно занижается»²⁶¹, что наглядно видно на примере правотворчества.

Под принципами в контексте настоящего исследования традиционно понимаются базовые, исходные, лежащие в основе, объективные теоретические положения, которые отражают устойчивые, повторяющиеся связи между явлениями. Принципы права мы воспринимаем как частную рефлексию базовых начал функционирования социальной системы. Их принципы построения и принципы функционирования социальной системы обусловлены одними (общими) универсальными законами, преобразование которых «пре-

²⁶⁰ Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. С. 661.

²⁶¹ Понкин И.В. Понятие «Принцип» в праве // Юридическая техника. 2020. №14. С. 281–283.

деляет характер и сущность социальной системы и ее атрибутов»²⁶². Кроме того, следует указать на то, что за любым принципом стоит определенная закономерность, естественный, либо социальный закон²⁶³.

Рассматриваемые в настоящем параграфе принципы правотворчества существенно не отличаются и не могут отличаться от общих принципов права, учитывая, как обосновано отметил А.В. Хамуков условность «начального» и «конечного» этапов процесса создания закона, так как любой «творческий процесс, он непрерывен и, по сути, бесконечен; скорее речь можно вести о переходе из одного качественного состояния в другое»²⁶⁴. В этом смысле все анализируемые здесь принципы имеют общую базу и потому не вступают в противоречие.

Представляется очевидным и не требующим детальной аргументации положение о том, что «правотворческая деятельность... должна осуществляться на базе ряда основополагающих принципов, определяющих её суть, характерные черты и общее направление»²⁶⁵.

Устоявшееся понимание принципов права не исключает активных дискуссий об их природе, специфике, свойствах, внутреннем содержании²⁶⁶, как и констатации наличия в теории принципов права дискуссионных и слабо изученных аспектов. К ним, в частности, относят связь принципов с процессами и закономерностями

²⁶² Берестенников А.Г. Сущность принципов права: теоретические проблемы понимания // *Baikal Research Journal*. 2016. Т. 7. №3. С. 25.

²⁶³ Мальцев Г.В. Указ. соч. С. 662.

²⁶⁴ Хамуков А.В. Законотворческий процесс и законодательный процесс: разграничение и соотношение // *Российский процесс*. 2010. №6.

²⁶⁵ Маилян С.С., Миронов А.Л. Роль принципа справедливости в правотворческом процессе и его влияние на государственное управление // *Закон и право*. 2014. № 8. С. 23–25.

²⁶⁶ Берестенников А.Г. Сущность принципов права: теоретические проблемы понимания // *Baikal Research Journal*. 2016. Т. 7. №3. С. 25; Вопленко Н.Н., Рудковский В.А. Основные принципы права: понятие и классификация // *Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5: Юриспруденция*. 2013. №1. С. 5–11; Смирнов Д.А. О понятии принципов права // *Общество и право*. 2012. №4 (41). С. 29–37.

государственно-правовой действительности, момент их возникновения, институализация, структура и пр.²⁶⁷

Анализируя пути развития права в условиях информационного общества, Н.Ф. Порываева, предлагает спорную на наш взгляд концепцию его алгоритмизации, которая, как полагает цитируемый автор влияет и на принципы права. Примечательно, что здесь сторонник (или, возможно, автор) данной концепции признает, что этот вопрос мало изучен «вследствие относительной новизны процессов алгоритмизации общественных отношений»²⁶⁸. Осмелимся предположить, что малая изученность может быть обусловлена иной причиной – не состыковкой этих процессов с *правотворчеством*, которое лишь в процессуальной и регламентной частях может использовать алгоритмы, равно как и с современной правовой действительностью.

Алгоритмизация происходит от понятия «алгоритм», которое означает точное предписание о последовательности действий исполнителя по достижению поставленной ему цели²⁶⁹. Попытка применить концепцию алгоритмов обусловлена тем, что в информатике они составляют ядро программных продуктов, структурируют процессы и способны определять результат. Алгоритмы всегда детерминированы, состоят из точных и ясных указаний, не допускающих широкой интерпретации, стандартизованы под решение широкого круга типовых задач; дискретны, поделены на законченные действия и признаются эффективными, так как при правильном использовании способны гарантировано достигать определенного результата. Всё это неизбежно порождает соблазн применить алгоритмы к праву, которое таким образом, становилось бы четко отлаженной и функционирующей без сбоев «машиной».

Право- и особенно законотворческий процесс ещё в советский период представлялся и описывался в виде совокупности последовательных алгоритмов, «процедурных действий по формированию

²⁶⁷ Вопленко Н.Н., Рудковский В.А. Указ. соч. С. 8.

²⁶⁸ Порываева Н.Ф. Алгоритмизация права и принципы права// Общество: политика, экономика, право. 2021. №4 (93). С. 67–69.

²⁶⁹ Кормен Т. Х., Лейзерсон Ч.И., Ривест Р.Л., Штайн К. Алгоритмы: построение и анализ (Introduction to Algorithms), Third Edition. 3-е изд. М.: «Вильямс», 2013. 1328 с.; Кормен Т.Х. Алгоритмы: вводный курс (Algorithms Unlocked). М.: Вильямс, 2014. 208 с.

государственной воли, организационно обособленного комплекса тесно связанных между собой действий, которые направлены на создание данного нормативного акта»²⁷⁰. Сходное понимание приводит и В.Д. Горобец, указывая на «цепочку организационно-правовых стадий, в рамках которых уполномоченными субъектами... совершаются определенные действия»²⁷¹. То же автор указывает (не оценивая их) на «попытки усовершенствовать деятельность субъектов и участников законотворческой деятельности посредством введения в служебную деятельность достижений информационных технологий для автоматизации законотворческого процесса»²⁷².

Признавая за цифровизацией и достижениями информационно-коммуникационных технологий важную, но лишь вспомогательную функцию, мы именно поэтому не считаем возможным вводить «алгоритмизацию», «автоматизацию» и т.п. в число принципов правотворчества.

Алгоритмы по своей технической (программной) природе закрыты и не прозрачны, поэтому логика действия «алгоритмизированных (машиночитаемых) норм права» (понятие Н.Ф. Порываевой) будет открыта лишь для относительно узкого круга лиц, что вступит в очевидное противоречие базовому принципу правотворчества – гласности. Обратим внимание, что сторонники алгоритмизации и его понимают своеобразно как «обеспечение информированности граждан о принимаемых и принятых нормативных правовых актах». Из этого с очевидностью следует, что граждан к этому процессу не допускают, а лишь «сверху» информируют о результатах.

Примечателен общий курс сторонников алгоритмизации на адаптацию к ней всего, что в данный момент не соответствует, включая и принцип гласности. При выявлении несоответствия ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации (об обязательной публикации законов) и закрытости алгоритмов, вывод делается в пользу последних, ввиду трудности «сделать их и основанные на них машиночитаемые

²⁷⁰ Правотворчество в СССР / под ред. А.В. Мицкевича. М., 1974. С. 152.

²⁷¹ Горобец В.Д. Этапы федерального законотворческого процесса в Российской Федерации // Закон и право. 2019. №9. С. 15–18.

²⁷² Горобец В.Д. Некоторые информационно-правовые механизмы совершенствования законотворческого процесса // Государственная служба и кадры. 2019. №3. С. 24–27.

нормы права полностью прозрачными и доступными для неограниченного круга лиц». В ситуации выбора(!) между Конституцией и потребностями алгоритма и «машиночитаемого права» допускается задача «уточнить принцип гласности в соответствии с указанным свойством»²⁷³ [закрытостью алгоритмов]».

Признавая всеобщность принципов, мы бы предостерегли от берущей своё начало в советской теории права, их универсализации. В то время предполагалось, что действие правовых принципов выводится из системы правовых норм в общество, которое в своём большинстве «как показывают социологические исследования... руководствуется [ими] в своем поведении ими, а не точным знанием нормы, относящейся к данной ситуации»²⁷⁴. Обратим внимание на то, что здесь, вероятно, в большей степени речь идет все же о правосознании. В любом случае изложенная идеальная модель действия принципов отвечала идеальной модели социалистической законности, которую на практике в полной мере воплотить не удалось, что объяснялось «живучестью пережитков в сознании», а также недостатками в воспитательной работе, но не дефектом самой системы²⁷⁵.

В то же время, следует согласиться с тем, что правовые идеи (принципы), отраженные в законодательстве, приобретают определенное регулирующее значение, одновременно с этим оставаясь «отправными началами в целенаправленной деятельности людей при формировании с помощью юридических норм необходимого общественного порядка», т.е. правообразования, правотворчества и правоприменения, а также поддержания правопорядка. «Полная реализация правовых идей (принципов)», о которой в своё время писал А.М. Васильев, вряд ли достижима. Цитируемый автор полагал, что это происходит «в ходе государственно-правовой и вообще общественной практики, когда устанавливаются такие юридические

²⁷³ Порываева Н.Ф. Указ. соч.

²⁷⁴ Васильев А.М. Правовые категории: методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М.: Юридическая литература, 1976. С. 221–222.

²⁷⁵ Подробнее об этом: Алымов С.С. Понятие «Пережиток» и советские социальные науки в 1950–1960-е гг. // Антропологический форум. 2012. №16. С. 261–287.

формы общественных отношений, к которым законодатель сознательно стремится, когда складывается... правопорядок»²⁷⁶. Как в СССР, так и сегодня этого достичь не удалось, что, в то же время, ни в коей мере не умаляет значение и применение принципов.

Отдельным предметом исследований могут стать многочисленные попытки дать «авторское» или «уточнить» какое-то из имеющихся, определений рассматриваемому понятию. В одной из «авторских дефиниций»²⁷⁷ «принцип в праве» определяется предложением из 86 слов, включающим три (выделенных скобками) синонимических блока, что крайне затрудняет не то, что понимание написанного, а даже и логику построения конструкции. Не предпринимая такого рода попыток, мы придерживаемся традиционного, устоявшегося в научной литературе понимания принципов. Применительно к предмету настоящего исследования систематизируем их по частоте употребления в литературе.

Принцип законности, реализация которого предполагает, что правотворческая деятельность на всех уровнях осуществляется строго в рамках закона. В литературе этот принцип понимается в узко процессуальном смысле, как следование «нормативно урегулированной операции (процессуальной работе) по исследованию, изменению и принятию...» соответствующих актов и документов уполномоченными в данной конкретной сфере субъектами²⁷⁸. В социальном правовом государстве это понимание требует существенного расширения.

Предполагается, что законодатель должен не просто соблюдать законность, а также и «реально иметь и ощущать правовое воздействие на свою деятельность со стороны закона»²⁷⁹. Это значит, что

²⁷⁶ Там же. С. 222.

²⁷⁷ Понкин И.В. Понятие «Принцип» в праве // Юридическая техника. 2020. №14. С. 281–283.

²⁷⁸ Штейнберг Ю.А. Принцип демократизма правотворческой деятельности в системе принципов права // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. №2. С. 52–57.

²⁷⁹ Кияйкин Д.В. Принцип законности и правотворческая деятельность в области регулирования уголовно-правовых отношений // Материалы Всероссийской конференции, Самара, 2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://izron.ru/articles/problemy-i-perspektivy-razvitiya-sovremennoy-yurisprudentsii-sbornik-nauchnykh-trudov-po-itogam->

правотворчество должно реализовываться не просто технически и не только в процессуальной форме закона, но также и в его атмосфере, соответствующей институциональной среде.

В этом смысле принцип законности, будучи универсальным, глубоко исследован в литературе и, на наш взгляд, не требует здесь дальнейших детальных комментариев.

Принцип научной обоснованности базируется на положении о том, что правотворчество, будучи комплексным социальным институтом, помимо прочего базируется на механизмах и практиках научно-философского воспроизводства права. Сам принцип реализуется не только в научной разработке и соответствующем обосновании проектов правовых актов, но и в научном понимании процессов правообразования в их системной совокупности. При этом исследуются как общественные отношения, которые требуют регулирования, так и текущее состояние правового регулирования в определенной сфере, выявляется общественное мнение, позиции экспертов и правоприменителей. К сожалению, научные основы правотворчества в последние годы, в отличие от советского периода²⁸⁰, почти не привлекают внимания исследователей.

Принцип адекватности базируется на положении о том, что право регулирует сложившиеся общественные отношения, но редко когда одной, даже самой качественной с точки зрения юридической техники и своевременно принятой нормой, могут быть окончательно и исчерпывающе урегулированы все проблемные правоотношения. В этом смысле отдельный человек, как отмечает Р. Познер, «его уникальные действия, опыт и отношения с другими людьми никогда не могут быть вполне рационализированы»²⁸¹. Отсюда следует, что правотворчество должно быть актуально и адекватно социальной и правовой реальности.

mez/sektsiya-6-ugolovnoe-pravo-i-kriminologiya-ugolovno-ispolnitelnoe-pravo/printsip-zakonnosti-i-pravotvorcheskaya-deyatelnost-v-oblasti-regulirovaniya-ugolovno-pravovykh-otno/

²⁸⁰ Научные основы советского правотворчества / под ред. Р.О. Халфиной. М.: Наука, 1981.

²⁸¹ Познер Р. Рубежи теории права / Р. Познер; пер. с англ. И. Кушнаревой. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2017. С. 422.

Принцип планомерности и своевременности означает, что в графике правотворчества приоритет отдается плану, а не на оперативно-ситуативной деятельности, которая допускается при наличии к тому оснований.

В этом смысле обратим внимание на такое направление правотворчества как реализация постановлений Конституционного Суда РФ, т.е. в литературе признаваемое «опосредованной формой реализации» указаний Конституционного Суда РФ на необходимость корректировки законодательства.

В этом процессе правообразование сужается до получения законодателем императива от Конституционного Суда, внесшего решение на основе рассмотрения одного конкретного дела, но распространяющего его на все соответствующие отношения и правоотношения. Получив постановление, законодатель (субъекты, обладающие правом законодательной инициативы) немедленно приступают к его реализации, не изучая сложившиеся общественные отношения в этой сфере, а лишь проводя для своего законопроекта набор стандартных экспертиз: антикоррупционную и др.

Формально этот «простой» и в определенном смысле экономный путь, «выгоден» законодателю, позволяя, минуя традиционные этапы правообразования, сразу приступить к правотворчеству. В то же время, законодательная формализация решения, принятого по одному, пусть важному и прецедентному делу, без дополнительного изучения соответствующих отношений несёт в себе определенный риск.

Обратим внимание, что Конституционный суд, как правило, в большинстве случаев указывает законодателю на пробел, выявленное противоречие, поручая рассмотреть вопрос его устранения. Со своей стороны, законодатель (субъекты, имеющие право законодательной инициативы) предельно упрощают ситуацию до «прямой» реализации решения Конституционного Суда, фактически игнорируя делегированные народом функции.

Принцип демократизма предполагает выражение в нормах права воли источника власти – народа, в том числе – через его представителей в законодательных органах власти, что предполагает отсылку к правообразованию, в границах которого нормы права создаются с учетом общественного мнения, свободного обсуждения проектов, включая альтернативные, любых правовых актов. В этом

смысле полезно вспомнить Ю. Хабермаса, который указывал на значимость «тех и только тех норм действия, с которыми в рациональном дискурсе могли бы согласиться все, на ком могли бы отразиться последствия принятия этих норм»²⁸².

Принцип демократизма в идеальной модели социального правового государства реализуется через участие народа – источника власти в правотворчестве посредством публичного, а в установленных случаях – всенародного, обсуждения проектов нормативных правовых актов, включения в эти процессы институтов гражданского общества, общественного обсуждения законопроектов («нулевое чтение»), иные публичные формы обсуждения, в том числе и в СМИ.

Принцип демократизма, как отмечает А.Ю. Штейнберг, большинством юристов причисляют к нормотворческой деятельности²⁸³, с чем сложно согласиться, так как демократизм является общим фундаментальным принципом и распространяется не только на указанную сферу.

В условиях быстрого развития информационного общества – *принцип информационной обеспеченности и транспарентности*, обеспечивающий, прежде всего «осмысление информационных потоков нормативного юридического и неюридического содержания»²⁸⁴, без чего никакое правотворчество невозможно.

Всякое современное правовое регулирование состоит в формализованном юридическом опосредовании сложившихся общественных отношений. Принимая во внимание интенсивную материальную и процессуальную формализацию современного регулирования, важно правильное и точное информационно-правовое воздействие на сознание. В условиях уже отмечавшейся нами выше так называемой законодательной инфляции, это сделать сложно.

²⁸² Habermas J. *Between Facts and Norm*. Cambridge, 1996. P. 136.

²⁸³ Штейнберг Ю. А. Принцип демократизма правотворческой деятельности в системе принципов права // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. №2. С. 52–57.

²⁸⁴ Вершок И.Л. Проблемы изучения метода правового регулирования// Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. 2020. №1 (33). С. 64–68.

В условиях острого и жесткого геополитического противостояния – *принцип соответствия традиционным ценностям*. В соответствии с Указом Президента РФ от 09.11.2022 №809 к ним отнесены (п. 5 Указа): жизнь, достоинство, права и свободы человека, патриотизм, гражданственность, служение Отечеству и ответственность за его судьбу, высокие нравственные идеалы, крепкая семья, созидательный труд, приоритет духовного над материальным, гуманизм, милосердие, справедливость, коллективизм, взаимопомощь и взаимоуважение, историческая память и преемственность поколений, единство народов России²⁸⁵.

В соответствии с п. 4 Указа перечисленные в закрытом списке традиционные ценности, как агрегированное понятие, представляют собой нравственные ориентиры, формирующие мировоззрение граждан России, передаваемые от поколения к поколению, лежащие в основе общероссийской гражданской идентичности и единого культурного пространства страны, укрепляющие гражданское единство, нашедшие свое уникальное, самобытное проявление в духовном, историческом и культурном развитии многонационального народа России.

К сожалению, в Указе не нашло отражение очевидное положение о том, что именно традиционные ценности должны лежать в основе правотворчества и законодательства, а формулировки Указа вызывают вопросы.

Так, в числе традиционных ценностей, названы права и свободы, что на наш взгляд не соответствует действительности, так как они действительно относятся к базовым ценностям, но никак не традиционным российским, принимая во внимание доминирование авторитарных, а периодами и тоталитарных начал в российской государственности. Законодательно некоторые права и свободы были закреплены лишь в 1905 г., а конституционно – в 1918 г. и то, в основном декларативно. Лишь в Конституции 1993 г. они получили соответствующие гарантии (о реальности и действительности).

²⁸⁵ Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202211090019>

сти которых сегодня много спорят). Таким образом, права и свободы человека вряд ли можно отнести к *традиционным* российским ценностям.

В формулировке традиционных ценностей, приведенной в Указе, есть лишь нравственные ориентиры, но отсутствует *правосознание*, что не соответствует курсу на развитие правового социального государства. Кроме того, признание тесной связи нравственных ценностей и правосознания устоялось и фактически презюмируется в литературе последних десятилетий²⁸⁶.

Осмысливая в контексте анализируемого Указа традицию, отметим, что тесная взаимосвязь правосознания и доминирующих в обществе ценностей была очевидна ещё до их научного анализа. Как нельзя лучше она показана в романе Ф.М. Достоевского «Преступление и наказание», где Родион Раскольников решает дилемму: «Тварь я дрожащая или права имею», полагая, что он, как высший человек вправе совершать преступления и не рефлексировать по этому поводу, считая, что закон (и юридический и нравственный) может быть погран ради высшей цели, что исключает раскаяние²⁸⁷.

²⁸⁶ Закунов Ю.А. Ценность правосознания в наследовании культурных традиций российской цивилизации // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. №1 (57). С. 243–245. Чупанова А.Ч. Правовая культура и правосознание в системе ценностей гражданского общества // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2012. №4. С. 39–41 и др.

²⁸⁷ На эту тему существует обширная литература. «Ценности...», отмечают Д.А. Качеев и С.Ю. Колчигин, могут иметь гражданское основание, но только понимание их сакральной основы делает их подлинно всечеловеческими» (Качеев Д.А., Колчигин С.Ю. Между ангелом и бесом: «проклятые вопросы» Достоевского // Философия. Журнал высшей школы экономики. 2021. Вып. 5. №3. С. 159–171. В данном случае имеется в виду религиозный (у Достоевского – христианский) контекст, который обосновано отсутствует в Указе в перечне ценностей, так как Россия многоконфессиональное государство. В то же время исключать право, которое распространяется на всех, равно как и правосознание, также присущее всем, представляется необоснованным.

В контексте настоящего исследования важен и иной, современный аспект, придаваемый сегодня российскими авторами, рассуждающими о том, кто такой гражданин России «тварь дрожащая» или всё же он имеет права²⁸⁸?

Глубинная основа правосознания, закладываемого с детства, с разрешения вопросов: «что такое хорошо, а что такое плохо?», лежит в заповедях культуuroобразующей религии, которые в полной мере, даже уже и не отождествляемые с религией, но всегда относимы к традиционным ценностям.

В этой связи полагаем целесообразным внести *правосознание* в п. 4 Указа Президента России от 09.11.2022 №809 изложив его в следующей редакции: «Традиционные ценности - это нравственные ориентиры и правовое сознание, формирующие мировоззрение граждан России, передаваемые от поколения к поколению, лежащие в основе общероссийской гражданской идентичности и единого культурного пространства страны, укрепляющие гражданское единство, нашедшие свое уникальное, самобытное проявление в духовном, историческом и культурном развитии многонационального народа России.

Принцип профессионализма реализуется в деятельности профессионалов в правотворчестве, способные обеспечить качество самого процесса и его результата.

Это касается ученых-правоведов, специалистов, экспертов, входящих в состав разработчиков, рабочих групп, готовящих правовые акты.

Вопрос о профессионализме депутатов сложен. С.Г. Гусева и Т.Я. Коняхина, указывая на «решающее значение» «лиц, наделенных полномочиями принимать правовой акт», отмечают важность, того, «чтобы они обладали соответствующими знаниями»²⁸⁹, однако этот критерий отсутствует в требованиях ч. 1 ст. 97 Конституции РФ, хотя здесь и содержится указание на профессионализм.

²⁸⁸ Должиков А.В. «Тварь ли я дрожащая или право имею» // правосубъектность граждан в избирательном судопроизводстве // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2013. №9. С. 21–29.

²⁸⁹ Гусева С.Г., Коняхина Т.Я. Правотворчество: основные понятия и принципы // Вестник экономической безопасности. 2016. №6. С. 257–259.

В литературе профессионализм депутатов, либо имеет нейтральную оценку, признаваясь «фактором эффективности законодательства...»²⁹⁰, либо резко критикуется. Рассматривая в рамках «новой истории» качество работы Федерального Собрания РФ, исходя из «кадрового состава его палат и качества принимаемых им решений», Е.А. Цишковский указывает на преимущественную ориентацию на представительную деятельность, тогда как законодательная, по оценке цитируемого автора, «осуществляется им с низкой эффективностью и постоянными законодательскими ошибками». Развивая свою мысль, автор приходит к выводу о конкуренции и даже взаимном исключении «не столько в теории, сколько в жизни этих видов деятельности»²⁹¹.

На примере состава Государственной Думы VI созыва, которую активно пополнили звезды спорта, кино и эстрады, автор задается вопросом «о компетентности представителей депутатского корпуса в сфере юридической техники?», отмечая, что «в последующем, на этапе реализации закона, она, конечно же, будет предполагаться» в рамках «презумпции компетентности законодателя»²⁹².

В современной России парламентарий, депутат, это, в основном политик. Формально он представляет интересы избирателей, однако, без императивного мандата, без нормативной регламентации такого представительства, без какой бы то ни было (политической и/или юридической) ответственности за ненадлежащее исполнение своих обязательств перед избирателями, на практике депутат ориентирован в большей степени на поддержание своего рейтинга, популярности, умножение политического «капитала» и подготовку новой избирательной кампании. Такая позиция предполагает безусловную политическую лояльность к руководству фракции, представительного органа, а часто и исполнительной власти.

²⁹⁰ Федякова Н.А. Профессионализм депутатов как фактор эффективности законодательства субъектов Российской Федерации (образовательный аспект) // Интеграция образования. 2006. №4. С. 199–201.

²⁹¹ Цишковский Е.А. Парламентское представительство и профессиональная компетентность законодателя // Юридическая техника. 2014. №8. С. 481–487.

²⁹² Там же.

В этой ситуации профессионализм депутата проявляется в основном в политическом маневрировании, самопрезентациях, манипуляции общественным мнением, что не имеет никакого отношения ни к представлению интересов избирателей, ни, тем более к правотворчеству. На примере «старожилов» депутатского корпуса прослеживается стремление как можно дольше исполнять неопределенные функции без ответственности за внушительное материальное вознаграждение.

Следствием непрофессионализма «правотворца» являются правотворческие ошибки, выявляемые при анализе качества того или иного акта, т.е. результатов правотворчества. В данном случае, как отмечает В.М. Баранов «форма вины законотворческого органа не имеет решающего значения», а «располагая лишь текстом нормативно-правового акта» её установить невозможно. Отсюда все недостатки списываются на законотворческие ошибки. Цитируемый автор дифференцирует гносеологические и концептуальные ошибки, признавая, что «это мало что даст для совершенствования нормативно-правовых установлений», и, более того, превращает «правотворческую деятельность в полигон для бесконечных диспутов и дискуссий». В.М. Баранов допускает, что недостатки закона могут происходить от внешних, формально не зависящих от «правотворца» обстоятельств и быть обусловленными «пробелами в научном познании, слабым изучением соответствующих проблем правоведения, некачественной подготовкой концепции проекта». Отсюда критерии концептуальных ошибок – объективные социальные и юридические закономерности нельзя механически применять для выявления и оценки законотворческих ошибок, которые возникают в сфере нормативно-познавательной деятельности (при подготовке правовых актов), «имея весьма надежную систему оценок и требований»²⁹³. Цитируемый автор предпринимает попытку дать определение дефиниции «законотворческая ошибки», перечисляя последствия «отступления от требований законодательной техники, логики или грамматики», наличие которых должно явно

²⁹³ Сырых В.М., Баранов В.М. Законотворческие ошибки понятие и типология // Законотворческая техника современной России: состояние проблемы, совершенствование / под ред. В.М. Баранова. Т. 1. Н. Новгород, 2001. С. 384–395.

«снижать качество закона, вызывать затруднения в толковании содержания его нормативных установлений, препятствовать их реализации в конкретных отношениях»²⁹⁴. В целом, в теории соглашаясь с приведенными положениями, отметим крайнюю сложность их практической реализации в плане измерения «затруднений», «толкований» и «препятствий», учитывая, что даже их объективное выявление не влечет для ошибающихся «правотворцев» никакой ответственности.

В современной российской литературе неоднократно предпринимались попытки систематизации или классификации принципов правотворческой деятельности, их видов и выполняемых ими функций.

Изучив несколько систем и совокупностей принципов, предложенных разными авторами, Е.В. Каменская классифицировала их в рамках регионального правотворчества, выделив:

– универсальные принципы (принципы права) – гуманизм, демократизм, законность;

– общие принципы правотворчества всех уровней: гласность, научность, профессионализм, оперативность и динамичность правотворчества; соблюдение правил правотворческой техники; планирование и прогнозирование; финансовое обеспечение и материальная достаточность; принцип информационно-правового обеспечения правотворческой деятельности;

– специальные принципы, касающиеся регионального правотворчества как части правотворчества РФ: системности; взаимосогласованности и взаимодополняемости федерального и регионального правотворчества в сфере совместной компетенции; дифференциации правотворческих полномочий и иерархичности нормативных правовых актов компетентных правотворческих органов субъекта РФ; учёта социальной, исторической и иной специфики субъекта РФ и др. При этом, автор указывает на «сложное взаимодействие» универсальных, общих и специальных региональных принципов правотворчества²⁹⁵.

²⁹⁴ Там же.

²⁹⁵ Каменская Е.В. Региональное правотворчество в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 5–6.

Предложенная классификация принципов правотворчества при всей ее полноте, теоретической и практической ценности все же не в полной мере отражает функциональные особенности и значение принципов при формировании (выработке) норм права. В данном случае мы исходим из того, что правотворчество – сложная правовая категория, сочетающая в себе одновременно деятельность субъекта по выработке нормы права и деятельность по регулированию проблемных общественных отношений.

Структурно принципы правотворчества могут быть подразделены на нормообразующие (направленные на формулирование текстов, содержание норм права) и регулятивные (устанавливающие функциональное назначение норм права). К числу первых относятся следующие принципы правотворчества: демократизма; законности; научности; гуманизма; профессионализма; системности; исполнимости и т. д. Именно они обеспечивают реализацию в нормах права закрепленные Конституцией РФ права и свободы граждан, легитимность действующей власти, правопорядок и другие законные интересы личности, общества и государства.

Регулятивные принципы правотворчества формируют основу для реализации норм права, обеспечивающих стабильное функционирование общественных отношений. Это:

- закрепление в правотворческом решении потребностей общественных отношений в правовом регулировании;

- своевременность (оперативность) изменений норм права в соответствии с постоянно изменяющимися общественными отношениями;

- закрепление в норме права заинтересованности субъекта правоприменения в ее добровольном, своевременном и качественном исполнении;

- превенция коррупции в норме права, формулирование ее таким образом, чтобы исключить возможность использования в противоправных целях;

- регулятивная устойчивость нормы права, способная минимизировать потребность в её корректировках при нестабильности общественных отношений.

Классификация Е.В. Каменской в целом отражает комплексный характер правотворческой деятельности. В то же время предложен-

ная совокупность не является чем-то исключительным, аналогичные принципы характерны, например, для государственного и муниципального управления в целом. В этом смысле ещё раз обрати внимание на традиционность подходов.

В условиях развития информационного общества актуален вопрос о созидающем правотворчестве и его принципах, когда в самой правовой норме предусматриваются стимулы к ее добровольному и добросовестному исполнению²⁹⁶. Как правило, нормативные правовые акты формируют правоотношения, реализуемые под угрозой государственного принуждения, тогда как в теории и идеальной модели правового государства (как и ранее – на стадии коммунизма) должно быть достигнуто всеобщее или абсолютно доминирующее правопослушное поведение.

Проблематика стимулирования граждан полностью и своевременно исполнять нормативные предписания почти не привлекает внимание субъекта правотворчества, за исключением отдельных случаев.

Так, в соответствии с п. 1.3 ст. 32.2 КоАП РФ штраф за правонарушения в области дорожного движения можно оплатить в размере половины в срок до 20 суток со дня вынесения соответствующего постановления. Эта стимулирующая мера направлена в большей степени на обеспечение собираемости штрафов и снижение нагрузки на их взыскание (администрирование). Правовоспитательный эффект этой меры неизвестен, по крайней мере, в официальных источниках МВД РФ он никак не коррелируется с динамикой ДТП. В то же время, в соответствии с Федеральным законом от 23.06.2020 № 187-ФЗ эта практика была распространена на всю главу 12 КоАП РФ и на десятки других статей.

Действенность любой нормы права зависит как от качества правотворческого решения, так и от метода правового регулирования тех общественных отношений, которые она призвана урегулировать. Кроме того, результат достигается поощрением правовыми средствами субъектов правоотношения к исполнению на основе личной заинтересованности, достижение которой представляется

²⁹⁶ Румянцев М.Б. Правотворчество в Российской Федерации: монография. Чебоксары, 2019. С. 199–216.

сложным. Как справедливо отмечал С. С. Алексеев, к решению задачи, которую преследует субъект правотворчества, следует подключить «деятельный интерес участников общественных отношений». Это резко повышает эффективность правового регулирования, поскольку поставленная задача будет решаться «сама» и ожидаемый результат будет достигнут с большей степенью вероятности, нежели при обязывающей системе, основанной на обязанностях и мерах принуждения (обязанность + ответственность)²⁹⁷.

Предложенная С.С. Алексеевым схема, была осмыслена в 1990-е годы, в период демократического политического и правового «романтизма», когда были обоснованные надежды на быстрое и стабильное развитие в России гражданского общества и его институтов. Предполагалось, что именно они обеспечат тот самый «деятельный интерес».

В то же время, уже в конце 2000-х политологи и социологи стали отмечать кризис гражданского общества в России²⁹⁸, констатируя в то же время и девальвацию самого понятия. В конце 2010-х речь шла уже о возрождении индивидуальности и определенной атомизации общества²⁹⁹.

Исходя из стремления к идеальной модели максимально возможного (в рамках закона) включения гражданского общества в отношения связанные с правотворчеством, к числу принципов его создающего варианта следует отнести:

- учет материальных, личных или иных интересов каждого участника правоотношений;
- правовое закрепление личного интереса;
- наличие механизмов стимулирования заинтересованных субъектов правоотношений;

²⁹⁷ Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М.: Норма, 2002. С. 295–296.

²⁹⁸ Мартыненко В.В. Гражданское общество: кризис понимания и кризис функционирования // Наука. Культура. Общество. 2009. №2. С. 27–33.

²⁹⁹ Писчиков В.С., Холин М.М. «Ренессанс» индивидуальности как симптом кризиса современного гражданского общества // Гражданский мир – гражданская война: осмысление и прогнозы. Материалы международной научной конференции / под ред. В.М. Доброштан. 2018. С. 191–194.

– индивидуализация стимулирования всех участников отношений к исполнению норм права³⁰⁰.

Практическая реализация принципов создающего правотворчества требует:

- возможности реализации их в нормах права;
- включение в нормы права стимулы добровольного и добросовестного исполнения их предписаний;
- придание нормам права юридической силы.

В целом, общая научная концепция правотворчества, пока не вполне сформулированная, формируется и развивается под воздействием как общих правовых, так и «своих» принципов.

2.5. Правотворчество в нормативистской концепции: неисследованные аспекты и возможные пути развития

В теории правотворчества сформировались три очевидные главные направления её дальнейшего развития: 1) познание сущности понятия правотворчества и смежных с ним юридических категорий, а также соотношение их между собой; 2) разработка концепции и терминологического аппарата теории правотворчества как самостоятельной юридической науки; 3) научное осмысление нормативного регулирования деятельности субъектов правотворчества на всех уровнях действующей правовой системы страны. Каждое из этих направлений обуславливает необходимость разрешения значительного количества теоретических и практических злободневных проблем, а точнее сказать – безотлагательного прорыва в данной области научного знания. Рассмотрим подробнее в чём суть этих проблем и какие имеются пути их преодоления.

Важнейшим фактором повышения качества издаваемых нормативных правовых актов, их создания на научной основе является выработка единого подхода к пониманию сущности правотворчества, определение самого понятия правотворческой деятельности. До сих пор в юридической науке нет согласованной, общепризнанной точки зрения по данному вопросу. Ученые предложили многочисленные не противоречащие друг другу формулировки понятия правотворчества, но все они пока не отражают в полной мере сущность такого сложного, комплексного правового явления, как

³⁰⁰ См. подробнее: Румянцев М.Б. Указ. соч. С. 204–205.

правотворческая деятельность. Даже сам термин «правотворчество» не всегда применяется в качестве правовой категории для отражения того процесса, который связан с рождением и действием норм права для регулирования общественных отношений. Различные авторы научных публикаций по вопросам правотворчества в соответствии с их подходами к пониманию сущности выработки правотворческих решений употребляют такие термины, как «правообразование»³⁰¹, «нормография»³⁰², «нормотворчество»³⁰³, которые действительно отражают в определенной степени правотворческий процесс, но не могут, по нашему мнению, в полной мере выразить сущность исследуемого правового явления, которое большинство ученых и практиков, издающих нормы права, называют правотворчеством³⁰⁴.

Если говорить о выборе термина, то наиболее удачным является именно «правотворчество», поскольку в нем, как будет показано далее, заключено два важнейших качественных показателя, присущих правотворческой деятельности, которых лишены все иные предлагаемые в науке термины. Это, во-первых, более широкий охват тех процессов деятельности субъектов правотворчества, которые в действительности протекают при выработке норм права. Только термин «правотворчество» позволяет представить весь «жизненный» цикл нормы права от ее рождения и до отмены.

³⁰¹См.: Афанасьев В.С. Правообразование и правотворчество. Юридическая наука и правоохранительная практика. 2008. №1.

³⁰²См.: Нормография: теория и методология нормотворчества: науч.-метод. пособие / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2007.

³⁰³См.: Лопатин В.Н. Конституционная законность и проблемы нормотворчества в России // Журнал российского права. 2004. №5. С. 8; Гук П.А. Судебная практика как форма судебного нормотворчества в правовой системе России: общетеоретический анализ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012.

³⁰⁴См.: Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М., 1974; Брызгалов А.И. Правотворчество в отечественной науке: становление доктрины и современные представления. М., 2009. С. 96–97; Дерхо Д.С. К вопросу о необходимости нормативной регламентации предварительного этапа Конституционного правотворчества // Апробация. 2015. №8 (35). С. 27–30; Матвеева М.А. Теория правотворчества в отечественной юриспруденции // Вопросы теории, истории государства и права. 2014. №1 (32). С. 37–41.

Важно, что в диапазоне данного термина сохраняется также и место для постижения объективных причин зарождения потребности общественных отношений в норме права, а также осуществления контроля ее эффективности и совершенствования.

Вторым важнейшим показателем термина «правотворчество» является то, что в нем подчеркивается творческий характер деятельности субъектов по выработке норм права. Учитывая, что издание норм права в основном урегулировано законом только на этапе придания им юридической силы, а выработка самих текстов предоставлена на усмотрение их создателей, творческий, научно обоснованный подход при формулировании проектов будущих норм права приобретает основополагающее значение. Следовательно, именно термин «правотворчество» в полной мере отражает масштаб выработки норм права для регулирования общественных отношений (с момента возникновения потребности в этом и до отмены норм права) и именно научно обоснованный подход при формулировании проектов норм права.

В науке смысл правотворчества как юридической категории в основном определяется путем анализа самого термина, а не функций, которые оно выполняет³⁰⁵. И это создает возможность выбора неограниченного количества подходов к пониманию правотворчества. Термин «правотворчество» можно понимать по-разному:

1) как деятельность по созданию норм права с момента возникновения потребности общественных отношений в нормативном урегулировании и до момента их юридизации, и поэтому некоторые ученые называют этот процесс правообразованием;

2) как обычный процесс выработки норм права (в более узком смысле), такой подход позволяет другим ученым назвать его нормотворчеством³⁰⁶.

³⁰⁵ См.: Конин М.Н. Административное право России. М., 2006. С. 140; Арзамасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации: монография. Барнаул, 2002. С. 139.

³⁰⁶ См., например: Сигникова И.Е. Политический плюрализм и правотворчество в современном российском государстве: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2010. С. 4–8.

Так, Ю.Е. Ширяев, анализируя понятия «правотворчество» и «правообразование», указывает, что «под правотворчеством следует понимать последний этап правообразования, охватывающий своим понятием юридически фиксируемый процесс создания, изменения и прекращения действия правовых предписаний в рамках тех юридически значимых форм, которые приемлемы для системы права того или иного государства»³⁰⁷. То есть правотворчество осуществляется только в рамках прописанных законом регламентов. Всякая иная деятельность по формированию норм права, по мнению ученого, является правообразованием.

Аналогичную трактовку понятия правотворчества дают и многие другие российские ученые. Например, М.А. Матвеева правотворчество определяет, как «завершающий этап формирования норм права – правообразования, в процессе которого правовые замыслы об упорядочении общественных отношений воплощаются в современную правовую реальность в форме нормативных юридических документов, принятых государством»³⁰⁸.

Указанные ученые, как и другие сторонники этой позиции, правотворческую деятельность ограничивают только фазой, когда норма права вырабатывается в рамках установленных законом процедур и согласований. Объясняют они это тем, что для правообразования «присущи такие этапы, как анализ социальной ситуации и осознание необходимости ее правового урегулирования; формирование общего представления о юридическом предписании, которое следует издать; разработки и принятия юридической нормы»³⁰⁹. Получается, что правотворчеству отводится роль формального придания проекту нормы права юридической силы, которую выработали в ходе правообразования? В чем же тогда состоит творческий смысл такой деятельности?

Правотворчество иногда отождествляется с правотворческим процессом, поскольку «это совокупность процедур (правил, требований), а также соответствующих им правотворческих действий,

³⁰⁷ См.: Ширяев Ю.Е. Современное понятие и сущность правотворчества и законотворчества // Человеческий капитал. 2012. №3 (39). С. 86.

³⁰⁸ См.: Матвеева М.А. Теория правотворчества: методологические и концептуальные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 116.

³⁰⁹ Ширяев Ю.Е. Указ. соч. С. 86.

связанных с разработкой, обсуждением, принятием и введением в действие нормативных правовых актов»³¹⁰.

Правотворчество рассматривается и как «комплексный социальный институт правовой культуры, включающий механизмы научно-философского, социально-психологического, формально-юридического, право-применительного воспроизводства права»³¹¹. А.В. Дербина под правотворчеством понимает «форму государственной профессиональной деятельности, направленную на формирование, принятие норм права (а также их изменения и отмену) уполномоченными субъектами с применением определенных методов, средств и способов в рамках соответствующих процедур с целью удовлетворения потребностей в урегулировании общественных отношений»³¹².

Список определений правотворчества можно продолжить, поскольку каждый автор с позиций избранного им подхода дает свое понятие данного правового института, которое в целом не противоречит уже существующим в юридической науке. Но все это многообразие лишь затрудняет выработку единого, общепризнанного определения понятия правотворчества, что и должно послужить основанием для издания законодательства, регулирующего правотворческую деятельность, и заложить фундамент науки о правотворчестве. Это означает, что, пока нет четкого, однозначного знания, что собой представляет правотворчество, невозможно издавать эффективные нормативные правовые акты, а также системно организовывать развитие науки о правотворчестве.

Другие термины, предлагаемые в юридической науке вместо термина «правотворчество» (правообразование, нормография, нормотворчество), обладают меньшим потенциалом для их закрепления в качестве правовой категории, обозначающей в полной мере смысл осуществляемого правотворческого процесса, связанного с

³¹⁰ См.: Филатов С.В. Правотворческий процесс: понятие, стадии, принципы // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. №8. С. 34–36.

³¹¹ См.: Синюков С.В. Механизм правотворчества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 3–8.

³¹² См. Дербина А.В. Правосознание как элемент правовой позиции субъекта правотворчества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2011. С. 3–8.

регулированием общественных отношений посредством выработки для этого норм права. Из указанных выше конкурирующих с «правотворчеством» терминов только «правообразование» наиболее близко к нему по смыслу. Как показала М.А. Матвеева в диссертационном исследовании, эти два термина по своему значению выполняют практически одинаковые регулятивные функции, но в силу исторически сложившихся обстоятельств термин «правообразование» раньше появился в юридической науке, поэтому многие ученые отдают ему предпочтение³¹³. Такой подход, по нашему мнению, определяется еще и тем, что сторонники теории естественного права на его основе удачно показывают процесс зарождения и развития общественных отношений (и порождаемых им правил поведения людей в социуме) с момента их спонтанного возникновения, появления саморегуляции и до периода нормативного регулирования.

Однако в современных условиях стоит учитывать следующее:

1) возникающие стихийно новые общественные отношения порождают все же не право, а определенные правила поведения людей в социуме;

2) нет гарантии, что возникшие стихийно правила саморегуляции – это тот идеал, в котором нуждается общество, и они не создадут конфликт интересов, который все равно будет устранять государство;

3) в современных условиях общественные отношения видоизменяются под влиянием науки, техники, технологии, миграции населения, экологии и т. д.; стихийность уменьшилась, идут процессы планирования и прогнозирования.

Все это снижает понятийные возможности термина «правообразование» и повышает смысловой потенциал термина «правотворчество».

Основные причины такого многообразия подходов к пониманию юридической категории «правотворчество»:

1) отсутствие убедительных однозначных критериев для определения данной правовой категории (как, впрочем, и для термина «правообразование»);

³¹³ Матвеева М.А. Указ. соч. С. 77–108.

2) попытка выработки его понятия без учета того факта, что правотворчество (как и правообразование) является сложным, комплексным явлением, поэтому правовую сущность категории «правотворчество» можно уяснить только с учетом и нормотворческой его функции, и регулятивной.

Сравнительный анализ юридических категорий «правотворчество» и «правообразование» показывает, что по существу они тождественны как по деятельности, направленной на выработку норм права, так и по функциональному назначению – с помощью норм права регулируют общественные отношения. Это означает, что при формировании норм права для регулирования общественных отношений они выполняют примерно равнозначные функции. Поэтому рассматривать их как составные части друг друга недопустимо. По нашему мнению, более удачно отражает сущность деятельности по созданию норм права для регулирования общественных отношений юридическая категория «правотворчество». Из этой позиции и будем исходить в нашем исследовании.

Важность однозначного понимания сущности категории «правотворчество» обуславливает и тот факт, что в юридической литературе постоянно появляются публикации, в которых казалось бы очевидные процессы, относящиеся к выработке норм права для регулирования общественных отношений, рассматриваются в разрез тому, что в действительности представляет указанная правовая категория (без учёта её комплексного характера, функционального назначения, реально очерченных действующим законодательством масштабов действия и т.д.). Например, М.Ю. Осипов, квалифицируя правотворчество, называет и такие его виды: позитивное и негативное. «Позитивное правотворчество направлено на принятие и изменение действующих норм права. Негативное правотворчество – на отмену действующих права. Но, как правило, негативное правотворчество в чистом виде не встречается, исключение составляют акты конституционного суда, отменяющие действующие нормы права»³¹⁴. В связи с этим следует сказать, что Конституционный суд РФ не уполномочен отменять действующие нормы права, он признаёт их недействующими. Кроме того, негативного

³¹⁴ Осипов М.Ю. Виды и основные стадии правотворчества и правового регулирования // Современное право. 2010. №4. С. 11.

правотворчества в том смысле как его понимает автор приведённой цитаты нет и быть не может. Негативным правотворчеством можно признать лишь то, которое создаёт лазейки для коррупции, безнаказанного присвоения государственной собственности, захвата чужого имущества и т. д., то есть создаёт правовые преимущества одним в ущерб другим, что категорически противоречит Конституции и законам Российской Федерации. Отмена норм права, которую может осуществить уполномоченный на то законом субъект, также не является негативным правотворчеством, поскольку она направлена на регулирование общественных отношений, придания им свободного функционирования, что по замыслу субъекта правотворчества должно повысить эффективность действия этих отношений, но никак не наступление негативных последствий. Признать отмену норм права негативным правотворчеством мог только автор, который исходит из предположения, что правотворчество – заключительная стадия правообразования (придание норме права юридической силы), к тому же понимающий правообразование в буквальном смысле этого термина. А это значит: создание нормы права – хорошо, а её отмена – плохо, потому что в рамках термина правообразования не заложена такая возможность.

Далее М.Ю. Осипов, оставаясь на тех же позициях трактовки правотворчества, как заключительной стадии правообразования, классифицирует правовое регулирование на виды, он пишет: «В зависимости от уровня, на котором осуществляется правовое регулирование выделяется международно-правовое, общегосударственное, региональное, местное, локальное и индивидуальное (на уровне соглашения сторон) правовое регулирование. В этом проявляется отличие правотворчества от правового регулирования: на уровне соглашения сторон (индивидуальных контрактов) нормы права не создаются и правотворчество не осуществляется, тогда как правовое регулирование осуществляется безусловно»³¹⁵.

Здесь автор противопоставляет два различных вида правового регулирования и делает для себя удивительное открытие: оказывается на уровне индивидуальных контрактов правотворчество не осуществляется. А оно в принципе невозможно.

Следует вспомнить, что правовое регулирование осуществляется:

³¹⁵ Осипов М.Ю. Там же.

1) с помощью норм морали, обычаев, традиций, религиозных предписаний и т.д.;

2) в результате правотворческой деятельности специально уполномоченных на то субъектов;

3) с помощью норм права в результате их реализации гражданами (воплощение правовых норм в поведении людей и осуществление данных предписаний в реальной жизни), например, путём использования норм права для заключения индивидуальных контрактов для регулирования взаимоотношений между контрагентами.

Из этого видно, что правотворчество осуществляют только субъекты, которые законом прямо уполномочены на такую деятельность. Граждане подобными полномочиями не обладают. Они могут лишь использовать право в своих интересах, например, заключать контракты. Делать вывод о том, что именно в этом состоит различие между правотворчеством и правовым регулированием некорректно. Из такого заключения получается, что правотворчество не является способом (между прочим установленным государством) правового регулирования, а только способом выработки норм права (хотя зачем они нужны, если нет правового регулирования, непонятно). Автор, являясь сторонником правообразования, как метода формирования норм права, ошибочно объясняет правотворческие процессы, поскольку такой подход не позволяет ему оценить данный процесс иначе.

Таким образом, пока не будет выработан в юридической науке единый подход в понимании правотворчества и связанных с ним других правовых категорий (правообразование, нормотворчество и пр.) подобные ошибки толкования этих понятий в той или иной интерпретации будут продолжаться.

К числу проблем, связанных с определением юридической природы правотворчества, относятся и многие другие, которые возбуждают дискуссии в юридической литературе.

1. Проблема определения начала осуществления правотворчества и его конца. Все существующие в юридической науке подходы (как узкий так и широкий) не учитывают реально предусмотренный законом диапазон деятельности различных субъектов правотворчества на различных уровнях правового регулирования общественных отношений по созданию новых норм права, их постоянному исправлению (изменению, дополнению, приостановлению,

отмене) в ходе реализации, а также масштабному контролю эффективности этих норм с целью корректировки, совершенствования отдельных отраслей права и всей правовой системы, внедрение в правотворческий процесс планирования и прогнозирования. Получается, что единый правотворческий процесс искусственно делится на правообразование и правотворчество либо на законотворчество и нормотворчество, либо на нормообразование и правотворчество и т.д. В этих вариантах правотворчество, как способ регулирования общественных отношений весь период их действия в нормативном режиме, заканчивается на этапе вступления нормы права в юридическую силу. При этом учёные, признавая тот факт, что нормы права исправляются в ходе их применения, считают правотворческий процесс на данном этапе воспроизводством права в тех же рамках правообразования и правотворчества, или его заключительной стадии.

2. Учёными признаются этапы (стадии, фазы) правотворчества, которые присущи процессу выработки норм права. Но пока нет подхода, который бы рассматривал весь «жизненный» цикл нормы права как единый поэтапный процесс, объясняющий ее возникновение, функционирование, модификацию в ходе применения и поддержания эффективности как действующих норм права, так и всей правовой системы страны, а также отражал необходимость правового мониторинга для улучшения правового регулирования общественных отношений в соответствии с целями и задачами РФ.

Например, С.В. Филатов, сторонник понимания правотворчества как заключительной стадии правообразования, называет два этапа выработки норм права: 1) подготовка правового акта; 2) принятие правового акта³¹⁶. Однако такой подход понимания правотворчества фактически ограничивает его рамками создания норм права, а предусмотренные законодательством такие правотворческие процессы как корректировка действующих норм права в ходе их применения, правовой мониторинг, планирование и прогнозирование правотворческой деятельности, осуществление систематизации (например, консолидация и кодификация в юридической науке признаются правотворчеством)³¹⁷ остаются вне поля зрения учёного.

³¹⁶ Филатов С.В. Антикоррупционные процедуры в правотворчестве: понятие, классификация // Вестник ТГУ. 2013. Вып. 11 (127). С. 1–5.

³¹⁷ Малько А.В. Теория государства и права. М., 1999. С. 149.

Имеются и другие подходы определения этапов выработки норм права для регулирования общественных отношений, когда количество этапов увеличивается до трех³¹⁸, четырех и даже пяти³¹⁹, но все они рассматривают правотворчество в широком смысле и не учитывают законодательное регулирование корректировки действующих норм права в ходе их применения, а также правовой мониторинг, планирование и прогнозирование, систематизацию законодательства (как правотворческий способ совершенствования нормативно-правовой базы государства).

3. В юридической науке является общепризнанной точкой зрения, что правотворчество является сложным, многогранным, комплексным понятием. Однако в чём оно состоит единства нет. Наше понимание комплексного характера правотворчества следующее: 1) одновременно осуществляет правовое регулирование и создание для этого норм права; 2) имеет организационную и процессуальную форму; 3) осуществляется одновременно субъектами правотворчества различного статуса и полномочий; 4) издаваемые нормы права имеют различную юридическую силу и масштабы действия; 5) часть правотворческого процесса урегулирована законом, а часть представляет организационную деятельность соответствующих субъектов по изучению наличия потребности общественных отношений в их правовом регулировании, разработке концепции правового урегулирования этих отношений, созданию проекта нормы права, проведению экспертизы и общественного обсуждения и т.д.

Именно комплексный характер правотворчества обуславливает трудности не только понимания его сущности, но и практики выработки норм права для регулирования общественных отношений и даже принятия закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации». Так, С.В. Бошно пишет, что «правилами юридической техники не рекомендуется принимать законы с разнородным предметом правового регулирования, сочетающие нормы и материального и процессуального права, поскольку подобное

³¹⁸ См.: Шамаров В.М. Указ. соч. С. 4.

³¹⁹ См.: Матвеева М.А. Указ. соч. С. 88.

правотворчество существенно затрудняет отраслевую идентификацию нормативного акта, формирование единого правового режима»³²⁰.

Всё это, конечно, правильно. Однако, по нашему мнению, комплексный характер правотворчества должен учитываться разработчиками указанного закона и в нём в максимальной степени урегулировать как порядок выработки норм права для регулирования общественных отношений, так и юридический процесс, связанный с ним. В противном случае всё равно в процессе применения такого закона он будет дорабатываться, постепенно устранять все пробелы, которые возникнут в связи с попыткой сформировать его по принципу чёткой отраслевой принадлежности. При этом следует учитывать и зарубежный опыт регулирования правотворческой деятельности. Например, в законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» закреплены не только виды нормативных правовых актов, основные принципы правотворческой деятельности, система требований к нормативным правовым актам (требование к структуре, языку, терминологии), но дано и правовое регулирование стадий правотворческого процесса (к которым отнесены планирование нормотворческой деятельности, нормотворческая инициатива, подготовка проекта нормативного правового акта, его принятие (издание), включение в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, опубликование нормативного правового акта); действия нормативных правовых актов во времени, в пространстве и по кругу лиц; ряд вопросов реализации нормативных правовых актов (порядок официального толкования нормативных правовых актов, разрешение юридических коллизий, устранение и преодоление пробелов и др.)³²¹. Из этого видно, что в Республике Беларусь в максимальной степени учли материальную и про-

³²⁰ Бошно С.В. Проект закона о нормативных правовых актах: столкновение правотворчества, теории и практики // Государство и право. 2015. №11. С. 14–23.

³²¹ См. подробнее: Липень С.В. Развитие правотворческой деятельности и теории правотворчества в Республике Беларусь: основные особенности // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5. Юриспруд. 2013. №2 (19). С. 180–184.

цессуальную стороны деятельности по изданию нормативных правовых актов. Таким путём необходимо следовать и в Российской Федерации.

4. Важной проблемой остаётся определение принципов правотворчества, их соотношение с принципами права в целом, а также взаимодействие с отраслевыми принципами при формировании отраслевого законодательства и всей системы права страны. Сложность этой проблемы состоит в том, что правотворчество – комплексное правовое явление, а большинство авторов не учитывают данное обстоятельство и выделяют принципы правотворчества без учёта данного объективного фактора. Например, В.М. Шамаров называет три группы принципов: 1) общие для правотворчества (конституционность, законность, научность, системность); 2) принципы законотворчества (демократизм, плановость, профессионализм, учёт правового опыта, технико-юридическое совершенство); 3) принципы подзаконного правотворчества (исполнительности, оперативности, справедливости, связи с практикой)³²².

Предложенная автором классификация принципов правотворчества достаточно обоснованная. Но в ней не отражён комплексный характер правотворчества. Как материальная категория правотворчество отражает и принцип закрепления в правовом предписании той потребности общественных отношений, которая свидетельствует о необходимости перевода их на нормативный режим действия, а как процессуальная реализуется в принципе недействительности нормы права, которая принята с нарушением установленных законом процедур. Комплексный характер правотворчества отражает и принцип многоуровневой регламентации общественных отношений, когда нормы права согласуются между собой с учётом их юридической силы.

Принципы правотворчества одновременно выполняют несколько функций: 1) показывают в каком правовом режиме должны действовать общественные отношения; 2) какие должны быть выработаны для этого нормы права; 3) показывают социально-экономическую и политическую направленность действующей

³²² Шамаров В.М. К вопросу о содержании понятий «правообразование», «правотворчество», «правосозидание» и классификации их принципов // Консультант Плюс.

щей в стране правовой системы. Эту сторону правотворчества отражает принцип справедливости, как это правильно указал В.М. Шамаров.

5. В юридической литературе называются и другие проблемы, связанные с правотворчеством:

а) проблема упорядочения деятельности субъектов правотворческой инициативы, придания ей планомерного и в то же время более эффективного порядка функционирования³²³;

б) проблема повышения профессионализма субъектов правотворчества, особенно на нижнем уровне правового регулирования общественных отношений³²⁴;

в) проблема организации правового мониторинга на профессиональном и регулярном уровне, придание ему общего режима действия на всех уровнях правового регулирования³²⁵;

г) проблема определения эффективности правового регулирования общественных отношений и качества издаваемых норм права³²⁶;

д) проблема совершенствования осуществления правовых экспертиз проектов норм права, повышения роли юридической науки при их проведении³²⁷;

е) проблема создания правового механизма обязательного учёта предложений общественных организаций, граждан и юридической науки по совершенствованию проектов норм права и действующего законодательства³²⁸;

³²³ Румянцев Б.М. Правотворчество в Российской Федерации. Монография. Чебоксары, 2019. С. 97–98.

³²⁴ См. подробнее: Дербина А.В. Правосозидание как элемент правовой позиции субъекта правотворчества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2011. С. 8.

³²⁵ См. подробнее: Желдыбина Т.А. О значении мониторинга как самостоятельного правового института // Консультант Плюс; Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глознова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Консультант Плюс и др.

³²⁶ Румянцев Б.М. Указ. соч. С. 273.

³²⁷ См. подробнее: Романов Г.А., Ромашова Г.Т. Правотворческая экспертиза: понятие, принципы, техника // Юридическая техника. 2022. №16. С. 160–165.

³²⁸ См. подробнее: Базыкин А.Ю. Проблемы привлечения граждан к подготовке проектов нормативных правовых актов // Консультант Плюс.

ж) проблема научного обоснования этапов правотворчества, создания на этой основе единого подхода его понимания и т.д.

Следует сказать, что по всем этим проблемным вопросам в юридической литературе идёт активная дискуссия, что должно способствовать их разрешению, особенно, если будет принят закон о правотворческой деятельности в Российской Федерации.

Научное осмысление правотворчества и связанных с ним других юридических категорий составляет обширный круг актуальных проблем, решение которых имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Среди них основной является проблема формирования науки о правотворчестве. Интересно, что пока российские учёные дискутируют о выделении из теории права самостоятельной науки «теория правотворчества» в Республике Беларусь она является обязательной учебной дисциплиной в юридических вузах³²⁹.

В правовой литературе нет единства мнений о необходимости существования теории правотворчества как самостоятельной юридической науки. Однако наличие огромного количества субъектов правотворчества в РФ, издающих непрерывным потоком нормативные правовые акты, порой сомнительного качества, придали актуальность этой проблеме. Многие юристы (как ученые, так и практики) признают не только возможность, но и необходимость выделения теории правотворчества в самостоятельную юридическую науку. М.А. Матвеева пишет: «Ничто не препятствует обосновать наличие в юридической науке относительно самостоятельного научного феномена – теории правотворчества и избрать ее современное состояние объектом общетеоретического изучения. В этом случае она может представлять собой систему объективно-истинных знаний о правотворчестве, которая наиболее полно и последовательно (без логических противоречий) отражает действующие в

³²⁹ Липень С.В. Развитие правотворческой деятельности и теории правотворчества в Республике Беларусь: основные особенности // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5. Юриспруд. 2013. №2 (19). С. 180–184.

этой сфере объективные закономерности в форме понятий, категорий, принципов и дефиниций»³³⁰. Под редакцией Ю.Г. Арзамасова издано учебное пособие по выработке норм права и нормативных правовых актов под названием «Нормография»³³¹. Появилось большое количество диссертационных исследований, связанных с познанием особенностей правотворческой деятельности³³², а также монографий³³³. Все это дает основания для более углубленного изучения сущности теории правотворчества, ее концептуальных положений, принципов, методов, определения основных научных категорий, правовых институтов и т.д. На сегодняшний день важнейшими практическими вопросами являются научное обоснование и разработка понятия «правотворческое решение», общий анализ его юридического состава, механизма выработки и т.д.

Теория правотворчества как самостоятельная правовая наука в первую очередь нуждается в создании обстоятельной концепции, в соответствии с которой будет возможно приступить к планомерной ее разработке и которая нашла бы поддержку среди ученых и практиков. Концепция науки о правотворчестве должна дать общее представление о том, как должна осуществляться деятельность по выработке норм права и почему именно так, а не иначе, определить и раскрыть ее терминологический аппарат, содержание правовых

³³⁰ Матвеева М.А. Теория правотворчества в отечественной юриспруденции // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2014. № 1 (32). С. 40.

³³¹ Нормография: теория и методология нормотворчества: науч.-метод, и учеб. пособие / под ред. Ю.Г. Арзамасова.

³³² См.: Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010; Синюков С.В. Механизм правотворчества: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013; Дербина А.В. Правосознание как элемент правовой позиции субъекта правотворчества. Самара, 2011; Матвеева М.А. Теория правотворчества: методологические и концептуальные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017; Мурашко Л.О. Аксиологическое измерение процесса правообразования: история и современность. М, 2019; и др.

³³³ См.: Придворов Н.А., Трофимов В.В. Правообразование и правообразующие факторы в праве: монография. М., 2016; Румянцев М.Б. Правотворчество в Российской Федерации: монография. Чебоксары, 2019; и др.

категорий и институтов; показать особенности отраслевого правотворчества и т. д. В концепции необходимо выразить правотворческую деятельность как единый, цельный цикл существования правовой нормы от ее рождения и до отмены. Важно акцентировать внимание субъектов правотворчества на результате их деятельности (правотворческое решение), от качественных показателей которого полностью зависит эффективность правового регулирования, ради которого вырабатываются нормы права.

Еще в советское время в юридической науке допускалась возможность существования теории правотворчества, а Д.А. Керимов, известный ученый и теоретик права, рассматривая проблему создания самостоятельной науки о правотворчестве, видел ее в «концептуальной целостности» за счет включения в нее трех обязательных компонентов: познания, деятельности и результата в их органическом единстве³³⁴. Можно сказать, что теория правотворчества как самостоятельная юридическая наука в подлинном смысле этого слова должна не только познать содержание правотворчества, но и научно обосновать, почему следует вырабатывать те или иные правотворческие решения (результат) и какими они должны быть в качестве идеальных образцов.

Исходя из такого подхода к пониманию научной сущности теории правотворчества предлагается возможный вариант тематического плана, в котором отражается авторская концепция структуры будущего курса теории правотворчества. В плане умышленно исключается термин «правообразование», который конкурирует с термином «правотворчество», его употребление может создать путаницу понятий.

Примерный тематический план

Теория правотворчества

1. Основные структурные элементы теории правотворчества.

1.1. Понятие теории правотворчества и ее терминологические проблемы.

1.2. Цели и задачи теории правотворчества.

1.3. Предмет теории правотворчества.

³³⁴ См.: Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М., 1974. С. 239.

1.4. Принципы теории правотворчества и их отличия от принципов права.

1.5. Методы науки о правотворчестве.

1.6. Субъекты правотворчества.

1.7. Правовое регулирование правотворческой деятельности.

1.8. Отличия теории правотворчества от других юридических дисциплин.

2. Виды правотворчества.

2.1. Понятие, виды и классификация правотворчества.

2.2. Законотворчество и его виды.

2.3. Подзаконное правотворчество и его виды.

2.4. Муниципальное правотворчество.

2.5. Локальное правотворчество и его виды.

2.6. Судебное правотворчество.

3. Этапы правотворческой деятельности.

3.1. Понятие и виды этапов правотворчества.

3.2. Правопотребность и ее виды.

3.3. Нормотворчество.

3.4. Придание проекту нормы права юридической силы.

3.5. Устранение дефектов правового регулирования общественных отношений в ходе реализации норм права.

3.6. Правовой мониторинг. Планирование и прогнозирование правотворческой деятельности.

3.7. Правосовершенствование.

4. Правотворческое решение и его виды.

4.1. Понятие и виды правотворческих решений.

4.2. Юридический состав правотворческого решения.

4.3. Структура качества правотворческого решения: контролируемость, исполнимость, социальное соответствие.

5. Нормотворчество.

5.1. Структура нормы права.

5.2. Выявление потребности общественных отношений в нормативном правовом регулировании.

5.3. Определение объективной необходимости и реальной возможности правового регулирования общественных отношений.

5.4. Выбор отрасли права и вида нормативного правового акта.

5.5. Разработка нормы права и вида нормативного правового акта.

5.6. Экспертиза проекта нормы права.

5.7. Наделение проекта нормы права юридической силой.

6. Правовой мониторинг.

6.1. Цели и задачи контроля за реализацией норм права.

6.2. Методы правового мониторинга.

6.3. Планирование правотворческой деятельности.

6.4. Прогнозирование правотворчества.

7. Правовое регулирование в ходе правотворчества.

7.1. Правотворчество как метод правового регулирования общественных отношений.

7.2. Методы правового регулирования в процессе правотворческой деятельности.

7.3. Эффективность норм права в правовом регулировании общественных отношений.

7.4. Выбор вида правотворчества для регулирования конкретных общественных отношений.

8. Понятие и особенности отраслевого правотворчества.

8.1. Понятие отраслевого правотворчества.

8.2. Правотворчество в сфере Конституционного права.

8.3. Уголовное правотворчество.

8.4. Правотворчество в сфере гражданского права.

Создание самостоятельной юридической науки «Теория правотворчества» будет способствовать не только углублению познаний сущности правотворческого процесса, но и повышению качества издаваемых нормативных правовых актов, так как она систематизирует накопленный научный материал в данной сфере, разработает необходимый терминологический аппарат, даёт обоснованное понятие содержания юридических категорий и правовых институтов, выработает их дефиниции, которые будут закреплены в законе.

Здесь следует пояснить, что мы исходим из уже давно существующей необходимости создания теоретической науки о правотворчестве. Под словом «теория» понимается логически организованное знание, концептуальная система знаний, которая адекватно и целостно отражает определенную область действительности. Она обладает следующими свойствами:

1) представляет собой одну из форм рациональной мыслительной деятельности;

2) является целостной системой достоверных знаний;

3) содержит полностью обоснованные и доказанные положения и выводы;

4) не только описывает совокупность фактов, но и объясняет их, т. е. выявляет происхождение и развитие явлений и процессов, их внутренние и внешние связи, причинные и иные зависимости и т.д.;

5) содержит полностью обоснованные и доказанные положения и выводы.

Структуру теории составляют различные понятия, суждения, принципы, аксиомы, закономерности, научные положения, учения, идеи, концепции и другие элементы³³⁵.

Анализ этих присущих любой теории показателей свидетельствует, что накопившийся объем теоретических знаний о правотворчестве позволяет выявить основные принципы, которые характеризуют его как самостоятельную юридическую науку. К числу таких принципов следует отнести:

1) обособленность предмета познания – сфера научных интересов не распространяется на те области познания действительности, которые обеспечивают другие юридические науки; занимаемая в юриспруденции ниша теорией правотворчества не может быть заполнена другой наукой, а полученные за счет нее теоретические новые знания невозможно получить другим путем;

2) достоверность – полученные в результате исследования правотворческой деятельности знания составляют научную истину и базу теории правотворчества;

3) научность – правотворческая деятельность изучается на основе научно обоснованных подходов, с использованием достоверно установленных понятий, правовых категорий и институтов, что позволяет получить новые знания по объекту исследования;

4) преемственность научного знания, связи с другими юридическими и иными общественными науками – данный принцип обуславливает необходимость использования теорией правотворчества в своих исследованиях достижений других гуманитарных наук, что позволяет изучать особенности ее связи со всеми смежными с ней научными дисциплинами;

5) неразрывную связь с практикой правотворческой деятельности – формирование всех правотворческих решений не только на

³³⁵ См.: Черныш А.Я. Организация и ведение научных исследований аспирантами: учеб. М., 2012.

основе достоверно полученных научных знаний, но и с учетом практики их выработки и реализации.

Теория правотворчества, опираясь на указанные принципы, будет формироваться как самостоятельная юридическая наука. Очевидно, что по мере развития научного потенциала теории правотворчества будут возникать и утверждаться в качестве правовых регуляторов и другие принципы правотворчества.

Следует добавить, что теория правотворчества, как самостоятельная юридическая наука, до сих пор не рассматривалась в юридической литературе в контексте её концептуального содержания. Мы акцентировали внимание на эту сторону проблемы, но фактически для формирования данной научной дисциплины, помимо её принципов (о которых уже много имеется научных публикаций) в первую очередь требуется:

1) определение предмета науки о правотворчестве, который должен рассматриваться как специфическое единство правового регулирования общественных отношений и выработки для этой цели требуемых нормативных средств;

2) изучение методов науки о правотворчестве, которые тоже должны сочетать не только общеизвестные научные способы познания правовой действительности, но и свои, присущие только ей, такие как: а) поэтапное осуществление правотворческой деятельности; б) непрерывный контроль за ходом изменений развивающихся общественных отношений и постоянная корректировка норм права с целью их соответствия постоянно изменяющимся общественным отношениям; в) использование специальных научных программ для познания сущности потребности общественных отношений в правовом регулировании; г) проведение экспертизы проектов норм права, их соответствие требованиям правил юридической техники и запросам правового регулирования проблемных общественных отношений и т. д.

Естественно, что в современный период одним из важных методов правотворчества является осуществление его с помощью компьютерных технологий, возможно даже создание научно обоснованных программ вынесения судебных решений и приговоров по некоторым гражданским и уголовным делам без участия судей. Это могло бы не только улучшить качество судебного процесса, но и значительно сократить сроки рассмотрения таких дел, а также снизить нагрузку на судей.

Проблемы, связанные с правовым регулированием правотворческой деятельности в общем виде рассмотрены в параграфе 1.3

данной главы. Такое выделение их в отдельный параграф, по нашему представлению, обуславливает особая актуальность разрешения этих проблем.

Выводы.

1. Проблемы правотворчества – это неоднозначное понимание и толкование в юридической науке данной правовой категории: одни теоретики права и юристы-практики понимают его как регулятора и стабилизатора общественных отношений, другие как генератора норм права, а третьи исходят из того, что он регулирует общественные отношения с помощью создаваемых норм права, а также путём их изменения, дополнения или отмена.

2. Причинами возникновения проблем правотворчества являются:

а) комплексный, многоуровневый характер правотворческой деятельности, что требует выработки системного подхода в его понимании, но по большей части учёные уяснить его сущность пытаются путём толкования термина, либо анализа высказанных в юридической литературе точек зрения, а не функциональных и структурных признаков;

б) отсутствие целевого правового регулирования правотворческой деятельности, что создаёт широкий разброс мнений относительно сущности правотворчества (юридической природы), его масштабов, роли, которую оно выполняет и для чего предназначено (регулирование общественных отношений путем создания, изменения, дополнения и отмены норм права);

в) отсутствие единого государственного органа по взаимосвязи юридической науки и субъектов правотворчества, который бы координировал их совместную работу по выработке норм права и результаты которой имели бы обязательную силу при оценке качества проектов правотворческих решений;

г) стихийный характер формирования теории правотворчества как самостоятельной юридической науки, имеющей большое практическое значение для повышения качества создаваемых нормативных правовых актов и эффективного функционирования регулируемых ими общественных отношений. Для устранения указанного недостатка нужна инициатива творческой группы учёных и практических работников, которые бы на основе имеющихся научных достижений разработали учебник «Теория правотворчества». В данном учебнике спорные, дискуссионные вопросы, которые пока не имеют однозначного ответа, необходимо изложить как научную проблему с указанием наметившейся тенденции ее решения.

ГЛАВА 3. ЭТАПЫ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

3.1. Понятие правопотребности и ее виды

Возникновение потребности общественных отношений в урегулировании их нормами права является первым этапом правотворчества. Анализ правотворческой деятельности по выработке нормативных правовых актов показывает, что таких этапов шесть (см. подробнее § 1.1 данной работы).

Этап правотворчества – это отдельная законченная фаза правотворческой деятельности. На каждом этапе решается определённая задача, что позволяет создавать, изменять, дополнять или отменять нормы права с учетом развивающихся общественных отношений.

В качестве критерия деления правотворческого процесса на этапы выступает специфика деятельности соответствующих субъектов, связанная с регулированием общественных отношений с помощью их нормативного закрепления. Каждый этап выполняет присущую ему функцию, направлен на получение свойственного ему конкретного результата, который обуславливает правотворческую деятельность на последующем этапе. Все этапы имеют между собой логическую связь. Поэтому только в своей совокупности они обеспечивают выработку качественных норм права и эффективное правовое регулирование общественных отношений.

В юридической литературе сложилась точка зрения, что формирование и обновление права охватывает, по крайней мере, четыре этапа:

1) обнаружение юридического мотива относительно необходимости в упорядочении со стороны государства данной сферы общественной жизни, сформированного под воздействием тех или иных природных, материальных, духовных факторов, обусловленных исторически назревшими социальными потребностями и интересами;

2) формирование под его влиянием согласованной воли различных общественных интересов гражданского общества с целью последующего возведения ее в нормативный всеобщий ранг; придание ей обязательного характера;

3) придание этой согласованной воле юридической формы посредством создания официальных источников со стороны уполномоченных на то субъектов — народа, органов государственной власти или местного самоуправления;

4) публичное обнародование (опубликование) принятого правотворческого решения для всеобщего ознакомления³³⁶.

Из этого видно, что указанные четыре этапа, как это и сформулировала М.А. Матвеева, отражают процесс «формирования и образования» права, а не правотворческую деятельность по регулированию общественных отношений с помощью норм права.

Исследуя правотворческую деятельность как поэтапный метод выработки правотворческих решений, некорректно рассматривать лишь одну сторону данного комплексного правового явления (нормообразования, или по мнению автора – правообразования) и не учитывать другую, а именно – регулятивную.

Сторонники такого подхода заведомо ограничивают правотворческий процесс рамками нормообразования, тогда как регулятивная функция правотворчества требует устанавливать его этапы с учетом всего периода функционирования общественных отношений (с момента зарождения и до их полного отмирания). Этапы правотворческой деятельности должны отражать не только этапы, связанные с нормообразованием, но и последующие этапы корректировки норм права с целью дальнейшего регулирования развивающихся общественных отношений. Исходя из такого понимания правотворчества и предлагается не четыре, а шесть этапов правотворческого процесса.

И еще одно замечание. М.А. Матвеева в своем диссертационном исследовании предлагает добавить ещё один «начальный этап — этап становления и вызревания правообразующих факторов»³³⁷.

Но правообразующим (а точнее нормообразующим) фактором являются развивающиеся общественные отношения. Под их воздействием, обслуживая их потребности, изменяется правовое воздействие и вся система права. Поэтому непонятно о каких «правообразующих факторах» идет речь. Если о факторах, обуславливающих изменение функционирования общественных отношений и

³³⁶ См. Матвеева М.А. Указ. соч. С. 82–83.

³³⁷ Там же. С. 86.

порождающих потребность в правовом регулировании, то эти факторы учитываются субъектом правотворчества на этапе познания сущности возникшей правопотребности. Без этого сам правотворческий этап выявления возникшей потребности общественных отношений в нормативном закреплении теряет свой смысл. Если же автор относит выявление «правообразующих факторов становления и вызревания» к процессу образования, создания норм права, то эта деятельность прямого отношения к регулированию общественных отношений не имеет. Целью органов правотворчества является правовое регулирование с помощью вырабатываемых норм права и поэтому отрывать нормообразование от задач, решаемых органами правотворчества не может обусловить получение правильного, научно обоснованного результата.

Правотворческая деятельность начинается с момента появления потребности общественных отношений в урегулировании их нормами права. Наличие указанной потребности свидетельствует, что под влиянием каких-то объективно существующих факторов (причин) в определённой сфере общественных отношений сложилась ситуация, когда их функционирование без четкого нормативного закрепления может создать (или уже создает) проблемы, но не нормативного, а регулятивного характера.

Потребность общественных отношений в правовом регулировании формируется под воздействием разнообразных факторов на почве их дальнейшего закономерного развития либо в силу других причин (требование Конституции и законодательства РФ, образование новых институтов власти и государственного управления, появление технических устройств с опасными свойствами, достижения науки и медицины, которые могут быть использованы во вред личности, обществу и государству и т.д.) и поэтому является объективным признаком, характеризующим внутреннее состояние этих отношений. Это позволяет рассматривать потребность как юридическую категорию, которая показывает качественное состояние тех или иных общественных отношений определять режим функционировать, своевременно отслеживать их изменяющуюся сущность с целью постоянной корректировки действия в соответствии с задачами правового регулирования. Появление потребно-

сти общественных отношений в нормативном закреплении объективно свидетельствует: саморегуляция невозможна, требуется установить для них режим нормативного функционирования.

Потребность создается в результате нарушения установленного порядка действия общественных отношений, а не норм права, поскольку последние являются средством, но не объектом правового регулирования. Поэтому и решать возникшую проблему следует путем устранения причин (если это возможно), которые обусловили отклонение общественных отношений от нормального порядка действия, либо путем перевода их функционирования на нормативный характер.

По мнению А. Нашиц существует три вида «правообразующих фактора»: 1) естественная природная среда; 2) социально-экономическая, политическая и идеологическая среда; 3) человеческий фактор³³⁸. Указанная систематизация причин, обуславливающих возникновение норм права, нашла широкую поддержку среди теоретиков права. Так, М.Н. Марченко пишет: «В стремлении систематизировать правообразующие факторы в отечественной и зарубежной юридической литературе их издавна группируют в соответствии с классификацией, предложенной А. Нашиц»³³⁹.

Однако указанные факторы (причины) формируют лишь предпосылки, которые обуславливают нормотворческий процесс. В действительности «правообразующие факторы», которые называет А. Нашиц, обуславливают возникновение и развитие новых общественных отношений в определенной сфере общественной и государственной жизни, что и создает предпосылки для их урегулирования нормами права. Субъект правотворчества при создании норм права руководствуется не «правообразующими факторами», а целями и задачами правового регулирования сложившихся общественных отношений под их влиянием. То есть «правообразующие факторы» – это своеобразный инструмент измерения качества образуемых общественных отношений на их готовность к переводу на нормативный порядок функционирования. Например, если под

³³⁸ См.: Нашиц А. Указ. соч. С. 40–41.

³³⁹ См.: Марченко М.Н. Проблемы теории государства и прав: учебник. М., 2005. С. 662.

влиянием «экономического фактора» произошли новые экономические процессы, это не означает, что возникла необходимость в их правовом регулировании. Пока этот экономический процесс не приведет к возникновению проблем в данной сфере общественных отношений, их правового регулирования не будет. Отсюда понятно, что «правообразующий фактор» создает лишь предпосылки к созданию норм права, а единственной причиной (фактором) образования нормы права является потребность общественных отношений в правовом регулировании их функционирования.

Общественные отношения возникают и развиваются в силу самых разнообразных причин:

1) социально-экономических (безработица, самозанятость, образование предпринимательских и общественных организаций, преступных группировок, бродяжничество и т.д.);

2) создание различных машин, механизмов и других технических устройств, эксплуатация которых создает повышенную опасность для социума (автотранспорт, авиация, железнодорожный и водный транспорт, лазерные и электрические приборы и т.д.);

3) разработка новых технологий, химических веществ, лекарственных средств;

4) достижения науки, медицины, которые могут быть использованы во вред человеку, обществу и государству (например, пересадка органов, геновая инженерия, клонирование и др.);

5) политических, идеологических, культурных (возникновение новых институтов власти и управления, миграция населения, образование отношений в области культуры, искусства и т.д.);

6) стихийное изменение порядка природопользования, захоронения промышленных и бытовых отходов;

7) предписания Конституции и законодательства РФ и т.д.

Все эти, а также и многие другие, факторы обуславливают возникновение, развитие, изменение и отмирание тех или иных общественных отношений. Необходимость этих отношений в переводе на режим нормативного действия возникает лишь тогда, когда образуется объективно сформировавшаяся потребность в таком функционировании данных отношений. Показателем того, что вновь образовавшиеся (или видоизменившиеся) общественные отношения сформировали внутреннюю потребность к переводу их на

режим правового функционирования является наличие повода, который свидетельствует, что продолжение действия этих отношений в прежнем режиме создает серьезные проблемы. При этом устранить возникшую проблему иным способом, кроме как перевода общественных отношений на режим нормативного функционирования, не представляется возможным.

Таким образом, под влиянием различных объективных факторов первоначально формируются общественные отношения, которые имеют определенный потенциал к их нормативному закреплению. Однако наличие факторов, повышающих проблемность реализации таких отношений, постепенно (или в отдельных случаях моментально) порождает потребность в правовом регулировании, поскольку устранить причину возникших проблем правового регулирования невозможно, то остается одно: придать им режим нормативного функционирования. Непосредственным поводом к переводу проблемных общественных отношений на режим нормативного действия, является факт (или факты) реального причинения вреда в ходе их реализации личности, обществу или государству.

Потребность общественных отношений в нормативном закреплении может формироваться постепенно, по мере накопления случаев, создающих проблемы их реализации. К числу таких отношений относятся процессы, протекающие в социально-экономической, политической, идеологической и культурной сфере. Так, например, бродяжничество, самозанятость населения, безработица, культурный обмен между народами могут оставаться вне правового регулирования годами и десятилетиями, поскольку отрицательный потенциал таких общественных отношений незначительный и это не дает повода к их нормативному урегулированию.

В современных условиях потребность общественных отношений в нормативном закреплении может сформировать сразу же, как только появился соответствующий фактор, обусловивший возникновение новых или видоизменение старых общественных отношений. Это относится прежде всего к случаям внедрения в жизнь различных достижений науки, техники, медицины, технологий и т.д. Так, появление на улицах городов транспорта, работающего без водителей, движение поездов в метро и по железным дорогам страны на автоматическом управлении и в других подобных случаях обуславливает моментальную потребность нормативного закрепления

этих сфер общественных отношений. Потребность общественных отношений может быть обусловлена и прямым предписанием Конституции, законодательства или иных нормативных правовых актов РФ. В таких случаях могут быть установлены сроки и порядок урегулирования тех или иных общественных отношений нормами права.

Потребность общественных отношений в нормативном закреплении появляется, если эти отношения не носят стабильный режим саморегулирования, действуют в широком диапазоне недостаточно согласованных между собой (а то и противоречивых) правил саморегуляции, когда наблюдаются эпизодические случаи причинения малозначительного вреда субъектам этих отношений. Тем самым создаются предпосылки для закрепления данных отношений нормами права. Такие общественные отношения нуждаются в более глубоком и тщательном изучении (ибо на первый взгляд нет очевидного повода к их нормативному закреплению), определении тенденции их дальнейшего развития, допустимости их функционирования на таком недостаточно стабильном режиме.

Правопотребность характеризуется следующими признаками:

1) представляет собой качественную характеристику той или иной группы общественных отношений, показывающей, что данные отношения, функционируя в произвольно сложившемся режиме, не соответствуют целям и задачам правового регулирования, установленных в государстве;

2) сложившиеся общественные отношения вышли из режима саморегулирования, либо такой режим для них объективно невозможен: а) когда имеется прямое указание нормативного правового акта об их урегулировании нормами права; б) их функционирование изначально представляет особую опасность (действие источников повышенной общественной опасности, организация вооруженных преступных групп и т.д.; в) образование новых институтов власти и управления (министерств, ведомств), хозяйствующих субъектов, общественных организаций и т.д.;

3) потребность, как показатель необходимости нормативного урегулирования общественных отношений, формируется только у проблемных отношений, то есть у отношений, в процессе функционирования которых возникают отклонения, что ведет к возникновению определенного вреда личности, обществу либо государству;

4) юридическое значение также имеет и то, что возникающий вред в результате действия проблемных общественных отношений нельзя устранить иным путем (например, организационным) и только перевод таких отношений в режим нормативного функционирования может его исключить. Например, сложившийся порядок утилизации бытовых отходов (их никто не вывозил) создавал вред здоровью населения, но организованный субъектом федерации вывоз этих отходов нормализовал ситуацию без всяких нормативных предписаний;

5) потребность общественных отношений в нормативном закреплении представляет собой первоначальный этап правотворческой деятельности, направленный на регулирование проблемных отношений с помощью норм права. Это законченная фаза правотворческой деятельности, которая осуществляется определенными субъектами, имеет свои цели и задачи, формы и методы ее осуществления, всегда заканчивается выработкой итогового результата, который обусловит возможность следующего этапа правотворчества.

Именно на данном первоначальном этапе происходит познание тех сложных условий, факторов и обстоятельств, развивающихся общественных отношений, правовое регулирование которых диктуется нуждами социального прогресса. Лишь после того, как осознаны потребности и цели правового регулирования тех или иных общественных отношений, осуществляется переход от познания к деятельности³⁴⁰. Познание потребности — целенаправленная деятельность, в задачи которой входит — установить истинную причину, породившую проблемы функционирования данных общественных отношений и выработке на этой основе рекомендаций по ее устранению, среди которых могут быть меры как нормативного, так и не нормативного характера. Именно всестороннее и качественное познание возникших проблем действия общественных отношений на данном этапе позволяет в дальнейшем эффективно осуществлять правовое регулирование.

³⁴⁰ См.: Керимов Д.А. Механизм правотворчества социалистического государства. М., 1997. С. 9–10.

Правотворческая деятельность на первом этапе – этапе выявления потребности общественных отношений в нормативном закреплении – направлена на решение следующих задач:

- 1) определение способов и методов познания сущности проблемных общественных отношений;
- 2) осуществление деятельности по всестороннему изучению объекта исследования;
- 3) изучение текстов действующих нормативных правовых актов по теме исследования;
- 4) тщательно анализируется собранная информация, которая должна быть полной и достоверной;
- 5) делается обоснованный вывод и принимается решение о выработке нормы права;
- 6) разрабатывается концепция нормы права (нормативного правового документа), в которой должны быть отражены следующие основные положения:

- 1) определяется круг общественных отношений, которые должны быть урегулированы нормами права;
- 2) дается характеристика состояния правовой урегулированности отношений в данной сфере;
- 3) осуществляется анализ согласованности подлежавшего к изданию нормативного акта с другими действующими нормативными правовыми актами;
- 4) дается характеристика предмета и цели будущего нормативного правового акта;
- 5) определяются его основные положения и варианты решения;
- 6) указываются возможные последствия применения нормативного правового акта;
- 7) предлагается возможная структура нормативного акта, а также предполагаемые материальные затраты для его реализации.

Правотворческая деятельность на этапе познания потребности общественных отношений в нормативном закреплении слабо урегулирована законодательством и поэтому важно придать ей максимально творческий, научный характер. В случае когда предстоит создать крупный нормативный правовой акт, когда в нем заинтересованы значительное количество различных организаций, по решению субъекта правотворчества образуется комиссия, в задачу которой входит:

1) исследование и уяснение сущности общественных отношений, требующих перевода их функционирования на нормативный режим действия на основе полной и достоверной информации о предмете правового регулирования;

2) однозначное установление причин возникшей потребности, выяснить имеются ли в действительности проблемы функционирования данных отношений, требующие их урегулирования нормативным актом; какой при этом должен быть объем правового регулирования;

3) разработка концепции будущего нормативного правового акта.

В состав комиссии входят специалисты различного профиля: юристы (ученые и практики), представители заинтересованных организаций, филологи, эксперты и т.д.

Вывод.

Первым этапом правотворчества является познание субъектом правотворческой деятельности правовой природы сформировавшейся потребности общественных отношений в их нормативном закреплении. На данном этапе закладывается основа понимания возникших проблем правового регулирования общественных отношений и определяются юридические средства их решения. Указанный этап представляет собой самостоятельный цикл деятельности соответствующих субъектов по первоначальному установлению необходимости и возможности перевода проблемных общественных отношений на нормативный режим функционирования. На этом этапе решаются присущие только ему задачи и вырабатываются обоснованные решения, создающие условия для перехода на следующий этап (нормообразования) правотворчества. От качества проведенного познания сущности потребности общественных отношений в переводе их на нормативный режим действия, зависит качество норм права, которые будут созданы для их регулирования. Этап имеет формальную завершённость и занимает присущую только ему нишу в правотворческом процессе.

3.2. Нормотворчество как этап правотворческой деятельности

Вторым этапом правотворческой деятельности является нормотворчество, то есть непосредственная выработка правовых предписаний по регулированию проблемных общественных отношений.

В юридической литературе нормотворчество трактуют по-разному. Например, так: «Нормотворчество – это прежде всего определённая форма государственной деятельности, направленная на создание, дополнение и отмену норм права, хотя нормотворческие функции осуществляют органы местного самоуправления, а также различные учреждения и организации. Тем не менее главной функцией нормотворчества является создание нормативных актов»³⁴¹. Ю.Г. Арзамасов правотворчество и нормотворчество рассматривает как тождественные понятия. При этом данный ученый подразделяет нормотворческий процесс на следующие виды: 1) законотворческий; 2) нормотворческий процесс высших органов исполнительной власти, результатом которого являются нормативные указы Президента, постановления и другие нормативные акты Правительства; 3) ведомственный нормотворческий процесс; 4) нормотворческий процесс органов государственной власти субъектов Федерации; 5) локальный нормотворческий процесс, который в свою очередь подразделяется на нормотворческий процесс местных органов власти и корпоративный нормотворческий процесс³⁴².

Следует признать, что многие ученые рассматривают правотворчество как нормотворчество в целом либо как ведомственное

³⁴¹ См.: Нормография: теория и методология нормотворчества: научно-методическое пособие / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2007. С. 35.

³⁴² См.: Арзамасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс: структура, содержание, перспективы развития (часть 1) // Сводный реферативный сборник журнала «Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы». 2007. №4–6. С. 14.

нормотворчество. К числу таких авторов относятся А.П. Коренев³⁴³, Н.Ю. Хаманеева³⁴⁴, Н.Н. Карташов³⁴⁵, Н.М. Конин³⁴⁶ и многие другие. Например, Н.М. Конин считает, что нормотворчество – это синоним правотворчества, «форма управления – это действия, которые проявляются в том, что предписывают субъектам права правила, нормативы, регламенты, которые рассматриваются и утверждаются в установленном порядке соответствующими звеньями государственного аппарата, вследствие чего они становятся правовыми нормами, правилами, требованиями»³⁴⁷.

Здесь мы видим, что правотворчество рассматривается как нормотворчество, тем самым автор не учитывает комплексный характер правотворческой деятельности, которой присуща не только нормотворческая, но и регулятивная функция. Имеется и более путанная позиция относительно понимания сущности нормотворчества. Так, Ю.Е. Ширяев указывает, что «правотворчество подразделяется на законотворчество и нормотворчество», однако «содержательно нормотворчество должно охватывать законотворчество»³⁴⁸.

Все это свидетельствует о том, что в юридической науке по-прежнему актуален вопрос о сущности правотворчества, его функциях и отличии от смежных понятий. Указанные авторы понимают правотворчество как способ образования правовых норм. Однако, как мы установили, правотворчество – это метод правового регулирования общественных отношений путем закрепления порядка их функционирования нормами права. Нормообразование не представляет собой произвольный, вне правового регулирования, процесс создания правовых норм, а результат возникшей по объективным причинам потребности этих отношений в их переводе на нор-

³⁴³ См.: Коренев А.П. Административное право России. М., 2002. С. 140.

³⁴⁴ См.: Хаманеева Н.Ю. Административное право Российской Федерации / под ред. Н. Ю. Хаманеевой. Гл. 10.

³⁴⁵ См.: Карташов Н.Н. Технологии нормотворчества (на примере МВД России): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 9, 54.

³⁴⁶ См.: Конин Н.М. Административное право России. М., 2006.

³⁴⁷ См.: Конин Н.М. Указ. соч. С. 48.

³⁴⁸ См.: Ширяев Ю.Е. Современное понятие и сущность правотворчества и законотворчества // Человеческий капитал. 2012. №3 (39). С. 86.

мативный порядок действия. В результате нормотворчества образуются нормы права, а правотворческая деятельность формирует режим функционирования общественных отношений в соответствии с целями и задачами, установленными государством. При этом нормотворчество невозможно представить вне правового регулирования (т.е. правотворческого процесса), тогда как регулирование общественных отношений возможно и другими способами (используя нормы обычаев, традиций, морали и др.). Отсюда понятно, что нормотворчество является средством, с помощью которого государство устанавливает нужный ему режим функционирования общественных отношений. Очевидно, что средство не может быть тождественно процессу (в данном случае правотворчеству), в котором оно играет, хоть и важную, но все же не самостоятельную, а лишь регулятивную роль. Правотворчество направлено на регулирование общественных отношений с момента возникновения и до их отмирания, осуществляя по мере необходимости образование норм права (нормотворчество), их корректировку в соответствии с развивающимися отношениями в ходе применения норм права (правоприменительный процесс), контролируя также эффективность правового регулирования действующими нормами права (правовой мониторинг), производит постоянную отбраковку норм, их дополнение и изменение (правосовершенствование). Все это показывает, что нормотворчество как процесс – лишь этап правотворческой деятельности, который, как и предыдущий, представляет собой законченную фазу в комплексе мероприятий правового регулирования общественных отношений.

Здесь мы рассмотрим нормотворчество именно как этап правотворчества, а не процесс образования норм права, поскольку порядок их образования рассматривается в третьей главе данного исследования.

Нормотворчество, как и этап потребности общественных отношений в нормативном закреплении, недостаточно урегулирован законодательством РФ. Так, Ю.А. Тихомиров, участвуя в обсуждении законопроекта «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», высказал замечание о том, что стадии правотворчества процесса в нем недостаточно закреплены законом. Мнение о том, что главной задачей правового регулирования, по мнению учё-

ного, является принятие нормативного правового акта, это ошибочное представление, поскольку процесс правового регулирования является длящимся, воспроизводимым и распространяется на все стадии правотворчества³⁴⁹. Аналогичную точку зрения высказала и Л. В. Андриченко³⁵⁰.

Нет сомнения, что нормотворческая деятельность, регламентированная законом, резко повысит качество создаваемых норм права, обусловит эффективность правового регулирования общественных отношений во всех сферах жизнедеятельности нашего государства. Как справедливо пишет С.В. Филатов: «В отсутствие установленного и строго регламентированного порядка правотворчества и его реализации в жизнь нельзя качественно создавать и совершенствовать нормативные правовые акты. Игнорирование сформировавшегося определённого порядка, последовательности стадий правотворчества незамедлительно скажется на его эффективности и законности правотворческой деятельности»³⁵¹. Однако данный автор правотворческий процесс разделяет на четыре стадии: 1) правотворческая инициатива; 2) обсуждение проекта нормативного правового акта; 3) принятие нормативного правового акта; 4) обнародование нормативного правового акта. Фактически все эти четыре стадии представляют, в нашем понимании, два этапа правотворчества: нормотворчество и придание проекту норм права юридической силы. Такой подход не позволяет раскрыть сущность правотворчества и как способа правового регулирования общественных отношений и как метода выработки и корректировки норм права с целью отражения в них постоянно меняющихся запросов этих отношений.

Нормотворческий процесс имеет свои функции и пределы деятельности, тесно увязанный с задачами правового регулирования общественных отношений. В функциональном аспекте нормотворчество осуществляет выработку норм права для регулирования

³⁴⁹ См.: Павлушкин П.А., Павловский А.С. Современное правотворчество: новые возможности для общества и государства // Журнал российского права. 2015. №3. С. 146.

³⁵⁰ См.: Там же. С. 151.

³⁵¹ См.: Филатов С.В. Правотворческий процесс: понятие, стадии, принципы // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. №8. С. 34–38.

конкретной группы общественных отношений. Здесь нормотворчество полностью обусловлено и ограничено требованиями (потребностями) общественных отношений. Если это условие не соблюдается при создании норм права, такие нормы нежизнеспособны и обречены на их отмену.

На этапе нормотворчества правотворческая деятельность определяется полномочиями субъекта правотворчества и не может выходить за эти пределы, иначе издаваемые им нормативные правовые акты будут признаваться как незаконные.

Здесь необходимо уточнить следующее. По мнению некоторых ученых понятие термина «нормотворчество» следует рассматривать в широком смысле, как «процесс создания и закрепления социальных (в том числе правовых) основ регулирования, правил поведения в обществе и государстве»³⁵². В рамках такого подхода делается вывод, что правотворчество представляет собой «правовую составляющую нормотворчества». Но как было нами установлено выше (в данном исследовании) правотворчество по своему прямому назначению (как регулятор общественных отношений) выходит за рамки собственно нормотворческой функции (создание норм права для регулирования общественных отношений, как это подчеркивает М.А. Матвеева) и выполняет также функцию корректировки норм права в соответствии с потребностями изменяющихся (развивающимися) общественных отношений и функцию непрерывного совершенствования (дополнения, изменения, отмены) действующих норм права в соответствии с задачами правового регулирования. Таким образом, правотворчество с точки зрения своего функционального назначения, как регулятора общественных отношений—, понятие более широкое, чем нормотворчество, которое даже при его широком истолковании не подразумевает корректировки норм права, регулирующих общественные отношения на протяжении всего периода их функционирования (с момента зарождения и до их отмирания).

Поэтому мы будем исходить из того, что нормотворчество — это обязательный этап правотворческой деятельности, связанный с выработкой нормы права, тем более, что и сама М.А. Матвеева на следующей странице своей диссертации признает, что «термин

³⁵² См.: Матвеева М.А. Теория правотворчества: методологические и концептуальные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 115.

««правотворчество»» по-прежнему более востребован в юриспруденции, как более точный и эвристически более надёжный»³⁵³.

Однако, на самом деле правотворчество не может быть частью «более широкого общественного процесса — нормотворчества»³⁵⁴ по той причине, что регулирование общественных отношений с помощью таких социальных норм, как обычай, традиция, мораль, ритуал и т.д. не связано с созданием новых норм, как это происходит в ходе правотворческого (и нормотворческого) процесса. Термин «нормотворчество» потому и получил в юридической науке признание, что он достаточно точно определяет характер деятельности субъекта правотворчества при выработке нужной нормы права для регулирования данных конкретных отношений. Когда субъект правотворчества регулирует эти отношения не на основе создания норм права, а с помощью других социальных норм, то тем самым будет создан механизм саморегулирования, и нормотворчество здесь отсутствует.

Нормотворчество как этап правотворческой деятельности также имеет присущие только ему функции, в итоге которых создается норма права для регулирования проблемных общественных отношений. Нормотворческая деятельность на данном этапе включает в себя следующие ее виды:

1. Познание сущности потребности общественных отношений в правовом регулировании, определение причин возникших проблем их функционирования, анализ действующего законодательства в исследуемой сфере отношений. Данная предпроектная деятельность должна основываться на полной и достоверной информации о предмете правового регулирования. В ходе осуществления такой деятельности, как правило, используются различные справки о федеральном и региональном законодательстве, экономические и иные расчеты, данные результатов социологических исследований, а также в обязательном порядке изучается информация об эффективности действия законов и других нормативных правовых актов, принятых по той же теме. Тексты действующих нормативных правовых актов должны анализироваться по контрольным экземплярам их официальных изданий, в которые внесены все последующие

³⁵³ Там же. С. 116.

³⁵⁴ Там же. С. 116.

изменения и дополнения, осуществлённые уполномоченным на то органом или должностным лицом в законном порядке. Учитывая то, что данная предпроектная деятельность слабо урегулирована законодательством, субъектам нормотворческой деятельности следует использовать научные рекомендации по ее осуществлению, например «Рекомендации по подготовке и оформлению проектов федеральных законов»³⁵⁵, «Технология подготовки региональных (муниципальных) нормативных правовых актов и информационных документов»³⁵⁶, изданных в России. Предпроектная деятельность должна включать: а) анализ собранной информации об объекте правового регулирования; б) анализ эффективности действующих нормативных правовых актов по предмету правового регулирования; в) анализ имеющихся предложений ученых по теме выработки нормативного (правового) регулирования данных общественных отношений; г) изучение практики реализации нормативных правовых актов в данной сфере общественных отношений (с учетом мнения судебных органов, постановлений Верховного Суда и Конституционного Суда РФ); д) оценку проанализированной информации и принятие решения о необходимости перевести данные отношения на режим их нормативного функционирования; е) определение способа регулирования общественных отношений и вида нормы права или нормативного правового акта;

2. Разработка проекта нормы права (нормативного правового акта) в соответствии с требованиями правил юридической техники. Порядок выработки нормативного правового акта в определённой степени урегулирован на региональном уровне³⁵⁷. Но следует учи-

³⁵⁵ Рахманина Т.Н., Баранов В.М., Тихомиров Ю.А., Сырых В.М. Рекомендации по подготовке и оформлению проектов федеральных законов / под ред. В.М. Баранова. Сборник «Проблемы юридической техники». Н. Новгород, 2000. С. 803–815.

³⁵⁶ См.: Туранин В.Ю., Туранин Ю.П. Технология подготовки региональных (муниципальных) нормативных правовых актов и информационных документов. Белгород, 2002.

³⁵⁷ См., например, Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24.02.2009 №25-03 // Консультант Плюс. Примерное положение о порядке подготовки проектов нормативных правовых актов,

тывать, что разработка проекта нормы права (и тем более нормативного правового акта) в зависимости от его уровня (федеральный, региональный, муниципальный, локальный) имеет свои особенности, которые субъект нормотворчества должен отражать в правотворческом решении. В первую очередь необходимо правильно избрать вид будущего нормативного правового акта: закон или подзаконный акт. Закон регулирует наиболее важные и устойчивые отношения на федеральном или региональном уровне. Выработку законодательных норм осуществляют специально созданные правотворческие органы: Государственная Дума и Совет Федерации в масштабах всей страны и представительные органы субъекта Федерации – в пределах этих территориальных образований. Правотворческая деятельность указанных правотворческих органов протекает в рамках строго установленных законом процедур, отклонение от которых недопустимо. Законы издаются с целью нормативного закрепления общественных отношений на длительную перспективу, что способствует уверенному развитию всего спектра регулируемых отношений, особенно экономических, финансовых и социальных. Подзаконное нормотворчество тоже носит многоуровневый характер и каждый из них имеет свою специфику, которую также необходимо строго соблюдать. Подзаконное нормотворчество необходимо для обеспечения применения закона. В подзаконных нормативных правовых актах осуществляется конкретизация предписаний закона, устанавливается порядок их реализации. Кроме того, имеется большое количество жизненных ситуаций, регулирование которых целесообразно передать на более низкий уровень в соответствии с компетенцией субъектов подзаконного правотворчества. Тем самым будет обеспечена разработка правил регулирования конкретной жизненной ситуации органом, который более квалифицированно может их выработать, так как обладает нужной компетенцией, и в более короткий срок, чем законодательный орган. Муниципальное и локальное нормотворчество – это самый нижний уровень правотворчества. Главной особенностью его является то обстоятельство, что при разработке про-

вносимых в городской Совет депутатов главой местного самоуправления // Консультант Плюс и др.

ектов норм права данного уровня необходимо в обязательном порядке руководствоваться нормативными предписаниями как федерального, так регионального и местного значения. Значение правового регулирования на этом уровне постоянно возрастает в связи с возрастанием роли саморегулирования нижнего, основного слоя общественных отношений. Это объясняется тем, что сфера общественных отношений, которая остается за пределами возможностей государственного регулирования, передана на самостоятельную ее регламентацию заинтересованных в ней субъектов. Но государство не выпустило из своего поля зрения данный процесс, сохранив за собой контроль за его ходом, имея возможность в случае необходимости оказать на него корректирующее воздействие. Отсюда понятно, что выработка проектов норм права на всех уровнях правотворчества имеет свои особенности, которые отражают цели правового регулирования и порядок их текстуального формирования. Задачей органов правотворчества является устранение несоответствия принимаемых нормативных правовых актов объективным законам общественной жизни, параллелизма и дублирования правотворческой деятельности, несогласованности новых актов системе действующих нормативных правовых актов, стремлении урегулировать многие виды второстепенных отношений законами, воспроизведения одинаковых правовых принципов в различных отраслях права³⁵⁸.

3. Организация общественного обсуждения проекта нормы права (нормативного правового акта) состоит в опубликовании его текста в печати, либо привлечения заинтересованных организаций к его рецензированию, если речь идет о правовом документе, не вызывающего публичного интереса. Высказанные в результате обсуждения проекта замечания и предложения обобщаются, оцениваются и, если они способствуют повышению качества проекта, реализуются путем доработки его текста.

4. Экспертиза подготовленного проекта нормы права (нормативного правового акта) является обязательной процедурой. Цель правовой экспертизы – оценка соответствия формы разработанного проекта правилам юридической техники, определение качества

³⁵⁸ См.: Рыбаков В.А. Правотворчество в переходный период развития права // Юридическая техника. 2015. №9. С. 654.

правового регулирования общественных отношений заявленным целям, выявление противоречий между нормами самого проекта, а также с нормами действующих нормативных правовых актов. Потребности проведения правовой экспертизы являются высокими, поскольку большой объем издаваемых нормативных правовых актов органов государственной власти (федеральных и региональных), а также местного самоуправления нуждается в различных видах экспертизы на всех уровнях правотворческой деятельности.

Этап нормотворческой деятельности завершается разработкой проекта нормы права (нормативного правового акта) и принятия решения в его передаче в правотворческий орган для закрепления в качестве официального действующего источника позитивного права.

Вывод.

Нормотворчество, как этап правотворческой деятельности, представляет собой законченную фазу разработки проекта нормы права (нормативного правового акта) для урегулирования действия проблемных общественных отношений. Конечным результатом нормотворческой деятельности является выработка проекта соответствующего правового документа, пригодного для его принятия в качестве официального источника права в соответствующих процедурах.

Существующая в юридической науке точка зрения о том, что правотворчество является составной частью нормотворчества является ошибочной, так как исходит из предположения наличия правового регулирования общественных отношений с помощью любых социальных норм (в том числе правовых). Но это не так. С помощью неправовых социальных норм (обычаев, традиций, морали и др.) формируется процесс саморегуляции общественных отношений и только создаваемые нормы права (собственно в процессе нормотворчества) создают механизм правового регулирования, так как только эти нормы обеспечиваются принудительной силой государства.

Отождествление правотворчества и нормотворчества тоже является ошибочным, поскольку оно базируется на оценке правовой сущности правотворчества только как метода выработки норм права (получается, что этот процесс равнозначен процессу нормо-

образования), тогда как главное назначение правотворчества – регулирование общественных отношений путем перевода их функционирования на правовую основу. Правотворчество – это государственный способ придания общественным отношениям такой функциональной динамики, которая соответствует целям и задачам государственного управления обществом. Нормотворчество в такой системе государственного руководства обществом является только средством достижения поставленных целей. А средство, как известно, не может отождествляться с процессом, с помощью которого оно осуществляется.

Нормотворчество как этап правотворчества протекает в строго установленных рамках деятельности соответствующих субъектов: 1) правообразование осуществляется исключительно в соответствии с потребностями общественных отношений в их урегулировании нормами права, иначе созданные нормы права обречены на их отмену. В этом отражается функциональная роль создаваемых норм права; 2) субъекты правотворчества осуществляют образование норм права также исключительно в пределах установленных законом своих полномочий, иначе созданные ими нормы права будут признаны незаконными. Тем самым устанавливаются пределы правового регулирования; 3) пределы выработки качества норм права и эффективности правового регулирования формируются в каждом конкретном случае под воздействием множества факторов как объективного, так и субъективного характера. Однако решающим из них является профессионализм субъекта правотворчества.

3.3. Придание проекту нормы права юридической силы

В данном параграфе рассмотрим только характеристику этапа придания проекту нормы права (нормативного правового акта) юридической силы. Порядок перевода проекта нормы права в ранг официальной правовой нормы позитивного права раскрывается в § 3.6 этого исследования.

Первое, что необходимо совершить субъекту правотворчества, который принял проект нормы права (нормативного правового акта) к его утверждению в соответствующих процедурах – это определить возможность урегулирования тех общественных отношений, которые он охватывает, с помощью неправовых социальных норм (обычай, традиция, мораль и др.) и придать им режим саморегулирования. В таком случае создается наиболее выгодный

вариант их функционирования. Государство оставляет за собой лишь контроль за их реализацией. Участники таких саморегулируемых отношений достигают своих целей на уровне свободного взаимодействия между собой без участия государства. Если же под влиянием каких-то объективных причин в саморегулировании возникнут проблемы, тогда эти отношения будут урегулированы нормами права.

Проверка возможности саморегулирования общественных отношений предопределяет дальнейшую судьбу проекта нормы права, подлежащего процедуре юридикации.

Следующий шаг, который необходимо сделать для изучения качества проекта нормативного правового акта – это установление актуальности и целесообразности издания данного акта, проверка его содержания на востребованность, отсутствие в нем избыточности правового регулирования общественных отношений, когда они имеют нормативное закрепление в других уже действующих нормативных правовых актах.

Процесс принятия проекта нормы права органом правотворчества в качестве юридической нормы, порождающей правоотношение, урегулирован законом на федеральном и региональном уровнях.

На федеральном уровне — Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации³⁵⁹, а на региональном — различные нормативные правовые акты представительных органов субъектов Федерации³⁶⁰. Однако все эти законодательные акты недостаточно согласованы между собой, имеют существенные недостатки, что давно уже породило необходимость урегулировать порядок издания нормативных правовых актов единым законом в масштабах всей страны. Но подготовленный проект закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» более 20 лет назад все еще не принят. Оптимизация правотворчества бу-

³⁵⁹ См.: Постановление от 22.01.1998 г. №2134-ГД «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

³⁶⁰ См., например: Устав Сахалинской области от 09.07.2001 г. №270 // Консультант Плюс; Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24.02.2009 г. №25-03 // Консультант Плюс и др.

дет способствовать повышению эффективности правового регулирования, сокращению ненужности и множественности законов, устранению конкуренции нормативных правовых актов³⁶¹.

Процесс придания проекту нормативного правового акта юридической силы осуществляется путем последовательного апробирования в соответствующих процедурах с целью определения его качественных показателей, формы, достижения в нем целей и задач правового регулирования, гармоничного сочетания с нормами действующего законодательства, исполнимости и т.д. Естественно, что главным вопросом на данном этапе является сам процесс рассмотрения проекта нормы права в установленных законом процедурах, которые требуют выполнения ряда обязательных процессуальных действий в строго установленный срок. Это значит, что проект нормы права не может одновременно стать официальной правовой нормой без его серьёзного обсуждения, внесения в него изменений и дополнений, редактирования в соответствии с поступившими замечаниями и предложениями, которые были одобрены в ходе голосования большинством лиц представительного органа, либо были легитимизированы иным установленным законом путем.

На данном этапе правотворческой деятельности осуществляется оценка объективных и субъективных факторов, обуславливающих тот или иной вариант выработки правотворческого решения, предложенные субъекту правотворчества.

К числу объективных факторов относятся следующие:

1) сложность функционирующих общественных отношений, их многонаправленный характер развития, что затрудняет уяснение их природы и причин возникновения проблем;

2) многообразие тенденций развития общественных отношений, многоуровневый характер их взаимосвязи, что затрудняет вычленил из их числа ту группу отношений, урегулирование которых придаст стабильность действия всех остальных отношений;

³⁶¹ См.: Дербина А.В. Правосознание как элемент правовой позиции субъекта правотворчества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2011. С. 4/8.

3) многообразие формирующихся потребностей, что опять-таки затрудняет выявить главные из них и разработать необходимую норму права для их урегулирования;

4) многообразие субъектов правотворчества затрудняет выбор того, который не только имеет возможность, но и обязанность урегулировать данные общественные отношения в силу своего правотворческого статуса;

5) наличие трудностей по сбору достоверной информации по предмету правового регулирования, ее недостаточность и низкое качество;

6) сложность установления истинной причины (или причин), создающей проблемы самореализации определенной группы общественных отношений, что препятствует оперативному их переводу на нормативное действие и т.д.

К субъективным факторам относятся такие, как:

1) непрофессионализм субъекта правотворчества, незнание им правил юридической техники, что обуславливает серьезные дефекты как в правовом регулировании общественных отношений, так и образуемых норм права;

2) ошибочное определение потребности общественных отношений в их закреплении нормами права, неправильный выбор нормы права, вида нормативного правового акта или отрасли права;

3) ошибочное определение целей и задач правового регулирования, в связи с чем правотворческое решение не будет эффективным, создает дополнительные трудности при функционировании данных проблемных отношений. Как известно, норма права может быть совершенной по своей юридической форме, но малоэффективной, если создана без учета цели удовлетворения возникших потребностей этих отношений в закреплении их нормами права;

4) лоббизм, коррупционность, личная заинтересованность обуславливают резкое снижение качества выработанной нормы права, ее эффективность правового регулирования проблемных общественных отношений;

5) узкий подход к регулированию общественных отношений, когда не учитываются имеющиеся обоснованные предложения ученых и практических юристов, что не соответствует достижению правового регулирования в соответствии с целями и задачами государства и общества и т.д.

Указанные факторы орган правотворчества должен проверить в ходе осуществления деятельности по принятию проекта нормы права (нормативного правового акта). Тот факт, что проект нормы права был разработан и представлен к утверждению в правотворческий орган, не гарантирует отработку данных вопросов на предшествующем этапе нормотворчества. Поэтому и на данном этапе следует уточнить качество разработанного проекта, чтобы исключить придание юридической силы норме, которая по существу не сможет выполнять свою регулятивную функцию.

Тщательность и полнота учета факторов, влияющих на качество выработки нормы права в ходе ее обсуждения в соответствующих процедурах объясняется еще и тем, что норма права – квинтэссенция сформировавшихся в обществе интересов различных социальных слоев населения. Она должна стать своеобразной юридической формой, объединяющей их как равнозначных субъектов права. В связи с этим В.В. Лапаева высказала объективную точку зрения, что социальное содержание нормы права представляет собой правовой компромисс различных социальных интересов, основанный на принципе формального равенства. Суть его состоит в следующем: всякому интересу, попадающему в сферу действия данной нормы, обеспечена равная с другими свобода реализации в той мере, в какой это не противоречит свободной реализации других интересов. Таким образом ни один социальный интерес не может осуществляться за счет подавления интересов других социальных групп и слоев общества. Такой, по существу, правовой смысл требования, закреплённого в ч. 3 ст. 17 Конституции РФ: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц»³⁶².

В ходе обсуждения проекта нормативного правового акта необходимо проверить не допущена ли концептуальная ошибка при формировании его норм. Суть проблемы состоит в том, что при разработке концепции будущего правового акта могла быть допущена ошибка как непреднамеренное заблуждение субъекта право-

³⁶² См.: Лапаева В.В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. 2008. №10. С. 56.

творчества относительно причин возникновения потребности правового регулирования данных общественных отношений. Аналогичная ошибка может быть допущена как вполне осознанное злоупотребление лицом (или лицами) своих властных полномочий в угоду частным интересам и амбициям при четком осознании вредных последствий такого правотворческого решения для всего общества в целом. В случае установления концептуального дефекта проекта нормативного правового акта, он возвращается на доработку. Концептуальный дефект показывает несоответствие содержания проекта нормативного правового акта реально существующим возможностям и потребностям конкретного общества, обусловленное как ошибочным пониманием, так и намеренными злоупотреблениями со стороны субъекта правотворчества, в целях удовлетворения своих частных интересов и политических амбиций³⁶³.

Правотворчество представляет собой сложное (комплексное) правовое явление, которое объединяет в себе разнообразные виды правового регулирования общественных отношений. Общим у этого процесса является создание нормативных правил по урегулированию этих отношений, тогда как субъекты правотворчества, их статус и порядок осуществления своей деятельности различны. Создание правовых норм не унифицировано законом, и поэтому все виды правотворчества представляют собой действительно творческий характер, протекающий зачастую в рамках не столько правовых предписаний, а только правовых предпочтений их творцов.

С учетом этого в зависимости от субъекта правотворчества, а также уровня его правотворческой деятельности следует рассмотреть некоторые особенности процесса юридикации проекта нормативного правового акта.

Федеральное законодательство (самый верхний уровень правотворчества), хотя и урегулировано Регламентом Государственной Думы, имеет существенные недостатки, о которых справедливо отмечается в юридической литературе: хаотичность в формировании массива нормативных правовых актов, несоблюдение приоритетов правового регулирования, принятие новых законов без увязки с

³⁶³ См.: Кириллов С.И. Дефекты правообразования с позиций структурно-функционального подхода // Вестник Московского университета МВД России. 2012. №1. С. 123.

уже существующими, их бессистемность³⁶⁴, отсутствие планирования и прогнозирования³⁶⁵ и т.д. Но главным недостатком является то, что Регламент Госдумы РФ определяет процедурные вопросы законодательства, тогда как основная масса недостатков правотворчества связана с его содержанием. Как уже отмечалось выше, проект нормативного правового акта, который поступает на рассмотрение в ГД РФ, может иметь существенные недостатки содержательного характера, но вполне имеет шанс быть одобрен и получить статус закона. Проблема в том, что содержащиеся в Регламенте ГД РФ процедуры регулируют процессуальную сторону законодательства, а подготовка проекта будущего закона фактически не урегулирована и предоставлена на усмотрение его создателей. Конечно, в ходе рассмотрения проекта нормативного правового акта в соответствующих процедурах тоже имеется некоторая возможность осуществить оценку его качества, дорабатывать, вносить поправки и редактировать. Но как показывает практика принятия законов, их содержательные недостатки закладываются на предпроектном и проектном этапе формирования нормативных правовых актов и в процессе обсуждения в соответствующих процедурах устраняются не всегда.

Субъект правотворчества, осуществляя законодательскую деятельность, должен не только умело использовать правила юридической техники, но учитывать и другие требования, предъявляемые к его результатам:

- 1) длительный срок действия законов;
- 2) обязательное наличие механизмов их реализации;
- 3) возможность фактического исполнения законов гражданами, юридическими лицами и государством;
- 4) использование императивного метода правового регулирования только ради достижения максимального положительного эффекта для государства и общества;
- 5) контроль общества на всех этапах правотворческой деятельности, включая и реализацию законов.

³⁶⁴ См.: Лопатин В.Н. Конституционная законность и проблемы нормотворчества в России // Журнал российского права. 2004. №5. С. 8.

³⁶⁵ См.: Власенко Н.А. О кризисных тенденциях в праве; Павлушкин А.В., Павловский А.С. // Журнал российского права. 2015. №3. С. 151.

Таким образом, юридизация законопроекта — это гораздо более сложный правотворческий процесс, чем просто принятие его в соответствующих процедурах. По нашему мнению, законодательно следует закрепить какие виды правовой оценки должен осуществить субъект правотворчества, чтобы допустить проект к принятию в соответствующих процедурах.

Более низкий уровень занимает подзаконное правотворчество. Подзаконное правотворчество отличается от законотворчества прежде всего предметом правового регулирования, то есть характера регулируемых им общественных отношений. Законы придают правовой характер наиболее важным, основополагающим общественным отношениям, тогда как подзаконные акты направлены на урегулирование менее значимых отношений, в первую очередь связанных с реализацией законов. И сами подзаконные акты издаются на основе законов и в их исполнение.

В юридической литературе нет единого понимания сущности подзаконного правотворчества. Например, С.Н. Болдырев не относит его к правотворчеству, а считает одним из видов нормотворчества. В связи с этим он указывает, что «субъектами правотворческого процесса являются законодательные органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления. Субъектами нормотворчества...являются органы исполнительной власти (федеральные и региональные министерства, службы, агентства, комитеты и др.)»³⁶⁶. Данный подход хоть и верно, определяет основное отличие в образовании правовых норм (есть и другие отличительные признаки), является неудачным. Во-первых, другие виды правотворчества тоже отличаются между собой по субъекту создания норм права. Во-вторых, и это главное, такой подход не рассматривает все правотворчество как единую систему образования, формирования норм, регулирующих общественные отношения. С точки зрения предмета исследования, единой теории правотворчества, приоритетным является общий подход в понимании особенностей образования правовых норм. Вычленение в дан-

³⁶⁶ См.: Болдырев С.Н. Нормотворчество и правотворчество: проблемы соотношения (техничко-юридический аспект) // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2011. №17. С. 18.

ном случае, из общей системы ее части не дает основания исключать нормотворчество из сферы правотворчества. Поэтому подзаконное правотворчество, так же, как и законотворчество имеет свои особенности, отражающие и специфику самой нормотворческой деятельности по регулированию общественных отношений, и специфику субъектов, уполномоченных на такую деятельность.

Подзаконное правотворчество осуществляется, согласно закону, множеством уполномоченных на такую деятельность государственных структур и должностных лиц исполнительной власти: президентом, правительством, министерствами, ведомствами, губернаторами, местными органами государственного управления, главами администраций. Как видно из перечисленного списка субъектов подзаконного правотворчества, оно осуществляется на разных уровнях функционирования органов исполнительной власти, на разных по площади территориях, а также в пределах деятельности отдельных государственных структур. Все это создаёт широкий спектр форм и видов придания юридической силы издаваемых подзаконных нормативных правовых актов.

Следует также иметь в виду, что издаваемые подзаконные акты, в зависимости от субъекта правотворчества, имеют разную форму и юридическую силу. При этом действует общее правило: проект нормы определённого уровня должен соответствовать действующему на этом уровне законодательству, а также всем нормативным предписаниям вышестоящих уровней. Так, нормативное предписание главы администрации района должно соответствовать нормативным предписаниям своего региона, а также всем нормативным требованиям федерального уровня. Это правило в связи с низким профессионализмом субъектов правотворчества нижнего уровня правового регулирования не всегда выполняется, что обуславливает до 50% их отмены судебными органами. К примеру, по данным Минюста России по состоянию на январь 2013 г., из 722740 нормативных правовых актов субъектов Федерации, содержащихся в Федеральном регистре, действующими являются лишь 455077, а федеральному законодательству соответствовало только 232687. При этом территориальными органами Минюста России дано всего 45720 экспертных заключений о несоответствии акта

федеральному законодательству³⁶⁷. Таковы масштабы данной проблемы.

Исследование норм права субъектов Федерации показало, что действующие нормы права и нормативные правовые акты данного уровня представляют собой не гармоничную правовую систему, а беспорядочную совокупность норм и актов не имеющих строгих структурно-логических и функциональных связей, как между собой, так и с федеральной и муниципальной совокупностью действующих норм права и нормативных правовых актов³⁶⁸. Поэтому подзаконное правотворчество нуждается:

1) в урегулировании его на федеральном уровне, что обеспечит не только единый порядок выработки и придание юридической силы всему массиву правовых норм, издаваемых субъектами подзаконного правотворчества, но будет способствовать созданию цельной правовой системы страны;

2) в создании корпуса высокопрофессиональных специалистов, участвующих по своему статусу в издании норм подзаконного правотворчества; законодательное установление таких профессиональных знаний для данных субъектов правотворческой деятельности;

3) разработать образцы типичных правотворческих документов для их использования субъектами правотворчества основного нижнего уровня административно-правовой деятельности.

Локальное правотворчество осуществляет правовое регулирование общественных отношений на самом нижнем уровне, то есть тех отношений, которые не могут быть урегулированы субъектами правотворческой деятельности вышестоящего уровня, поскольку они законом на это не уполномочены. К локальному правотворчеству относится правотворческая деятельность муниципальных органов власти, а также деятельность различных общественных и предпринимательских структур.

Локальным нормам права, как и нормам права в целом присущи все признаки, указывающие на их регулятивный характер:

³⁶⁷ См.: Ордина О.Н. О проблемах создания единого правового пространства в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. №6.

³⁶⁸ См.: Потапов М.Г. Система норм права и система нормативных правовых актов субъекта РФ // Журнал российского права. 2001. №12. С. 59–74.

1) обязательны к исполнению всеми субъектами, которым они адресованы;

2) имеют формальную определённую, что означает: они издаются как правовой документ, в котором устанавливается обязательный порядок их исполнения для определённого круга лиц;

3) имеют непосредственную связь с государством, поскольку издаются на основании его предписания и не могут противоречить действующему законодательству (к тому же обеспечиваются судебной защитой);

4) имеют представительско-обязывающий характер, что означает: одним субъектам предоставляются определённые права с возложением на других субъектов обязанности совершить действия для реализации этих прав;

5) изложение правовых предписаний в локальных правовых актах, как правило, имеет полное совпадение с общепринятой системой построения норм права в целом;

6) рассчитаны на многократное применение³⁶⁹.

Создание и наделение юридической силой норм локального правотворчества осуществляют органы и должностные лица данных локальных организаций. Порядок правотворческой деятельности предусматривается в Уставах, Положениях и других учредительных документах локальных организаций. При выработке норм локального правотворчества обязательно учитываются требования законодательства РФ.

Отличительная особенность локального правотворчества состоит не только в сфере регулируемых общественных отношений, но и в способе такого регулирования, которое может протекать не иначе как в форме саморегулирования на основе и во исполнение закона³⁷⁰.

Локальное правотворчество имеет упрощённую процедуру разработки, принятия и введения в действие норм права. Субъекты локального правотворчества при выработке норм права обязаны руководствоваться (учитывать требования) Конституцией РФ, федеральными, конституционными и другими законами, федеральными

³⁶⁹ См.: Малько А.В. Теория государства и права. М., 1999. С. 130; Власов В.И. Теория государства и права. Ростов н/Д, 2002. С. 286.

³⁷⁰ См.: Румянцев М.Б. Правотворчество в Российской Федерации. Монография. Чебоксары, 2019. С. 145.

подзаконными нормативными правовыми актами, законами субъектов РФ, а также множеством различных нормативных правовых актов, издаваемых государственными органами во всех сферах общественной жизни. Обилие нормативного материала, которое следует учитывать в ходе создания норм локального правотворчества, порождает проблемы, обуславливающие снижение его качества и эффективность. К числу таких недостатков относятся:

1) несогласованность норм локального правотворчества с нормами более высокого уровня;

2) влияние имеющихся случаев несовершенства норм более высокого уровня на качество норм локального правотворчества;

3) отсутствие нормативного регулирования типичных ситуаций (характерных для большинства локальных организаций) с разработкой конкретных образцов в виде правовых документов для их урегулирования. В связи с этим предлагается законодательно в масштабах федерации утвердить «Образцы правового регулирования типичных ситуаций локального характера». Этим – будет создана стабильная правовая база для субъектов локального правотворчества, что несомненно приведет к унификации данного вида правотворчества, повышению его качества;

4) низкий профессиональный уровень субъектов локального правотворчества (прежде всего отсутствие юридической грамотности). Устранить этот недостаток можно путем законодательного закрепления обязательной экспертизы локального правотворчества.

Вывод.

Данный этап правотворческой деятельности имеет законодательное закрепление на федеральном и региональном уровнях. Однако наличие большого количества нормативных правовых актов, регулирующих эту деятельность на региональном уровне, их несогласованность между собой и с федеральным законодательством, обуславливает многочисленные случаи придания юридической силы проектам нормативных правовых актов, имеющих серьёзные недостатки как по форме, так и по их содержанию. В связи с этим большое количество нормативных правовых актов среднего и нижнего уровня правового регулирования признаны судами недействительными и они реально не применяются. Для устранения создавшейся негативной ситуации требуется принятие на федеральном

уровне закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации».

Юридизация законопроектов и других проектов нормативных правовых актов – это гораздо более сложный правотворческий процесс, чем простое придание им юридической силы в соответствующих процедурах. Правотворческий орган обязан в первую очередь дать правовую оценку содержания проекта, а уже потом по всем правилам установленных процессуальных процедур возвести его в ранг правового документа, наделенного юридической силой. В связи с этим необходимо внести дополнения в Регламент ГД РФ положения, создающего механизм оценки проектов нормативных правовых актов их содержания.

В целях сокращения количества нормативных правовых актов, имеющих изъяны содержательного характера до их процедурного рассмотрения, предлагается законодательно закрепить требования о необходимости первоначальной оценки проектов этих актов на предмет их реальной необходимости, соответствия правового регулирования заявленным в нём целям и задачам, а также их исполнимости.

3.4. Устранение дефектов правового регулирования общественных отношений в ходе реализации нормативных правовых актов.

Нормы права действующей системы нормативных правовых актов не могут оставаться в неизменном виде на протяжении длительного исторического периода. Государство, осуществляя контроль эффективности регулирования общественных отношений, вынуждено постоянно их корректировать с учётом потребностей развивающихся и видоизменяющихся отношений. Поэтому правовые нормы любого уровня постепенно теряют свой регулятивный потенциал и нуждаются в непрерывном совершенствовании: дополнении или изменении их регулятивных свойств, приостановлении действия на определённый срок либо полной отмены. Это естественный и в то же время необходимый процесс объективизации правовых предписаний в социальной среде.

Следует учитывать и то обстоятельство, что выработка нормы права, хотя и осуществляется с учётом сформировавшихся потребностей общественных отношений в их переводе на нормативный

режим действия, всё же не в полной мере отражают реальное многообразие этих потребностей и регулируют только главные из них. Общественные отношения под воздействием объективных факторов (социальных, экономических, политических, культурных, идеологических и др.) могут изменить вектор своего развития. Ранее второстепенные потребности активизируются и становятся приоритетными, что обуславливает необходимость изменения или дополнения норм права, которые придают им режим нормативного действия. Таким образом, процесс правового регулирования является длящимся и воспроизводимым³⁷¹.

Под воздействием глобальных социальных перемен, происходящих в обществе и государстве, меняются (корректируются) не только отдельные нормы права, но и крупные нормативные правовые акты, такие, как кодексы либо отдельные законодательные акты, регламентирующие определённую сферу хозяйственной, финансовой деятельности, охрану природы, здоровья населения и т.д.

Например, несколько раз полностью менялся закон РФ «О несостоятельности (банкротстве), принятый в 1996 г. Уголовный Кодекс РФ в настоящее время в связи с бесконечным изменением и дополнением его статей превратился в сборник недостаточно согласованных между собой норм права, что по мнению ученых, «обновление УК достигло того критического уровня, когда требуется кардинальная рационализация уголовного правотворчества»³⁷². Однако «лидерами» по внесённым изменениям и дополнениям стали Кодекс РФ об административных правонарушениях и Налоговый Кодекс РФ, содержание которых меняется непрерывно и в больших количествах.

Изучение выявленной тенденции нормативных правовых актов к их обновлению показывает, что только около 21% из числа принимаемых ГД РФ законов, являются новыми, устанавливающими ранее отсутствующие нормы, а остальные – на устранение недостатков уже действующих норм. Получается, что законодательный

³⁷¹ См. выступление Ю.А. Тихомирова на Круглом столе при обсуждении проекта закона «О нормативных правовых актов в РФ»; Павлушкин А.В., Павловский А.С. Современное правотворчество: новые возможности для общества и государства // Журнал российского права. 2015. №3. С. 146.

³⁷² См. Бондаренко О.В. Судебная практика и уголовное правотворчество: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 3/5.

орган России работает малоэффективно, сначала создаёт нормы сомнительного качества, а вслед за этим приступает к их дополнению, изменению и даже отмене. В связи с этим учёные заключают, что столь частые изменения в действующее законодательство вызваны не объективной необходимостью, обусловленной существенным изменением потребностей общественных отношений, а недостаточным его качеством уже в момент издания. То есть ГД РФ основную часть своей деятельности затрачивает на исправление допущенных ранее ошибок.

Корректировка норм права в процессе их применения вообще не регламентирована законом. Поэтому на всех уровнях правового регулирования общественных отношений она осуществляется стихийно, бессистемно, в процессе прокурорского и судебного надзора, либо по заявлениям граждан и общественных организаций. Правовой мониторинг применяется не на всех уровнях правоприменительной практики реализации нормативных правовых актов, а на этапе издания правотворческих решений не осуществляется вообще.

Правотворческие органы главной своей задачей видят издание нормативных правовых актов. Но эффективность этих правовых документов обеспечивается за счёт их непрерывной корректировки в ходе реального применения всеми субъектами, которым они адресованы и которые вынуждены из-за несовершенства правового регулирования отстаивать свои законные права в различных государственных учреждениях, в том числе используя органы прокуратуры и суды.

Дефекты правового регулирования, содержащиеся в нормах права (как носителях информации об установленном порядке действия общественных отношений), можно разделить на две группы: 1) содержательные; 2) технические.

Первые из них — это ошибочное регулирование общественных отношений, когда субъект правотворчества допускает ошибку в стратегии правового регулирования, создает механизм действия нормы права (или нормативного правового акта), который не обеспечивает достижение поставленной перед ней цели. Либо такая цель может быть достигнута, однако одновременно с этим вполне достижимой может быть и другая, например, преступная. Именно

таким содержательным дефектом обладал закон РФ «О несостоятельности (банкротстве)», «поскольку не учитывал интересы должников и позволял банкротить нормально функционирующее предприятие с целью передела собственности»³⁷³. Именно в период действия этого закона в девяностых годах было совершено множество рейдерских захватов чужой собственности (заводов, фабрик, предприятий).

Дефекты содержательного характера в основном допускаются в силу недопонимания субъектом правотворчества сущности истинных потребностей общественных отношений в правовом регулировании, либо неумение выработки нужной юридической формы для их функционирования (нормы права), либо умышленное установление преимуществ какой-либо социальной группе с корыстной целью.

Чаще всего встречаются дефекты содержательного характера первых двух видов. Например, А.А. Со, исследуя подзаконное правотворчество, осуществляемое государственными органами Дальневосточного федерального округа, установил факт ошибочного сужения круга правотворческих органов в Чукотском автономном округе, когда к таким органам было отнесено только правительство округа, хотя фактически нормотворческой компетенцией обладали и другие государственные органы власти³⁷⁴.

Другой пример приводит доктор юридических наук профессор В. И. Гладких. Он проанализировал дополнения УК РФ шестью новыми составами мошенничества, введённых Федеральным законом от 29.11.2012 г. № 207-ФЗ: 1) ст. 159-1 – мошенничество в сфере кредитования; 2) ст. 159-2 – мошенничество при получении выплат; 3) ст. 159-3 – мошенничество с использованием кредитных карт; 4) ст. 159-4 – мошенничество в сфере предпринимательской деятельности; 5) ст. 159-5 – мошенничество в сфере страхования; 6) ст. 159-6 – мошенничество в сфере компьютерной информации.

³⁷³ См. подробнее: Гушин В.В., Порошкина Ю.О., Сердюк Е.Б. Корпоративное право: учебник. М., 2009. С. 184–185.

³⁷⁴ См.: Со А. А. Подзаконное правотворчество и юридическая техника (на примере органов исполнительной власти субъектов РФ Дальневосточного федерального округа) // Власть. 2015. №1. С. 159.

Учёный поставил вопрос: какая проблема возникла у правоприменителей при квалификации любого вида мошенничества по базовой (общей) статье 159, предусматривающей ответственность за это преступление. Целесообразно ли криминализация именно таких видов мошенничества, поскольку существует несколько десятков других видов мошеннических действий, например, в финансовой сфере, налоговое мошенничество, при проведении азартных игр? Исследуя создавшуюся ситуацию автор установил, что законодатель снизил возможность правоохранительных органов эффективно бороться с данными видами мошенничества: стало труднее доказывать вину преступников, часть этих новых преступлений перешла в категорию небольшой и средней тяжести, что обуславливает необходимость прекращает дела в связи с истечением сроков давности. В связи с этим делается вывод: «Очевидно, что в основе такого подхода лежала политическая установка на либерализацию ответственности за мошенничество, совершенное в сфере предпринимательской деятельности», что принятие данных уголовных норм состоялось под «мощным давлением криминального лобби», а также «явном присутствии в этом процессе так называемой коррупционной составляющей»³⁷⁵.

Ориентируясь на данный пример можно заключить, что дефекты правового регулирования содержательного характера могут быть совершены и умышленно, особенно если существующая в парламенте оппозиция не оказывает серьезного влияния на издаваемые им нормативные правовые акты.

Дефекты содержательного характера могут быть допущены на любом уровне правового регулирования и на любом этапе правотворческой деятельности. Ошибочное правовое регулирование может быть осуществлено также в любой отрасли права, затронуть все стороны жизнедеятельности личности, общества и государства, поскольку субъект правотворчества «регулирует» не реальный круг проблемных общественных отношений, а группу избранных им отношений, которые фактически в нём не нуждаются, либо требует иного порядка закрепления их нормами права. Ошибочность оценки потребностей общественных отношений соответствующий

³⁷⁵ См.: Гладких В.И. О проблемах законодательного конструирования норм уголовного права // Научный форум. 2017. С. 98.

субъект, как правило, не сознает, будучи уверенным в правильности избранного им способа правового регулирования. Особенно часто такие ошибки совершаются в сфере экономических отношений, когда, игнорируя объективные законы развития экономики, пытаются с помощью норм права регулировать её функционирование, либо когда осуществляется нормативное закрепление другой сферы отношений без учёта возможных экономических и других последствий. Так, в девяностые годы в Республике Узбекистан была введена уголовная ответственность для тех граждан, которые выехали за границу и получили там второе гражданство, что по Конституции этой страны запрещено без предварительного отказа от гражданства своей страны. Для миллионов бывших граждан Узбекистана въезд на свою родину таким образом был закрыт. Как выяснилось это было ошибочное правотворческое решение и его отменили. Оказалось, что республика ежегодно теряла миллиарды долларовых поступлений, ибо каждый бывший гражданин Узбекистана, посещая своих родственников и друзей, привозил в страну валюту, что для слабой экономики этого государства является важным фактором экономической стабильности.

В юридической литературе имеется множество определений правотворческих ошибок. Вот два из них, наиболее типичных. По мнению В.М. Сырых правотворческая ошибка — это «отступление от требований правотворческой техники, логики и грамматики, которое снижает качество нормативного правового акта, вызывает затруднения в его толковании и препятствует реализации норм права»³⁷⁶. А.В. Лукашева относит к таким ошибкам «официально реализованное, добросовестное заблуждение, результат неправильных действий законодателя, не отвечающий потребностям и уровню развития регулируемой деятельности, имеющий отрицательные последствия в юридической и социальной сфере»³⁷⁷.

Из данных определений видно, что в первом случае в качестве критерия берётся технико-юридическая сторона правотворческой ошибки, а во втором – её содержательной признак. Поэтому каждое

³⁷⁶ См.: Сырых В. М. Логические основания общей теории права. М., 2000. С. 377.

³⁷⁷ См.: Лукашева А. В. Законотворческие ошибки // Гражданин и право. 2000. №3. С. 17–22.

из этих определений является правильным и они не вступают между собой в противоречие.

Если суммировать эти два определения, то в интегрированном виде они могут быть представлены так: «Правотворческая ошибка (дефект правового регулирования) – это закреплённый в норме права порядок функционирования общественных отношений, не отвечающий запросам потребностей правового регулирования (содержательной признак), либо с нарушением правил её выработки (технико-юридический признак)»

Следует отметить, что в связи с неоднозначным пониманием правотворчества как юридической категории, сложившегося в юридической литературе, дефекты правового регулирования тоже не имеют однозначного их понимания. Например, дефекты нормативных правовых актов рассматривают как доктринальные (концептуальные) ошибки и правотворческие ошибки³⁷⁸. Получается, что выработка концепции нормы права (нормативного правового акта) не является составной частью правотворческого процесса, что не соответствует (как было показано выше в данной работе) функциональному назначению правотворчества.

Мы будем исходить из того, что правотворчество это длящийся, воспроизводимый процесс по регулированию общественных отношений с помощью создаваемых для этого норм права. Этот процесс возникает с момента появления потребности общественных отношений в их переводе на нормативный режим действия и заканчивается с отмиранием этих отношений. Поэтому фаза правотворчества, связанная с разработкой концепции правового регулирования и разработки для этого соответствующей нормы права является составной частью всего правотворческого процесса. Отсюда нет самостоятельного вида концептуальных ошибок, а есть только правотворческие ошибки, которые могут характеризовать как их содержание, так и форму.

Основной изъян в правовое регулирование вносят ошибки, характеризующие содержание норм права. Как отмечает Л.А. Моро-

³⁷⁸ См. подробнее: Кириллов С.И. Дефекты правообразования с позиций структурно-функционального подхода // Вестник Московского университета МВД России. 2012. №1. С. 118.

зова «доктринальные ошибки (в нашем понимании это содержательная сторона правотворческих ошибок) не столь очевидны как другие виды юридических ошибок, но они могут привести к существенным деформациям права. Негативные последствия доктринальных ошибок масштабны. При этом доктринальные ошибки невозможно устранить средствами юридической техники в силу их политического характера»³⁷⁹.

Опасность этих ошибок состоит в первую очередь в том, что они деформируют функционирование общественных отношений, создают столь серьезные помехи, что под их влиянием могут формироваться различные неблагоприятные экономические, социальные, политические, идеологические, правовые и др. последствия. Являются ли эти ошибки политическими – риторический вопрос. Анализ причин возникновения данных ошибок показывает, что подавляющая их часть не носит политический характер, а обусловлена рядом других совершенно нейтральных факторов, о чём будет сказано ниже.

Л.А. Морозова указывает признаки доктринальных ошибок, хотя, на наш взгляд, правильнее будет, если выяснить причины, которые обусловили появление дефектов правотворчества, так как тогда можно уяснить способы их устранения. К числу таких признаков данный автор относит:

- 1) заблуждение разработчиков концепции нормативного правового акта;
- 2) политический или идеологический характер концептуальной ошибки;
- 3) ошибки являются результатом диалектического поиска истины в процессе познания государственно-правовой действительности;
- 4) обусловлены введением в практику неадекватных приёмов, способов и методов правовой регламентации;
- 5) могут вызвать содержательные противоречия между юридической концепцией политики государства и его стратегическими

³⁷⁹ См.: Морозова Л.А. Правотворческие ошибки и процессуальные средства их устранения // Государство и право. 2010. №1. С. 9.

программами, а также неадекватную оценку социальных последствий внедрения в юридическую практику неэффективных теоретических положений³⁸⁰.

Из этого перечня признаков доктринальных ошибок не просматривается по какому основанию они формировались. Не совсем ясна и роль некоторых из них в образовании дефекта правотворчества.

Как нам представляется содержательная сторона правотворческих ошибок состоит в следующем:

1) неправильное определение предмета правового регулирования, когда предполагают урегулировать одни отношения, а фактически придают нормативный характер другим близким по своему функциональному назначению;

2) ошибка в выборе уровня правового регулирования (издается закон, а требуется подзаконный нормативно-правовой акт, и наоборот);

3) формальное (механическое) правовое регулирование общественных отношений без учёта всех факторов, способных повлиять на конечный результат (регулируют одни общественные отношения, которые на самом деле нуждаются в правовом регулировании, но в результате причиняется также и вред в другой сфере отношений);

4) избранный метод правового регулирования не соответствует целям и задачам, которые ставит перед собой субъект правотворчества (например, цель – регулирование экологических проблем региона, а фактически изданный нормативный правовой акт решил только порядок утилизации бытовых отходов;

5) несвоевременность издания нормативного правового акта (например, в соответствии с ч.2 ст. 135 Конституции РФ для пересмотра главы 1, 2 и 9 Конституции созывается Конституционное Собрание в соответствии с федеральным конституционным законом, который пока не разработан и не принят;

6) отсутствие социальной заинтересованности в принятии нормативного правового акта, а также материальной возможности в его реализации (на региональном уровне издается закон о запрете содержания в сельской местности скота и птицы, который заведомо выполняться не будет);

7) издание нормативного правового акта, который в определенной степени противоречит Конституции или законодательству РФ,

³⁸⁰ См.: Морозова Л.А. Там же. С. 12.

либо муниципальный нормативный акт, не согласующийся с региональным законодательством и т.д.

Таким образом, правотворческие ошибки данного вида (характеризующие их содержательную сущность) классифицированы с учётом их влияния на регулирование общественных отношений, создание реальных вредных последствий от заложенного в них негативного потенциала.

Как видно из указанного перечня правотворческих ошибок, ущерб, который они могут обусловить возникает по причине дефективного правового регулирования, а не дефектов норм права. Поэтому, как справедливо заметила Л.А. Морозова, их вредоносность не очевидна, но таит в себе серьёзную опасность для общества, государства, а также личности, если данные ошибки своевременно не устранить.

Все эти правотворческие ошибки, заложенные в нормы права, искажают функционирование общественных отношений, вступают в противоречие с целями и задачами правового регулирования, трудно выявляются и могут долгое время сохраняться в структуре нормативных правовых актов. Поэтому так важны экспертиза нормативных правовых актов и их общественное обсуждение. Иногда выявление таких правотворческих дефектов возможно только после того, как сформированные с изъяном нормы права, существенно повлияют на охраняемые законом блага и будет очевидно для всех о необходимости устранения таких норм. Как, например, это случилось с законом 1992 г. «О несостоятельности (банкротстве)», который был отменён после того, как начались под его прикрытием рейдерские захваты чужой собственности.

По нашему мнению, все дефекты правового регулирования обусловливаются правотворческими ошибками, которые проистекают из всей сложности содержания либо юридической формы норм права. Правотворческие ошибки первого вида (влияющие на содержание издаваемых нормативных правовых актов) затрагивают напрямую правильность, разумность, качество функционирования общественных отношений, урегулированных с нарушением истинной потребности их в действии на нормативной основе. Нормы права при этом издаются по правилам юридической техники, ущербность их действия обусловливается содержанием сформиро-

ванных норм, которые по неосторожности или умышленно не обеспечивают в полной мере возникшие потребности общественных отношений в правовом урегулировании.

Как справедливо пишет И.П. Кожокарь, «рядовым признаком нормотворческих дефектов является понятие недостаток как отклонение от должного. Дефект – противоположность норме, нормальности. Норма – это стандарт, эталон, который принимается за исходно-обязательный для сравнения с ним однородных явлений и предметов. Выявление правового дефекта возможно только при известности эталонной модели...»³⁸¹.

Н.И. Хлуденева отмечает значение выявления правотворческих ошибок в сфере оценки экологического ущерба «Правовое регулирование не может быть адекватным... если оно преследует некорректные ... цели и задачи»³⁸².

Л.А. Морозова указывает и правотворческие ошибки (в отличие от концептуальных или доктринальных в её классификации, о которых было сказано выше). К числу таких ошибок относятся ею следующие:

- 1) непреднамеренность ошибки;
- 2) невозможность привлечения к юридической ответственности, по причине отсутствия вины;
- 3) правотворческая ошибка всегда вызывает негативный результат: препятствует реализации прав, свобод личности, охраняемых законом интересов, ухудшает положение субъектов;
- 4) субъектом правотворческой ошибки может быть только орган или должностное лицо, за которым государством закреплено право на правотворчество или которому делегировано это право;
- 5) правотворческая ошибка должна быть официально признана и для её исправления устанавливается определённая процедура³⁸³.

Из этого перечня также невозможно установить по какому критерию они сформированы.

³⁸¹ См.: Кожокарь И.П. О правовых дефектах и правовой дефектологии // Вестник Пермского государственного университета. Юридические науки. 2018. Вып. 42. С. 563 (558–586).

³⁸² См.: Хлуденева Н.И. Эффективность правового регулирования охраны окружающей среды в России: от конфликта целей к экологическому правопорядку // Журнал российского права. 2017. №12. С. 141–150.

³⁸³ См.: Морозова Л.А. Указ. соч. С. 9.

В юридической литературе имеются и другие классификации правотворческих дефектов. Так, А.А. Со подразделяет правотворческие ошибки на следующие виды: 1) юридические; 2) грамматические; 3) фактографические; 4) стилистические; 5) логические³⁸⁴. Данные правотворческие ошибки возникают в ходе выработки норм права при нарушении правил юридической техники их формирования. Эти ошибки искажают смысл правотворческих решений, порождают правовые коллизии, расхождение, несогласованность и противоречивость правовых норм.

С.И. Кириллов, исследуя дефекты правообразования, называет следующие виды правотворческих дефектов: 1) юридические ошибки; 2) логические ошибки; 3) грамматические ошибки.

При этом данный автор под правотворческим дефектом понимает «отступление от требований законодательной техники, логики или грамматики, которое снижает качество нормативного правового акта, вызывает затруднения в толковании содержания его нормативных установлений и препятствует их реализации в конкретных правоотношениях»³⁸⁵.

Суммируя, можно вывести следующее.

Признаками правотворческих ошибок, относящихся к форме нормы права, являются следующие:

- 1) совершаются правотворческим органом или должностным лицом, осуществляющим правотворческую деятельность;
- 2) неумышленность правотворческой ошибки (в силу непрофессионализма субъекта правотворчества);
- 3) обуславливает возникновение отрицательного результата в ходе действия дефективных норм права;

³⁸⁴ См.: Со А. А. Подзаконное правотворчество и юридическая техника (на примере органов исполнительной власти субъектов РФ Дальневосточного федерального округа) // *Власть*. 2015. №1. С. 158.

³⁸⁵ См.: Кириллов С.И. Дефекты правообразования с позиций структурно-функционального подхода // *Вестник Московского университета МВД России*. 2012. №1. С. 124; Дефекты в праве и их влияние на эффективность правовых моделей // *Правовые модели и реальность: монография* / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. М., 2014. XIV. С. 216–232.

4) имеется возможность выявления правотворческой ошибки и её устранения, как правило, на этапе экспертизы проекта нормативного правового акта или в ходе общественного обсуждения;

5) при выявлении правотворческой ошибки в уже действующем нормативном правовом акте требуется её официального признания с последующим изданием нормативного правового акта об исправлении данного правового документа (или его части).

Процесс выявления и устранения правотворческих дефектов такой же длящийся и непрерывный, как и правотворческая деятельность всех правотворческих органов по изданию нормативных правовых актов. Порядок осуществления такой деятельности не урегулирован федеральным законодательством и осуществляется так же, как и впервые издаваемый нормативный правовой акт.

Если имеет место наличие фактически сложившихся отношений в обществе, которые имеют тенденцию к повышению конфликтности их функционирования и они не закреплены в праве, тогда правотворческий орган в установленных процедурах придает их действию нормативный характер.

Конфликтность при принятии решений в области экологической оценки также отметила и Н.И. Хлуденева³⁸⁶

На данном этапе правотворческой деятельности (этапе устранения дефектов правового регулирования общественных отношений в ходе реализации нормативных правовых актов) принимают участие и судебные органы, которые разрешают дела при наличии пробелов в праве, излишней абстрактности нормы права (дают её толкование и конкретизацию), когда норма права противоречит Конституции РФ (отменяют действие нормы).

Дефекты правового регулирования и юридические ошибки также обуславливают подобную ситуацию³⁸⁷

Вместе с тем, по мнению одних ученых «существование судебного правотворчества в форме судебного прецедента в российской правовой системе невозможно, так как система судоустройства в России не позволяет сформироваться судебному прецеденту в

³⁸⁶ См.: Хлуденева Н.И. О правовых особенностях ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2020. №1. С 18–20.

³⁸⁷ См.: Кожокарь И.П. Техничко-юридические дефекты в российском праве: автореф. дис. д-ра наук. М., 2020. 46 с.

классическом его понимании»³⁸⁸. По мнению других: «Судебное правотворчество представляет собой особую деятельность судов, результатом которой является создание, отмена и изменение правовых норм. При судебном правотворчестве также происходит оценка судьями объективной потребности в правовом регулировании тех или иных общественных отношений, оно находит своё выражение в форме судебных прецедентов и прецедентного права в целом, как составляющей системы права общества, а также при определённых условиях в форме разъяснений высших судебных органов по вопросам практики»³⁸⁹.

По-нашему мнению судебные органы РФ осуществляют исправляющее правотворчество, назначение которого состоит в устранении пробелов права при помощи применения методов аналогии права и конкретизации³⁹⁰.

В процессе правоприменения постоянно возникает потребность в толковании и конкретизации норм права, имеющих абстрактный, общий характер, что, в конечном счёте, и обеспечивает возможность функционирования протекающих в обществе правоотношений. Таким образом, судебное правотворчество является важным завершающим звеном правового регулирования общественных отношений, которое используется в случаях возникновения «правового вакуума», связанного с неясностью, пробельностью, излишней абстрактностью нормативных правовых предписаний. По справедливому мнению Т.А. Желдыбиной суд не вправе отменять или изменять закон, он может играть правоуточняющую роль в правообразовательном процессе. Судебное правотворчество связано с восполнением пробелов в праве, не является самостоятельным, а дополняет важную функцию судебной власти – осуществление правосудия³⁹¹.

³⁸⁸ См.: Джуря В.В. Правовые акты органов судебной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2009. С. 9.

³⁸⁹ См.: Чередниченко С.П. Судебное правотворчество: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 4/7.

³⁹⁰ См.: Попов О.В. Теоретико-правовые вопросы судебного правотворчества в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тольятти, 2004. С. 4/6.

³⁹¹ См.: Желдыбина Т.А. О судебном правотворчестве // Вестник Саратовской юридической академии. 2015. №2 (103). С. 27.

Правотворческую функцию судов предусматривает ст. 126 Конституции РФ, где сказано, что Верховный Суд РФ осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции и даёт разъяснения по вопросам судебной практики.

По своему функциональному назначению судебное правотворчество:

- 1) создаёт условия разрешения конкретных судебных дел;
- 2) устраняет пробельность и неясность отдельных норм законодательства в ходе судебного процесса;
- 3) дополняет правотворческую систему в целом, последовательно устраняя её изъяны правоустановлениями, основанными на действующем законодательстве.

По регулятивным свойствам судебное правотворчество:

- 1) образует новую норму права в случае наличия пробелов в законодательстве;
- 2) даёт толкование норм права в рамках их текстуального содержания;
- 3) осуществляет конкретизацию норм права путём указания дополнительных сведений, вытекающих из закона.

К числу нормативных судебных решений, которые являются формальными источниками права в Российской Федерации относятся:

- 1) акты Европейского суда по правам человека в связи с федеральным законом «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней»;
- 2) акты Конституционного суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации о признании неконституционными (неуставными) подведомственных нормативных правовых актов, а также решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов о признании недействующими подведомственных им нормативных правовых актов;
- 3) акты судебного официального нормативного толкования Конституции РФ и конституций (уставов) субъектов Федерации³⁹².

³⁹² См.: Илларионов В.А. Акты правотворчества в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2008. С. 13.

Таким образом, судебное правотворчество полностью основано на законе и не является самостоятельным источником права, что исключает возможность изменять или отменять закон с его помощью. Обладая такими функциями как толкование норм права, восполнение пробелов в праве и конкретизации правовых норм, судебное правотворчество имеет реальную возможность разрешать любые правоприменительные проблемы в соответствии с законом, его целями и задачами.

Вывод.

1. Этап устранения дефектов правового регулирования общественных отношений в ходе реализации нормативных правовых актов является логическим продолжением правотворческого процесса, который обуславливается потребностью корректировки развивающихся отношений (поддержания их регулятивных качеств на высоком уровне) в соответствии с целями и задачами государства. «Типология технико-юридических дефектов может быть основана на следующем критерии – сторона нормативно-правовой материи, которая повреждена дефектом (социальная значимость, содержание, внешняя форма или структура (связи) правовых норм, нормативных правовых актов)»³⁹³. В ходе устранения дефектов необходимо учитывать и эту сторону проблемы.

2. Правотворчество – сложное, комплексное правовое явление. С одной стороны регулирует общественные отношения в соответствии с их потребностью, а с другой, вырабатывает нормы права, с помощью которых устанавливает такой режим их функционирования, который согласуется с целями и задачами государства. Если правотворческая ошибка (дефект) влияет на режим правового регулирования, то это содержательная ошибка. Она затрагивает смысл правового регулирования, искажает по сути цели и задачи, которые предполагалось решить при создании норм права. Эти ошибки трудно выявить и устранить. Они подрывают смысл правового регулирования изнутри и представляют серьёзную угрозу для общества и государства.

Другой вид правотворческой ошибки связан с формой правовой нормы, её текстуальным оформлением, когда нарушаются правила

³⁹³ См.: Кожокарь И.П. Техничко-юридические дефекты в российском праве: автореф. дис. д-ра наук. М., 2020. С. 9.

юридической техники, грамматики и логики. Эти ошибки, как правило легко выявляются и устраняются.

3. Судебное правотворчество не является самостоятельным источником права. Государство возложило на судебные органы функцию корректировки норм права путём их толкования и устранения пробелов в праве. Конституционный Суд РФ по заявлению физического или юридического лица может рассмотреть вопрос о соответствии конкретной нормы права Конституции РФ. В случае, если это норма противоречит требованиям Конституции РФ, её отменяют. Это является поводом того, что ГД РФ вместо дефективной правовой нормы создаёт новую, не противоречащую Конституции РФ.

3.5. Правовой мониторинг. Планирование и прогнозирование правотворческой деятельности

Правовой мониторинг как этап правотворчества — это необходимая фаза познания тех результатов правотворческой деятельности, которые возникли в ходе применения нормативных правовых актов. Субъект правотворчества должен обладать полной и достоверной информацией о качестве созданных им правовых норм и эффективности регулирования этими нормами общественных отношений. Это две стороны единого правотворческого процесса: создание норм права, качество которых определяет эффективность правового регулирования общественных отношений и юридическое совершенство, созданного с их помощью механизма правового регулирования.

В юридической литературе отмечается, что эффективность действующей в стране системы нормативных правовых актов неразрывно связана с проблемой контроля за их качеством и дальнейшим совершенствованием. Посредством оценки эффективности нормативного правового акта определяется степень урегулирования соответствующих общественных отношений, выявляются пробелы, устраняются коллизии и противоречия как между нормативными правовыми актами одинаковой юридической силы, так и между федеральным и региональным законодательством, что спо-

способствует разработке предложений по совершенствованию законодательства, его обновлению и, в конечном счёте, обеспечивает внутреннюю согласованность правовой системы в целом³⁹⁴.

Нормы права не имеют самостоятельного значения, а только в связке с регулированием общественных отношений, которые порождая определенные потребности, предопределяют юридическую сущность создаваемых норм права. Правильность или ошибочность правового регулирования определяется в основном теми правилами, которые заложены в нормах права, ибо они создаются для придания этим отношениям режима функционирования нужного государству.

Однако созданные нормы права под влиянием объективных и субъективных факторов действуют не всегда именно так, как задумал субъект правотворчества. Отклонение получаемого результата от целей правотворчества (иногда значительное) необходимо выявить и устранить. Эту задачу можно решить с помощью правового мониторинга. Для этого были изданы указ Президента РФ от 29.05.2011 г. №657 «О мониторинге правоприменения в РФ» и Методика осуществления мониторинга правоприменения в РФ, утвержденная постановлением Правительства РФ 18.08 2011 г. №694. Одновременно в субъектах Федерации разработаны и утверждены нормативные правовые акты, регулирующие порядок проведения мониторинга на региональном уровне, которые по мнению учёных не всегда согласуются между собой и не охватывают все стороны данного процесса³⁹⁵.

Правовой мониторинг нужен не только для повышения эффективности правового регулирования общественных отношений, а в первую очередь для сбора достоверной информации о действии издаваемых нормативных актов в масштабах страны, региона или ведомства с целью определения тенденций развития общественных отношений в той или иной сфере, выявления общих недостатков их

³⁹⁴ См.: Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Консультант Плюс.

³⁹⁵ Васильев Ф.П. Современные аспекты нормотворчества и проблемы реализации законов // Проблемы в российском законодательстве. 2008. №1. С. 85.

закрепления нормами права, выработки стратегии издания нормативных предписаний, осуществления планирования и прогнозирования правотворчества.

В современных условиях нужна научно обоснованная концепция правового мониторинга, которая учитывала бы все многообразие имеющихся связей между нормативными правовыми актами не только на уровне отрасли права, но и на всех уровнях правового регулирования. Она должна установить границы действия правового мониторинга, механизмы его организации, а также последовательность осуществления предусмотренных в нём этапов проведения³⁹⁶.

Мониторинг правоприменения должен носить комплексный характер и осуществляется на плановой основе. В ходе его проведения совершается сбор, обработка, обобщение, анализ и оценка информации для обеспечения издания, изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов³⁹⁷.

Законодательством предусматривается, что указанная работа направлена на изучение социальных потребностей в нормативных правовых актах и отражения объективной информации о действующем законодательстве РФ, существующей практике реализации Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и законов РФ, действующего законодательства СССР, нормативных правовых актов Президента и Правительства РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, издающих в соответствии с законодательством нормативные правовые акты.

В развитие ранее принятых нормативных правовых актов о правовом мониторинге правоприменения Правительством РФ утверждены Правила проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, которые предусматривают изучение нормативных предписаний, регулирующих правоотношения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности³⁹⁸.

³⁹⁶ См.: Тихомиров Ю.А. и др. Об организации и проведении правового мониторинга // Журнал российского права. 2010. №6. С. 125–136.

³⁹⁷ См.: Горохов Д.Б. и др. Правовой мониторинг: концепция и организация // Консультант Плюс

³⁹⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 №83.

Указанные Правила предусматривают анализ достижения целей регулирования, определения и оценку фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов, выявление в них положений, необоснованно затрудняющих ведение экономической деятельности или приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджета.

Всё это постепенно формирует нормативно-правовую базу осуществления правового мониторинга, создаёт условия повышения эффективности правового регулирования во всех сферах жизнедеятельности государства.

Правовой мониторинг — это новый институт правотворчества. Поэтому в юридической науке пока не сложилось единство в его понимании. Вот некоторые из определений понятия правового мониторинга, предложенных учеными. Л.А. Иванова рассматривает правовой мониторинг как методически обоснованной комплексной систематической деятельности уполномоченных субъектов по наблюдению, анализу, оценке качества правовых норм и практики их применения на предмет достижения заложенных в них целей и планируемых результатов правового регулирования общественных отношений, а также по прогнозированию путей совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности³⁹⁹.

Достоинство этого определения понятия правового мониторинга состоит в том, что автор подчёркивает двойное назначение данного правового института (поскольку правотворчество комплексное правовое явление), а именно: 1) указывает на оценку качества правовых норм по их применению; 2) достижения ими поставленных целей правового регулирования; 3) прогнозирования правотворческой и правоприменительной деятельности.

Именно эти главные задачи и должен выполнять правовой мониторинг.

По-другому дают определение этого правового института Ю.Г. Арзамасов и Я.Е. Наконечный, которые под мониторингом нормативных правовых актов понимают научно и методически обоснованную систему комплексной оценки форм, содержания и

³⁹⁹ См.: Иванова Л.А. Определение эффективности нормативных актов в процессе правового мониторинга: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 8–9.

реализации нормативных правовых актов, действующую (в идеальном виде) на плановой основе, включающую в себя наблюдение, получение различных видов информации, обеспечивающих виды юридического процесса (нормотворческого, правоприменительного, контрольного), анализ, тренинги, прогнозы и иные функции с целью повышения эффективности нормативных правовых актов⁴⁰⁰. Данные учёные рассматривают правовой мониторинг лишь с одной стороны, правоприменительной, что сужает его фактическое назначение.

Примерно в таком же узком смысле даёт определение правового мониторинга и В.Л. Негроров, указывая, что он представляет собой планомерную деятельность по систематическому сбору информации о действующем законодательстве по заранее определённым параметрам (индикаторам) и изучение её с помощью различных методов научного познания, а также по оценке как самой информации, так и полученных на её основе выводов о состоянии и развитии законодательства (или его частей) под воздействием различных факторов⁴⁰¹.

Т.А. Желдыбина, наоборот, рассматривает правовой мониторинг в широком смысле, понимая его как деятельность, осуществляемую на постоянной плановой основе для того, чтобы иметь представление обо всей системе законодательства⁴⁰². Данный автор даёт определение правового мониторинга без указания его признаков, подчёркивая только его познавательную ценность, что, конечно, является слишком общим признаком, чтобы уяснить его сущность.

Необходимым условием определения понятия правового мониторинга является и обязательное указание критериев, из которых оно вытекает: 1) критерия, по которому дается его формулировка и

⁴⁰⁰ См.: Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Концепция мониторинга нормативных правовых актов. М., 2011. С. 10.

⁴⁰¹ См. Негроров В.Л. Мониторинг российского законодательства как элемент правовой политики: общетеоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008. С. 7.

⁴⁰² См.: Желдыбина Т.А. О значении мониторинга как самостоятельного правового института // Актуальные проблемы российского права. 2016. №1 (62). С. 34–41.

2) критерия, по которому оценивается цель издания конкретного нормативного правового акта⁴⁰³.

Такой подход в понимании правового мониторинга является наиболее полным и достоверным, поскольку учитывает и форму (нормативно-правовой акт) и содержание (регулирование общественных отношений) правотворчества, а также необходимость указания критериев, по которым оценивается сам правовой мониторинг и объективная необходимость издания нормативного правового акта.

В юридической литературе представлены определения понятия и регионального мониторинга. Например, В.Л. Негроров, указывает, что субъекты мониторинга регионального законодательства обязаны исходить из следующего:

1) конституции (уставы) субъектов РФ должны включить оценки иных законодательных актов;

2) требуется законодательное установление круга вопросов, по которым регламентация может осуществляться только посредством принятия закона с целью разграничения сфер законного и подзаконного регулирования;

3) недопустима практика принятия нормативного правового акта, устанавливающего новые нормы и правовые механизмы волеи органа исполнительной власти, вопреки волеи регионального законодателя в форме подмены законодательного акта подзаконным⁴⁰⁴.

Н.И. Шаклеин, обобщая опыт субъектов РФ считает, что мониторинг законодательства и анализ правоприменительной практики находят своё отражение в региональной законодательной деятельности и проявляются в различных формах и методах деятельности органов государственной власти субъектов РФ, в том числе при осуществлении таких мер, как:

1) создание эффективной, не противоречащей федеральному законодательству системы законодательства региона;

⁴⁰³ Там же.

⁴⁰⁴ См.: Негроров В.Л. Мониторинг законодательства как основа региональной правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. №4. С. 203.

2) осуществление стратегического подхода к совершенствованию законотворческой деятельности и системы региональных нормативных правовых актов, привлечение к этой работе представителей местного самоуправления и общественных организаций, партнерское сотрудничество законодательного и исполнительного органов власти;

3) приоритетное внимание, уделяемые мониторингу реализации национальных проектов⁴⁰⁵.

В этих определениях регионального мониторинга делается акцент на его задачах, согласованности с федеральным правовым мониторингом, его достоинстве: оперативность, возможность более быстрого, чем на федеральном уровне, выявления проблемных ситуаций в случаях пробелов, дефектов в законодательстве конкретного региона.

Таким образом, только на основе комплексного и профессионального анализа принимаемых нормативных правовых актов и практики их применения можно повысить качество правотворчества и его эффективность. В основе такой деятельности может лежать только профессионально организованный, научно-обоснованный порядок осуществления правового мониторинга на всех уровнях правотворчества.

Однако нет единого законодательства, регулирующего организацию порядка проведения правового мониторинга, а то что имеется несовершенно, поскольку на региональном уровне не всегда согласуется между собой, имеющийся положительный опыт в данной сфере не распространяется на региональном уровне и остается невостребованным.

Для устранения указанного недостатка юридическая наука предлагает соответствующие методики организации и проведения правового мониторинга, а также рекомендации по нормативно-правовому регулированию порядка проведения правового мониторинга как на федеральном, так и на региональном уровнях⁴⁰⁶.

⁴⁰⁵ См.: Шаклеин Н.И. К проблеме повышения эффективности законодательной работы в России // Государство и право. 2008. №10. С. 78.

⁴⁰⁶ См., например: Тихомиров Ю. А. и др. Об организации и проведении правового мониторинга // Журнал российского права. 2010. №6. С. 125–136.

Ещё в советское время группа учёных (В.И. Никитинский, И.С. Самощенко, В.Н. Кудрявцев, В.В. Глазырин) разработали методологию изучения эффективности норм права, основанную на степени достижения целей правотворческого органа. Положив в основу постулат о том, что эффективность характеризует результативность нормы права, указанные учёные создали надёжный метод оценки качества нормы права и её потенциала по регулированию общественных отношений. По данной методике качество нормы права можно оценить уже в момент её создания. Эффективные нормы права должны быть направлены на:

- 1) реализацию поставленных субъектам правотворчества целей;
- 2) достижение социально полезных результатов;
- 3) укрепление правопорядка;
- 4) снижение уровня правонарушений;
- 5) создание благоприятных условий для реализации прав граждан и иных субъектов права.

Руководствуясь данными правилами можно контролировать юридическую пригодность создаваемых норм права (нормативных правовых актов).

Однако необходимо законодательное закрепление порядка организации и проведения правового мониторинга. Ряд ученых предлагает в разрабатываемый закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» включить самостоятельную главу «Мониторинг нормативных правовых актов», что, по-нашему мнению, весьма разумно и необходимо⁴⁰⁷.

На последнем этапе важно установить статус результатов правового мониторинга, поскольку выводы формулируются как рекомендации и адресуются конкретному органу государственной власти и местного самоуправления, должностным лицам, организациям и учреждениям; предусматриваются и формы реагирования (внесение изменений в законодательство, корректировка правоприменительной практики, проведение преобразований в структуре государственной власти и местного самоуправления и т.д.). Результаты правового мониторинга должны быть обнародованы путём публикации в СМИ (газеты, телевидение, радио), а также путем

⁴⁰⁷ См.: Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Консультант Плюс.

размещения соответствующей информации на официальных сайтах в сети Интернет⁴⁰⁸.

Проведение правового мониторинга способствует решению многих правотворческих задач, в том числе осуществлять его на плановой основе, проводить прогнозирование.

Правотворческая деятельность должна носить целенаправленный характер, подчиняться объективным требованиям издания нормативных правовых актов в определенной логической последовательности, поскольку между ними существует внутренняя связь, обуславливающая их взаимозависимость. Учитывая это обстоятельство, возникает важное требование к правотворческой деятельности, – осуществлять ее в рамках тщательно сформированных планов. В связи с этим Е.С. Строев будучи председателем Совета Федерации Федерального Собрания РФ ставил задачу увеличения количества системных нормативных правовых актов, чётко связанных друг с другом единым стратегическим замыслом, поскольку «если не будет согласованного законодательного плана, то мы всё время будем блуждать в хаосе мутного потока случайных законов»⁴⁰⁹. Аналогичную позицию по данному вопросу занимает и К.И. Косачев, который предложил внести поправки в Регламент ГД РФ, чтобы «она могла работать на основе стратегического планирования рассмотрения и принятия системных законов, необходимых обществу»⁴¹⁰.

В юридической науке эта проблема имеет следующее обоснование: «Планирование законодательной деятельности в значительной степени способствует преодолению таких изъянов в нынешней практике законодательства, как нестабильность правового регулирования, излишняя поспешность в подготовке и принятии законов, несогласованность некоторых концептуальных положений взаимосвязанных законов, чрезмерная зависимость выбора темы закона от

⁴⁰⁸ Там же.

⁴⁰⁹ См.: Строев Е.С. Прошла пора выживания, настала пора созидания // Парламентская газета. 2001. 24 июля.

⁴¹⁰ См.: Косачев К.И. Как избавиться от законов-пустышек // Российская газета. 09.07.2002.

текущего момента, что зачастую ведёт к противоречиям и проблемам в правовом регулировании, снижает качество законодательства»⁴¹¹.

Кроме того, перевод законодательства на плановую основу является серьезной предпосылкой создания «стабильной, целостной, научно- обоснованной системы законодательства, эффективного механизма координации законотворческой деятельности»⁴¹².

Планирование законотворчества обуславливает и многие другие факторы повышения качества правовой системы в целом: 1) даёт чёткую картину подлежащих изданию подзаконных нормативных правовых актов всех уровней в будущем; 2) позволяет определить последовательность издания законов; 3) установить приоритеты правового регулирования общественных отношений; 4) позволяет заранее выявить наметившийся пробел в законодательстве; 5) помогает издавать законы, рассчитанные на длительную перспективу их применения; 6) формировать законодательные блоки по отраслям права, что повышает их системообразующие свойства; 7) заранее предвидеть возможные последствия от действия принимаемых законов и на основании этого прогнозировать тенденции развития законодательства; 8) способствует упорядочению самого процесса законотворчества. Планы законотворческой деятельности должны разрабатываться на основе анализа действующего законодательства, оценки его регулирующего воздействия на сложившиеся общественные отношения с учетом отражения в нём насущных экономических, социальных и политических потребностей общества и государства, а также с учетом научных прогнозов развития государственно-правовых институтов.

Планирование правотворческой деятельности представляет собой юридическую категорию, отражающую методiku выработки нормативных правовых актов.

Планирование как юридическая категория отражает в себе две взаимосвязанные между собой стороны:

⁴¹¹ См.: Мазуренко А.П. К вопросу о методах правотворческой политики // Консультант Плюс

⁴¹² См.: Нормография: теория и методология правотворчества: учебно-методическое пособие / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2007. С. 169.

1) это процесс, направленный на урегулирование деятельности по изданию нормативных правовых актов;

2) это и метод регулирования правотворческой деятельности, перевода её из состояния стихийности в русло предсказуемого, целенаправленного развития.

Первый признак характеризует форму, в которой протекает правотворческая деятельность, свидетельствующий, что обычный порядок издания нормативных правовых актов приобрёл новые качества и протекает под воздействием правил, исходящих от данной юридической категории. Ранее процесс создания нормативных правовых актов носил эпизодический, случайный характер, теперь он развивается по установленному графику.

Второй признак отражает содержание, правовую сущность планирования как юридической категории. Он показывает, что под воздействием планирования правотворческая деятельность приобрела нормативный характер и её осуществление предопределяется установленным планом издания нормативных правовых актов, носила стихийный характер – стала целенаправленной, то есть переведена на иной способ издания правовых документов.

Планирование правотворческой деятельности осуществляется на принципах правотворчества, отражающих его нормообразующую и процессуальнообразующую стороны. К нормообразующим принципам, связанных с планированием правотворческой деятельности, относятся такие принципы: научности, системности, законности, логической последовательности размещения в правотворческих планах издания нормативных правовых актов, их разумности и т.д. К процессуальнообразующим принципам относятся такие как принцип гласности, коллегиальности принятия нормативных правовых актов, обоснованности, разумности сроков рассмотрения, подлежащих изданию нормативных правовых актов, осуществление планирования только уполномоченными органами и т.д.

Планирование позволяет осуществлять комплексные программы издания нормативных правовых актов, когда одновременно разрабатываются не только законы, но и президентские и правительственные нормативные акты, направленные на обеспечение законодательных актов. Это позволяет издавать скоординиро-

ванные правовые документы на различных уровнях государственного правового регулирования общественных отношений, подлежащих регламентации разными субъектами правотворчества.

Планирование правотворческой деятельности тесно связано с правовым мониторингом и прогнозированием. По результатам правового мониторинга, когда выявляется картина урегулированности общественных отношений в той или иной сфере жизнедеятельности общества, создаются условия для осуществления правотворчества на перспективу, что позволяет планировать издание нормативных правовых актов.

Кроме того, правовой мониторинг, раскрывая реальную ситуацию действия нормативных правовых актов на текущий момент, позволяет осуществлять прогнозирование правотворческой деятельности. Результаты прогнозирования развития общественных отношений на ближнюю и дальнюю перспективы используется при составлении планов правотворческой деятельности.

Юридическое прогнозирование, – по определению Р.О. Халфиной, – это систематическое и непрерывное исследование будущего состояния государственно-правовых процессов, темпов их протекания и конкретных сроков их исполнения⁴¹³. Юридическое прогнозирование — это способ научного предвидения развития государственно-правовых институтов на основе выявления формирующихся процессов развития общественных отношений, возникающих (зарождающихся) и уже наметившихся тенденций изменения социально-правовых потребностей общества и государства с целью их учёта при выработке нормативных правовых актов.

Значение юридического прогнозирования состоит в том, что с его помощью можно решить следующие задачи:

- 1) получить обоснованный ответ как будет развиваться законодательство на ближнюю и дальнюю перспективу;
- 2) выявление социальных потребностей и круга тех общественных отношений, которые в будущем должны быть урегулированы нормативными предписаниями;
- 3) определение наиболее перспективных (востребованных) форм и методов правового регулирования общественных отношений;

⁴¹³ См.: Халфина Р.О. Научные основы советского правотворчества. М., 1981. С. 181.

4) определение очерёдности подготовки издания законодательных и иных нормативных актов⁴¹⁴.

Конкретизируя эти задачи, К.В. Агамиров расширяет область государственного прогнозирования, справедливо полагая что оно направлено на:

1) получение выводов о тенденциях и путях дальнейшего развития законодательства;

2) определение важнейших проблем социального развития, взаимосвязанных с основными направлениями деятельности государства и совершенствованием действующего законодательства;

3) определение общественных отношений, которые требуют законодательного регулирования;

4) выявление методов правового регулирования, которые являются адекватными современным общественным отношениям;

5) выработку предложений по первоочередной подготовке нормативных правовых актов;

б) получение прогнозов в конкретных областях общественных отношений в процессе планирования законодательства (политических, экономических, демографических и других прогнозов)⁴¹⁵.

Значение прогнозирования состоит не только в том, чтобы решать указанные выше актуальные задачи, но и в том, чтобы своевременно выявить возможные негативные последствия от действующего законодательства. Проектируемый закон (и тем более применяемый) не должен давать отрицательные побочные эффекты, которые превышают его положительное значение.

Таким образом, правовой мониторинг, планирование и прогнозирование правотворческой деятельности образуют эффективный механизм выявления и устранения проблем нормативного закрепления общественных отношений.

⁴¹⁴ См.: Мазуренко А.П. К вопросу о методах правотворческой политики // Юристъ-Правоведъ. 2007. №5. С. 24.

⁴¹⁵ См.: Агамиров К.В. Прогнозные оценки и планирование законодательства на долгосрочную перспективу // Человеческий капитал. 2014. №04 (64). С. 69.

Вывод.

Правовой мониторинг является эффективным методом сбора и обработки полной и достоверной информации о действии издаваемых нормативных правовых актов на федеральном и региональном уровне.

Правовой мониторинг создает условия для изучения тенденций развития общественных отношений, позволяет на этой основе осуществлять прогнозирование и планирование правотворчества.

Осуществление правового мониторинга позволяет выявить юридические связи между федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации, а также между законодательством и подзаконными нормативными правовыми актами.

Правовой мониторинг даёт возможность выявления причин, снижающих качество конкретных правовых норм (нормативных правовых актов) и оперативно устранить их.

Правовой мониторинг позволяет выявить также и дефекты правового регулирования (дефекты, относящиеся к содержанию норм права), которые могут длительное время оставаться в структуре нормативных актов, создавая неблагоприятные последствия для общественного развития. С помощью правового мониторинга они вскрываются и устраняются.

3.6. Совершенствование нормативных правовых актов в процессе их реализации

Завершающим этапом правотворчества является масштабная работа его субъектов, направленная на поддержание высоких регулятивных качеств действующих норм права (нормативных правовых актов) и всей правовой системы страны. Эффективность правового регулирования обеспечивается не только за счёт норм права с нужным регулятивным потенциалом, а прежде всего за счёт сохранения и развития в них высоких регулятивных качеств. Поэтому создание нормы права не является финалом правотворческой деятельности, а лишь очередной ступенью по созданию правового механизма регулирования общественных отношений. Будет ли этот механизм эффективным, обеспечит ли он потребности данных отношений в нормативном закреплении зависит от стабильности их функционирования (объективный критерий) и своевременности принятия мер по совершенствованию тех правовых норм, которые

перестали соответствовать потребностям видоизменившихся общественных отношений (субъективный критерий). В первом случае стабильно действующие отношения требуют лишь государственного контроля за их функционированием. Нормы права, закрепившие такие стабильные отношения, не нуждаются в корректировке и сохраняют приданные им юридические свойства в неизменном виде весь период стабильности данных отношений.

Во втором случае эффективность правового регулирования обеспечивается за счёт постоянного и своевременного совершенствования механизма правового регулирования общественных отношений, которые под воздействием объективных факторов видоизменились, обусловили новые потребности, что и создает необходимость корректировки норм права (то есть их дополнения, изменения или отмены). Поэтому вслед за созданием нормы права сразу же появляется необходимость в контроле за её регулятивными качествами. Если норма права недостаточно удовлетворяет потребности общественных отношений, она будет малоэффективной, даже если по своей юридической форме будет иметь идеальный вид. Эффективность правового регулирования обеспечивает смысл, правила действия нормы, а не её технико-юридические свойства.

Таким образом совершенствование нормативных правовых актов и их норм — последний этап правотворчества, после него цикл может повториться.

Совершенствование норм права – это деятельность уполномоченных субъектов правотворчества, связанная с восстановлением регулятивной функции этих норм, если они утрачивают данные способности в связи с изменением потребности развивающихся общественных отношений. Это значит, что после издания норм права государство отслеживает их действия в ходе реального применения на практике, оценивает полученный результат и принимает решение, если требуется, о корректировке их регулятивных качеств. То есть принимаются меры к продолжению их функционирования, но уже в изменённом виде, с такими регулятивными свойствами, которые обуславливают видоизменённые общественные отношения.

После него правотворчество циклически в соответствие с законами диалектики возвращается к начальному этапу уже на новом уровне или с новыми общественными отношениями.

На изменение регулятивных свойств норм права в сторону повышения качества при их совершенствовании указывает и Д. А. Керимов. В частности, он полагал, что совершенствование предполагает такое улучшение законодательства, которое поднимает его на новый, более высокий уровень по содержанию и по форме. Содержание правовых норм обусловлено потребностями общественного развития и умением наиболее точно и лаконично отразить их в правовых предписаниях, так как, рождаясь на почве правовой действительности, юридические абстракции должны отражать потребности практики дальнейшего правового строительства и вместе с тем проверяться практикой, корректироваться, развиваться и совершенствоваться ею в связи с задачами правотворческой и правореализующей деятельности государства⁴¹⁶.

Совершенствование норм права, как способ повышения их качества, не имеет законодательного регулирования и осуществляется в том же порядке, как и впервые создаваемые нормы. Для изменения норм права (как по форме, так и по содержанию) требуется официальное решение органа правотворчества, который её издал. Однако на федеральном и региональном уровне в связи с учреждением правового мониторинга уже организована работа по изучению эффективности правового воздействия действующих нормативных правовых актов в процессе их применения. Это правильное и совершенно необходимое направление деятельности государственных органов и общественных организаций, которое органически вписывается в стратегию совершенствования всей нормативной правовой базы страны. Но правовой мониторинг правоприменения сейчас находится на стадии формирования соответствующих государственных и общественных структур, которые должны его проводить, вырабатываются необходимые концепции его проведения на федеральном и региональном уровне, издаются правовые акты, регламентирующие организацию и порядок сбора, изучения, оценки информации, получаемой с помощью правового мониторинга, а также интерпретации его итогов. Из этого видно, что гос-

⁴¹⁶ См.: Керимов Д.А. Соотношение теоретической и практической деятельности в процессе познания права // Советское государство и право. 1980. №3. С. 17.

ударство и общество осознали необходимость постоянного контроля эффективности действующих нормативных предписаний, необходимости своевременной корректировки с учетом их качественных показателей.

Выявить эффективность и качество правовых норм — сложный научный процесс, поскольку требуется учитывать многие факторы, которые могут повлиять на получение правильного ответа на данный вопрос.

Уместно в связи с этим учитывать мнение Р.З. Лившица, считающего, что «эффективность правовых норм зависит не только от их содержания, но и от многих, часто неправовых, факторов. Выявление эффективности правовых норм составляет поэтому непростую задачу, её решение достигается с помощью социологии права, самостоятельной правовой дисциплины. Социологические исследования раскрывают реальную жизнь правовых норм, показывают, применяются ли эти нормы фактически или игнорируются. Социологические исследования включают анализ реальных общественных отношений, динамику их развития, а также отношения людей к нормам»⁴¹⁷. Большое значение, по обоснованному мнению Е.П. Шишкина, имеет анализ конкретных факторов, влияющих на правоприменительную практику⁴¹⁸.

И действительно, эффективность нормы права зависит не только от качества самой нормы, но и от качества её применения, от причин (факторов), которые влияют на её востребованность, от правовой культуры общества, отношения к ней людей и т.д. Всё это затрудняет выбор критерия (или критериев), по которому можно достаточно точно определить эффективность норм права по регулированию общественных отношений и с учетом этого осуществлять их совершенствование.

Предложения по совершенствованию нормативных правовых актов должны базироваться на точном знании того, насколько эффективны существующие правовые установления, в чём причины их низкой эффективности, каковы, следовательно, пути совершенствования данных нормативных актов и практики их применения,

⁴¹⁷ См.: Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994. С. 132–133.

⁴¹⁸ См. Шишкин Е. П. Факторы, определяющие эффективность норм права // Советское государство и право. 1973. №5. С. 104–107.

наличие полной уверенности в том, что предлагаемые усовершенствования строго научны, оптимальны⁴¹⁹.

На данном этапе правотворческой деятельности решаются следующие задачи по совершенствованию норм права.

1. Соответствующее текстуальное обновление нормы права, в случае, если смысл не отражает цели правотворческого решения, когда норма права не обеспечивает необходимый обществу и государству результат. «Система правовых норм, и в частности их санкции, должны быть построены таким образом, чтобы правовой путь реализации интереса был всегда более выгодным для субъекта, что нарушение права»⁴²⁰. Такой подход является единственно верным как при создании норм права, так и при их совершенствовании.

2. Устраняются пробелы норм права, а также юридические коллизии. Пробел в праве — это полное или частичное отсутствие в действующем законодательстве необходимых юридических норм. Важно учитывать два условия пробельности:

1) фактические обстоятельства должны находиться в сфере правового регулирования;

2) должна существовать конкретная норма права, призванная регулировать данные фактические обстоятельства⁴²¹.

Юридические коллизии — это противоречия между правовыми актами, регулируемыми одни и те же общественные отношения. Юридические коллизии обуславливают несогласованность правовых норм, их дефективность, создают неудобства в правоприменительной практике, затрудняют пользование законодательством. В юридической литературе называется большое количество их видов, вот некоторые из них: 1) противоречия между Конституцией РФ и любыми другими правовыми актами; 2) противоречия между законами и подзаконными актами; 3) противоречия между федеральным и региональным законодательством и т.д.

⁴¹⁹ См.: Миренский Б.А. Указ. соч. С. 101–102.

⁴²⁰ См. Покровский Б.В. Экономические интересы и некоторые вопросы формирования права // Ученые труды КазГУ им. С.М. Кирова. Т. 10. Вып. 10. Ч. 1 Алма-Ата, 1970. С. 387–400.

⁴²¹ См.: Малько А.В. Теория государства и права. М., 1999. С. 181.

3. Отменяются нормы права, которые были приняты с нарушением установленного порядка (Регламента), либо создают проблемы функционирования другим (смежным) общественным отношениям, либо устарели и не выполняют предназначенную им роль.

Как уже сообщалось в данной работе, наиболее удачный способ определения эффективности норм права основан на установлении степени достижения целей правотворческого органа. Данный способ заложен в методике проведения правового мониторинга и в целом считается надёжным и достаточно достоверным критерием оценки эффективности правовых предписаний.

Однако, как представляется, всё же наиболее надёжным является метод социологических исследований. С помощью данного способа (опрос населения, анкетирование, изучение статистических показателей и др.) можно более точно определить какая эффективность норм права, причины, обуславливающие их дефективность, изъяны правового регулирования, так и определить меры, необходимые для восстановления их высоких функциональных свойств.

По мнению учёных, сложившемуся ещё в советское время, «методы совершенствования законодательства как идеи и средства, реализация которых образует правовые установления, способствующие потребностям сегодняшнего дня»⁴²².

По мнению учёного к таким методам относится «совокупность социально-политических и, в первую очередь, экономических, управленческих факторов, организационно-технических правил, методических приемов и средств, обеспечивающая коренное качественное улучшение законов и подзаконных актов, и направленная на всемерное укрепление законности и правопорядка в советском обществе»⁴²³. Из данного подхода в понимании совершенствования норм права видно, что автор трактует его в широком смысле с учётом факторов, влияющих на эффективность норм права, лежащих и за пределами юридических предписаний. В таком случае раскрыть истинный регулятивный потенциал нормы права можно только на основе проведения социологических исследований.

⁴²² См.: Миренский Б.А. Методологические основы и методы совершенствования законодательства. Монография. Нукус, 1990. С. 10.

⁴²³ Там же.

Основными методами выявления несовершенства нормативных правовых актов являются следующие.

1. Правовой мониторинг. Данный метод позволяет восстановить подлинную взаимосвязь «между результатом законодательной деятельности — нормативными правовыми актами — и принимаемыми на их основе решениями»⁴²⁴. Правовой мониторинг относится к «самым необходимым современным инструментам управления делами государства и развития гражданского общества»⁴²⁵. Кроме того, правовой мониторинг имеет важное значение для открытости государственной деятельности; информированности граждан и общественности о состоянии правовой основы развития России, а также для повышения уровня правосознания и правовой культуры общества в целом⁴²⁶. Достоинство данного метода состоит также и в том, что с его помощью можно оценивать как правотворческую деятельность, так и правоприменение на всех уровнях создаваемых и действующих нормативных правовых актов.

2. Социологическое исследование. Это один из высокоэффективных методов выявления изъянов норм права, определения способов их устранения, привлечения населения к совершенствованию нормативно-правовой базы страны. В зависимости от поставленной цели и реальной возможности выбирается способ проведения социологического исследования по изучению эффективности действующего законодательства. Это может быть простой опрос населения или изучение общественного мнения, проведённых на основе специального вопросника, либо более тщательное изучение эффективности правоприменения путём проведения анкетирования среди лиц, занимающихся юридической практикой (судьи, прокуроры, следователи, адвокаты, юрисконсульты, учёные соот-

⁴²⁴ См.: Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Консультант Плюс

⁴²⁵ См.: Миронов С.М. Теория и практика мониторинга правового пространства и правоприменительной практики: итоги и перспективы // Вестник Совета Федерации. 2006. №4–5. С. 5.

⁴²⁶ См.: Бачило И.Л. Мониторинг правовой системы – путь к укреплению правового государства // Вестник Совета Федерации. Мониторинг права в Российской Федерации. 2006. №4–5. С. 21.

ветствующего юридического профиля и др.). Высокий положительный результат может дать изучение различной правовой статистической информации, где, как правило, содержатся различные сведения о результатах правоприменения, особенностях воздействия норм права на определённую категорию граждан и юридических лиц. В социологическом исследовании может быть использован также метод экспертной оценки правоприменения (проектов правотворческих решений). Это надёжный способ установления проблемных норм права, поскольку их оценку дадут специалисты, имеющие глубокие знания в исследуемой сфере правоприменения или правотворчества.

3. Сравнительный метод изучения эффективности норм права. Суть его состоит в том, что правотворческий орган исследует нормы права путем их сравнения с аналогичными нормами других субъектов Федерации, а также с нормами федерального уровня, если такие имеются. В результате такого сравнения познаются достоинства и недостатки тех или иных норм права. Это даёт возможность выявить лучшие из них как по форме, так и по содержанию, установить причины, которые могут обусловить их дефективность и таким путём избежать неудач в правовом регулировании общественных отношений. С помощью сравнительного метода можно изучать эффективность норм права, используя соответствующее законодательство зарубежных стран (особенно стран СНГ).

Совершенствование норм права (нормативных правовых актов) осуществляется на основе и других методов:

1) в порядке законодательной инициативы, когда, например, депутат ГД РФ предлагает отредактировать определённую норму права или правовой документ, самостоятельно выявив их дефекты;

2) по решению Конституционного суда РФ, если по его решению конкретная норма права будет отменена в связи с её противоречием Конституции РФ и когда возникнет необходимость вместо отменённой нормы создать новую;

3) по предложению Верховного Суда РФ, который на основе обобщения судебной практики правоприменения устанавливает

изъяны отдельных норм права и рекомендует правотворческому органу способ их устранения⁴²⁷;

4) по предложению общественных организаций и структур гражданского общества, которые не имея права законодательной инициативы, формулируют проекты норм права (нормативных правовых актов) в письменном виде и направляют субъекту законодательной инициативы (например, депутату ГД РФ), который вносит их на рассмотрение парламента РФ уже от своего имени и т.д.

Совершенствование нормативных правовых актов и норм права является длящимся, не структурированным процессом, сочетающим в себе признаки плановости (в случае правового мониторинга и наличия планирования издания нормативных правовых актов) и непредвиденных, случайных потребностей срочного нормативного закрепления какой-то группы общественных отношений, либо необходимости устранения дефекта правовой нормы.

Совершенствование норм права обусловлено необходимостью их постоянного улучшения, повышения их регулятивных свойств (путем дополнения, изменения и отмены) в соответствии с потребностями развивающихся общественных отношений.

На данном этапе правотворческой деятельности совершенствование нормативных правовых актов и норм права может быть успешным при наличии следующих её компонентов:

1) наличие объективной и полной информации о тенденциях и потребностях правового регулирования определённой группы общественных отношений.

2) нормативное закрепление организации и проведения деятельности по установлению эффективности действия нормативных правовых актов и норм права, наличия в них дефектов, создающих проблемы функционирования общественных отношений.

3) наличие высококвалифицированных кадров, способных на профессиональном уровне осуществить научное познание функционирования норм права, определить их регулятивные качества, установить причины возникновения дефектов действия, выработать новую правовую норму в замену, действовавшей с изъяном.

⁴²⁷ См., например: С.В. Бошно: Павлушкин А.В., Павловский А.С. Современное правотворчество: новые возможности для общества и государства // Журнал российского права. 2015. №3. С. 148.

4) осуществление совершенствования нормативных документов в тесном взаимодействии с наукой и практикой реализации норм права.

5) материальное обеспечение всех этапов деятельности по совершенствованию нормативных правовых актов и норм права.

6) наличие концепции и методического обеспечения проведения совершенствования норм права.

Выводы.

Этап совершенствования нормативных правовых актов в процессе их реализации не имеет единообразного нормативного регулирования, осуществляется как на плановой основе, так и случайно, когда требуется срочное исправление действующих с дефектом правовых норм. Учёные и практики рассчитывают, что в разрабатываемом проекте закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» будет и глава о порядке организации и проведения совершенствования действующих норм права. Данное предложение обоснованно и нуждается в скорейшей реализации.

Совершенствование нормативных правовых актов и норм права — сложный этап познания изъянов не только норм права, но и правового регулирования общественных отношений. Дефекты норм права могут быть установлены только с учетом их воздействия на общественные отношения, функционирование которых они искажают и приводят к возникновению различных экономических, социальных, политических, экологических и других проблем.

Совершенствование норм права (нормативных правовых актов) должно осуществляться на постоянной основе, затрагивая все действующие нормативные предписания. С принятием нормы права должен начинаться процесс контроля за ее эффективностью и заканчиваться он может только с прекращением действия тех общественных отношений, которые они регулируют.

ГЛАВА. 4 СООТНОШЕНИЕ ПРАВООБРАЗОВАНИЯ И ПРАВОТВОРЧЕСТВА С ПОЗИЦИЙ СОЦИОЛОГИИ ПРАВА: СВЯЗЬ, ДИАЛЕКТИКА, СИНЕРГИЯ

Предмет исследования настоящего параграфа частично уже затрагивался нами в главе 1, где разрабатывалось современное понимание правообразования, а также в главе 2, где рассматривалось понятие правотворчества в его нормативистском позитивном понимании. Их анализ неизбежно сопровождался сопоставлением с иными, используемыми в литературе категориями, но, прежде всего и чаще всего – между собой⁴²⁸. В главах 1 и 2 мы приводили многочисленные доктринальные суждения, которые, в целом оформились в несколько основных позиций:

- правотворчество – это завершающая часть правообразования;
- правообразование и правотворчество – два разных процесса и, соответственно, две разных категории;
- «переименование» и/или непризнание ни того, ни другого в пользу других категорий.

В рамках последнего подхода неоднократно предпринимались попытки интеграции рассматриваемых явлений и подходов, под оригинальными названиями. Так В.А. Скобликов, удачно, на наш взгляд (применительно к законодательству) обобщил совокупность рассматриваемых нами в настоящей работе процессов и явлений, назвав их «законотворчеством полного цикла». Автор имел в виду процесс, «завершившийся принятием и введением в действие соответствующего закона»⁴²⁹, хотя и не обозначил его начало. В данном случае представлена вариация первого интегративного подхода с

⁴²⁸ Общий процесс образования и установления норм права, как отмечает С.Г. Дробязко, в юридической литературе трактуется весьма разнообразно: как «нормотворчество», «правотворчество», «правоустановление», «правоутверждение», «санкционирование» и «правообразование»/ см. Дробязко С.Г. Правообразование, правотворчество, правоустановление – их субъекты и принципы // Вестник Белорусского государственного университета [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://elib.bsu.by/bitstream/123456789/20953/1/2_дробязко.pdf

⁴²⁹ Скобликов П.А. Ситуативно-популистское законотворчество как правовой и социальный феномен, его актуальные проявления и пути ограничения// Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2020. №2 (57). С. 61–68.

очень важным указанием на «цикл», в течение которого изменяются общественные отношения, а за ними (в идеальной модели) и право. Большинство же авторов, применительно к федеральному, региональному и муниципальному уровням признают правотворчество «одним из способов формирования права, выраженного в нормативном правовом акте» в механизме правообразования⁴³⁰. Таким образом, первое признается (как правило, завершающей) частью второго.

Наличие нескольких позиций является результатом, следствием, равно как и причиной и стимулом научных дискуссий, в ходе которых активно обсуждается предмет настоящего параграфа.

В рамках настоящего параграфа мы, как и в предыдущих главах, продолжаем оперировать базовыми для настоящего исследования понятиями: «правообразование» и «правотворчество», которые в современной литературе нередко становятся основой для развернутой формулировки новых понятий: «правотворческая политика»⁴³¹, «культура правотворчества»⁴³²

Теоретико-правовая проблема становления права, охватывающая рассматриваемые нами понятия, включая и их соотношение, чрезвычайно важна, так как «рождение права, развитие и совершенствование, отмечает С.Г. Дробзяко, в условиях формирующегося социального правового государства образует фундаментальную основу, связывающую государственное управление обществом со своей сущностью..., обеспечением гармоничного сочетания интересов социальных групп, личности и общества»⁴³³.

Такая основа формируется в идеальной модели, но на практике складывается иная ситуация. Председатель Конституционного суда РФ В.Д. Зорькин, рассуждая о «хрупкости действующих правовых механизмов», об отрыве права от сложившихся морально-

⁴³⁰ Каминская Е.А. Муниципальное правотворчество в механизме правообразования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. Белгород, 2013. С. 7.

⁴³¹ Мазуренко А.П. Правотворческая политика и культура законодательства: вопросы теории // Восточно-Европейский научный журнал. 2016. Т. 8. №6. С. 12–14.

⁴³² Баев В.Г., Марченко А.Н. Культура правотворчества - культура принятия решений // Правовая культура. 2021. №2 (45). С. 114–115; Тосунян Г.А., Санникова Л.В. Культура правотворчества в современной России // Государство и право. 2018. №3. С. 28–34.

⁴³³ Дробзяко С.Г. Указ. соч.

этических устоев, констатировал трансформацию правотворчества в «чисто технический процесс по разработке и созданию «нового продукта»⁴³⁴. Такого рода «поточное» «правовое производство» не предполагает ни *правотворчества*, ни его органического единства с правообразованием. Как мы покажем ниже, этот процесс, по сути, представляет собой «пошив на заказ» по заданным заказчиком (которым народ не является) меркам.

Между тем, правотворчество признается исследователями не только одной из важных функций государства, но также и значимым критерием, влияющим на продуктивную взаимосвязь и взаимообусловленность государства и общества⁴³⁵. В данном случае игнорируется роль правообразования, с которого начинаются указанные взаимосвязь и взаимообусловленность, представляющие собой постоянный конфликт интересов, в рамках которого общество постоянно критикует и стремится улучшить государство, которое, в свою очередь, стремится подчинить себе общество. Игнорирование диалектического единства и борьбы противоположностей, после дискредитации марксистской методологии стало, к сожалению, характерно для современной специальной литературе в целом, как и по рассматриваемому вопросу.

Предполагая целью современной российской теоретико-правовой науки (в контексте предмета настоящего исследования) формирование интегративной научной концепции правообразования и правотворчества, признавая значимость указанных процессов, исследователи всё же расходятся в их общем и специальном понимании, как и в построении структуры.

Рассматриваемая исследовательская проблема может быть разрешена на основе определенной методологии. Исходя из положений, закрепленных в главах 1 и 2 Конституции, юридической основой и критерием легитимности правообразования должны быть права и свободы человека и гражданина, которые участвуют в правообразовании. Таким образом, отправной точкой достижения конечной цели как правообразования, так и правотворчества следует

⁴³⁴ Зорькин В.Д. Право против хаоса: монография. 2-е изд., испр. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. С. 26.

⁴³⁵ Орлова А.С. Правотворчество в России: проблемный анализ // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2022. №10–3 (73). С. 148–151.

считать положения ст. 18 Конституции, в соответствии с которыми права и свободы человека и гражданина действуют непосредственно, определяя смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

В этом базовом смысле цели, методология исследования и сопоставления правообразования и правотворчества будут общими, как и их предназначение. В демократическом, правовом государстве, их роль в том, как образно отметили З.А. Хаддур и С.А. Иванова, «чтобы рисовать линии, устанавливая светофоры и дорожные знаки, а не командовать гражданами и контролировать руль, нажимать на педаль газа». Авторы обосновано уверены в том, что «участники движения [социум] должны сами для себя решить цель и предназначение»⁴³⁶. Они же, в рамках большинства из рассматриваемых нами здесь концепций «толкают» процесс правообразования и делегируют своих (лучших) представителей для правотворчества. Эта идеальная, как из учебника модель лежит в основе традиционной и почти общепринятой интегративной модели.

В классической интерпретации она представлена В.С. Афанасьевым⁴³⁷, который, начиная с обзора развития общества, возникновения новых, ещё не урегулированных правом отношений, постепенно формирующих определенное поведение субъектов, в «наиболее удобных и выгодных для них формах». Новое поведение входит в обиход, формирует свои правила, получающие всеобщее признание. В то же время, уже следующее положение цитируемого автора вызывает серьезные возражения. Он, в частности утверждает, что «именно эти [ранее стихийно сложившиеся] правила признаются государством и в дальнейшем закрепляются им в нормативно-правовых актах в качестве общеобязательных»⁴³⁸.

С данной позицией следует согласиться лишь отчасти, так как государство признает лишь те отношения, которые соответствуют

⁴³⁶ Хаддур З.А., Иванова С.А. Принцип «что не запрещено – дозволено» // Образование и право. 2020. №10. С. 233–235.

⁴³⁷ Афанасьев В.С. Правообразование и правотворчество // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2008. №1 (4). С. 4–14.

⁴³⁸ Там же.

духу и букве глав 1 и 2 и, в частности, ч. 3 ст. 17 Конституции России. Не соответствующие, пусть и массово складывающиеся отношения не могут быть легитимизированы.

Так, например, в 2020 г., на фоне пандемии и падения доходов существенно вырос (до 45%) процент тех, кто лояльно относится (допускает) уклонение от уплаты налогов⁴³⁹, что соответствует мировой тенденции либерального отношения к беловоротничковой преступности⁴⁴⁰, но, ни в коей мере не означает, что государство должно это формализовать, «одобряя» такое поведение.

Ещё один пример. Особые отношения, развивающиеся с конца 1920-х годов в криминальных сообществах, привели к формированию особого «внутреннего» регулирования жизни по «блатным понятиям», разработанным на базе воровского закона⁴⁴¹. Несмотря на принадлежность определенной части общества⁴⁴² к этой субкультуре, развития специфического «правообразования» и столь же специфических социальных отношений, они не могут быть приняты государством.

Таким образом, в рамках первой интегративно-последовательной концепции, не всякое правообразование переходит или завершается правотворчеством, а лишь отвечающее не только фактическим общественным отношениям, но и конституционным ценностям.

В то же время С.А. Авакьян отмечал сложность определения не только математически точно, но и примерно реально тот «процент от заложенных в конституции общественных отношений [который] реально существует». В этом смысле определить «внутри общественных отношений... какой существует процент от объема, на

⁴³⁹ РБК [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/26/05/2020/5ecb94709a79470c4ad71703>

⁴⁴⁰ Friedrichs, David O. *Trusted Criminals: White Collar Crime In Contemporary Society* (4 ed.). Wadsworth Publishing, 2009. p. 50.

⁴⁴¹ Александров Ю. К. *Очерки криминальной субкультуры*. М.: Права человека, 2012. 152 с.; Старков О.В. *Криминальная субкультура: спецкурс*. М.: Wolters Kluwer Russia, 2010. 232 с.

⁴⁴² В начале 1950-х годов в СССР в заключении находилось свыше 2,5 млн человек, в начале 1960-х – около 700 тыс., в начале 1970-х – 1,1 млн, в начале 1980-х – свыше 1,5 млн, в 1985 г. – 2,1 млн, в 1991 г. – 1,2 млн, в 2020 г. – 483 тыс. (исторический максимум) / Тюремное население СССР // Демоскоп Weekly. 2006. №239–240 20 марта – 2 апреля.

который нацеливалась конституционная норма, трудно, а то и просто невозможно». Автор обращает внимание на «конституционную запрограммированность соответствующих отношений», которые «должны быть, раз предусмотрены конституцией, в соответствующем реестре»⁴⁴³. По сути, речь идёт о сложности познания и корректной интерпретации сложившихся общественных отношений, что обеспечивает переход от правообразования (или его самого) к правотворчеству.

В идеальной теоретической модели, сформулированной 15 лет назад в обстоятельном исследовании В.С. Афанасьева, делается вывод о том, что «правообразование, объективно обусловлено закономерностями общественного развития. Возникающие таким образом правила поведения имманентно присущи данному обществу и мало зависят от государственной воли»⁴⁴⁴. Идеальная теоретическая модель, предложенная цитируемым автором, как показывает российский исторический опыт и как нами показано выше на конкретных примерах, никогда вполне не согласовывалась с российской действительностью.

Реверсируя это логическое построение, мы неизбежно вспомним знаменитую «формулу» приписываемую чаще всего М.Е. Салтыкову-Щедрину или П.А. Вяземскому: «суровость российских законов смягчается необязательностью их выполнения»⁴⁴⁵. Автор афоризма (кто бы он ни был), зная российскую действительность, понимал, что указанное «смягчение» это результат некоего «общественного договора», когда и народ и власть, каждый в свою меру,

⁴⁴³ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: Сашко, 2000.

⁴⁴⁴ Афанасьев В.С. Указ. соч.

⁴⁴⁵ Цитата неоднократно приводится как в юридической литературе, так и публицистике, однако точного подтверждения её авторства нет, см.: Шамшуринов В.И. Особенности политической теории в Византии и России // Вестник Московского университета. 2006. №5. С. 13; Пастухов В.Б. Революция и конституция в посткоммунистической России: государство диктатуры люмпен-пролетариата. М., 2018. 446 с. и др.

уклонялся от точного следования закону⁴⁴⁶, как это ни парадоксально, но из лучших побуждений, которые не могли не оказывать влияния на правообразование.

Критика невысокого качества государственного управления традиционна для России со времен Петра I, а затем Н.М. Карамзина и либералов. В этих условиях точное и беспрекословное исполнение дефектных директив имело бы негативные последствия для экономики и государства, поэтому, частая некомпетентность руководства компенсируется ограниченным исполнением его указаний.

Ведя в 1810-е годы «Записную книжку» П.А. Вяземский⁴⁴⁷ ссылался предположительно («кажется...») на А.М. Полетику⁴⁴⁸, который сформулировал средство «спасения... от дурных мер, принимаемых правительством». Это было ни что иное как их «дурное исполнение»⁴⁴⁹. По прошествии 200 лет, уже в современной России, этот феномен описал Н.М. Лужковым, указавшим на то, что плохое исполнение отдельных (сомнительного качества) директив не только не разрушает систему, а наоборот, придает ей «большую устойчивость, способность развиваться в условиях плохого управления»⁴⁵⁰.

Примечательно, что обе стороны такого «общественного договора» либерально оценивали и оценивают ситуацию, права и взаимные обязанности и, чаще всего также взаимно не требовали и не

⁴⁴⁶ Речь идёт о значимом сегменте феномена правового нигилизма, который исторически сложился в традиционный (или «хронический») парадокс отечественной правовой действительности, который поддерживает неустойчивое равновесие, сосуществование закона, интереса и обычая, демонстрируя не готовность российского гражданского общества, как и государства к высоким стандартам социального правового государства.

⁴⁴⁷ Вяземский Пётр Андреевич (1792–1878) – рус. поэт, литератор, историк, переводчик, публицист, гос. деятель, князь, один из основателей и первый председатель (с 1866) Русского исторического общества, академик, друг А.С. Пушкина / Акулышин П.В. П.А. Вяземский: власть и общество в дореформенной России. М., 2001.

⁴⁴⁸ Полетика Пётр Иванович (1778–1849) – русский дипломат, гос. деятель сенатор, в 1817–1822 гг. – посол России в США. В светских и литературных кругах славился острым, критическим умом.

⁴⁴⁹ Вяземский П.А. Записные книжки. М.: Русская книга, 1992. С. 141.

⁴⁵⁰ Лужков Ю.М. Российские «Законы Паркинсона»: лекция. М.: Вагриус, 1999. С. 33.

требуют строго исполнения. Все это не могло не оказывать влияния на процессы правообразования, равно как и правотворчества, исходно не ориентированные на реализацию классического фундаментального положения *dura lex sed lex*.

В условиях традиционного для России авторитаризма, перемежающегося периодами тоталитаризма и управляемой демократии⁴⁵¹, правосозидательная функция (и её восприятие) саморегулирования общественных отношений всегда была формальна и минимальна.

Отталкиваясь от явно идеализируемой «объективности» правообразования, В.С. Афанасьев противопоставляет ему правотворчество, которое «напротив, имеет творческий характер» и находится под «заметным влиянием» «субъективного фактора - воли законодателя»⁴⁵².

В то же время, в рамках своей интегративной концепции, цитируемый автор прослеживает не только «последовательную смену этих двух [правообразование и правотворчество] процессов», но и их «общий результат – появление уже официальных, юридических, охраняемых государством правил поведения (правовых норм)». Данный процесс, как полагает В.С. Афанасьев, «можно назвать правоустановлением», под которым он понимает «единство правообразования и правотворчества, т.е. единый процесс возникновения норм права от их зарождения в реальных общественных отношениях до закрепления в соответствующих нормативных правовых актах».

⁴⁵¹ Под управляемой или имитационной демократией понимается форма устройства политической системы, в которой внешне и формально существуют демократические институты и процедуры, однако гражданское общество слабо, фактически в управлении государством участвует слабо и/или формально, через разрешенные властью каналы, обратная связь общества и власти дозируется или фактически односторонняя. Такая «демократия» строится на базе фактической однопартийности и опасна латентной диктатурой / Буров А.Н. «Управляемая демократия» в России: исторические реалии и современная динамика // Вестник Российского государственного торгово-экономического университета (РГТЭУ). 2012. №12 (71). С. 127–141; Проничев В.А. Трансформации политической оппозиции России в условиях режима управляемой демократии// Интеллектуальный потенциал XXI века: степени познания. 2011. №5–1. С. 252–255.

⁴⁵² Афанасьев А.С. Указ. соч.

Полагаем, что цель предпринятой систематизации – упорядочить смысл, содержание и понятийный аппарат, в данном случае не достигнута, а получен, скорее, обратный результат, вносящий некоторую путаницу в устоявшееся соотношение уже также устоявшихся понятий. Так, например, как дифференцировать «правообразование» и «правоустановление»? Из логики автора концепции сложно понять, действует здесь принцип «матрешки», когда одно понятие входит в состав другого или они все равнозначны? Кроме того, не пояснено почему «правоустановление», а не, например, «правосозидание» или «правоформирование»? Судя по морфологии, понятие принадлежит институциональной теории, но на это акцент не делается.

Для выявления последовательности В.С. Афанасьев предпринимает анализ механизма правообразования, указывая на воздействующие на него комплексы (факторы): экономический, социальный, политический, духовный, правовой, управленческий, территориальный и др., при «решающем значении» общесоциальных факторов, которые, по оценке цитируемого автора «в значительной мере определяют состояние экономики, политические и другие условия каждого региона, сознание...». С этой оценкой в современных условиях сложно согласиться, так как «общесоциальные» факторы (даже традиционные, макроэкономические) влияют на экономику существенно меньше, чем, например, санкции, геополитическая ситуация или пандемия⁴⁵³.

Как мы уже отмечали в предыдущих главах, правообразование – это сложный и длительный, в значительной мере эволюционный, т.е. в большинстве случаев не управляемый процесс. В этом смысле оригинальной, хотя и не вполне удачной, как мы полагаем, представляется попытка Е.А. Каминской выявить (или сконструировать) «механизм правообразования», определяемый цитируемым автором как «совокупность юридически значимых действий,

⁴⁵³ Мугаева Е.В. Антироссийские санкции и их влияние на экономику страны // Экономика и бизнес: теория и практика. 2022. №7. С. 150–152; Манушин Д.В. Мировая санкционная экономика, санкции, контрсанкции и новая мировая валюта // Russian Journal of Economics and Law. 2022. Вып. 16. №2. С. 345–369.

направленных на формирование позитивного права»⁴⁵⁴, т.е. в предельно узком контексте и значении лишь правотворчества.

Исходя из традиционного, изложенного нами выше, понимания правообразования, его «механизм» это активное функционирование гражданского общества, не только формирующего новые отношения, но и способного их осознать, оценить, поставить перед законодателем соответствующие задачи.

Здесь то и кроется основная проблема, к анализу которой современная российская теоретико-правовая доктрина лишь начинает приближаться. Это проблема переходного этапа от правообразования в узком смысле, к правотворчеству. Речь идёт о трансфере (трансляции) неформализованных «ощущений» и потребностей общества законодателю.

Чаще всего, такого рода трансфер необходим обществу, когда оно чем-то не удовлетворено. Эксперты и социологи констатируют в последние сложные годы «значительный уровень неудовлетворенности социальной политикой государства»⁴⁵⁵. Кроме того, социологи отмечают «игнорирование властью реакции населения на социально значимые законопроекты и непонимание социально-политических последствий таких действий». Так, в частности, резкая критика законопроекта о повышении пенсионного возраста⁴⁵⁶,

⁴⁵⁴ Каминская Е.А. Муниципальное правотворчество в механизме правообразования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. Белгород, 2013. С. 7.

⁴⁵⁵ Двадцать пять лет социальных трансформаций в оценках и суждениях россиян: опыт социологического анализа / М.К. Горшков [и др.]; отв. ред. М.К. Горшков, В.В. Петухов. М.: Весь мир, 2018. С. 57–79.

⁴⁵⁶ Законопроект №489161-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий (в части повышения нормативного пенсионного возраста) / Государственная Дума ФС РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/489161-7>

была спровоцирована как содержанием проекта, так и его кулуарной разработкой и ускоренным принятием⁴⁵⁷, несмотря на негативный фон общественного мнения⁴⁵⁸. На этом фоне Ю.В. Соболевская обосновано констатирует «несформированность механизма взаимодействия социологии и юриспруденции»⁴⁵⁹.

По сути речь идёт о такой же «несформированности механизма взаимодействия» гражданского общества и законодателя. В то же время, В.С. Афанасьев исходит из того, что «на этапе правообразования в соответствующих общественных отношениях участвует (или может участвовать) в той или иной мере все население, поскольку новые общественные отношения охватывают все общество» с чем также сложно согласиться.

Так, например, мы уже обращали внимание на глобальные проблемы регулирования оборота и определения статуса криптовалют. Эти отношения, безусловно требующие регулирования, затрагивают глобальную экономику и финансовую систему⁴⁶⁰, правоохранительную деятельность, но далеко не всё общество. В январе 2022 г. по данным ВЦИОМ, слышали о биткойне 64% опрошенных, но владеют информацией лишь 17%, а 19% вообще впервые

⁴⁵⁷ Проект был внесён 16 июня 2018 г., а подписан Президентом 3 октября 2018 г/ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/489161-7>

⁴⁵⁸ Правительство понимало и признавало негативную реакцию общества. См.: Тадтаев Г. Силуанов назвал реакцию россиян на пенсионную реформу неожиданной // РБК. 2019. 15 января [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/politics/15/01/2019/5c3d454e9a7947692761d060>

⁴⁵⁹ Соболевская Ю.В. Социологические исследования – инструмент выявления общественного мнения по вопросам права // Материалы IX международной социологической Грушинской конференции «Социальная инженерия: как социология меняет мир», 20–21 марта 2019 г. / отв. ред. А.В. Кулешова. М.: ВЦИОМ, 2019. 480 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://profi.wciom.ru/fileadmin/file/nauka/grusha2019/tezisi_2019.pdf

⁴⁶⁰ В начале сентября 2022 г. Минфин РФ допустил международные расчёты России в криптовалютах, о чём достигнуто соглашение с Банком России. Такое решение принято на фоне санкций. Предполагается, что такого рода транзакции будут вестись на высоколиквидных платформах/ Минфин и ЦБ планируют легализовать расчет в криптовалютах // Коммерсантъ. 2022. 5 сентября.

услышали это название (в 2017 г. таких было 30%). 81% опрошенных не стремятся и не предполагают покупать криптовалюту и совершать с ней какие-либо сделки, полагая (56%), что это неудачное вложение⁴⁶¹, а 32% предлагают её запретить. Таким образом, эти остро актуальные для финансового сектора отношения, безусловно, требуя регулирования, в то же время затрагивают далеко не всё общество.

В современных условиях, институализацию новых общественных отношений может лоббировать и меньшинство, как это произошло в Западной Европе с узакониванием однополых браков и других нетрадиционных гендерных отношений⁴⁶². В России правообразовательные процессы в этой сфере шли в диаметрально противоположном направлении и получили своё формальное выражение в позиции абсолютного большинства депутатов Государственной Думы⁴⁶³.

В то же время, в пояснительной записке к законопроекту (2,5 страницы TNR 12 шрифт, 1,5 интервал) отсутствуют ссылки на позицию гражданского общества, включая заинтересованные стороны (ЛГБТ сообщество), науки или экспертного сообщества. Нет отсылок и к результатам мониторинга правоприменения, если таковой проводился и зарубежного опыта, если таковой обобщался.

⁴⁶¹ Криптовалюта: оставить нельзя запретить // ВЦИОМ. 2022. 27 января [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/kriptovaljuta-ostavit-nelzja-zapretit>

⁴⁶² Не входя в дискуссию, отметим лишь относительно узкий диапазон мнений, уместающийся в параметры терпимости и отсутствия таковой. См.: Царапкина О.К. Однополые браки. Аргументы «за» и «против» // Наука. Общество. Государство. 2019. Вып. 7. №1 (25). С. 23–29; Касторская Е.В., Касторский Г.Л. Антисоциальные последствия однополых браков // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2014. №2 (33). С. 72–75.

⁴⁶³ Показательно, что Законопроект №217472-8 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» поддержали более 400 из 450 депутатов Государственной Думы, что свидетельствует о единодушии и абсолютном доминировании изложенной в законопроекте позиции/ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/217472-8> (об уточнении административной ответственности за пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений).

Разработчики указали на вред, причиняемый «публичным одобрением и формированием привлекательности нетрадиционных сексуальных отношений» в виде опасности для детей, молодежи и, в целом, для всего общества, а также «демографическому росту и экономическому развитию страны». Кроме того законодатель усмотрел в возможности вести такую пропаганду противоречие с ч. 1 ст. 38, ч. 4 ст. 67, п. «ж1» ч. 1 ст. 72 Конституции. Эти и другие обоснования законодатель изложил в пояснительной записке, где проблема рассмотрена и изложена с позиции национальной безопасности.

Приведённая ситуация иллюстрирует положение В.С. Афанасьева о том, что «на этапе правотворчества, решающее значение приобретает *сознание (и деятельность)* субъектов, осуществляющих правотворчество: депутатов, сотрудников аппарата Президента и Правительства, других работников государственного аппарата и т.п.». Критически подходя к данному утверждению, отметим, что современная психология и социальная антропология понимают под сознанием «бытие, которое есть мы сами» (М. Хайдеггер), находящееся во власти (нормального) человека, который способен непосредственно и результативно на него влиять. Таким образом, сознание, это то, на что индивид способен непосредственно мысленно воздействовать и то, через что обеспечивается способность рассматривать все иные виды бытия⁴⁶⁴. Наличие сознания демонстрирует лишь нормальность, психическую адекватность, поэтому «быть в сознании» ещё не означает быть хорошим правотворцем.

Возможно, речь шла о правосознании, а применительно к «правотворцам» – о профессиональном правосознании. В действующей (2022 г.) Государственной Думе из 450 депутатов – 117 имеют юридическое образование, но и его, все же нельзя считать определяющим. Необходима совокупность и других, нередко уникальных (принимая во внимание, что народ хочет доверять представительство своих интересов лучшим из лучших) качеств, в том числе способность выявить, познать и анализировать новые об-

⁴⁶⁴ Иванов А.В. Природа и структура сознания человека // Живая этика и наука. 2020. №2. С. 539–559.

публичные отношения, оценить неизбежные конфликты интересов, определить целесообразность, пути и возможности регулирования.

Возвращаясь к затронутому выше примеру с запретом пропаганды ЛГБТ, отметим, что исходя из концепции последовательного единства правообразования и правотворчества, для последнего недостаточно одного лишь сознания субъектов законодательной инициативы. Сложившиеся отношения должны быть поняты и интерпретированы, гражданское общество, пусть в свободной форме, должно выразить потребность в их регулировании.

По данным ВЦИОМ (лето 2022 г.) 13% россиян сталкивались с пропагандой нетрадиционных сексуальных отношений (в 2012 г. – 6%), а 86% опрошенных никогда с этим не сталкивались (в 2012 г. – 92%). 65% опрошенных не имеют среди знакомых людей нетрадиционной сексуальной ориентации (в 2015 г. – 82%), а у 15% россиян имеют знакомых представителей ЛГБТ-сообщества (в 2015 г. – 8%). При этом 20% допускают наличие таковых среди его знакомых (9% в 2015 г.)⁴⁶⁵.

С большой долей вероятности российское общество поддержало бы такой законопроект, однако его мнение для законодателя осталось неизвестным. Отмечая «исключительную важность процесса... создания правовых норм», С.Г. Дробязко совершенно обосновано указывает на «необходимость... использования всей гаммы методов познания», включая сюда «конкретно-аналитический... на уровне здравого смысла», «нынешнее духовное состояние людей», социологические опросы по конкретной ситуации в определенное время, развивая познание до «системно-глобального», имея в виду сравнительно-правовые исследования⁴⁶⁶. По сути, речь идёт о максимальном расширении междисциплинарного подхода.

В рассмотренном нами выше законопроекте законодатель не ссылается на социологические исследования, позицию и роль общественного мнения. В то же время, в специальной литературе они

⁴⁶⁵ «Нетрадиционные» отношения, их пропаганда и влияние на сексуальное поведение // ВЦИОМ. 2022. 11 августа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/netradicionnye-otnosheniya-ikh-propaganda-i-vlijanie-na-seksualnoe-povedenie>

⁴⁶⁶ Дробязко С.Г. Указ. соч. С. 3.

признаются «важными источниками правотворчества», так как «снабжают законодателей информацией о шкале ценностных ориентаций и предпочтений общества, о социальных проблемах, требующих правового решения, о социальных интересах и их коллизиях, об отношении общества и его социальных групп к действующему и проектируемому законодательству». Кроме того, они также играют «прогностическую роль, позволяя просчитать последствия тех или иных решений и выбрать оптимальную стратегию достижения социально-экономических результатов»⁴⁶⁷.

Прослеживаемая социологами общая тенденция распространения нетрадиционных ориентаций в российском обществе, хотя и ниже мировой, свидетельствует о развитии новых для российского общества отношений и может его беспокоить. В то же время на примере разработки и прохождения анализируемого законопроекта остаются неясными механизмы трансляции такого беспокойства, его осознания, понимания потребности в регулировании от источника власти к законодателю, что актуально для всех проектов нормативных правовых актов.

Формально федеральный закон «Об общественном контроле» закрепил институт общественных обсуждений, работает специальный сайт www.regulation.ru для заинтересованных граждан и их объединений, однако эффективность онлайн-системы обсуждений неизвестна, как по причине отсутствия открытой статистики о её работе, так и слабой методологии⁴⁶⁸. Кроме того, как мы уже отмечали, субъекты, имеющие право законодательной инициативы, в своих пояснительных записках к законопроектам не ссылаются даже ВЦИОМ, не говоря уже о данных других социологов.

⁴⁶⁷ Соболевская Ю.В. Социологические исследования – инструмент выявления общественного мнения по вопросам права // Материалы IX международной социологической Грушинской конференции «Социальная инженерия: как социология меняет мир», 20–21 марта 2019 г. / отв. ред. А.В. Кулешова. М.: ВЦИОМ, 2019. 480 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://profi.wciom.ru/fileadmin/file/nauka/grusha2019/tezisi_2019.pdf

⁴⁶⁸ В текущей версии остается неизвестной мотивация участников обсуждения законопроекта, степень их возможного участия в его разработке, либо интересов в регулируемой сфере, нет и предварительной информации о размещении проекта нормативного правового акта.

Всё это ставит глубокие вопросы о реальности процессов правообразования и правотворчества. Поиск теоретико-правового ответа на этот вопрос начинается с уже неоднократно цитированного в настоящей работе положения ст. 3 Конституции о том, что народ является единственным источником власти. Таким образом, он и только он определяет направление правообразования и правотворчества, которое в основном реализуется его представителями.

Проблема в том, насколько сам народ определяет и контролирует эти процессы. Анализ этих вопросов в современной российской юридической литературе крайне скуден. Однако некоторые проблемы подобного рода все же были обозначены. Можно сказать, что, как и в случае с правообразовательными процессами, эта проблема в свете соотношения правообразования и правотворчества с позиции социологии права, была поднята следующим образом.

В статье, соавторами которой являются: президент Ассоциации российских банков (АРБ), д-р юрид. наук, член-корр. РАН и д-р юрид. наук, проф., исполнительный вице-президент АРБ, ведущий научный сотрудник сектора финансового и банковского права ИГП РАН, они указывают на «целесообразность предварительного публичного обсуждения политико-государственного решения, позволяющего правильно и понятно сформулировать ту политическую волю, которая будет заложена в законе»⁴⁶⁹. Сложно предположить, что уважаемые авторы не знают о том, что такого рода обсуждения предусмотрены и регламентированы действующим законодательством. Это по роду их службы должно быть им известно. Другое дело, что они если и проводятся, то вяло и формально, а их результаты никто не анализирует. Фактически, проблема обозначена, а решения её нет. В этом смысле авторы поднимают действительно актуальную проблему.

В рассматриваемом направлении социологами предложен для него хороший эмпирический материал. Так, Отдел социолого-правовых исследований Московского института социологических исследований (АНО МИСИ) изучил нормативное регулирование правового режима общественных обсуждений (слушаний) в 15 субъектах

⁴⁶⁹ Госунян Г.А., Санникова Л.В. Культура правотворчества в современной России // Государство и право. 2018. №3. С. 28–34.

Российской Федерации⁴⁷⁰. Пусть выборка представляется недостаточной⁴⁷¹, результаты свидетельствуют о наличии серьезных проблем, на которые исследователям стоило бы обратить внимание.

Так, социологи пришли к однозначному выводу о декларативности, декоративности и неработоспособности большинства из изученных региональных законов, так как процедура общественных обсуждений в них лишь обозначена, предметно не регламентирована, как правило, нет положений о публикации анонсов о предстоящем обсуждении, его содержании, Региональные законы никак не стимулируют гражданскую и правотворческую активность населения, обязывая органы власти предоставлять лишь минимальные формальные сведения о возможности проведения обсуждения.

Исходя из содержания изученных законов, предполагается, что в предусмотренных в них обсуждениях будут участвовать подготовленные профессионалы, так как разъяснительная работа по содержанию проектов нормативных правовых актов, как и обоснование потребности (актуальности) их принятия не предусматриваются. Таким образом, власти регионов в основном недооценивают или просто игнорируют вовлечение населения в правообразовательный процесс, а значит и в общественно-политическую жизнь в целом⁴⁷².

Население могло бы выразить свою позицию, будь оно объединено в активное гражданское общество и имея развитую правовую

⁴⁷⁰ Республики: Башкортостан, Коми, Мордовия, Татарстан, Забайкальский и Красноярский края, Архангельская, Астраханская, Вологодская, Воронежская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Тюменская области и Ямало-Ненецкий АО.

⁴⁷¹ Не было исследовано законодательство городов федерального значения, а также полностью некоторых регионов, например Северного Кавказа и Дальнего Востока.

⁴⁷² Курячая М.М. Опрос граждан как форма участия населения в решении вопросов управления в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. №5. С. 39–46.

культуру. На сегодня она минимальна, не более 10% населения относительно знакомы с Конституцией⁴⁷³ и не специальными, а социально значимыми («повседневными» и актуальными для каждого) законами⁴⁷⁴. При таком уровне исследования по соотношению правообразования и правотворчества превращаются либо в отвлечённое теоретизирование, либо касаются технических и процедурных вопросов юридической техники и порядка прохождения проектов нормативно правовых актов.

Признавая опросы общественного мнения «важным дополнением к другим источникам правотворчества», а также «жизненной необходимостью», Ю.В. Соболевская считает оптимальным путем их институализации, внедрения в правотворческий процесс принятие федерального «закона о законах»⁴⁷⁵, противореча таким образом собственным выводам, сделанным ранее о том, что аналогичные региональные законы формальны, декларативны и не обеспечивают участия населения в правотворчестве⁴⁷⁶.

Приведём ещё один показательный пример, когда процесс правообразования трансформировался в правотворчество в соответствии с решением Конституционного Суда РФ при полном отсутствии (игнорировании) как единственного источника власти, так и доктрины.

Так, во исполнение Постановления Конституционного Суда РФ от 23 сентября 2021 г. №41-П Министерство юстиции РФ в соответствии с распоряжением Правительства от 25.03.2022 №622-р

⁴⁷³ Проблема традиционна. Десять лет назад, в 2012 г. ВЦИОМ сделал однозначный вывод о том, что «россияне слабо знакомы со своей Конституцией». Лишь 26% россиян сочли, что она гарантирует права и свободы граждан, а треть опрошенных согласилась с тем, что Конституция не играет значительной роли в жизни страны / ВЦИОМ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/konstitucziya-rossii-menyat-ili-ne-menyat>

⁴⁷⁴ Конституция РФ: наши права и свободы ВЦИОМ. Пресс-релиз [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wciom.ru/indexphp?id=236&uid=9464>

⁴⁷⁵ Автор имеет в виду законопроект «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», от обсуждения которого отказались в 2014 г.

⁴⁷⁶ Соболевская Ю.В. Указ. соч.

разработало и внесло в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в ст. 401.6 УПК РФ», который был принят и вступил в силу⁴⁷⁷.

Пояснительная записка к законопроекту не содержит упоминания о мониторинге правоприменения в целях выполнения решения КС РФ при подготовке проекта ФЗ, о том, что проводились сбор, обобщение, анализ и оценка информации для обеспечения изменений в УПК РФ. С большой долей вероятности можно предполагать, что эта работа не проводилась. То же относится и к привлечению представителей или запроса позиций органов, вовлечённых в эти процессы, прежде всего, Министерства финансов РФ. Таким образом, процессы правообразования и правотворчества слились в реализации законодателем постановления Конституционного суда, вынесенного по конкретному делу, положения которого были экстраполированы на соответствующие общественные отношения без их изучения.

Авторы, пишущие по проблемам правообразования, давно отказавшись от провиденциализма и курса «генеральной линии» исходят из того, что общественные отношения формируются естественным, т.е. стихийным путем, однако, в рассмотренных выше, как и в аналогичных случаях, как отмечает В.С. Афанасьев, действует «блок целевых факторов..., оказывающих направляющее воздействие на формирующиеся нормы права», где проявляется направляющая роль государства, которое способствует развитию новых важных и актуальных для общества в целом или определенных социальных групп общественных отношений.

В данном случае, исходя из концепции цитируемого автора, государство берет инициативу и пресекает развитие социально вредных, по его оценке, отношений путем запретительного регулирования.

Рассматривая такого рода процессы в обобщенном виде, В.С. Афанасьев полагал, что государство «препятствует *возникновению* отношений, мешающих социальному развитию» (автор

⁴⁷⁷ Федеральный закон от 07.10.2022 №384-ФЗ «О внесении изменений в статью 401.6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210070020>

также добавляет «или не выгодных правящей элите»), что представляется не вполне корректным. Если бы государство имело действенные механизмы такого воспрепятствования, то «на корню» пресекало бы зарождение организованной преступности, коррупции и других негативных явлений. Корректнее вести речь о том, что государство способно препятствовать не возникновению (этому помешать сложно), а развитию негативных и/или вредных для личности и общества отношений, их институализации. В рассмотренном выше случае данном случае мы это наблюдаем.

В рамках правообразования, социальная динамика, как правило, опережает правовое регулирование, которое не успевает за ней, при наличии устойчивой и выявленной потребности в адекватном и своевременном правовом воздействии, «процесс правообразования идет стихийно в виде формирования определенных правоотношений». Развивающиеся общественные отношения здесь не просто объект регулирующего воздействия норм права, как обоснованно указывал в своё время ещё А.М. Васильев, но и фактор их образования⁴⁷⁸. Здесь норма выражает характер и результат объективизации деятельности социума или его отдельных групп, в части устойчивых правил, обычаев и привычных коммуникаций.

История государства и права знает практику признания государством таких отношений до их правового регулирования. С позиции теории естественного права, это формулировалось известным принципом: «разрешено всё, что не запрещено законом»⁴⁷⁹. ГК РФ (ч. 1 ст. 8) допускает «договоры и иные сделки, хотя и не преду-

⁴⁷⁸ Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1979.

⁴⁷⁹ Яркий пример прямого правообразования, когда во французской революционной Декларации прав человека и гражданина 1789 г. реализация естественных прав могла быть ограничена пределами, которые обеспечивают прочим членам общества пользование теми же правами (ст. 4). Революционный закон запрещал асоциальные деяния. Отсюда, всё, что такой закон не запрещал – было разрешено. Кроме того, запрещалось принуждать к тому, что не предписано законом (ст. 5). В результате революционного правотворчества в 1791 г. в первой республиканской Конституции Франции формулировка была несколько скорректирована: «все, что законом не запрещено, не может быть преследуемо».

смотренные законом, но не противоречащие ему». Правовыми отношения становятся после их признания и формализации государством в виде норм, которые (а не правоотношения как таковые) входят в общее понятие права.

В то же время, действующее гражданское законодательство допускает существование правового обычая в виде привычного, не противоречащего закону и нормам морали варианта поведения. Так, в ст. 5 ГК РФ к источникам права отнесён и обычай делового оборота («сложившееся и широко применяемое в какой-либо области предпринимательской деятельности правило поведения»), пусть его и нет в законе.

Сложно согласиться с В.С. Афанасьевым в том, что из смысла ст. 5 ГК РФ «вытекает признание государством заранее еще не существующих обычаев, которые сформируются в будущем».

Законодатель, четко указывает, что «обычаем признается *сложившееся и широко применяемое... правило поведения...*». В первом случае мы видим глагол в прошедшем времени, а во втором – в настоящем. В данном случае будущее, которое могло бы касаться «не существующих обычаев, которые сформируются в будущем», как на это указывает – отсутствует А.С. Афанасьев, отсутствует⁴⁸⁰.

Также спорно выглядит утверждение А.С. Афанасьева о применимости, а точнее – о содержании норм морали, при ссылке на ст. 6 ГК РФ, где права и обязанности сторон могут определяться, в том числе и исходя из «требований добросовестности, разумности и справедливости», которые лишь косвенно могут быть отнесены к этико-философской категории «мораль» в общем, формально-функциональном плане понимаемой как индивидуально-ответ-

⁴⁸⁰ В цитируемом п. 1 ст. 5 ГК РФ, говоря об обычае, законодатель предполагает, что он складывается и применяется «в какой-либо области предпринимательской или иной деятельности». Приоритет предпринимательской деятельности представляется ничем не обоснованным и неуместным, полагая равенство всех сфер жизни, подлежащих регулированию. Кроме того, законодатель указывает на «не предусмотренное *законодательством* правило поведения, независимо от того, зафиксировано ли оно в каком-либо *документе*». Полагаем, что выделенные понятия необходимо привести в соответствие.

ственное поведение в контексте смысложизненных целей (ценностных оснований) деятельности человека⁴⁸¹, которые не ограничиваются тремя качествами, приведенными в ГК РФ.

Соотнося правообразование и правотворчество, следует обратить внимание на значительное влияние, которое оказывает на них правоприменительная практика, обобщение которой позволяет выявить актуальные и не решенные вопросы правового регулирования, так называемые «мертвые нормы», требующие коррекции или отмены.

Так, например, по ст. 140 УК РФ с момента принятия кодекса не было возбуждено ни одного уголовного дела и такая статья, относимая к так называемым мертвым нормам, о которых сейчас много рассуждают⁴⁸², не одна (статьи 248 и 259 УК РФ) и др. При этом «мертвые» нормы принято делить на реально не работающие и фактически не работающие, по первым формально есть какая-то практика, но права и интересы, в защиту которых они принимались, они реально не защищают и не охраняют. По вторым – никакой практики нет. Примечательно, что в числе первых исследователи называют и статьи, предусматривающие ответственность за преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина⁴⁸³, приоритет которых закреплён в главе I Конституции.

Отметим ст. 282 УК РФ, которая с момента принятия УК РФ в 1996 г. длительное время практически не применялась, хотя и оставалась предметом активных дискуссий учёных, практиков и правозащитников в рамках которых неоднократно констатировалось несовершенство, неясности формулировок этой статьи⁴⁸⁴, что служило поводом к призывам её корректировки или даже устранения.

⁴⁸¹ Гусейнов А.А. Понятие морали // Этическая мысль. 2003. №4. С. 3–13.

⁴⁸² Калинина О.М. «Мертвые» нормы главы 26 Уголовного кодекса Российской Федерации // Сибирское юридическое обозрение. 2018. Вып. 15. №1. С. 45–48.

⁴⁸³ Бабаев М.М., Пудовочкин Е.Ю. Проблемы российской уголовной политики. М.: Проспект, 2014. С. 159.

⁴⁸⁴ Кибальник А., Соломоненко И. «Экстремистское» хулиганство – нонсенс уголовного закона // Законность. 2008. №4. С. 21–23; Кузнецова Н.Ф. Наука российского уголовного права и законотворчество (историко-сравнительный очерк) // Ученые-юристы МГУ о современном праве. М.: Городец, 2005. С. 267–289.

В целом, как ещё недавно отмечали И.И. Клюковская и И.Н. Тер-Аванесова «судьба ее представляется туманной»⁴⁸⁵.

В 2014 г. была введена уголовная ответственность за разжигание ненависти с использованием цифровой среды и «Интернета», ужесточена санкция. С 2016 г. данное преступления стало относиться к средней тяжести, однако, как следует из постановлений Пленума Верховного Суда РФ от 3 ноября 2016 г. и от 20 сентября 2018 г. в правоприменении оставались большие проблемы, которые обсуждались 7 июня 2018 г. на «Прямой линии» с Президентом РФ. В сентябре 2018 г. законопроект о переводе ответственности за возбуждение ненависти или вражды в административные правонарушения не прошел в Думе⁴⁸⁶. Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека предлагал оставить уголовно наказуемым деянием деяния, уже указанные в ст. 282 УК РФ при наличии квалифицирующих признаков⁴⁸⁷. Тогда же предложения о частичной декриминализации поддержали ОНФ и Генеральная Прокуратура РФ, после чего была ведена административная преюдиция, при которой рассматриваемое деяние признавалось уголовно наказуемым когда оно совершено лицом, ранее привлекавшимся к административной ответственности за аналогичное деяние. Таким образом, между появлением статьи в УК РФ (1996 г.) и приведением её в «рабочее» состояние прошло свыше 20 лет, в

⁴⁸⁵ Клюковская И.Н., Тер-Аванесова И.Н. Умышленное распространение заведомо ложной информации в СМИ и информационно-телекоммуникационных сетях – новый вызов государственной безопасности в современном мире // Гуманитарные и юридические исследования. 2019. №2. С. 121–128.

⁴⁸⁶ Законопроект №606595-7 «О внесении изменения в статью 13.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в части установления административной ответственности за распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях заведомо недостоверной общественно значимой информации) от 12.12.2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/606595-7>

⁴⁸⁷ Рекомендации Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по совершенствованию законодательства о противодействии экстремизму и практики его применения от 22 августа 2018 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/4875>

течение которых процессы правообразования то переходили, то не переходили в фазу правотворчества.

Наличие «мертвых» или мало (редко) применимых норм ставит вопрос о причинах их появления. Это брак в работе законодателя, т.е. дефект правотворчества или корни лежат глубже – в правообразовании? В обширной литературе по этой проблематике скольконибудь удовлетворительного ответа на данный вопрос нет. Мы не останавливаемся подробно на этой, выходящей за предмет настоящей работы, проблематике, полагая, что она может стать предметом самостоятельного монографического или диссертационного исследования.

Практика правоприменения, как полагает В.С. Афанасьев, способна сигнализировать о «появлении новых общественных отношений, требующих урегулирования». Эта мысль требует особого внимания в силу российской традиции анализа правоприменения Верховным судом РФ. Именно он, обобщая полученную информацию, делает выводы в постановлениях Пленума, которые, как не без оснований полагает В.И. Анишина, «содержат нормы права и имеют возможность реально воздействовать на правовую действительность». «Верховный Суд РФ, как отмечает его судья В.И. Анишина, не может не иметь полномочий по участию в законодательном процессе как процедуре выработки, создания норм права, формирующих комплекс источников права для регламентации жизнедеятельности современного российского общества, всех субъектов действующего права»⁴⁸⁸.

Неизбежно встает вопрос о том, относится ли эта деятельность к правообразованию или к правотворчеству, что сегодня активно обсуждается в литературе в части так называемого «судебного правотворчества», т.е. издания «актов высших судебных органов в качестве *вспомогательных источников российского права*»⁴⁸⁹ (здесь и далее выделено нами – М.Р.).

⁴⁸⁸ Анишина В.И. Правотворчество в деятельности верховного суда Российской Федерации: форма и проблемы реализации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/50380-pravotvorchestvo-deyatelnosti-verkhovnogo-suda-rossijskoj-federacii-forma>

⁴⁸⁹ Даниелян А.С., Гелиева И.Н. Постановления Пленума Верховного Суда РФ как форма выражения судебного правотворчества // Юридическая наука. 2018. №4. С. 3–6.

Формально, в сфере Верховного суда РФ входит лишь обобщение и совершенствование судебной практики, однако, его рекомендации и указания приобретают фактически силу закона а, нередко и превалируют над ним.

Стремясь доктринально обосновать такого рода практику, российские исследователи определяют акты ВС РФ как «вторичные источники права», а также «вспомогательные источники праворегулирования», которые «способствуют *эластичности применения действующего законодательства* и оперативному реагированию на трансформирующиеся общественные отношения»⁴⁹⁰. Именно потребность в «эластичности» (не предусмотренной ни Конституцией, ни федеральными законами), заставляет новые отношения и вопросы требующие регулирования «решать» не путем стандартного правотворчества, а «через» Верховный суд РФ.

«Часто, как отмечает А.В. Корнев, в постановлениях Пленума ВС РФ содержатся положения, уточняющие и конкретизирующие предписания законодателя, предлагающие их толкование, *с очевидностью не следующее из текста закона*. Такое, *нормативное по своему характеру, толкование* может касаться положений как материального, так и процессуального права»⁴⁹¹.

«Постановления Пленума ВС РФ П.А. Гук считает «ориентиром, как для нижестоящих судебных инстанций, *так и для других органов, должностных лиц в правоприменительном процессе, поскольку они заполняют пробел недостающей статьи кодекса (закона)...*»⁴⁹². Принимая эту позицию, следует сделать вывод о том, что акты ВС РФ распространяются не только на суды, а на правоприменителя вообще, т.е. фактически на неопределенный круг лиц, что придает им статус нормативных правовых актов.

«Право высших судов издавать акты нормотворческого свойства, как полагают А.С. Даниелян и И.Н. Гелиева, – проистекает из самой сущности судебной власти и ее роли в формировании право-

⁴⁹⁰ Даниелян А.С., Гелиева И.Н. Указ. соч.

⁴⁹¹ Корнев А. В. Разъяснения высших судов по вопросам судебной практики как форма судебного правотворчества в России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 117–118.

⁴⁹² Гук П.А. Судебная политика и практика в правовой системе России // Российская юстиция. 2009. №8. С. 9–11.

вого государства и общества». Эту роль авторы видят в «сокращении разрыва между тем, что изложено в правовой норме и правоприменительной практикой»⁴⁹³.

Приведенные позиции концептуально обосновывают положение о том, что законодатель, от имени народа, разрабатывает и принимает нормы, которые существуют *в отрыве* от правоприменительной практики, которая имеет, вероятно, какие-то свои правила. На помощь законодателю приходит Верховный Суд, «сокращая» этот *отрыв*.

В 2020 г. Пленум ВС РФ принял 12 постановлений, которые содержали более 400 правовых позиций по вопросам правоприменения, а кроме того, составил и утвердил 16 Обзоров судебной практики, также включающих свыше 400 таких позиций, обеспечив, по оценке своего председателя единообразие судебной практики⁴⁹⁴.

Критерии приведенной оценки неизвестны, равно как и определение понятия, а также и статус «правовой позиции». В период своего существования Президиум ВАС РФ специально указывал в своих постановлениях на то, что данная позиция (по конкретному делу) обязательна для арбитражных судов в аналогичных делах. Это позволяло выделить из общей массы формирующие практику решения. Сегодня ВС РФ в своих постановлениях таких указаний не дает, отсюда нет ясности в путях и обязательности реализации правовых позиций ВС РФ.

Таким образом, следует признать участие судебной системы в целом и Верховного суда РФ, в частности, не только в правообразовании, но и в правотворчестве, возможно и сверх предусмотренных законом пределов.

Несколько резонансных дел о вынужденной самообороне с жертвами, заставили Президента России по итогам встречи с членами Совета по правам человека (СПЧ) рекомендовать Верховному суду РФ обобщить по этой проблематике имеющуюся судебную практику. Во исполнение поручения Президента были приняты разъяснения, содержащие принципиальные правки в принятое

⁴⁹³ Даниелян А.С., Гелиева И.Н. Указ. соч.

⁴⁹⁴ Интервью с Татьяной Андреевой [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://zakon.ru/discussion/2021/08/09/verhovnyj_sud_dolzhen_zanimatsya_ne_ispravleniem_sudebnyh_oshibok_a_vyrabotkoj_pravovyh_pozicij__int

10 лет назад постановление Пленума по самообороне⁴⁹⁵, которое сегодня применяется фактически как закон.

В этом смысле следует уточнить сложившиеся представления, изложенные в предыдущих главах нашего исследования о том, что в процессах правообразования право формируется как бы стихийно, т.е. независимо от воли законодателя. Сначала формируется объективная потребность в новом юридическом регулировании общественных отношений, которая социально-экономически детерминирована. Таким образом, как отмечает В.С. Афанасьев, правообразование объективно начинается до вмешательства государства, формируясь на базе «жизненных реалий: правил, отношений и различных поведенческих форм», которые начинают доминировать «в силу морали, удобства использования и пр.».

Переход к правотворчеству это институализация новых устоявшихся правил поведения уже в качестве правовых норм. При этом автор акцентирует внимание на том, что такого рода переход состоит «в осознании *правлящей элитой* (а *нередко* и обществом в целом) «потребности в закреплении сложившихся норм в законодательстве». Обратим внимание, что в данном случае необходимость перемен осознается «правлящей элитой», тогда как, ранее, у марксистов это был «передовой класс», а в рамках теологических теорий – Провидение, но не весь народ, хотя цитируемый выше автор признает «интересы определенных классов и социальных групп, имеющих возможность влиять на осуществление власти»⁴⁹⁶.

Примечательно выделение В.С. Афанасьевым «некоторых случаев», когда «правоустановление сразу начинается с правотворчества, минуя стадию правообразования». Здесь имеются в виду ситуации, когда новые правоотношения возникают после принятия закона (криминализация определенного деяния) или государство проявляет инициативу, вне зависимости от объективного формирования условий, как это нередко было в советской системе. В доказательство цитируемый автор приводит пример «перестройки», которая,

⁴⁹⁵ Постановление Пленума Верховного суда РФ № 19 от 27 сентября 2012 г. «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление» (в ред. постановления Пленума ВС РФ от 31 мая 2022 г. №11) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.vsrif.ru/documents/own/8306/>

⁴⁹⁶ Афанасьев А.С. Указ. соч.

по его мнению, «началась с принятия ряда новых законов» «по опыту развития западных государств», легализовавших рынок.

Сложно согласиться с тем, что «перестройка» была вызвана новыми законами. Процессы демократизации, гласности и либерализации зрели десятилетиями «застоя», формируясь под воздействием социально-экономических и политических факторов, что характерно и для других аналогичных процессов⁴⁹⁷. С. Коэн констатировал, что к середине 1980-х годов СССР представлял собой «пораженную кризисом, приходящую в упадок, систему», основанную на «застойной, неэффективной экономике, коррумпированной бюрократической элите..., циничном и недовольном обществе, стареющем некомпетентным руководством, которое не может ни изменить, ни осуществить политический курс, а только им манипулирует»⁴⁹⁸. Перестройка и её социальные преобразования не были «калькой» западного опыта, а скорее «объективно обусловлены интересами различных социальных групп и слоев»⁴⁹⁹.

Соотнося правообразование и правотворчество, обратим внимание на весьма распространённые в современной России упомянутых выше «некоторые случаи», когда «правоустановление сразу начинается с правотворчества, минуя стадию правообразования». Это практика, так называемого ситуативного регулирования, когда законы (иные акты) разрабатываются и принимаются в экспресс-режиме по конкретному, как правило, резонансному, случаю и/или острой политической (военной, эпидемической и иной) потребности. Нередко это существенно эмоционально окрашенная реакция законодателя на происшествие, либо событие, получившее широкий резонанс.

Ярким примером стало внесение 28 ноября 2019 г. в Государственную Думу ФС РФ законопроекта №848151-7 об обязательном психиатрическом освидетельствовании педагогов. Из пояснительной записки к документу следовало, что депутатов-инициаторов

⁴⁹⁷ Jha Prem Shankar The perilous road to the market: the political economy of reform in Russia, India, and China. 2002.

⁴⁹⁸ Cohen S.F. Was the Soviet system reformable? // Slavic review. Wash., 2004. Vol. 63. №3. P. 459–487.

⁴⁹⁹ Мусатов И.М. Советское общество в условиях перестройки в СССР на рубеже 1980–1990-х гг.: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. М., 2007. 180 с.

(число которых сначала быстро росло, а потом столь же быстро сокращалось, по мере прохождения проекта⁵⁰⁰) «вдохновило» не глубокое исследование общественных отношений, статистики, опросов и доктринальных изысканий, а «нарастающие угрозы, так остро обозначившиеся 7 ноября 2019 г., когда доцент СПбГУ, неоднократно проявлявший признаки психических расстройств в общении со своими студентами, жестоко расправился со своей 24-летней аспиранткой». Имелось в виду резонансное убийство с расчленением, совершенное преподавателем СПбГУ Соколовым, широко освещавшееся СМИ. Подготовка обоснования формально означало завершение глубоких процессов правообразования, так как 9 июля 2020 г. профильный комитет Думы по образованию и науке решил представить законопроект в Совет Госдумы. Таким образом, образ «кровавого доцента» подводил всех российских преподавателей к психиатрическому освидетельствованию. Не пройдя первого чтения, законопроект был отозван с рассмотрения⁵⁰¹, однако, подзаконное творчество в этом направлении продолжается⁵⁰².

Примечательно, что когда депутат В.Ф. Рашкин незаконно застрелил лося, а депутат И.В. Радькин – человека (оба осуждены),

⁵⁰⁰ Примечательна динамика. В декабре 2019 г. 12 депутатов примкнули к составу инициаторов, однако, после поступления официального отзыва на законопроект Правительства РФ они же стали быстро снимать свои фамилии.

⁵⁰¹ Законопроект №848151-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (в части установления дополнительных требований к педагогическим и научно-педагогическим работникам) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/848151-7>

⁵⁰² 1 сентября 2022 г. вступил в силу приказ Минздрава РФ от 20 мая 2022 г. №342н «Об утверждении порядка прохождения обязательного психиатрического освидетельствования работниками, осуществляющими отдельные виды деятельности, его периодичности, а также видов деятельности, при осуществлении которых проводится психиатрическое освидетельствование». Что касается законопроекта №1104125-7 «О внесении изменений в статьи 6 и 23 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» в части совершенствования психиатрического освидетельствования», то он находится в стадии второго чтения и включен в примерную программу ГД на октябрь 2022 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1104125-7>

никто не требовал введения обязательного психиатрического освидетельствования для депутатов.

Обоснования таких «случайных», как отмечает П.А. Скобликов, «документов, наполнены беспочвенными обобщениями и непродуманными выводами... Складывается впечатление, – пишет цитируемый автор, – что их инициаторы стремились оседлать волну общественного интереса, набрать политические и иные очки либо освободить себя от ответственности, продемонстрировав формальную реакцию на проблему – вот законопроект, получите», и поставить галочку. О последствиях же реализации нормативно-правовых актов они попросту не думают, совершенно их не просчитывая»⁵⁰³.

Описываемые законопроекты «по случаю» разрабатываются по трем основным направлениям: 1) как изменения и дополнения УК и УПК РФ; 2) как реакция на санкции, внешние угрозы и риски и 3) в сфере предупреждения правонарушений и преступлений.

Как правило «ситуативно-популистские законопроекты» направлены на ужесточение ответственности, наказания, введение, либо расширение имеющихся ограничений, разного рода запретов. При этом, как отмечает П.А. Скобликов, «игнорируются требования о криминологической обоснованности уголовного и иного законодательства»⁵⁰⁴.

Поддерживая озабоченность цитируемого автора⁵⁰⁵, в рамках предмета исследования настоящего параграфа неизбежно встает вопрос о природе и причинах описываемого явления, кроются ли они

⁵⁰³ Скобликов П.А. Ситуативно-популистское законотворчество как правовой и социальный феномен, его актуальные проявления и пути ограничения // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2020. №2 (57). С. 61–68.

⁵⁰⁴ Валеев М.Т. Криминологическое обоснование санкций уголовно-правовых норм Особенной части УК РФ // Уголовная юстиция. 2019. №13. С. 5–12.

⁵⁰⁵ Обстоятельный анализ оснований для такого рода законопроектов, а также свой прогноз последствий их принятия, дан цитируемым автором в работе: Скобликов П.А. Исключение ответственности по ст. 210 УК РФ для учредителей, руководителей и работников организации, зарегистрированной в качестве юридического лица: обновление законодательства, его основания и последствия // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2019. №4 (55). С. 65–73.

в правообразовании или правотворчестве? С одной стороны, резонансное событие, публикации в СМИ, дискуссии в обществе, демонстрируют наличие проблем, решение которых, возможно или вероятно, требует нового регулирования. Активность общества или его части в обсуждении проблемы свидетельствует о наличии процесса правообразования. С другой стороны, каждое ли событие, пусть и резонансное, отражает наличие новых общественных отношений и таким образом, «вписывается» в процесс правообразования?

Известно, что большинство теорий проверяется практикой. Ответ на поставленный нами вопрос также лежит в плоскости эмпирической проверки. Иначе говоря, если «ситуативно-популистский законопроект» были принят, стал законом, который активно «заработал», можно констатировать процесс правообразования перешедший в правотворчество. Если новый закон не «заработал», это может свидетельствовать как о не сформированности соответствующих общественных отношений, так и об ошибках правотворчества, дефектах юридической техники и т.п. В этом смысле соотношение правообразования и правотворчества определяется практикой правоприменения.

Приведём характерный пример сложной коллизии сопоставляемых нами в настоящем параграфе явлений. 20 июня 2019 г. на «Прямой линии» с Президентом России, её ведущий – журналист В. Зарубин обратил внимание на «просьбы от предпринимателей разобраться» с применением ст. 210 УК РФ, где установлена ответственность за организацию преступного сообщества. Журналист сослался на «очень активное использование» статьи⁵⁰⁶.

Как обычно, по итогам «Прямой линии» Президент дал протокольное поручение Администрации, Верховному суду РФ, Генеральной прокуратуре и Следственному комитету РФ до 1 августа 2019 г. «разработать и представить предложения по уточнению норм законодательства РФ, касающихся организованной преступной деятельности, в целях исключения применения этих норм в отношении преступлений в сфере экономической деятельности»⁵⁰⁷.

⁵⁰⁶ Прямая линия с Владимиром Путиным [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60795>

⁵⁰⁷ Перечень поручений по итогам Прямой линии с Владимиром Путиным [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60879>

Не дожидаясь исполнения поручения, через четыре (!) дня после Прямой линии, т.е. 24 июня 2019 г. депутат ГД ФС РФ Р. Шайхутдинов внёс законопроект о соответствующих изменениях в ст. 210 УК РФ⁵⁰⁸, направленный, судя по пояснительной записке, на улучшение «благоприятного делового, предпринимательского и инвестиционного климата», а также минимизацию рисков предпринимательской деятельности и формирование дополнительных гарантий защиты предпринимателей от необоснованного уголовного преследования.

Автор законопроекта предложил не применять ст. 210 УК РФ к лицам, совершающим т.н. экономические преступления. Таким образом исключалась повышенная уголовная ответственность за эти преступления в составе преступной организации или преступного сообщества фактически любых лиц, а не только предпринимателей.

Инициатива не имела шансов, так как депутат не представил полагающиеся отзывы Правительства РФ и Верховного Суда РФ, что стало поводом к возврату законопроекта. Всё это было оценено в профильном комитете Думы как «пиар-акция»⁵⁰⁹, с чем согласились и другие комитеты. Очевидно, что избранный в третий раз депутат – инициатор законопроекта должен был знать порядок его внесения и понимал, что он не может быть принят к рассмотрению. В то же время, «пиар-акция» привлекла активное внимание СМИ⁵¹⁰, которые широко пропагандировали дух предлагаемых депутатом корректировок УК РФ⁵¹¹. На этом фоне мнение экспертов-криминологов и специалистов уголовного права явно затерялось.

Рассматривая процессы правообразования в широком контексте, отметим, что подобная пиар-акция вполне вписывается в них,

⁵⁰⁸ Законопроект №737962-7 «О внесении изменений в статью 210 Уголовного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/737962-7>

⁵⁰⁹ Законопроект о послаблениях для бизнеса в УК возвращён автору [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://tass.ru/ekonomika/6593430>

⁵¹⁰ Озерова М. В Думе решили внести поправки в не понравившуюся Путину статью // Московский комсомолец. 2020. 24 июня;

⁵¹¹ В Госдуме внесли законопроект о выводе бизнеса из-под статьи 210 УК РФ // Известия. 2020. 24 июня; Рубникович О. Предпринимателей выводят из оргпреступности. Статью 210 УК РФ предложено не применять по экономическим преступлениям // Коммерсантъ. 2019. 25 июня.

так как представляет собой одну из форм привлечения внимания к определенной персоне, но через определенную, акцентируемую общественно значимую проблему. В рассматриваемом случае депутат привлек внимание не только к себе, на что обратили внимание его коллеги, но и внимание СМИ, а значит и общества к проблеме, стимулируя таким образом процессы правообразования. В данном случае правотворческая инициатива была направлена не на свою прямую цель – разработку и принятие правового акта, а на процессы правообразования, которые впоследствии способны привести к реализации цели правотворчества. Примечательно, что это был «конкурентный» процесс, имея в виду поручение Президента, реализация которого также предполагала корректировку законодательства.

Здесь важно оценить степень адекватности и полезности принимаемых действий. «В целом при решении вопроса о необходимости принятия того или иного нормативного акта, как полагает В.С. Афанасьев, можно использовать золотое правило медицины - «не навреди». Этого, как представляется, недостаточно, так как закон должен все же активно регулировать, а не быть «как минимум» нейтральным.

Особое внимание, обращенное нами на работу В.С. Афанасьева, обусловлено тем, что в ней в концентрированном виде выражен доминирующий в литературе традиционный интегративный подход, поддерживаемый или развитый и другими авторами. Так, Л.Т. Назаркулова понимает под правотворчеством «планово-рациональную часть правообразования», констатируя, что первое это часть второго, «основывающаяся на научном и профессиональном правосознании»⁵¹².

Схожей позиции придерживается Т.В. Касаева, выстраивая конструкцию, где правотворчество – составная часть правообразования, а правоустановление – часть правотворчества в виде процесса принятия нормативно-правового акта.

Базовое понятие «правообразования» автор трактует также классически как «естественно-исторический процесс формирования права», в процессе которого идут «анализ и оценка сформиро-

⁵¹² Назаркулова Л.Т. Указ. соч.

вавшейся правовой действительности, выработка взглядов и концепций об актуальности и перспективах правового регулирования, включая сюда разработку и принятие нормативных предписаний». Процесс правотворчества цитируемый автор рассматривает как процесс формирования права.

Отсюда следует традиционный вывод о том, что правотворчество – это финальный этап правообразования. Предварительный этап правотворчества, как мы указывали в главах 1 и 2, включает определение потребности в новом правовом регулировании, исследование факторов, влияющих на конечное решение.

В данном случае процесс образования права рассматривается с доминирующих в специальной литературе позиций. Сначала формируется общественное отношение, которое требует позитивного правового регулирования, затем это осознают «правотворцы», генерируя правовую идею, а затем, на её основе и правовое предписание.

Понятие «правообразование» Т.В. Касаева связывает с категорией «источники права», перечисляя в их составе материальные, идеологические, религиозные и др.⁵¹³.

Развивая рассматриваемый традиционный подход Л.Т. Назаркулова указывает на дихотомию правообразования и правотворчества, где первое принимается за «объективный, стихийный, спонтанный процесс формирования права в обществе, не зависящий от воли и желания отдельных людей, но обусловленный социальными потребностями, уровнем развития общества», тогда как второе – как «исключительно субъективный, организованный, целенаправленный процесс», результаты которого «обусловлены правосознанием правотворца». Углубляя содержание этих процессов с позиции «современных достижений методологии науки» (не конкретизируя их), цитируемый автор видит «значительный потенциал» в «синергетическом подходе»⁵¹⁴.

⁵¹³ Касаева Т.В. Правотворчество и правообразование // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. №2. С. 207–208.

⁵¹⁴ Синергия понимается цитируемым автором предельно обобщено, как «научное знание о саморазвивающихся системах, динамике нелинейных систем». Ссылка, при том делается на не вполне современное состояние соответствующей науки. См.: Каган М.С. Синергетическая парадигма – диалектика общего и особенного в методологии познания разных сфер

Поясняя эффект синергетики в части соотношения «естественного», т.е. эволюционного и «искусственного», В.С. Степин⁵¹⁵ отказывается от их полного противопоставления, указывая на вариативность состояний системы, когда субъект становится «соучастником» естественного процесса эволюции.

Правообразование таким образом представляется «сложным, многоплановым, разноуровневым, саморазвивающимся и системным феноменом», рассматриваемым как «соразвитие (коэволюция) естественносциального (спонтанного) начала и государственного – «искусственного, субъективного, сознательного начала». В результате их синергии формируются, а затем и создаются нормы права. При этом объективное начало «вливают» в действующую систему права «поток» естественных правовых идей, новых моделей и стандартов правового поведения, тогда как «искусственное» или субъективное начало законодателя-правотворца «направляет стихию правовой жизни в определенное [отвечающее интересам личности, общества и государства] русло»⁵¹⁶.

Стоит возразить автору, полагающему, что в рамках первого «естественно-социального (спонтанного) начала правовые новации формируются под непосредственным воздействием обыденного правосознания». Вряд ли следует вести речь о «спонтанной» выработке именно «правовых новаций». На этом этапе складываются новые общественные отношения и формируются соответствующие им правила поведения. При этом о *необходимости* «правовых новаций» общество задумывается далеко не всегда, потребность в них должна быть выявлена, осознана и обоснована. Кроме того, мало вероятно, чтобы «*обыденное правосознание*» было способно генерировать «новации».

В то же время, основу «искусственного, субъективного начала» цитируемый автор видит, «прежде всего, на научно-теоретическом и профессионально-юридическом правосознании», на что также следует возразить, так как такое сознание в определенном смысле

бытия // Синергетическая парадигма. Нелинейное мышление в науке и искусстве. М, 2002. С. 28–49.

⁵¹⁵ Степин В.С. Саморазвивающиеся системы и постнеклассическая рациональность // Вопросы философии. 2003. № 8. С. 5–17.

⁵¹⁶ Трофимов В.В. Правообразование в современном обществе: теоретико-методологический аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2011. С. 24–25.

статично, консервативно, далеко не всегда отражает текущее и перспективное состояние общественных отношений и права и потому также не всегда может быть базой для выработки новаций⁵¹⁷. Кроме того, именно профессиональное правосознание часто подвержено деформациям, которые, как обосновано отмечает Т.В. Юлдашева, «являются естественным процессом, полностью исключить (предупредить, подавить) который нельзя»⁵¹⁸. Имея в виду социальную обусловленность негативного развития профессионального правосознания, автор вполне обоснованно цитирует известную формулу В.И. Ленина о том, что «жить в обществе и быть свободным от общества нельзя». Каждый российский юрист сегодня зависим от институциональной среды, в которой значительное место занимают неформальные нормы и правила поведения. В приведенной цитате В.И. Ленин в своё время имел в виду «замаскированную (или лицемерно маскируемую) зависимость от денежного мешка, от подкупа, от содержания...»⁵¹⁹, что, принимая во внимание высокие коррупционные риски юридической деятельности, сохраняет актуальность и сегодня.

Дифференцируя правообразование и правотворчество по критерию организации, Л.Т. Назаркулова, оценивает второе (считая его частью правообразования) как имеющее «планово-рациональное начало», что следует подвергнуть сомнению. Правотворец далеко не всегда рационален и планомерен. Это хорошо видно на примере «захлестнувшей» Россию так называемой законодатель-

⁵¹⁷ Мы критически подходим к универсализации и определенной переоценке профессионального правового сознания и правового сознания в целом, «всеохватывающий характер» которого, по оценке Т.И. Демченко, «определяет его особое место и роль в юридической науке и практике, позволяя утверждать, что все проблемы государственно-правовой жизни – это проблемы правового сознания, имеющего непреходящую теоретическую и практическую значимость» // Демченко Т.И. Правовое сознание в древнерусской и российской государственно-правовой жизни: дис. ... д-ра юрид. 12.00.01. Ставрополь, 2011. 426 с.

⁵¹⁸ Юлдашева Т.В. Профессиональное (юридическое) правосознание и его деформации: теоретико-понятийный аспект // Проблемы экономики и юридической практики. 2012. №3. С. 42–46.

⁵¹⁹ Ленин В.И. Партийная организация и партийная литература // Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 12. С. 101.

ной инфляции, которую также иногда именуют «чрезмерным законотворчеством»⁵²⁰, которое никак не соотносится ни с «рациональностью», ни тем более «планомерностью».

Критика «проблем законотворчества», т.е. качества принимаемых законов, как и качества работы законодателя широка и разнообразна, в части «низкого качества законопроектной работы», незнания или игнорирования законодателем «процессов, протекающих в обществе»⁵²¹; чрезмерного правотворчества⁵²²; не связанности законопроектов с интересами и стремлениями населения, разработка законопроектов, которые не соответствуют объективным потребностям личности, общества и государства⁵²³; слабой юридической техники⁵²⁴. Этот список можно существенно расширить.

Правотворчество ориентировано не только на разработку и принятие определенного правового акта, но и на обеспечение его качества, что особенно касается законодательства. Под качеством в данном случае принято понимать «совокупность существенных свойств, определяющих способность и пригодность закона реально удовлетворять общественные потребности и частные интересы в соответствии с целями развития общества»⁵²⁵. «Качественным» признается реально работающий, применяемый закон, реализуемый в правопослушном поведении граждан и правоприменении.

⁵²⁰ Винокуров В.А. Проблемы чрезмерного законотворчества в современной России // Вестник Костромского государственного университета. 2021. Т. 27. №4. С. 174–180.

⁵²¹ Сехин И.В. Принцип своевременности правотворчества: проблемы реализации // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. №2. С. 26–35.

⁵²² Бордакова А.Г., Киямова А.Р. Правотворчество проблемы реализации принципа современности // StudNet. 2021. Т. 4. №4.

⁵²³ Станкин А.Н., Пяткин В.Н. Федеральный законотворческий процесс: анализ отдельных проблем и поиск путей совершенствования // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2020. №2 (41). С. 52–59.

⁵²⁴ Напалкова И.Г. Лингво-юридические аспекты современного законотворчества // Вестник Юридического факультета Южного федерального университета. 2020. Т. 7. №2. С. 36–40.

⁵²⁵ Примак Т.К. Совершенствование законодательства как средство обеспечения законности (по материалам деятельности органов внутренних дел): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 1998.

Закон пусть точно соответствующий современным правовым идеям, но на практике не реализуемый, не может признаваться качественным.

Перед наукой здесь встает целая совокупность вопросов. В своё время А. Нашиц подчеркивал, что «правотворчество более, чем какая-либо другая форма практической правовой деятельности, связано с наукой»⁵²⁶, что не вполне соответствовало действительности, так как советский законодатель нередко реализовывал политические и идеологические установки, выполняя задания «руководящей и направляющей силы», пытаясь моделировать общественные отношения, которых в реальности не было.

В современной России, в условиях политического плюрализма и отсутствия (по Конституции) официальной обязательно идеологии, наука не гарантирует качества законодательства, даже если она и привлекается к его разработке.

Качество закона, как таковое не однозначно, а имеет две стороны: содержательную – социальную, а также юридическую (формальную). Первая сторона включает свойства, обеспечивающие реальное и позитивное воздействие на развивающиеся общественные отношения.

Соотнося объективное, спонтанное и субъективное, сознательное начала в правотворчестве В.В. Трофимов дифференцирует базовые типы правообразования, понимая под ним «степень осознания формирования правил правового поведения в обществе».

В начале уровень такого осознания мала, соответственно идеи и представления о будущих нормах права вырабатываются естественно, отражая принятые модели поведения. Далее наступает очередь сложного, требующего особой организации интеллектуального процесса конструирования права. Здесь на первый план выходит рациональное начало.

В идеальной модели субъект правотворчества стремится объективно осмыслить и выразить в правовой идее и схеме регулирования, а затем сформировать модели уже сложившихся правил правового поведения, которые следует формализовать в текстах нор-

⁵²⁶ Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М., 1974. С. 16.

мативных актов. Также правотворец может принять и иные правовые решения, направленные на регулирование новых общественных отношений⁵²⁷.

В.В. Трофимов систематизировал «планмерно-рациональный путь формирования права», разделив его на пять базовых этапов: формирование новых правообразующих закономерностей, а затем – юридически значимых социальных интересов, формулировку правовых идей. После этого следуют юридизация права, т.е. правотворчество и его социализация, т.е. применение⁵²⁸.

Формулируя «критерий эффективности правотворчества», Л.Т. Назаркулова на самом деле выделяет базовое требование к законодателю, который должен разрабатывать нормы права «не произвольно, а реально отражать социальные правообразующие факторы, соответствующие правовые интересы и правовые идеи». Исходя из этого цитируемый автор не рассматривает правовую норму «исключительно как продукт правотворческой воли», а в большей степени – как «одновременно результат естественно-исторического развития общества, и творение разума и воли законодателя человека»⁵²⁹. Ничего нового в данном подходе нет, а требование к законодателю представляется правильным и очевидным. Другое дело, что оно нигде не закреплено и формально, свободный от императивного мандата законодатель, не обязан ему следовать.

Указанная свобода в определенной мере и порождает другую сторону (грань) анализируемого явления, когда *правотворчество* в большей степени уходит именно в свободное творчество, отражая лишь талант (при его наличии) и креативный замысел творца, а не реальные общественные отношения и потребности.

В этом смысле обратим внимание на сентенцию О.М. Калининой, которая полагает, что взвешенные и обоснованные правотворческие решения – есть «основополагающая задача современного

⁵²⁷ Трофимов В.В. Указ. соч. С. 25–26.

⁵²⁸ Там же. С. 17.

⁵²⁹ Назаркулова Л.Т. К вопросу о соотношении правообразования и правотворчества // Инновационная наука. 2015. №10–2. С. 172–175.

законодателя, *от воли которого зависят качество уголовного закона и эффективность правоприменительной практики*⁵³⁰ (выделено нами – М.Р.). Сложно согласиться с тем, что от воли законодателя зависело бы качество правоприменения, которое подчиняется совершенно другим акторам и воздействиям.

Обратим внимание на суждения Ю.В. Анохина, который отмечая исследовательскую активность в вопросах соотношения правообразования и правотворчества, констатирует и отсутствие их «полномасштабного решения», ссылаясь на Н.П. Колдаеву, которая (в 2000 г.) определила позицию тогдашней науки, которая «по существу..., еще только приближается к ней: не определены ее границы, и даже очертания самого объекта исследования представляются нечеткими»⁵³¹. Полагая некорректным в 2022 г. приводить оценку состояния науки 2000 года, отметим, что ситуация с тех пор кардинально изменилась. По рассматриваемым нами проблемам сложилось преобладающее, теперь уже традиционное интегративное понимание, которое, в то же время не исключает дискуссии нескольких устоявшихся позиций.

В то же время, обратим внимание на другую, пусть и неявно выраженную мысль Ю.В. Анохина, который рассуждая о соотношении категорий «законотворчество», «нормотворчество» и «правотворчество», критикует тех, кто считает их нетождественными, в частности Н.П. Алешкова и В.А. Томина⁵³², считая такое разграничение основанным лишь на «теоретических умозаключениях и не имеющим практического воплощения». Цитируемый автор считает

⁵³⁰ Калинина О.М. Мертвые» нормы главы 26 Уголовного кодекса Российской Федерации // Сибирское юридическое обозрение. 2018. Вып. 15. №1. С. 45–48.

⁵³¹ Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: круглый стол журнала «Государство и право» // Государство и право. 2000. №3. С. 30.

⁵³² Алешкова Н.П. Современное понятие муниципального правотворчества // Административное и муниципальное право. 2009. №5. С. 14; Томина В.А. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: учеб. пособие. СПб., 2017.

их тождественными⁵³³, но нас интересует не это, а сама постановка вопроса о «практическом воплощении», т.е. о том, не является ли вообще вся дискуссия схоластикой? Вопрос не праздный, так как рассматриваемые нами понятия и их соотношения не закреплены и вряд ли в ближайшее время будут закреплены в законодательстве, т.е. практический смысл дискуссий, обсуждений и научного анализа не очевиден, а схоластический «привкус» дискуссий ощущается все более явно.

Как обоснованно указывает Л.И. Глухарева «схоластика ориентирует юристов на вычитывание ответов на все вопросы из авторитетных текстов (действующего законодательства), при этом рассуждения требуют сопровождения цитатами из работ профессионалов, досконального изучения анализируемой ситуации, скрупулезного рассмотрения всех возможных вариантов решения и неприятия недогматических связей»⁵³⁴.

Рассматриваемые нами точки зрения и дискуссии о соотношении правообразования, правотворчества и других смежных понятий, идут с применением догматического метода, с эксплуатацией (нередко чрезмерной) филологических средств. В большинстве из таких обсуждений превалирующая догматика «оперирует категориями семантики о многозначности слов, семиотики о символических и ситуативно-контекстуальных значениях текста, приспособливает дискурс к своей языковой терминологии»⁵³⁵. В литературе о правообразовании и правотворчестве явно доминирует тип рассуждающего, словесно-дискурсивного познания, отправной точкой которого остается анализ и реконструкция определений рассматриваемых понятий.

К догматике авторов заставляют обращаться многие причины. «Догматический метод, как обоснованно отмечает Л.Н. Глухарева, в современном правотворчестве, правоприменении и интерпрета-

⁵³³ Анохин Ю.В. Правообразование и правотворчество в теоретико-правовой науке // Научный вестник Омской академии МВД России. 2022. Вып. 28. №1 (84). С. 33–38.

⁵³⁴ Глухарева Л.И. Схоластическая диалектика: исторические корни догматического метода // Теория и практика общественного развития. 2020. №2 (144). С. 52–56.

⁵³⁵ Там же.

ции используется не изолированно, а как компонент сложносоставной методологии диалектически связанных социологических, естественно-правовых, исторических, психологических и иных способов и средств обработки правового материала»⁵³⁶. В нашем же случае, догматика нередко доминирует в своем чистом виде, когда возможно актуальное определение понятия отрывается от практической необходимости и превращается в словесно-схоластическую эквилибристику.

Эту ситуацию удивительно точно в 2010 г. описал проф. Е.А. Суханов в своей широко известной вводной лекции к курсу гражданского права. Состояние современной юридической науки (вполне применимое к рассматриваемому нами контексту) лектор оценил, так, что «никакая не наука, это словоблудие, в котором только слова меняй и добавляй и получатся новые отрасли права... Это, конечно, безобразия, но сейчас оно господствует». Е.А. Суханов отметил и складывание новых «научных школ», адепты которых «будут искренне верить, что так оно все и должно быть, что это словоблудие и есть наука». «Наша наука, отметил лектор, к сожалению, в последние годы мало чем стала отличаться от филологической, потому что сводится она к поиску терминов, к уточнению формулировки. Но мы не филологи, мы юристы»⁵³⁷. Указанные явления, филологический разбор в полной мере характерны для «научного» анализа правообразования и правотворчества. Так, в одной из диссертаций в качестве «научной новизны» дано «авторское» определение дефиниции «муниципальное правотворчество», состоящее из 156(!) слов одним предложением⁵³⁸. Теоретический и практический смысл такого рода разработок, автором диссертации никак не пояснен. К сожалению, такого рода практика, отмеченная Е.А. Сухановым до сих пор характерна для большинства работ. Ни в одном из исследованных нами источников нет внятного обоснования, зачем предпринимается такого рода анализ, а также даются или «уточняются» «авторские» определения.

⁵³⁶ Глухарева Л.Н. Указ. соч.

⁵³⁷ Стенограмма вводной лекции для слушателей Российской школы частного права (проф. Е.А. Суханов, 4 октября 2010 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://pandia.ru/text/77/433/26006.php>

⁵³⁸ Каминская Е. А. Муниципальное правотворчество в механизме правообразования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. Белгород, 2013. С. 7.

В полной мере это касается центральной проблемы рассматриваемой нами темы, того на что в конечном счёте ориентированы и правообразование и правотворчество – обеспечения качества законодательства, а также, как на это указывают многие авторы, его эффективности.

Широко распространенное и применяемое в доктринальных изысканиях понятие «качество закона» В. С. Афанасьев трактует как «соответствие основным направлениям развития общества», т.е. «целям, закрепленным в Конституции РФ», т.е. «формированию демократического, правового и социального государства, достижению обеспечения полной гарантии реализации прав, а также «общей направленности развития правовой системы». К критериям качества (у автора – «системности») закона, о других актах речь не идёт, отнесены «согласованность предписаний, входящих в его содержание», а также взаимодействие с иными законами и нормативными актами и отсутствие пробелов и «погрешностей».

В контексте анализа процессов правообразования и правотворчества В.С. Афанасьев указывает на такой трудно измеримый аспект качества закона как «соответствие содержания реальным условиям жизни и общественным отношениям». Соответственно, когда «закон не обусловлен существующей действительностью, а отторгается обществом», он не работает. Отсюда цитируемый автор выводит последовательность процессов, сначала, «в большинстве случаев», правообразование, а затем уже правотворческий процесс, в рамках которого «законодатель берет за основу уже сложившиеся в обществе правила». Также качество закона, рассматриваемое в ракурсе возможности его исполнения, обусловлено его обеспеченностью ресурсами.

Что касается «эффективности», которое признается «важным назначением правотворчества», то широкое применение в юридическом дискурсе этого экономического понятия, как мы уже неоднократно отмечали выше, в большей части случаев представляется сомнительным, прежде всего ввиду невозможности сколько-нибудь точной оценки.

Так, Ю.В. Анохин указывает на то, что целью правотворчества является «создание эффективной системы правового регулирования общественных отношений», выделяя «два уровня эффективности правотворчества». К первому цитируемый автор относит «юри-

дическую эффективность» в виде «соответствия поведения адресатов правовых норм с требуемым поведением, указанным в норме», а ко второй – «социальную эффективность», «смысл» которой автор видит в наличии «эталона оценки права» – «не самого правомерного поведения его адресатов, а более отдаленной социальной цели, находящейся вне непосредственной сферы правового регулирования»⁵³⁹. Ориентация на «отдаленные цели» продемонстрировала свою несостоятельность теории «научного коммунизма», а что касается критериев и/или методик оценок «социальной эффективности», то автор их не приводит, что не позволяет вычислить искомый показатель.

Таким образом, корректнее употреблять более простой термин «результативность», определяемый по правоприменительной статистике, работает норма или нет. Правообразование на это показатель не влияет, тогда как правотворчество, в значительной мере. При этом оно должно осуществляться в соответствии с базовыми принципами.

В.С. Афанасьев обращает внимание на «гуманизм закона, его соответствие принципу демократизма, требованиям социальной справедливости», что автор понимает в русле советского лозунга: «все на благо человека», предполагая «соответствие интересам и потребностям населения страны» или его «основной массы», признавая, хотя и без примеров, очевидность того, что «у нас далеко не все законы отвечают интересам (прежде всего социально-экономическим) основной массы населения»⁵⁴⁰. В данном случае, перед законом ставятся комплексные социально-политические цели в виде «максимального» «учета интересов меньшинства...», средства «примирения социальных, классовых и национальных противоречий». Ставя такого рода максималистские задачи, цитируемый автор не приводит каких-либо примеров такого рода действия законов.

Так, в соответствии со ст. 2 ГК РФ предпринимательской считается «самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли...». Предприниматель обязан лишь зарегистрироваться «в этом качестве в

⁵³⁹ Анохин Ю.В. Правообразование и правотворчество в теоретико-правовой науке // Научный вестник Омской академии МВД России. 2022. Вып. 28. №1 (84). С. 33–38.

⁵⁴⁰ В данном случае цитируемый автор исходит из того, что «значительная его часть находится по благосостоянию за чертой бедности»

установленном законом порядке», иных обязательств перед обществом, они не несут. Социальная ответственность бизнеса, ESG повестка и многое другое законом не предусмотрены. В этом смысле интересы, а точнее единственный и главный интерес – извлечение прибыли учтён, тогда как остальные, включая внешние эффекты этой деятельности, опущены⁵⁴¹. Такого рода ультрарыночный подход вряд ли соответствует идеалам социального государства.

С точки зрения юридической техники В.С. Афанасьев выделяет основное требование к закону: «минимум общих положений (деклараций, описаний, пожеланий и т.п.)», наличие которых автор считает «одной из причин бездействия законов». В данном случае речь идёт о конкретности содержания правового акта.

Таким образом, вопрос о соотношении правообразования и правотворчества достался российской теории права от советского периода. В последние два десятилетия он не был предметом масштабных дискуссий, фиксации в документах стратегического планирования и выражения позиций высших судов, но все же ставится регулярно в специальной литературе. Её изучение позволило нам выявить две выработанные основные доктринальные позиции. Сторонники первой, явно доминирующей, традиционной, преобладавшей и в советский период, полагают, что правотворчество есть ни что иное как составная, завершающая часть более широкого, глубокого, вневременного не регламентируемого процесса правообразования. Сторонники второй позиции исходят из того, что это разные стадии и процессы, которые не следует рассматривать в

⁵⁴¹ Имеются в виду экстерналии (внешние эффекты), в соответствии с современными интерпретациями концепции Г. Пигу, это издержки, либо выгоды, распространяющиеся на экономических и/или социальных агентов, которые не участвуют в данном бизнесе (сделке), не несут прямых затрат, но пользуются результатами, которые получили другие (бизнес, участники конкретной сделки). Наряду с выгодами, на таких внешних агентов приходится и значительные потери, происходящие от деятельности бизнеса (сторон определенной сделки), т.е. внешние эффекты относятся на положительные и отрицательные, к числу которых принято относить загрязнение окружающей среды, социальное неравенство и пр. // *Полюбина И.Б. Внешние эффекты и устойчивое развитие экономики: теоретический аспект // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2005. №2. С. 25-27.* В социально ориентированной рыночной экономике правовое регулирование выстроено так, чтобы минимизировать негативные экстерналии и максимизировать позитивные.

прямой последовательности. Есть и небольшая часть авторов, которые не отрицая сами рассматриваемые явления, называют их по-другому, описывая их же, но под другими названиями. Последняя позиция имеет наиболее слабую аргументацию, предлагаемые «новые» и «авторские» понятия на деле в основном представляют собой филолого-схоластические конструкции, не имеющие теоретического, а тем более практического значения. В этом смысле следует отметить имеющую место в литературе разность и даже «вольность» в употреблении и применении общих понятий, не имеющих точного значения. Это касается «качества» и «эффективности» законодательства, его «совершенствования» и т.п. Мы объясним это не только разностью в подходах, но и определенным снижением «дисциплины» в плане строгости научности дискурса, когда авторы, особенно рассматривая общественно значимые темы и приводя примеры резонансных дел, сами того не желая, переходят к публицистике, которая не требует научной строгости терминов⁵⁴².

Сторонники всех указанных подходов имеют и точки соприкосновения, сходясь в том, что задачи исследуемых ими процессов, как бы они не назывались, стоят в плоскости конституционно закрепленных положений обеспечения функционирования социального правового государства, надлежащего качества законодательства.

Слабым местом большинства всех перечисленных направлений исследований является неубедительная аргументация или её отсутствие в пользу теоретической и/или практической значимости изучения вопроса. Иначе говоря, практически никто не ставит вопрос о том, в чём состоит теоретическая и особенно практическая потребность в разрешении исследовательской задачи определения соотношения правообразования и правотворчества? Что будет, если этот вопрос будет «решен» и как это «решение» практически реализовать? Если такие предложения и есть, то они сводятся к весьма неуверенным посылам о принятии некоего «закона о правотворчестве», проект которого, даже в концептуальной части, пока никем не предложен.

⁵⁴² Это явление мы также объясняем «публикационной инфляцией», вызванной ничем не обоснованными требованиями к научным работникам и преподавателям публиковать огромное количество статей, вне зависимости от наличия реальных исследований и их результатов.

Отсутствие четкого ориентира уводит авторов от сути проблемы в сферу «филологических» изысканий, поиска и/ или конструирования «точных» и «авторских» определений, что, как мы полагаем, мало что дает как науке, так и действующей системе права.

Исходя из этого, существенно реже в современной литературе ставятся практически важные вопросы, такие, например, как природа и причины законодательной (нормативной) «инфляции», принятия «мертвых» норм, ситуативного и регулирования (законотворчества)⁵⁴³ и т.п. Очень важно выявить на каком из рассматриваемых этапов зарождается дефект правового акта и как его предупредить.

В рамках традиционной и преобладающей сегодня интегративно-последовательной концепции, не всякое правообразование переходит или завершается правотворчеством, а лишь отвечающее фактически сложившимся общественным отношениям, признанным ценностям и конституционно закрепленным положениям.

Сторонники интегративного подхода выводят правотворчество из правообразования в котором, по умолчанию, участвует абстрактное общество (государства в целом, региона, муниципального образования), тогда как на практике это бывает крайне редко. В новом регулировании или совершенствовании действующего регулирования, как правило, заинтересованы лишь определенные заинтересованные социальные группы, тогда как остальная часть общества может не проявлять активность или вообще быть инертной, т.е. не участвовать в процессе правообразования.

В этом смысле традиционный и преобладающий интегративный подход, будучи адекватен текущему состоянию теории права, на наш взгляд, все же нуждается в развитии и конкретизации своих основных положений.

⁵⁴³ Дефиниция относительно недавно стала использоваться в специальной литературе применительно к правотворчеству, ранее применялась в основном к описанию методов и процессов так называемого ручного управления. См.: Скобликов П.А. Ситуативно-популистское законотворчество как правовой и социальный феномен, его актуальные проявления и пути ограничения // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2020. №2 (57). С. 61–68.

Заключение

В настоящее время наука о создании законов продолжает развиваться в соответствие как с российскими, так и с мировыми тенденциями. Каждый год появляется большое количество публикаций, рассматривающих феномен правотворчества как в отдельности, так и вместе со связанными с ним категориями, такими, как правообразование, нормотворчество и др.

В тоже время, необходимо подчеркнуть, что нет работ, которых был бы применен комплексный подход, пусть даже за его основу выбран был бы один из утвердившихся в науке подходов.

Именно при помощи комплексного подхода в нашей работе был исследован феномен правотворчества, это дало возможность исследовать правотворчество во всех его многообразных связях и отношениях, в том числе, и в таком важном как для науки, так и юридической практики, как в соотношении его с правообразованием.

В публикациях при этом дается очень много определений понятия правотворчества, при этом все работы авторов можно разделить условно на три группы: в одних работах дается определение в узком смысле, только как процесса создания (или стадии создания норм права), в других, напротив дается широкое определение, включающее в свой состав и предправотворческую стадию частично, либо почти полностью, в третьих работах, в противоположность двум первым группам, наблюдается отказ от употребления термина «правотворчество» и замена его, как кажется авторам, эквивалентными, вроде «законотворчество», «нормотворчество», «нормография» или даже «правосозидание». Кроме того, наблюдается и терминологическая путаница, когда одному и тому же термину разными авторами придается одно им то же значение, либо, наоборот, когда разными терминами обозначается одно и то же понятие.

В целом, представленные в юридической науке подходы понимания правотворчества, в том числе в его связи с правообразованием, как в узком, так и в широком смысле не достигли, пока, к сожалению, своей цели. За пределами разработанных научных концепций остаются реально существующие правотворческие действия по регулированию общественных отношений на этапах, следующих после этапа «правотворчества» в его традиционном понимании (а по нашей концепции – после юридизации проектов норм

права). При этом порождаются проблемы при реализации правовых норм, появляются пробелы при проведении правового мониторинга с целью выявления потребности в планировании и дальнейшем прогнозировании правотворческой деятельности. В юридической литературе, очень странно, но вообще не выделяется этап совершенствования всей правовой системы с целью повышения её регулятивной способности.

Изложенные недостатки ведут к незавершенности правового регулирования, пробелам в праве, коллизионности правовых норм.

В науке пока только формируется представление о правотворчестве, как едином способе регулирования общественных отношений с момента возникновения потребности в их нормативном закреплении и до момента их отмирания, либо утраты ими такой потребности. А между тем такое теоретическое знание могло бы не только устранить указанный недостаток, но и способствовать совершенствованию всей правовой системы России. Достичь появления такого знания можно только на основе комплексного диалектического подхода.

Такое запутанное положение вещей, как видится происходит из-за сложности понятия правотворчества, которое невозможно рассматривать с позиций лишь какого-либо одного подхода. В нашей работе за основу был взят нормативный подход, как наиболее часто применяемый в юридической науке современности, при этом анализ проводится также и с позиций полностью противоположного ему подхода социологии права, рассматривающих юридические явления как отражения глубинных процессов в обществе, на даже на уровне индивида. Такое сочетание двух противоположных подходов позволило нам в полной мере раскрыть возможности общенаучного диалектического метода, основанного на анализе единства и борьбы противоположностей в изучаемом явлении, накоплении и переходе количественных переменных в новое качество, с появлением отрицания прошлого состояния правового явления. Именно общенаучный диалектический метод, как гармоничное сочетание двух единых в своей противоположности подходов способен дать комплексную оценку того сложного юридического феномена, которым является правотворчество.

Рассмотрение правотворчества с позиций только социологии права, при котором правотворчество понимается как завершающая

стадия правообразования – это преобладающая тенденция в современной юридической науке. При этом правотворчество рассматривается через призму правообразовательных процессов. Главный недостаток такого подхода, как было описано в работе, заключается в том, что он только показывает место правотворчества, но не дает его определения.

Сам вопрос о соотношении правообразования и правотворчества достался российской теории права от советского периода. И хотя в последние десятилетия он и не был предметом масштабных дискуссий, не получил фиксации в различного рода документах стратегического планирования и не был выражен в позициях Верховного Сада РФ, но все же в специальной юридической литературе ставился регулярно.

Сами же правообразовательные процессы, как показано в работе, являются довольно зыбким фундаментом, чтобы строить правотворчество, исходя из динамики и закономерностей действия их внутренних, называемых в науке, правообразующих факторов. Особенно это актуально для России, как в историческом, так и нынешнем плане. Как описано в работе, это в основном, из-за четырех причин, две из которых специфичных для России. Во-первых, как показано в работе, есть процессы правообразования плодотворные «заряженные», оканчивающиеся созданием нормы права, а есть «холостые», при которых нарождающаяся социальная норма либо не доходит до своей институционализации в нормах позитивного права, либо находит регулирование в иных социальных нормах (обычая, морали, традиции и т.п.). Во-вторых, государство с позиции нормативного позитивного регулировщика будет нуждаться в переводе на нормативный порядок функционирования отнюдь не любых правообразовательных процессов (см в работе пример с послаблением уплаты налогов и специфическими отношениями в криминальных кругах). В-третьих, и это актуально для современной России, юридизации подвергаются не результаты правообразовательных процессов, а сиюминутные потребности и вызовы, что требует нормативного позитивно-правового регулятора, то есть применения нормативного подхода. Он необходим для планирования (которое подчиняется только нормативным регуляторам), хотя бы минимального, которое позволяло хотя бы не корректировать потом до бесконечности созданные таким образом нормы права. В

четвертых, в России прошлых веков с её этатистской моделью построения социума либо подвергались юридизации результаты волеизъявления её правителей, имеющих весьма отдаленное основание в факторах правообразования (либо вовсе вне связи со всякими правообразовательными процессами), либо факторы правообразования «вызрели» снизу, но сам процесс правообразования шел «сверху – вниз» (как в случае с отменой крепостного права). Выходит, что в условиях России даже рассматривая правотворчество и правообразование с позиций социологии права, необходим нормативный подход.

Тем не менее, применение только лишь его также не способно адекватно отобразить всю полноту правотворчества. Этому также есть несколько причин. Во-первых, при данном подходе, основанном на юридическом позитивизме Остина, положительным объявляется не только закон, но и любой юридический термин. А это значит, что правотворчество анализируется с точки зрения термина. Это фокусирует внимание на самом процессе создания правовых норм, что объявляется главной целью. Правотворчество опять объявляется завершающей стадией процесса правообразования, как будто после этой стадии больше ничего не происходит, ни правовой мониторинг, ни коррекция норм права (причем в России данный процесс часто продолжается бесконечно, см в работе поправки в Налоговый и Уголовный кодекс РФ), ни отмена норм права (при нормативной позиции это трудно признать актом правотворчества). Сами общественные отношения, урегулированные нормой права в результате «завершающего» акта правотворчества, тоже продолжают развиваться, часто требуя корректировки в ту или иную сторону. Только диалектическое сочетание социологического подхода с нормативным, примененное в нашей работе, позволило проанализировать нормативный по своему содержанию термин правотворчество с позиции не термина, а функций, которое оно выполняет. Нами выделено три основные функции:

1. Регулятивная – регулирование общественных отношений путем перевода их на нормативный порядок функционирования в соответствие с их потребностями от момента зарождения до момента отмирания.

2. Нормотворческая – создание, коррекция, изменение и отмена норм права. Эта функция – лишь средство для достижения правопорядка, а не главная цель.

3. Охранительная – охрана общественных отношений, развивающихся в нужную для государства, общества и индивида сторону.

Также ошибочность представления авторами правотворчества как завершающей стадии правообразования проистекает из того, что данный подход не основан на уникальном критерии. Заключительный этап правообразования, как было показано в исследовании, является не чем иным, как процессом придания проекту нормы права юридической силы. Такое отождествление правотворчества как важнейшего регулятора общественных отношений с процессуальной формой его осуществления некорректно, поскольку вызывает логическую подмену понятий. Это искажает назначение правового института правотворчества, лишает его научной базы.

Применение только лишь нормативного подхода не позволяет адекватно проанализировать и соотношение правообразования и правотворчества. Так, если следовать исключительно нормативизму, то получается, что правотворчество отличается от правообразования главным образом тем, что оно урегулировано нормами позитивного права, в отличие от правообразования не урегулированного этими нормами. Но существует устойчивая тенденция, которая проявляется в мировом, а также в российском региональном масштабе урегулировать нормами права также и предправотворческий этап, то есть придать всему правотворческому процессу нормативный характер, что доказывает пригодность именно термина «правотворчество» для характеристики всего этого процесса регулирования общественных отношений. Сказанное не означает, что теперь все общественные отношения будут развиваться по каким-то кодифицированным законам или лишаться своей спонтанности, либо исчезнут правообразующие факторы как таковые. Совсем не так. Просто мы подчеркиваем важность именно регулирующей функции правотворчества, которая актуально возрастает все больше, и выводима из нашего комплексного диалектического подхода.

Это влечет размывание различий между «правообразованием» и «правотворчеством», и в таком случае стадию выявления потребности общественных отношений в правовом регулировании можно причислить к правотворчеству. Всего нами выделено шесть стадий правотворчества, вытекающий из рассмотрения правотворчества как комплексного правового феномена. Они описаны в соответствующем разделе работы и снова приводить их нет смысла.

Развивая комплексный характер правотворчества как правового феномена, отметим, что на данном этапе происходит процесс накопления теоретических знаний о правотворчестве и о его соотношении с правообразованием.

Однако, накопление знаний о правотворчестве и связи его с правообразованием происходят бессистемно, нечетко, разными авторами даются разные определения. Это не позволяет дать четкое определение правотворчества, которое было бы воспринято юридической наукой. Между тем, эта потребность становится все актуальней.

Комплексность рассмотрения правотворчества и его связи с правообразованием во всей полноте позволяют выявить у правотворчества следующие признаки:

1. Обособленность предмета познания. Все связи правообразования и правотворчества образуют отдельную сферу научных интересов, на основании которых получают научные знания на стыке юриспруденции и социологии. Ниша знаний, которую занимает в юриспруденции правотворчество, не может быть заполнено знаниями другой науки, а полученные теоретические выводы не могут быть получены иным путем.

2. Достоверность – полученные в результате комплексного исследования феномена правотворчества в его диалектике и связях с правообразованием обладают критерием истинности, и могут при дальнейших их изучении и систематизации составить новую отрасль юридического знания.

3. Научность – нами правотворческая деятельность в её связи с процессами правообразования изучена при помощи основного общенаучного диалектического метода. Мы опирались на достоверно установленные понятия, правовые категории и институты, что позволило нам получить новые знания по объекту исследования.

4. Преемственность научного знания – при исследовании правотворчества в его сложных полных связях с правообразованием выявляются связи и преемственность полученного знания со знанием других смежных общественных и, уже, юридических наук, что позволяет изучать особенности связи полученного нами научного знания с достижениями в других дисциплинах, в частности, как нами показано при анализе процессов правообразования, с историей России. Такая связь научного знания очень важна как для теории, так и для практики создания законов в России, так как предоставляет возможность законодателю владеть знаниями по прогнозированию и направлению в нужное русло проблемных, и просто требующих регулирования социальных отношений.

5. Неразрывная связь с практикой – что позволяет дать наш комплексный подход при исследовании правотворчества и правообразования – то есть формирование всех правотворческих решений не только на основе достоверно полученных знаний, но и с учетом практики их выработки и реализации.

В современный период цифровизации и интенсивного применения информационных технологий все больше возрастает роль осуществления правотворчества с помощью компьютерных программ, а возможно, скоро, наряду с переводом предправотворческой стадии на нормативный порядок функционирования также возникнет проблема цифровизации и информативизации этих стадий, что открывает поле для проведения новых исследований по правотворчеству, хотя, как отмечалось в нашей работе, полностью заменить традиционную юридическую науку на цифровую вряд ли будет в скором времени возможно. Для того, чтобы Россия преодолела вызовы и угрозы, как внешние, так и внутренние, необходимо на первом этапе просто создать стабильную и опирающуюся на доказанные положения традиционную юридическую науку о создании законов. Возникающие новые общественные отношения, связанные с цифровизацией, будут тогда просто выделяться в отдельные отрасли права, например в отрасли гражданского права может появиться информационное право. Вместе с тем, при помощи цифровых технологий возможно будет осуществлять, такие, например, стадии правотворчества, как создание специальных программ для познания сущности потребности общественных отношений в пра-

вом регулировании, осуществление экспертизы нормативных актов, выявление их соответствия правилам юридической техники и т.п. Особенно актуальным это становится в плане регулирования новых отношений, связанных с цифровизацией, когда их возникновение является непреложным фактом, а стимула к регулированию их у законодателя нет. Вместе с тем, такое внедрение информационных и цифровых технологий, как нами уже писалось в работе, не должно ни в коей мере затрагивать принципов правотворчества, цифровая алгоритмизация которых повлекла бы за собой негативный эффект «зарегулированности».

Отсутствие целевого регулирования правотворчества создает, к сожалению, довольно широкий разброс в мнениях ученых относительно сущности правотворчества (его юридической природы), его масштабов, роли, которую оно выполняет и для чего предназначено (как мы выяснили в ходе исследования, это регулирование общественных отношений путем создания, изменения, дополнения и отмены норм права).

В современный период теория правотворчества, как комплексный юридический феномен, учитывая, в том числе, его связи с правообразованием, правообразующими факторами и различным движением процессов, переживает стадию стихийного формирования. Вместе с тем, для практики имеет большое значение формирование теоретических знаний в этой области. Это необходимо как для повышения качества нормативно-правовых актов, издаваемых различными субъектами правотворчества, так и для повышения эффективности правового регулирования общественных отношений, особенно проблемных или настоятельно требующих перевода на нормативный порядок функционирования. Для придания более упорядоченного развития теоретическому научному знанию необходима инициатива творческой группы ученых и практических работников, которые бы на основе имеющихся научных достижений разработали бы учебник «Теория правотворчества». В данном учебном пособии, дискуссионные вопросы, однозначный ответ на которые пока не найден, необходимо изложить по методике изложения научных проблем, при этом затем должны быть указаны способы и/или наметившиеся тенденции её решения.

Другим не менее важным нововведением как в юридической науке, так и в практике, может стать создание специального единого государственного органа по взаимодействию юридической науки и субъектов правотворчества, который бы координировал их совместную работу по выработке норм права и результаты которой имели бы обязательную силу при оценке качества проектов правотворческих решений.

Резюмируя, можно сделать вывод, что любая правотворческая деятельность требует нормативного регулирования в части её организации, процедур, порядка принятия всех видов актов, не влияя при этом отрицательно на творческий характер процесса. Необходимо ограничивать влияние таких, идущих сверху факторов, как формализм, идеологизация и директива. Это будет способствовать лучшему пониманию современным правотворческим органам состояния общественных отношений. Также это будет способствовать более успешному поиску путей их регулирования. Нами подчеркивается, что речь идет о всем правотворчестве, как комплексном юридическом феномене, в его совокупности: это справедливо и для законодательства, подзаконного (ведомственного) правотворчества, так и для локального. Справедливо это и для всех уровней правотворчества: федерального, регионального и муниципального.

В заключение остается добавить, что правообразование и правотворчество на сегодняшний день динамически развиваются в направлении поглощения правообразования правотворчеством. Появление новых цифровых технологий, источников повышенной опасности, информатизация общественных отношений, равно как и внешнеполитические вызовы ставят перед российским законодателем новые правотворческие задачи. Насколько успешно они будут разрешены, зависит от усилий многих ученых и практиков, в том числе и от автора данной работы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Статьи, монографии, диссертационные исследования

1. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://moluch.ru/archive/13/1086/> (дата обращения: 09.06.2018).
2. Cohen S.F. Was the Soviet system reformable? // *Slavic review*. Wash., 2004. Vol. 63. №3. P. 459–487.
3. Friedrichs, David O. *Trusted Criminals: White Collar Crime In Contemporary Society* (4 ed.). Wadsworth Publishing, 2009. p. 50.
4. Giorgio Agamben. *Stato di eccezione*. Torino: Bollati Boringhieri, 2003; Giorgio Agamben. *Etat d'exception*. *Homo Sacer II*, 1. P.: Seuil, 2003.
5. Habermas J. *Between Facts and Norm*. Cambridge, 1996.
6. Jha Prem Shankar *The perilous road to the market: the political economy of reform in Russia, India, and China*. 2002. 400 pp.
7. Абдулаев М.И. *Теория государства и права*. М.: Финансовый Контроль, 2004. 410 с.
8. Авакьян С.А. Нужна ли конституционная реформа в России? // *Конституционное и муниципальное право*. 2013. №3. С. 33–37.
9. Агамиров К.В. *Общетеоретические основы юридического прогнозирования*// *Государство и право*. 2022. №6. С. 23–31.
10. Агамиров К.В. *Прогнозные оценки и планирование законодательства на долгосрочную перспективу* // *Человеческий капитал*. 2014. №04 (64). С. 67–71.
11. Акульшин П.В. П.А. Вяземский: власть и общество в дореформенной России. М., 2001. 234 с.
12. Акутаев Р.М. *Правовая культура сквозь призму современной правовой реальности* // *Российская юстиция*. 2013. №2. С. 65.
13. Александров Н.Г. *Право и законность в период развернутого строительства коммунизма*. М.: Госюриздат, 1961. 271 с.
14. Александров Ю.К. *Очерки криминальной субкультуры*. М.: Права человека, 2012. 152 с.
15. Александрова О.А., Файман Н.С. *Неустойчивая занятость работников науки и образования: масштабы, причины, последствия* // *Экономическое возрождение России*. 2022. №1 (71). С. 66–74.
16. Алексеев Н.Н. *Русский народ и государство*. М., 1998. 635 с.

17. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М.: Норма, 2001. 752 с.
18. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М. 1966. 187 с.
19. Алексеев С.С. Общая теория права в 2 т. Т. 1. М., 1981. 359 с.
20. Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций в двух томах. Т. 2. Свердловск, 1973. 401 с.
21. Алексеев С.С. Теория права. М.: Бек, 1995. 320 с.
22. Алексеев С.С. Философия права: История и современность. Проблемы. Тенденции. Перспективы. – М.: Норма, 1999. 329 с.
23. Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010.
24. Алымов С.С. Понятие «Пережиток» и советские социальные науки в 1950–1960-е гг. // Антропологический форум. 2012. №16. С. 261–287.
25. Андриченко Л.В. Конституционные измерения российского федерализма // Современный конституционализм: теория, доктрина и практика: сб. науч. трудов. М.: ИНИОН РАН, 2013. С. 77–92.
26. Анисимов Р.С., Комбаров В.Ю. Правый авторитаризм в современной России в ситуации «чрезвычайного положения» // Политика и общество. 2021. №4. С. 17–37.
27. Анишина В.И. Правотворчество в деятельности верховного суда Российской Федерации: форма и проблемы реализации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/50380-pravotvorchestvo-deyatelnosti-verkhovnogo-suda-rossijskoj-federacii-forma>
28. Анохин Ю.В. Правообразование и правотворчество в теоретико-правовой науке // Научный Вестник Омской Академии МВД России. 2022. Т. 28. №1 (84). С. 33–38.
29. Арзамасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс: структура, содержание, перспективы развития (часть 1) // Сводный реферативный сборник журнала Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2007.
30. Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Концепция мониторинга нормативных правовых актов. М., 2011. 208 с.

31. Артемова С.Т. Региональное правотворчество в системе государственного строительства России // Научные труды РАЮН. 2013. №11. С. 35–39.
32. Афанасьев В.С. Правообразование и правотворчество // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2008. №1 (4). С. 4–14.
33. Бабаев В.К. Правотворчество // Общая теория права. Н. Новгород, 1993.
34. Бабаев В.К. Формальная определённость и возможности формализации законодательства // Советское государство и право. 1978. №4. С. 45.
35. Бабаев М.М., Пудовочкин Е.Ю. Проблемы российской уголовной политики. М.: Проспект, 2014. 291 с.
36. Багдасаров В.Ю. Основания классификации правотворчества // Журнал российского права. 2012. №11 С. 49–58.
37. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма, 2000. 784 с.
38. Баев В.Г., Марченко А.Н. Культура правотворчества - культура принятия решений // Правовая культура. 2021. №2 (45). С. 114–115.
39. Базыкин А.Ю. Проблемы привлечения граждан к подготовке проектов нормативных правовых актов // Право и права человека в современном мире: тенденции, риски, перспективы развития: материалы Всероссийской научной конференции, посвященной памяти профессора Ф.М. Рудинского. Московский городской педагогический университет. М., 2020. С. 22–26.
40. Баранов В.М. Юридическая техника / под ред. В.М. Баранова. В 2 т. М.: Юрайт. 251 с.
41. Баранов В.М., Варьяс М.Ю., Салыгин Е.Н. Инициативная программа спецкурса «Юридическая техника» // Проблемы юридической техники: сб. ст. / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2000. 330 с.
42. Баранов В.М., Трофимов В.В. Личное в правотворчестве: утопия, антропологический ресурс или необходимое технико-юридическое средство повышения качества // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № (30). С. 16–18.

43. Баукен А.А. Место актов локального технико-правового регулирования в системе локальных нормативных актов // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2014. Т. 14. №1.

44. Бахрах Д.Н. Очерк теории российского права. М.: Норма? 2010. 287 с.

45. Бачило И.Л. Мониторинг правовой системы – путь к управлению правового государства // Вестник Совета Федерации. Мониторинг права в Российской Федерации. 2006. № 4–5. С. 21.

46. Бачило М. Л. О методологии юридической техники законодательства // Государство и право. 2006. № 6. С. 185–204.

47. Бачинин В.А. Энциклопедия философии и социологии права / под ред. Н.И. Мацнева. СПб. Юридический центр –пресс, 2006.1091 с.

48. Белоногов А.В. К вопросу о некоторых проблемах организации правотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ// Россия в XXI веке: стратегия и тактика социально-экономических, политических и правовых реформ. Материалы XIII Всероссийской научно-практической конференции... 2020. С. 361–362.

49. Белоусов С.А. Правотворчество и законодательный дисбаланс: диалектика взаимосвязи // Вестник ВГУ. 2015. №1. С. 63–68.

50. Белоусова М.С. Правотворческая функция российского государства // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. №19 (200). С. 11–12.

51. Берестенников А.Г. Сущность принципов права: теоретические проблемы понимания // Baikal Research Journal. 2016. Т. 7. №3. С. 25.

52. Биюшкина Н.И. Акты толкования Правительствующего Сената действующего законодательства Российской империи (вторая половина XIX – начало XX в.) // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2019. №6. С. 92–98.

53. Болдырев С.Н. Нормотворчество и правотворчество: проблемы соотношения (технико-юридический аспект) // Вестник Волгоградской Академии МВД России. 2011. №17. С. 18.

54. Большаков А.В. Проблема определения творчества // Аналика культурологи. 2007. №8. С. 13–22.

55. Бондарев Н.Д., Мезавцов А.М. Социально-юридическая ценность права в информационном обществе // Актуальные вопросы развития науки на современном этапе. сборник статей / под ред. Г.Н. Гужиной. М., 2019. С. 52–56.

56. Бондаренко О.В. Судебная практика и уголовное право-творчество: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

57. Бонч-Бруевич В.А. Встречи Владимира Ильича с крестьянами (Крестьяне у Ленина) // Батрак. 1929. 20 января (№8).

58. Борисов А.С., Меркулов П.А. Некоторые проблемы современного правотворчества в России // Социум и власть. 2015. №3 (53). С. 65–69.

59. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга вторая. Общие положения. М.: Статут, 1999. 848 с.

60. Брауде И.Л. Вопросы законодательной техники // Советское государство и право. 1957. №8.

61. Брауде И.Л. Избранное: Очерки законодательной техники. Некоторые вопросы системы советского права. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2010. 160 с.

62. Брызгалов А.И. Правотворчество в отечественной науке: становление доктрины и современные представления. М., 2009. 104 с.

63. Буров А.Н. «Управляемая демократия» в России: исторические реалии и современная динамика // Вестник Российского государственного торгово-экономического университета (РГТЭУ). 2012. №12 (71). С. 127–141.

64. Валеев М.Т. Криминологическое обоснование санкций уголовно-правовых норм Особенной части УК РФ // Уголовная юстиция. 2019. №13. С. 5–12.

65. Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М.: Юрид. лит., 1976. 264 с.

66. Венгеров А.Б. Теория государства и права// Теория государства и права: учебник для юридических вузов. 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 2000. – 528 с.

67. Вершок И.Л. Проблемы изучения метода правового регулирования // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. 2020. №1 (33). С. 64–68.

68. Вильская Н.В. Техничко-юридические формы и методы гармонизации федерального и регионального законодательств в правотворческой и правоприменительной деятельности // Образование и право. 2019. №11. С. 23–32.

69. Винокуров В.А. Проблемы чрезмерного законотворчества в современной России // Вестник Костромского государственного университета. 2021. Т. 27. №4. С. 174–180.

70. Витрук Н.В. Система прав личности // Право личности в социалистическом обществе. М., 1981. С. 109.

71. Вишневский А.Ф., Дмитрук В.Н. Теория и практика подготовки проекта нормативного правового акта. Минск: Дикта, 2005. 147 с.

72. Власенко Н.А. Законодательная технология. Теория. Опыт. Правила. Иркутск, 2001.

73. Власенко Н.А. Модернизация Конституции России в связи с её 25-летием // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2019. Т. 23. №2. С. 163–183.

74. Власенко Н.А. О кризисных тенденциях в праве // Юридическая техника. 2014. №8. С. 40–45.

75. Власенко Н.А. Разумность, право, правотворчество // Юридическая техника. 2012. №6. С. 121–125.

76. Власенко Н.А. Теория государства и права: учебное пособие. М., 2011. 413 с.

77. Власенко Н.А., Стародубцев С.В. Основы теории юридических документов. М., 2006.

78. Власов В.И. Теория государства и права. Ростов н/Д.: Феникс, 2002. 512 с.

79. Войнович В.Ю. Теоретические подходы к пониманию правотворчества // Актуальные проблемы истории, политики и права: сборник статей VI Всероссийской научно-практической конференции / Пензенский государственный университет. 2018. С. 98–103.

80. Волков А.К. О роли судебной практики как источника права по судебной реформе 1864 года // История государства и права. 2014. №17. С. 35–38.

81. Вопленко Н.Н., Рудковский В.А. Основные принципы права: понятие и классификация // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5: Юриспруденция. 2013. №1. С. 5–11.

82. Вопленко Н.Н., Рудковский В.А. Понятие и классификация принципов права // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. №1 (18). С. 36–39.

83. Высочайший Манифест 19 февраля 1861 г. «О всемилостивейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей» // Российское законодательство X–XX вв. В 9 т. Т. 7. Документы крестьянской реформы / отв. ред. О.И. Чистяков. М.: Юридическая литература, 1989.

84. Выступление К.В. Всевожского на круглом столе по теме «Актуальные проблемы правотворчества и проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» в статье «Современное правотворчество: новые возможности для общества и государства». А.В. Павлушкина и А.С. Павловского. // Журнал российского права. 2015. №3. С. 150.

85. Выступление С.В. Бошно на круглом столе «Актуальные проблемы правотворчества и проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» 26.01.2015 // Журнал российского права. 2015. №3. С. 149.

86. Выступление Т.А. Петровой на круглом столе 26.01.2015 г. по теме «Актуальные проблемы правотворчества и проект федерального закона «О нормативных правовых актах в российской Федерации» // Журнал российского права. 2015. №3. С. 147–148.

87. Выступление Э.М. Мустафиной на шестом межрегиональном научно-практическом семинаре «Тенденции и итоги формирования института мониторинга законодательства и правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации» от 22.04.2010 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru

88. Гаврюшкин К.А. Правовые интересы как правообразующая категория // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. 2021. №4 (99). С. 9–21.

89. Геллер М. Машина и винтики. История формирования советского человека. М.: МИК, 1994. 336 с.

90. Гладких В.И. О проблемах законодательного конструирования норм уголовного права. // Человек. 2014. №3. С. 33–37.

91. Глухарева Л.И. Схоластическая диалектика: исторические корни догматического метода // Теория и практика общественного развития. 2020. №2 (144). С. 52–56.

92. Голенок С.Г. Конкретизация как прием юридической техники в региональном нормотворчестве // Юридическая техника. 2007. №1. С. 231.

93. Головкин Л.В. Институт «сплошной» кассации в уголовном процессе: позитивная инновация или очередная деформация? // Закон. 2021. №7. С. 32–43.

94. Горобец В.Д. Некоторые информационно-правовые механизмы совершенствования законотворческого процесса // Государственная служба и кадры. 2019. №3. С. 24–27.

95. Горобец В.Д. Этапы федерального законотворческого процесса в Российской Федерации // Закон и право. 2019. №9. С. 15–18.

96. Государство созидающее: юридическая модель и современные риски / под ред. О.Н. Полухина. М., 2016.

97. Гошуляк В.В. Конституционное и уставное законодательство субъектов Российской Федерации. М.: Норма, 1999. 438 с.

98. Гревцов Ю.И. Социология закона // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2012. №3 (302). С. 135–145.

99. Григорьева Е.Б. Авторитаризм и политический процесс в современной России: автореф. дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2014.

100. Гродзинский М.М. Об усовершенствовании законодательной техники // Социалистическая законность. 1957. №1. С. 11–18.

101. Губаева Т.В. Язык и право. М.: Норма, 2003. 160 с.

102. Гук П.А. Судебная практика как форма судебного нормотворчества в правовой системе России: процессы демократизации // Юридическая техника. Ежегодник. 2014. №8. С. 126–130.

103. Гумарова Р.Р. О социально-трудовых гарантиях профессорско-преподавательского состава // Бизнес. Образование. Право. 2018. №4 (45). С. 287–295.

104. Гусева С.Г., Коняхина Т.Я. Правотворчество: основные понятия и принципы // Вестник экономической безопасности. 2016. №6. С. 257–259.

105. Гусейнов А.А. Понятие морали // Этическая мысль. 2003. №4. С. 3–13.

106. Гушин В.В., Порошкина Ю.О., Сердюк Е.Б. Корпоративное право. М.: Волтерс Клувер, 2009. 634 с.

107. Давыдова М.А., Хвалев С.А., Шишпаренок О.Н. Модельный закон субъектов Российской Федерации «О правовом мониторинге в субъекте Российской Федерации» // Вестник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского. 2012. №3. С. 25–28.

108. Даниелян А.С., Гелиева И.Н. Постановления Пленума Верховного Суда РФ как форма выражения судебного правотворчества // Юридическая наука. 2018. №4. С. 3–6.

109. Двадцать пять лет социальных трансформаций в оценках и суждениях россиян: опыт социологического анализа / М.К. Горшков [и др.]; отв. ред. М.К. Горшков, В.В. Петухов. М.: Весь мир, 2018. 384 с.

110. Демченко Т.И. Правовое сознание в древнерусской и российской государственно-правовой жизни: дис. ... д-ра юрид. 12.00.01. Ставрополь, 2011. 426 с.

111. Дербина А.В. Правосознание как элемент правовой позиции субъекта правотворчества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2011.

112. Дерхо Д.С. К вопросу о необходимости нормативной регламентации предварительного этапа конституционного правотворчества // Апробация. 2015. №8 (35). С. 28.

113. Дерхо Д.С. К вопросу о сущности и динамике конституционного правотворчества в Российской Федерации // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2014. Т. 14. №1. С. 79–85.

114. Дефекты в праве и их влияние на эффективность правовых моделей // Правовые модели и реальность: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. М., 2014. XIV. С. 216–232.

115. Дидыч Т.О. Правообразование как ценность: аксиологический подход к познанию // Алтайский юридический вестник. 2014. №2 (6). С. 24.

116. Дмитриева Л.И. Участие Президента Российской Федерации в законодательном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

117. Дневник великого князя Константина Николаевича / сост. Л.Г. Захарова и Л.И. Тетюнник. М., 1994.

118. Должиков А.В. «Тварь ли я дрожащая или право имею» // правосубъектность граждан в избирательном судопроизводстве // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2013. №9. С. 21–29.

119. Долинская В.В. Судебные акты как источники гражданского права // Цивилист. 2007. №2. С. 8.

120. Долотова Д.В. Теневая занятость в Российской Федерации и ее причины // Modern Science. 2022. №6–3. С. 154–157.

121. Дрейшев Б.В. Правотворчество в советском государственном управлении. М., 1977. 159 с.

122. Дробязко С.Г. Правообразование, правотворчество, правоустановление – их субъекты и принципы // Вестник Белорусского государственного университета [Электронный ресурс]. – Режим доступа https://elib.bsu.by/bitstream/123456789/20953/1/2_дробязко.pdf

123. Дроздова А.М. Процесс правообразования: правотворчество, законотворчество, нормотворчество // Юридическая мысль. 2015. №4 (90). С. 25.

124. Дружинин Н.М. Просвещенный абсолютизм в России // Абсолютизм в России XVII–XVIII вв. / отв. ред. Н.М. Дружинин. М.: Наука, 1964.

125. Евстигнеева Г.Б. Судебное решение как источник права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

126. Ершов В.В. Правовая природа принципов российского права: теоретические и практические аспекты // Российский судья. 2009. №5. С. 13.

127. Жариков Ю.Г. Нормы гражданского права в сфере земельных отношений // Журнал российского права. 2011. №11. С. 35.

128. Желдыбина Т.А. О значении мониторинга как самостоятельного правового института. Консультант Плюс. 2015

129. Желдыбина Т.А. О судебном правотворчестве // Вестник Саратовской государственной юридической академии 2015. №2 (103). С. 28

130. Жинкин С.А., Чернявская Т.М. Некоторые проблемы реализации принципов правотворчества в современной России // Общество и право. 2016. №2 (56). С. 23.

131. Жоль К.К. Философия и социология права. М.: Юнити, 2005. 415 с.

132. Загидуллин Р.И. Использование методических рекомендаций органов государственной власти в муниципальном правотворчестве // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – №1. С. 71.

133. Закон КНР о правотворчестве (принят на 3-й сессии ВСНП девятого созыва 15 марта 2000 г.) // Современное законодательство Китайской Народной Республики. Сборник нормативных актов / сост., редактор и автор предисл. Л.М. Гудошников. М.: Зерцало-М, 2004. С. 56–78.

134. Закон: создание и толкование / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1998. 283 с.

135. Законодательная техника: научно-практическое пособие / Л.Ф. Апт, Н.А. Власенко, В.Б. Исаков, С.В. Кузнецов [и др.]; под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Городец, 2000. 272 с.

136. Законопроект о послаблениях для бизнеса в УК возвращён автору [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://tass.ru/ekonomika/6593430>

137. Закунов Ю.А. Ценность правосознания в наследовании культурных традиций российской цивилизации // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. №1 (57). С. 243–245.

138. Звягина Е.А. Правотворчество в области местного самоуправления в Российской Федерации: правовые проблемы теории и практики (на примере Пензенской области) // Известия ПГПУ. 2007. №3 (7).

139. Зиновьев А. Гомо Советикус. М.: Московский рабочий, 1991. 414 с.

140. Зорькин В.Д. Право против хаоса: монография. 2-е изд., испр. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. 368 с.

141. Зорькин В.Д. Тезисы о правовой реформе в России // Россия и Конституция в XXI веке. М., 2007. С. 224, 227.

142. Иванец Г.И. Правообразование (понятие, природа объективного и субъективного) // Право и политика. 2001. №8. С. 5.

143. Иванов А.В. Природа и структура сознания человека // Живая этика и наука. 2020. №2. С. 539–559.

144. Иванов И.В. Общественное обсуждение как конституционно-правовой институт в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.

145. Иванова Л.А. Определение эффективности нормативных актов в процессе правового мониторинга: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

146. Иванчигин А.В. Законодательная техника и ее роль в российском уголовном правотворчестве. М.: Юрлитинформ, 2011. 206 с.

147. Иванчин А.В. Внутренняя и внешняя законодательная техника в структуре уголовного правотворчества. Монография. Рязань. Концепция. 2014. 152 с.

148. Илларионов А.В. Акты правотворчества в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2008.

149. Ильин А.В. Оптимизация правотворческой деятельности в современной России (вопросы теории и практики) / под ред. С.А. Комарова. СПб.: Изд-во Юридического института, 2005. 309 с.

150. Иншаков С.М. Латентная преступность как показатель эффективности уголовной политики // Российский следователь. 2008. №14. С. 2.

151. Исаков А.Л. Роль политической элиты в архаизации политических интересов // Управление мегаполисом. 2013. №4 (34). С. 163–167.

152. Италия. Конституция и законодательные акты. М., 1988.

153. Каган М.С. Синергетическая парадигма – диалектика общего и особенного в методологии познания разных сфер бытия // Синергетическая парадигма. Нелинейное мышление в науке и искусстве. М, 2002. С. 28–49.

154. Казаков Д.В. Политический фактор в законотворчестве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

155. Казаков Е.А. «Конституция развитого социализма» – взгляд из оппозиции // *Magistra Vitae*: электронный журнал по историческим наукам и археологии. 2018. № 1. С. 46–54.

156. Как применять закон / гл. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Известия, 1993. 61 с.

157. Калинин А.Ю., Кириллов С.И. Дефекты правообразования с позиций структурно-функционального подхода // Вестник Московского университета МВД России. 2012. №5. С. 22–30.

158. Калинин А.Ю., Сергеева Н.В. Особенности влияния экономики на процессы правообразования в России // Вестник Государственного социально-гуманитарного университета. 2020. № 2 (38). С. 19–23.

159. Калинина О.М. «Мертвые» нормы главы 26 Уголовного кодекса Российской Федерации // Сибирское юридическое обозрение. 2018. Вып. 15. №1. С. 45–48.

160. Каменская Е.В. Региональное правотворчество в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

161. Карапетов А.Г. Свобода договора и пределы императивности норм гражданского права // Вестник ВАС РФ. 2009. №11. С. 101.

162. Карташов В.Н. Законодательная технология субъектов Российской Федерации / В.Н. Карташов, С.В. Бахвалов; ЯрГУ. Ярославль, 2010. 368 с.

163. Касаева Т.В. Правотворчество и правообразование // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. №2. С. 207–208.

164. Касторская Е.В., Касторский Г.Л. Антисоциальные последствия однополых браков // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2014. №2 (33). С. 72–75.

165. Кафарова Г.Ф. Определение понятия «законотворчество»: широкий и узкий подходы // Интерактивная наука. 2018. №4 (26). С. 99.

166. Качеев Д.А., Колчигин С.Ю. Между ангелом и бесом: «проклятые вопросы» Достоевского // Философия. Журнал высшей школы экономики. 2021. Вып. 5. №3. С. 159–171.

167. Кашанина Т.В. Корпоративное (внутрифирменное) право. М.: Норма, 2003. 320 с.

168. Кашанина Т.В. Юридическая техника: учебник. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 496 с.

169. Керимов Д.А. Свобода, право и законность в социалистическом обществе. М.: Госюриздат, 1960. 223 с.

170. Керимов Д.А. Соотношение теоретической и практической деятельности в процессе познания права // Советское государство и право. 1980. №3. С. 17.

171. Керимов Д.А. Философские основания политико-правовых исследований. М.: Мысль, 1986. 332 с.

172. Кибак И.А. Общественное мнение и законотворческая деятельность // Вестник Самарского юридического института. 2011. №3. С. 15–20.

173. Кибальник А., Соломоненко И. «Экстремистское» хулиганство – нонсенс уголовного закона // Законность. 2008. №4. С. 21–23.

174. Кирдяшова Е. В. Совершенствование законодательства и развитие права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2018. №4 (44). С. 118–124.

175. Киреев В.В. Теоретические проблемы структурирования и основные стадии процесса конституционно-правовой реформы // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия право. 2006. №13. С. 257.

176. Кириленко И.С. Локальное правотворчество в современных условиях правового регулирования: вопросы теории и практики // Современное право. 2014. №3. С. 11.

177. Кияйкин Д.В. Принцип законности и правотворческая деятельность в области регулирования уголовно-правовых отношений // Материалы Всероссийской конференции, Самара, 2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://izron.ru/articles/problemy-i-perspektivy-razvitiya-sovremennoy-yurisprudentsii-sbornik-nauchnykh-trudov-po-itogam-mezh/sektsiya-6-ugolovnoe-pravo-i-kriminologiya-ugolovno-ispolnitelnoe-pravo/printsip-zakonnosti-i-pravotvorcheskaya-deyatelnost-v-oblasti-regulirovaniya-ugolovno-pravovykh-otno/>

178. Клебанов Л.Р. Десять лет Уголовному кодексу Российской Федерации: достоинства и недостатки // Государство и право. 2006. №11. С. 107–125.

179. Клюковская И.Н., Тер-Аванесова И.Н. Умышленное распространение заведомо ложной информации в СМИ и информационно-телекоммуникационных сетях – новый вызов государственной безопасности в современном мире // Гуманитарные и юридические исследования. 2019. №2. С. 121–128.

180. Клямкин И., Тимофеев Л. Теневая Россия. М., 2000. 595 с.

181. Ковалев М.И. Советское уголовное право. Советский уголовный закон: курс лекций. Свердловск: Изд-во Свердловского юридического института, 1974. Вып. 2.

182. Кожокаръ И.П. Законодательная инфляция: теоретико-правовое исследование // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2021. Вып. 56. С. 158–186.

183. Кожокаръ И.П. О правовых дефектах и правовой дефектологии // Вестник Пермского государственного университета. Юридические науки, 2018. Вып. 42. С. 558–586.

184. Кожокаръ И.П. Техничко-юридические дефекты в российском праве: автореф. дис. ... д-ра наук. М., 2020. 46 с.

185. Козлов А.Н. Механизм построения уголовно-правовых санкций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991.

186. Козырин А.Н., Трошкина Т.Н. Правовое регулирование в сфере образования: научно-практический комментарий статьи 4 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Ежегодник российского образовательного законодательства. 2013. Т. 8. С. 22–23.

187. Кокшарова Е.К. В.И. Ленин в Совнаркоме в 1917 году // Воспоминания о Владимире Ильиче Ленине. В 10 т. М.: ИМЛ при ЦК КПСС, Политиздат, 1990. Т. 5. 412 с.

188. Комаров С.А. Общая теория государства и права. М.: Юрайт, 1998. 416 с.

189. Конец крепостничества в России (документы, письма, мемуары, статьи). М.: Изд-во МГУ, 1994.

190. Кони А.Ф. Сочинения. М.: Юридическая литература, 1967. Т. 4. С. 241.

191. Кононкова Н.В. Правовая регламентация законотворческой деятельности в КНР // Вестник Амурского государственного университета. 2018. №1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://vestnik.amursu.ru/wp-content/uploads/2018/01/16.pdf>

192. Конт Огюст. Дух позитивистской философии: слово о положительном мышлении / пер. с франц. Шапиро И.А., предисл. М.М. Ковалевский. М.: URSS, Либроком, 2012. 76 с.

193. Конт Огюст. Общий обзор позитивизма / О. Конт, пер. с франц. Шапиро И.А. / под ред. И.С. Радлова. –3-е изд. М.: URSS, Либроком, 2012. 200 с.

194. Кормен Т.Х., Лейзерсон Ч.И., Ривест Р.Л., Штайн К. Алгоритмы: построение и анализ (Introduction to Algorithms). 3-е изд. М.: Вильямс, 2013. 1328 с.

195. Корнев А.В. Разъяснения высших судов по вопросам судебной практики как форма судебного правотворчества в России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.

196. Корнев А.В., Богмацера Э.В. К вопросу о понятии правообразования // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2008. №2 (5). С. 5–9.

197. Косачев К.И. Как избавиться от законов-пустышек // Российская газета. 2002. 9 июля.

198. Костенко М.П. Пробел в праве как разновидность правотворческой ошибки // Известия Южного федерального университета. Технические науки. 2008. №10. С. 117–123.

199. Кочетков В.В. Идея справедливости и Конституционные проблемы государства // Российский журнал правовых исследований. 2015. №3 (4). С. 108.

200. Красавчиков О.А. Юридическая техника и вопросы дальнейшего совершенствования советского гражданского законодательства // Советское государство и права в период развернутого строительства коммунизма. Л., 1961. 107 с.

201. Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И. Юридическая техника: учебник. М.: Юстицинформ, 2014. 536 с.

202. Краснова О.И., Пименов Е.А. Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе: вопросы теории и практики // Современное право. 2010. №8. С. 13–20.

203. Кривенцов П.А. Зарубежный опыт изучения латентной преступности // Актуальные проблемы российского права. 2012. №3. С. 254.

204. Криптовалюта: оставить нельзя запретить // ВЦИОМ. 2022. 27 января [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/kriptovaljuta-ostavit-nelzja-zapretit>

205. Кудрявцев Н.И., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. М., 1980. 280 с.

206. Кузнецова Н.Ф. Наука российского уголовного права и законотворчество (историко-сравнительный очерк) // Ученые-юристы МГУ о современном праве. М.: Городец, 2005. С. 267–289.

207. Куксин И.Н., Каминская Е.А. О некоторых проблемах предпроектного этапа муниципального правотворческого процесса // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2015. С. 65.
208. Кулаков В.В. Основные принципы гражданского права как особая форма права // Вестник Пермского университета. 2013. №4 (22). С. 186.
209. Кулушева М.А. О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Россия на пути реформ: федеральный и региональный аспекты / под ред. С.Ю. Наумова. Саратов, 2003.
210. Курманов М.М. Законодательные (представительные) органы государственной власти республики в системе органов государства (компетенция, взаимодействие, ответственность): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003.
211. Курс уголовного права. Общая часть / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, И.М. Тяжковой. Т. 1. М., 2002. 624 с.
212. Курячая М.М. Опрос граждан как форма участия населения в решении вопросов управления в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. №5. С. 39–46.
213. Кутафин О.Е. Предмет Конституционного права. М. 200
214. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2004.
215. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права. М., 1998. 448 с.
216. Лашков А.С. Правотворческие ошибки. Проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999.
217. Лебедева Е.А. О совершенствовании системы управления в Калужской области // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 137–147.
218. Ленин В.И. Партийная организация и партийная литература // Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 12. С. 101.
219. Ленчик В.А. Правотворчество в Российской Федерации // Актуальные вопросы российской государственности: Труды Акад. управления. М., 2001. С. 59.
220. Лившиц Р.З. Теория права. М.: БЕК, 1994. 224 с.
221. Липень С.В. Идеи правотворчества и правореализации в политико-правовой мысли России XIX – начала XX в.: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013.

222. Липень С.В. Развитие правотворческой деятельности и теории правотворчества в Республике Беларусь: основные особенности // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5. Юриспруд. 2013. №2 (19). С. 180–184.

223. Ломакин Д.В. Акционерное правоотношение: понятие, содержание, субъекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996.

224. Ломакина И.Б., Тэпс Д.С.-М. Методология правотворчества: теория и практика, направления совершенствования // Проблемы в российском законодательстве. 2012. №4. С. 24.

225. Ломтева В.С. Прогнозирование в правотворчестве и правоприменении: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

226. Лопатин В.Н. Конституционная законность и проблемы нормотворчества в России // Журнал российского права. 2004. №5. С. 8.

227. Лужков Ю.М. Российские «Законы Паркинсона»: лекция. М.: Вагриус, 1999. 94 с.

228. Лукьянов А.И. Законодательный процесс в России // Журнал российского права. 1997. №4. С. 14–19.

229. Лукьянов А.И. Разработка и принятие Конституции СССР 1977 года (1962–1977 гг.) // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/3001/>

230. Лучин В.О. Социально-психологические факторы реализации Конституции // Диалог. 2000. №8.

231. Любимов Н.А. Правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики: конспект лекций. М.: Изд-во Московского ун-та, 2009. 160 с.

232. Ляпунов Ю.И. Общественная опасность деяния как универсальная категория советского уголовного права. М., 1989.

233. Магомедова П.Р., Абдулгамидов А.М. Правотворчество органов местного самоуправления // Образование. Наука. Научные кадры. 2022. №1. С. 68–70.

234. Мазуренко А.П. К вопросу о методах правотворческой политики // Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника выявления и устранения в постсоветских государствах. Материалы международного круглого стола 29–30 мая 2008 г. / под ред. В.М. Баранова, И.М. Мацкевича. М.: Проспект, 2009.

235. Мазуренко А.П. К вопросу о методах правотворческой политики // Юрист-Правоведъ. 2007. №5 С. 16.

236. Мазуренко А.П. Правотворческая политика и культура законотворчества: вопросы теории // Восточно-Европейский научный журнал. 2016. Т. 8. №6. С. 12–14.
237. Маковский А.Л. Гражданское законодательство. Пути развития // Право и экономика. 2003. №3. С. 35–38.
238. Маковский А.Л. Уроки Гражданского кодекса Франции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. №6. С. 10–25.
239. Максимова О.Д. Разработка и всенародное обсуждение проекта Конституции СССР 1936 года // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2014. №3. С. 46–51.
240. Малышева И.В. Единство правотворчества и систематизации законодательства: монография. Новосибирск. ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России. 2020. – 96 с.
241. Малько А.В. Правовая политика – категория XXI века и ее роль в Евразийской интеграции // Евразийский юридический журнал. 2014. №4 (71). С. 9.
242. Малько А.В. Теория государства и права. М.: Норма, 1999. 448 с.
243. Малько А.В., Бабенко А.Н. Техничко-юридические основы правотворчества // Журнал российского права. 2012. №8. С. 127.
244. Малько А.В., Корсакова С.В. Муниципальное право России. М.: Юрайт, 2011. 398 с.
245. Малько А.В., Мазуренко А.П., Струсь К.А. Приоритеты правотворческой политики в сфере предпринимательства // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. №2. С. 101–102.
246. Мальцев Г.В. Нравственное основание права: монография/ М.: Федеральная палата адвокатов РФ, 2016. 432 с.
247. Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2007. 800 с.
248. Манушин Д.В. Мировая санкционная экономика, санкции, контрсанкции и новая мировая валюта // Russian Journal of Economics and Law. 2022. Вып. 16. №2. С. 345–369.
249. Маркова-Мурашова С.А. Поиск правовой гармонии как цель правотворчества XXI века // Известия Тульского государственного университета. 2012. №1. Ч. 2. С. 119–124.
250. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 1.
251. Марксистско-ленинская общая теория права и государства: основные институты и понятия. М., 1970.

252. Мартыненко В.В. Гражданское общество: кризис понимания и кризис функционирования // Наука. Культура. Общество. 2009. №2. С. 27–33.

253. Мартынянов Г.А. Теория и методика оптимизации участия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законотворческом процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010.

254. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. М., 2013.

255. Масловская Т.С. Владение юридической техникой – основа грамотности юриста // Сургутские юридические чтения: сб. науч. трудов. Томск: Печатная мануфактура, 2002.

256. Масловская Т.С. Нормотворчество муниципальных образований в системе нормотворчества РФ // Северный регион: наука, образование, культура. 2001. С. 36.

257. Матвеева М.А. Теория правотворчества в отечественной юриспруденции // Вопросы теории, истории государства и права. 2014. №1 (32). С. 37–41.

258. Матвеева М.А. Теория правотворчества: методологические и концептуальные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017.

259. Матузов Н.И. Теория государства и права. М., 2005. 192 с.

260. Меркулова К.Ю., Пушкарь А.И. Проблемы правотворчества в российском законодательстве // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2015. №1. С. 84–86.

261. Минбалеев А.В. Принципы информационного права // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2015. №1. С. 79–80.

262. Минникес И.В., Парфенова Т.А. Правотворчество: понятийный ряд (теоретико-правовые и конституционно-правовые аспекты) // Академический юридический журнал. 2020. №2 (80). С. 13–21.

263. Минфин и ЦБ планируют легализовать расчет в криптовалютах // Коммерсантъ. 2022. 5 сентября.

264. Миренский Б.А. Методологические основы и методы совершенствования законодательства. Нукус. Каракалпакстан, 1990. 192 с.

265. Миронов С.М. Теория и практика мониторинга правового правотворчества и правоприменительной практики: итоги и перспективы // Вестник Совета Федерации. Мониторинг права в Российской Федерации. 2006. №4–5. С. 5.

266. Мкртумян А.Ю. Судебная практика как источник гражданского права России // Гражданское право. 2008. №4. С. 10–13.
267. Могилевская Е.Н. Влияние внешнеполитической ситуации на правотворчество в России в 2022 году // Актуальные проблемы современной науки. Сб. ст. Международной научно-практической конференции. Пенза, 2022. С. 194–196.
268. Морозова Л.А. К вопросу о судебном правотворчестве // Юридическая техника. Ежегодник. 2014. №8. С. 290–291.
269. Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. М.: Проспект, 2011. 384 с.
270. Мугаева Е.В. Антироссийские санкции и их влияние на экономику страны // Экономика и бизнес: теория и практика. 2022. №7. С. 150–152.
271. Муратова А.В. Анализ влияния теневого сектора на динамику ВВП // Инновационные научные исследования 2022. Сб. статей. Пенза, 2022. С. 64–67.
272. Мурашко Л.О. Аксиологическое измерение процесса правообразования: история и современность. М, 2019.
273. Муромцев Г.И. Юридическая техника: некоторые аспекты содержания понятия // Проблемы юридической техники: сб. ст. / под ред. В.М. Баранова Н. Новгород, 2000. 438 с.
274. Мусатов И.М. Советское общество в условиях перестройки в СССР на рубеже 1980–1990-х гг.: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. М., 2007. 180 с.
275. Муслимов Ш.Р. Обоснование понятия: формирование информационного права // Проблемы современной науки и образования // 2016. №6 (48). С. 114–118.
276. Назаренко Г., Ситникова А. Теория и практика конструирования состава преступления: рецензия на монографию Иванчина А.В. «Конструирование состава преступления» (М.: Проспект, 2014. 352 с.) // Уголовное право. 2015. №1. С. 76–78.
277. Назаренко Г.В. Теория государства и права. М., 1998. 175 с.
278. Назаркулова Л.Т. К вопросу о соотношении правообразования и правотворчества // Инновационная наука. 2015. №10–2. С. 172–175.
279. Напалкова И.Г. Лингво-юридические аспекты современного законодательства // Вестник Юридического факультета Южного федерального университета. 2020. Т. 7. №2. С. 36–40.

280. Нарутто С.В. Основные правила юридической техники разработки концепции муниципальных правовых актов по самоорганизации населения / С.В. Нарутто, А.С. Пичоанин, Л.А. Плотникова. Хабаровск, 2003.

281. Научные основы советского правотворчества / под ред. Р.О. Халфиной. М.: Наука, 1981. 317 с.

282. Нашиц А. Правотворчество: теория и законодательная техника. М., 1974. 256 с.

283. Невеселов А.А. Правовой мониторинг и государственная политика: теоретико-правовые основы взаимодействия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2009.

284. Неделько Ю.В. Значение толкования правовых норм для правотворческой и правоприменительной деятельности // Современное право. 2010. №8. С. 12.

285. Неновски Н. Право и ценности / под ред. В.Д. Зорькина. М., 1987.

286. Непомнящая Т.В. Современная российская уголовная политика: проблемы правотворчества и правоприменения // Вестник Томского государственного университета. 2015. №2 (16). С. 86.

287. Нерсесянц В.С. Выступление на конференции // Советское государство и право. 1979. №7. С. 71.

288. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М., 1999. 552 с.

289. Нерсесянц В.С. Право и закон: их различие и соотношение // Вопросы философии. 1988. №5.

290. Нерсесянц В.С. Философия права. М.: Норма, 2005. 656 с.

291. «Нетрадиционные» отношения, их пропаганда и влияние на сексуальное поведение // ВЦИОМ. 2022. 11 августа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/netradicionnye-otnosheniya-ikh-propaganda-i-vliyanie-na-seksualnoe-povedenie>

292. Нечкина М.В. Революционная ситуация в России в исходе 1850-х – начале 1860-х годов (исследовательская проблематика и основные задачи изучения) // Революционная ситуация в России в 1859–1861 годах. М., 1960. С. 4–13.

293. Никитинский В.И., Венгеров А.Б. Об основах методологии и методики изучения эффективности действия правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 25. М., 1971.

294. Никитюк И.М. Правообразование и правотворчество: анализ определения соотношения // Вестник Воронежского института ФСИИ. 2018. №3. С. 187.

295. Никулин В.В. От чрезвычайного права к «революционной законности». Формирование концепции «революционной законности» в советской правовой доктрине // Право: история и современность. 2020. №4 (13). С. 7–16.

296. Никчемная Е.А. Планирование как юридическая категория // Современное право. 2010. № 9. С. 27–29

297. Ниматулаева Р.А. Выборы в органы местного самоуправления: актуальные вопросы (на примере Республики Дагестан) // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 71.

298. Нормография: теория и технология нормотворчества: учебник для бакалавриата Н83 и магистратуры / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М.: Юрайт, 2017. 460 с.

299. Нудненко Л.А. Наказы избирателей в системе местного самоуправления // Известия Алтайского государственного университета. 2002. №2. С. 077–080.

300. Общая теория государства и права. Академический курс в 2 т. / под ред. М.Н. Марченко. Т. 2. Теория права. М., 1998. 622 с.

301. Общая теория государства и права: учебник для бакалавриата и магистратуры / С.А. Комаров. 9-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2017. 502 с.

302. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Мир и образование, Оникс, 2011. 736 с.

303. Озерова М.В. Думе решили внести поправки в не понравившуюся Путину статью // Московский комсомолец. 2020. 24 июня.

304. Ойгензихт В.А. Презумпции в советском гражданском праве. Душанбе, 1976. 190 с.

305. Ордина О.Н. О проблемах создания единого правового пространства в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 6. С. 6–8.

306. Орлова А.С. Правотворчество в России: проблемный анализ // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2022. № 10–3 (73). С. 148–151.

307. Осипов М.Ю. Виды и основные стадии правотворчества и правового регулирования // Современное право. 2010. №4. С. 10–19.

308. Осипов М.Ю. Понятие и соотношение правового регулирования и правотворчества. М.: Изд-во СГУ, 2010. 221 с.

309. Остапович И.Ю. Сущность и особенности юридической формы воздействия на правотворчество // Мир науки, культуры, образования. 2011. № 4 (29). С. 294.

310. Отношение граждан к российским законам улучшилось // Государственная дума РФ. Официальный сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/news/28198/>

311. Отношение граждан к российским законам улучшилось // Государственная дума РФ. Официальный сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://duma.gov.ru/news/28198/>

312. Павлушкин А.В., Павловский А.С. Современное правотворчество: новые возможности для общества и государства // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 149.

313. Пастухов В.Б. Революция и конституция в посткоммунистической России: государство диктатуры люмпен-пролетариата. М., 2018. 446 с.

314. Пегова Н.Э. Историзм правопонимания Н.М. Коркунова: правовая норма, правоотношения, правовой порядок // Гуманитарные и социальные науки. 2015. №3. С. 191–202.

315. Петров А.В. Теория государства и права. Учебное пособие. Челябинск: ЮУрГУ, 2014. 238 с.

316. Петров М.П. Локальные акты организации высшего образования: правовая природа, виды и основания принятия // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2014. Т. 9. С. 42–56.

317. Петрова Е.Н. Современное методологическое значение конкретизации правовых норм для законотворческой практики в Российской Федерации // Вестник Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина. 2012. 19 июля. С. 75.

318. Пиголкин А.С. Подготовка проектов нормативных актов (Организация и методика). М., 1968.

319. Пиголкин А.С. Совершенствование законодательной техники // Советское государство и право. 1968. №1. С. 50–57.

320. Пиголкин А.С. Федеральные основы системы российского законодательства // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003.

321. Пиголкин А.С. Язык советского закона и юридическая терминология // Правоведение. 1968. №5. С. 45–51.
322. Пиголкин А.С., Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А., Саидов А.Х. Теория государства и права: учебник / под ред. А.С. Пиголкина. М.: Юрайт-Издат, 2005. 613 с.
323. Писчиков В.С., Холин М.М. «Ренессанс» индивидуальности как симптом кризиса современного гражданского общества // Гражданский мир – гражданская война: осмысление и прогнозы. Материалы международной научной конференции / под ред. В.М. Доброштан. 2018. С. 191–194.
324. Платонов В.М. Законодательный процесс в Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.
325. Плохова В.И. Криминологическая и правовая обоснованность составов ненасильственных преступлений против собственности: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2003.
326. Познер Р. Рубежи теории права / пер. с англ. И. Кушнаревой. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2017. 480 с.
327. Покровский Б.В. Экономические интересы и некоторые вопросы формирования права // Ученые труды КазГУ им. С.М. Кирова. Т. 10. Вып. 10. Ч. 1. Алма-Ата, 1970. С. 387–400.
328. Поленина С. В. Законодательство в Российской Федерации. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1996. 145 с.
329. Поленина С.В. Правотворческая политика // Российская правовая политика. Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. 528 с.
330. Полный курс уголовного права. В 5 т. Т. 1 / под ред. А.И. Коробеева. СПб., 2008.
331. Полюбина И.Б. Внешние эффекты и устойчивое развитие экономики: теоретический аспект // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2005. №2. С. 25–27.
332. Понкин И.В. Понятие «Принцип» в праве // Юридическая техника. 2020. №14. С. 281–283.
333. Пономаренко Е.В. Место и роль правопознания в механизме правового регулирования // Механизм правового регулирования: история и современность. V Алексеевские чтения. Уральский государственный юридический университет. 2019. С. 123–129.
334. Попов О.В. Теоретико-правовые вопросы судебного правотворчества в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тольятти, 2004.

335. Порываева Н.Ф. Алгоритмизация права и принципы права// Общество: политика, экономика, право. 2021. №4 (93). С. 67–69.

336. Потапов В.А. Корпоративные нормативные акты как вид локальных актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

337. Потапов М.Г. Система норм права и система нормативных правовых актов субъектов Федерации // Журнал российского права. 2010. №12. С. 59–73.

338. Право и современные государства. 2015. №2. С. 23–31.

339. Правовые основы ликвидации накопленного экологического вреда / Правовое регулирование возмещения экологического вреда: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.В. Кичигин. М., 2017. 223 с.

340. Правотворчество в СССР / под ред. профессора Л.И. Мицкевича. М.: Юрид. лит., 1974. 319 с.

341. Придворов Н. А., Трофимов В.. Правообразование и правообразующие факторы в праве. Монография. М., 2014. 399 с.

342. Примак Т.К. Совершенствование законодательства как средство обеспечения законности (по материалам деятельности органов внутренних дел): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 1998.

343. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: круглый стол журнала «Государство и право» // Государство и право. 2000. №3. С. 30.

344. Проблемы теории государства и права: учебник / под ред. М.Н. Марченко. М. Юристъ, 2001. 656 с.

345. Прокурорский надзор / под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Юрайт, 2010.

346. Пролубников И.А., Лопухов В.М. Анализ тенденции развития правового регулирования криптовалют в Российской Федерации // Инновационная наука. 2022. №5–1. С. 75–77.

347. Проничев В.А. Трансформации политической оппозиции России в условиях режима управляемой демократии // Интеллектуальный потенциал XXI века: ступени познания. 2011. №5–1. С. 252–255.

348. Путин В.В. Встреча с членами Совета законодателей при Федеральном Собрании Российской Федерации ко Дню российского парламентаризма и 110-й годовщине начала работы первой в отечественной истории Государственной Думы. 29 апреля 2016 года // Президент России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51827>

349. Путин В.В. Выступление на совещании с руководством ЦИК и членами рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию. 1.06.2020 // Российская газета. 2020. 13 марта [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2020/03/13/samye-znachimye-popravki-v-konstituciiu-vyzvavshie-naibolshij-interes-v-obshchestve.html>

350. Рабинович И.М., Шмелева Г.Г. Конкретизация правовых норм: Общетеоретические работы // Правоведение. 1985. №6. С. 31–39.

351. Раджабов И.Р. Правовой мониторинг // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. 2014. №4. С. 387–394.

352. Радько Т.Н. Теория государства и права. М.: Проспект, 2009. –752 с.

353. Радько Т.Н. Теория государства и права. Хрестоматия. М.: Академический проект, 2005. 720 с.

354. Радько Т.Н. Функции права // Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. М., 1999. С. 258.

355. Радько Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А. Теория государства и права. Учебник для бакалавров. М., 2013. 562 с.

356. Рарог А.И. Законодательные атаки на устои уголовного права // Государство и право. 2013. №1. С. 24–32.

357. Рассказов Л.П. Теория государства и права. 2015. 559 с.

358. Рассказов Л.П. Теория государства и права. Учебник. М.: РИОР, 2008. 463 с.

359. Рекомендации по подготовке и оформлению проектов федеральных законов (авторский коллектив: Т.Н. Рахманина, В.М. Баранов, Ю.А. Тихомиров, В.М. Сырых) // Проблемы юридической техники / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2000. С. 803–815.

360. Романов Г.А., Ромашова Г.Т. Правотворческая экспертиза: понятие, принципы, техника // Юридическая техника. 2022. №16. С. 160–165.

361. Романов И.Б. Государственный интерес как доминанта политических факторов правообразования в истории России // Вестник общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты». 2014. № 4. С. 156–171.

362. Романовская В.Б. Духовность и правосознание (соотношение феноменов) // Вестник Нижегородского университета им. Лобачевского. Серия Право. 2001. №1. С. 161–169.

363. Рубинштейн Б.М. Второй пятилетний план и вопросы хозяйственного права // Социалистическая промышленность и хозяйственное право. Л., 1935.

364. Рубникович О. Предпринимателей выводят из оргпреступности. Статью 210 УК РФ предложено не применять по экономическим преступлениям // Коммерсантъ. 2019. 25 июня.

365. Рузанова В.Д. Приоритет Гражданского кодекса Российской Федерации как фактор системности гражданского законодательства // Альманах «de jure» [Электронный ресурс]. – Режим доступа www.alrf63.ru/dejure

366. Рыбаков В.А. Правотворчество в переходный период развития права // Юридическая техника. 2015. №9. С. 652–657.

367. Рыбакова С.В. Правовая легитимация цифровой валюты (криптовалюты) в аспекте правообразующего условия трансформации правосубъектности кредитных организаций // Финансовое право. 2022. №2. С. 9–13.

368. Савицкий В.М. Язык процессуального закона. Вопросы терминологии. М.: Наука, 1987. 287 с.

369. Сапун В.А., Турбова Я.В. Правотворчество и законотворчество: стратегия и тактика формирования права и закона // Юридическая техника. 2015. №9. С. 679–682.

370. Семенов И.А. Законодательная техника в уголовном правотворчестве. Тюмень, 1998.

371. Семьянов Е. В. Судебное правотворчество: вопросы общей теории права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

372. Сенякин И.Н. Специальные нормы советского права / под ред. М.И. Байтина. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. 97 с.

373. Сергеева К.О. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

374. Сехин И.В. Законодательная инфляция как кризисная тенденция в праве: на примере книги Вальтера Ляйснера «Кризис закона. разложение нормативного государства» // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2022. Т. 26. №1. С. 95–111.

375. Синюков С.В. Механизм правотворчества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013.
376. Сиотокова М.В. Основные принципы российского правотворчества // Государство и право в XXI веке. 2014. №1. С. 11–14.
377. Ситникова И.Е. Политический плюрализм и правотворчество в современном российском государстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2010.
378. Скобликов П.А. Исключение ответственности по ст. 210 УК РФ для учредителей, руководителей и работников организации, зарегистрированной в качестве юридического лица: обновление законодательства, его основания и последствия // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2019. №4 (55). С. 65–73.
379. Скобликов П.А. Ситуативно-популистское законотворчество как правовой и социальный феномен, его актуальные проявления и пути ограничения // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2020. №2 (57). С. 61–68.
380. Скоробогатов А.В., Краснов А.В. Правовая реальность России: константы и переменные // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. №2. С. 161–170.
381. Скрыпник М.Н. Крестьяне-ходоки у Ильича в Смольном // Воспоминания о Владимире Ильиче Ленине. В 3 т. Т. 2. М. Госполитиздат, 1957. С. 89–92.
382. Скуратов Ю.И. Развитие Конституции Российской Федерации 1993 года: поправки в Конституцию или конституционная реформа? // Российский юридический журнал. 2009. № 3 (66). С. 40–47 [Электронный ресурс]. – Режим доступа https://elibrary.ru/download/elibrary_12111109_74347970.pdf
383. Смирнов Д.А. О понятии принципов права // Общество и право. 2012. №4 (41). С. 29–37.
384. Смоленский М.Б. Конституционное право: учебник для бакалавров / М.Б. Смолевской, М.В. Алексеева. Ростов н/Д: Феникс, 2013. 541 с.
385. Со А. А. Подзаконное правотворчество и юридическая техника (на примере органов исполнительной власти субъектов РФ Дальневосточного федерального округа) // Власть. 2015. №1. С. 157–162.

386. Собанский Е.В. К вопросу о социальных и психологических аспектах эффективности завершающего этапа правообразования // Суверенное государство и его право: актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики в современной России» (к 370-летию со времени принятия Соборного Уложения (1649 г.). Сб. трудов XVI Всеросс. юридических чтений в Костроме. Всеросс. науч.- практ. конф. Кострома, 2020. С. 47–50.

387. Соболевская Ю.В. Социологические исследования – инструмент выявления общественного мнения по вопросам права// Материалы IX международной социологической Грушинской конференции «Социальная инженерия: как социология меняет мир», 20–21 марта 2019 г. / отв. ред. А.В. Кулешова. М.: ВЦИОМ, 2019. 480 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://profi.wciom.ru/fileadmin/file/nauka/grusha2019/tezisi_2019.pdf

388. Современное законодательство Китайской Народной Республики. Сборник нормативных актов / сост., ред. и авт. предисл. Л.М. Гудошников. М.: Зерцало-М, 2004. С. 56–78.

389. Соколова А.А. Социальные аспекты понятия «Правообразование» // Государство и право. 2004. №7. С. 79–83.

390. Соловьев О. Г. О нормативном закреплении основных требований и правил законодательной техники. Вестник ЯрГУ. Серия Гуманитарные науки. 2010. №4 (14). С. 43–45.

391. Соловьев О.Г. Инструментарий правотворческой техники нуждается в законодательном оформлении // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. №10. С. 95–98.

392. Соловьев С.Г. Понятие предмета правового регулирования и его взаимосвязь с другими юридическими категориями // Вестник Пермского университета. 2012. №1 (15). С. 47–52.

393. Сорокин В.В. Концепция эволюционного преобразования правовых систем в переходной период: дис. ... д-ра наук. Екатеринбург, 2003.

394. Спирин М.Ю. Теоретические проблемы законотворческой деятельности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук Самара, 2000.

395. Справочно-аналитические материалы Общероссийской общественной организации «Всероссийский совет местного самоуправления» // Местное право. 2013. №2. С. 27.

396. Сталин И.В. Выступление на Объединенном пленуме ЦК и ЦКК ВКП(б) // Соч. Т.10.

397. Станкин А.Н., Пяткин В.Н. Федеральный законотворческий процесс: анализ отдельных проблем и поиск путей совершенствования // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2020. №2 (41). С. 52–59.

398. Старков О.В. Криминальная субкультура: спецкурс. М.: Wolters Kluwer Russia, 2010. 232 с.

399. Старовойтов А.В. Планирование законоподготовительной и законодательной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

400. Стенограмма вводной лекции для слушателей Российской школы частного права (проф. Е.А. Суханов, 4 октября 2010 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа <https://pandia.ru/text/77/433/26006.php>

401. Степин В.С. Саморазвивающиеся системы и постнеклассическая рациональность // Вопросы философии. 2003. №8. С. 5–17.

402. Стрекалов И. Н., Фокин А.А. Каждая строчка проекта новой конституции проникнута заботой о советском человеке»: представления о справедливости и морали в обсуждении проекта конституции 1977 г. // Вестник Томского государственного университета. 2020. №460. С. 164–172.

403. Стрекалов И.Н. Последняя Конституция Советского Союза. К вопросу о создании. М.: Алгоритм, 2018. 432 с.

404. Строгович М.С. Избранные труды. Проблемы общей теории права. Т. 1. М., 1990. 304 с.

405. Строев Е.С. Прошла пора выживания, наступила пора созидания // Парламентская газета. 2001. 24 июля.

406. Субочев В.В. Законные интересы / под ред. А.В. Малько. М.: Норма, 2008. 496 с.

407. Сырых В.М. История и методология юридической науки. М.: Норма, ИНФРА-М, 2017. 463 с.

408. Сырых В.М. Предмет и система законодательной техники как прикладной науки и учебной дисциплины // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: сб. ст. В 2 т. Т. 1. Н. Новгород, 2001.

409. Сырых В.М. Совершенствование механизма согласования интересов Российской Федерации и ее субъектов в процессе подготовки и принятия федеральных законов // Законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации. Практика. Мнения. Проблемы. 1999. Вып. 2. С. 7.

410. Сырых В.М., Баранов В.М. Законотворческие ошибки понятие и типология // Законотворческая техника современной России: состояние проблемы, совершенствование / под ред. В.М. Баранова. Т. 1. Н. Новгород. 2001. 575 с.

411. Тадтаев Г. Силуанов назвал реакцию россиян на пенсионную реформу неожиданной // РБК. 2019. 15 января [Электронный ресурс]. – Режим доступа <https://www.rbc.ru/politics/15/01/2019/5c3d454e9a7947692761d060>

412. Теория государства и права. Учеб. для юридических вузов и факультетов / под. ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. М., 1998. 570 с.

413. Теория государства и права. Учебник для вузов / отв. ред. В.Д. Перевалов, научный консультант С.С. Алексеев. М., 2004.

414. Теория государства и права. Ч. 2. Теория права / под ред. М.Н. Марченко. М., 2011.

415. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2012.

416. Теория государства и права: курс лекций / под. ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юрист, 1997. 672 с.

417. Тиунова Л.Б. Системные связи правовой действительности: методология и теория. СПб., 1991.

418. Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010.

419. Тихомиров Ю.А. Выступление на круглом столе 26.01.2015 г. по теме: «Актуальные проблемы правотворчества и проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2015. №3. С. 146–147.

420. Тихомиров Ю.А. Новые векторы правового регулирования – «другое» право? // Журнал российского права. 2016. №4. С. 7.

421. Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. 2006. №10. С. 74.

422. Тихомиров Ю.А., Павлушкин А.В., Горохов Д.Б., Чеснокова М.Д., Черепанова Е.В., Глазнова М.Е. Об организации и проведении правового мониторинга // Журнал российского права. 2010. №6. С. 125–136.

423. Тихомиров Ю.А., Рахманина Т.Н., Хабибулин А.Г. Закон о нормативных правовых актах – актуальная повестка дня // Журнал российского права. 2006. №5. С. 88–93.

424. Толстик В.А. Иерархия источников российского права: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2009.

425. Томин В.А. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Учебное пособие. СПб., 2017. 96 с.

426. Тосунян Г.А., Санникова Л.В. Культура правотворчества в современной России // Государство и право. 2018. №3. С. 28–34.

427. Трофимов В.В. Логико-теоретические аспекты построения дефиниции понятия «правообразование» // Юридическая техника. 2008. №2. С. 52.

428. Трофимов В.В. Правообразование в современном обществе: теоретико-методологический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. СПб., 2011.

429. Тумаркин Н. Правитель Советской России // Ленин жив! Культ Ленина в Советской России / пер. с англ. С.Л. Сухарева. СПб.: Академический проект, 1999. 285 с.

430. Туранин В.Ю. Теория и практика использования законодательных дефиниций. Монография. М.: МЭСИ, 2009. 111 с.

431. Туранин В.Ю., Туранин Ю.П. Технология подготовки региональных (муниципальных) нормативных правовых актов и информационных документов. Белгород, 2002.

432. Тюремное население СССР // Демоскоп Weekly. 2006. №239–240. 20 марта – 2 апреля.

433. Уголовный закон. Опыт теоретического моделирования / под ред. В.Н. Кудрявцева, С.Г. Келиной. М., 1987. 280 с.

434. Фарои Т.В. К вопросу о разработке и принятии Кодекса о правотворчестве в Российской Федерации // Социально-гуманитарный вестник: Всероссийский сборник научных трудов. Краснодар, 2020. С. 8–93.

435. Федякова Н.А. Профессионализм депутатов как фактор эффективности законодательства субъектов Российской Федерации (образовательный аспект) // Интеграция образования. 2006. №4. С. 199–201.

436. Феклин С.И. Нормативные правовые и локальные акты в сфере образования: методическое пособие. М., 2011. 150 [2] с.

437. Филатов С.В. Антикоррупционные процедуры в правотворчестве: понятие, классификация // Вестник ТГУ. 2013. Вып. 11 (127). С. 1–5.

438. Филатов С.В. Правотворческий процесс: понятие, стадии, принципы. // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. №8. С. 35.

439. Фирсов Б.М. Разномыслие в СССР. 1940–1960-е годы: история, теория и практики. СПб.: Изд. ЕУ СПб, 2008. 544 с.

440. Фомичева О.А., Пахомова Д.В. К вопросу о содержании понятия и видовой классификации современного правотворчества // Вестник Московской финансово-юридической академии // Достижения вузовской науки. Сер. Юридические науки. 2008. №6. С. 25–71.

441. Хаддур З.А., Иванова С.А. Принцип «что не запрещено – дозволено» // Образование и право. 2020. №10. С. 233–235.

442. Халфина Р.О. Научные основы советского правотворчества. Академия наук СССР. Институт государства и права. М.: Наука, 1981. 317 с.

443. Хамуков А.В. Законотворческий процесс и законодательный процесс: разграничение и соотношение // Российский процесс. 2010. №6. С. 49–52.

444. Хлуденева Н.И. Эффективность правового регулирования охраны окружающей среды в России: от конфликта целей к экологическому правопорядку // Журнал российского права. 2017. №12. С. 141–150.

445. Хутов К.М., Поликарпова И.В. Теоретические правила создания уголовно-правовых предписаний // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. 2015. №2. С. 39–43.

446. Цветков И.В. Эффективность решений Конституционного Суда Российской Федерации в 2006 году // Налоговед. 2007. №11. С. 8.

447. Цишковский Е.А. Парламентское представительство и профессиональная компетентность законодателя // Юридическая техника. 2014. №8. С. 481–487.

448. Червонюк В.И. Теория государства и права: учебник. М.: Инфра-М, 2006. 704 с.
449. Черданцев А.В. Теория государства и права: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2000. 432 с.
450. Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции. М. Норма, ИНФРА-М, 2012. 319 с.
451. Чередниченко С. П. Судебное правотворчество: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
452. Чеснокова М.Д. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: опыт субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. №8. С. 32.
453. Чешуина С.И. Юридическая деятельность: монография // под ред. Чешуина С.И., И.Е. Ильичёва; Институт социологии права. Белгород, 2009. 214 с.
454. Чинарян Е.О. Понятие и общая характеристика законодательной ошибки // Современное право. 2010. №9. С. 22–26.
455. Чмыхало Е. Ю. Правотворчество в сфере регулирования земельных отношений // Аграрное и земельное право. 2013. №2 (28). С. 76–80.
456. Чуднов И.А. Денежная реформа 1947 г. М.: Росспэн, 2018.
457. Чупанова А.Ч. Правовая культура и правосознание в системе ценностей гражданского общества // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2012. №4. С. 39–41.
458. Шабуров А.С. Муниципальное правотворчество в системе правового регулирования // Механизм правового регулирования: история и современность. V Алексеевские чтения / отв. ред. В.Д. Перевалов. Екатеринбург, 2019. С. 88–98.
459. Шамаров В.М. Принципы правотворчества, классификация и содержание // Вестник Екатеринбургского института. 2009. №2. С. 22–24.
460. Шамшуринов В.И. Особенности политической теории в Византии и России // Вестник Московского университета. 2006. №5. С. 13.
461. Шахмурзов М.Х. Правообразование, правотворчество, нормотворчество: соотношение понятий и их сущность // Традиции и новации в системе современного российского права. Сб. XVII Международной научно-практической конференции. 2018. С. 39–40.

462. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. В 2 т. Т. 1. Вып. 1. М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1910. С. 169.

463. Ширяев Ю.Е. Современное понятие и сущность правотворчества и законотворчества // Человеческий капитал. I. 2012. №3 (39). С. 86.

464. Шишкин Е.П. Факторы, определяющие эффективность норм права // Советское государство и право. 1973. №5. С. 104–107.

465. Шохин А. Взаимодействие властей в законодательном процессе. М., 1997. 353 с.

466. Штейнберг Ю.А. Принцип демократизма правотворческой деятельности в системе принципов права // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. №2. С. 52–57.

467. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник / Е.С. Шугрина. М.: Проспект, 2004. 656 с.

468. Шукаева Е.С. Локальное нормотворчество как способ реализации нормативной функции работодательской власти // Право и государство: теория и практика. 2015. №7 (127). С. 23–30.

469. Шумилов А.Н. Специфика правообразования в переходный период развития общества // Векторы развития общеправовой теории как векторы правопонимания. М., 2013. С. 83–90.

470. Экимов А.И. Интерес и право в социалистическом обществе. Л., 1984. С. 12, 14, 15, 21.

471. Юлдашева Т. В. Профессиональное (юридическое) правосознание и его деформации: теоретико-понятийный аспект // Проблемы экономики и юридической практики. 2012. №3. С. 42–46.

472. Юридическая техника: учебное пособие / Н.А. Власенко, А.И. Абрамова, Г.Т. Чернобель. 2-е изд. перераб. и доп. М. Юстиция, 2016. 320 с.

473. Юрина Т.С. О роли юридического прогнозирования. // Вестник волжского университета им. Татищева. 2001. №14. С. 292–293.

474. Юртаева Е.А. Закон о нормативно-правовых актах и практика российского правотворчества // Журнал российского права 2006. №5. С. 12–22.

475. Юрчак А. Это было навсегда, пока не кончилось. Последнее советское поколение. М.: НЛЮ, 2014. 664 с.

476. Юферова С.В. Первый опрос общественного мнения (советская историография депутатских наказов в Уложенную комиссию Екатерины II) // Вестник Томского государственного университета. История. 2017. №46. С. 129–134.

477. Явич Л.С. Советское право- регулятор общественных отношений в СССР. Сталинабад, 1957

478. Язык закона / под ред. А.С. Пиголкина. М.: Юрид. лит., 1990. 192 с.

Нормативные акты и законодательство

1. Бюллетень Верховного Суда РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://xn--b1azaj.xn--p1ai/2007/postanovlenie-plenuma-vs-rf/N48ot-29.11.2007.html>

2. Ведомости парламента Республики Казахстан. 1998. №2–3.

3. Ведомости Федерального Собрания РФ. 21.12.2001. №36.

4. Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2009. №11 (204). С. 16.

5. Вестник ВАС РФ. 2009. №11. С. 11.

6. ВЦИОМ. Конституционные поправки: рейтинг предпочтений россиян [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/konstitucionnye-popravki-rejting-predpochtenij-rossiyan>

7. Государственная Дума РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://duma.gov.ru/news/27185/>

8. Государственная Дума ФС РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>

9. Заключение Правительства РФ на № КСМ-4/340 от 13 декабря 2017 г. на проект федерального закона «О наказах избирателей в Российской Федерации», вносимый в Государственную Думу депутатом Государственной Думы С.М. Катасоновым [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/402517-7>

10. Закон Белгородской области «Об особенностях организации местного самоуправления в Белгородской области» от 30.03.2005 №17 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru

11. Закон Вологодской области «Об областных нормативных правовых актах» от 17.01.2001 г. №647-03 с послед. изм. и доп.

12. Закон Московской области от 05.12.2008 №193/2008-ОЗ (ред. от 11.03.2014) «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Московской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа. www.consultant.ru

13. Закон Санкт-Петербурга от 03.12.2008 №752-138 (ред. от 02.07.2014) «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Санкт-Петербурга» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015).

14. Законопроект №489161-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий (в части повышения нормативного пенсионного возраста) / Государственная Дума ФС РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/489161-7>

15. Законопроект № 217472-8 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» поддержали более 400 из 450 депутатов Государственной Думы, что свидетельствует о единодушии и абсолютном доминировании изложенной в законопроекте позиции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/217472-8>

16. Законопроект №606595-7 «О внесении изменения в статью 13.15 Кодекса РФ об административных правонарушениях (в части установления административной ответственности за распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях заведомо недостоверной общественно значимой информации) от 12.12.2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/606595-7>

17. Законопроект №737962-7 «О внесении изменений в статью 210 Уголовного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа <https://sozd.duma.gov.ru/bill/737962-7>

18. Законопроект №848151-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (в части установления дополнительных требований к педагогическим и научно-педагогическим работникам) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/848151-7>

19. Законопроект №1104125-7 «О внесении изменений в статьи 6 и 23 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (находится во втором чтении) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1104125-7>

20. Кодекс корпоративного поведения, утв. распоряжением Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 4 апреля 2002 г. №421/р.

21. «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 №2202-1ФЗ (действ. ред. 2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru

22. Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru

23. Конституция РФ.

24. Конституция не играет значительной роли в жизни страны / ВЦИОМ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/konstitucziya-rossii-menyat-ili-ne-menyat>

25. Конституция РФ: наши права и свободы ВЦИОМ. Пресс-релиз [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9464>

26. Криптовалюта: оставить нельзя запретить // ВЦИОМ. 2022. 27 января [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/kriptoaljuta-ostavit-nelzja-zapretit>

27. Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации. Утверждена постановлением Правительства РФ от 18.08.2011 №694 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru

28. Нетрадиционные» отношения, их пропаганда и влияние на сексуальное поведение // ВЦИОМ. 2022. 11 августа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/netradicionnye-otnosheniya-ikh-propaganda-i-vliyanie-na-seksualnoe-povedenie>

29. Областной закон Ленинградской области от 16.02.2015 №5-ОЗ (ред. от 06.06.2016) «О проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативно-правовых актов Ленинградской области и экспертизы нормативных правовых актов Ленинградской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru

30. Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202211090019>

31. О нормативных правовых актах в Российской Федерации (проект федерального закона). 6-е изд., перераб. и доп. / рук. авт. коллектива Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2021. 96 с.

32. Постановление ГД Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 г. №2134-11 ГД «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru

33. Полный сборник кодексов Российской Федерации. М., 2008. С. 553–660.

34. Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 №83 // СПС Консультант Плюс.

35. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 г. // Собрание законодательства РФ от 6 ноября 1995 г. №45. Ст. 4408.

36. Приказ Генпрокуратуры РФ от 17.09.2007 №144 (ред. от 06.02.2013) «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления», «Положения об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru

37. Прямая линия с Владимиром Путиным. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60795>

38. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 №13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21, и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru

39. Постановление Правительства РФ от 02.04.2002 №207 «Об утверждении типового положения о юридической службе федерального органа исполнительной власти» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36128

40. Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=127365>

41. Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013. 70 с.

42. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 №11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 г. №1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации.

43. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 г. // СЗ РФ от 6 ноября 1995 г. №45. Ст. 4408.

44. Постановление правительства Сахалинской области «Об утверждении Положения о видах правовых актов, принимаемых (издаваемых) органами исполнительной власти Сахалинской области и их разновидностями, а также порядке их принятия (издания) и опубликования» от 26.01.2010 №12 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru

45. Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 25.05.2011 №2572-П «О регламенте Законодательного Собрания Краснодарского края».

46. Распоряжение Председателя Государственной Думы Ставропольского края от 05.12.2003 г. №424-р «Об организации мониторинга законодательства и правоприменительной практики в Ставропольском крае» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru

47. Рекомендации Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по совершенствованию законодательства о противодействии экстремизму и практики его применения от 22 августа 2018 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/4875>

48. Решение Верховного Суда РФ от 18.04.2002 №ГКПИ02-399 «О признании частично недействующими отдельных пунктов Положения Банка России от 15.09.1997 №519 «О порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России» и Указания Банка России от 24.06.1998 №262-У, вносящего изменения в данное положение [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru

49. Решение Конституционного Суда РФ от 26.04.2016 «Об утверждении обзора практики Конституционного Суда РФ за первый квартал 2016 года» // СПС Консультант Плюс.

50. Российская газета. 07.12.1995.

51. Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» от 17.12.1998 г. // СЗ РФ. – 21.12.1998. №51. Ст. 6273.

52. Российская газета – Федеральный выпуск 5951 (278).

53. Российская газета. 2020. 17 марта [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/documents/2020/03/17/ks-rf-popravki-dok.html>

54. Российская газета. 2020. 13 марта [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2020/03/13/samye-znachimye-popravki-v-konstituciiu-vyzvavshie-naibolshij-interes-v-obshchestve.html>

55. Российская газета, федеральный выпуск № 55 (8109) // Интернет-версия от 3 июня 2020 г.

56. Перечень поручений по итогам Прямой линии с Владимиром Путиным. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60879>

57. Постановление Минтруда РФ от 25.03.2002 №21 «Об утверждении разъяснения «О порядке применения пункта 2 статьи 31 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (вместе с разъяснением Минтруда РФ от 25.03.2002 №2) (зарегистрировано в Минюсте РФ 22.05.2002 №3467) // СЗ РФ. 2002. №30. Ст. 303.

58. Постановление Пленума Верховного суда РФ № 19 от 27 сентября 2012 г. «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление» (в ред. постановления Пленума ВС РФ от 31 мая 2022 г. №11) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.vsrfl.ru/documents/own/8306/>
59. Постановление Правительства РФ от 29.03.2022 №506.
60. Постановление правительства РФ №947 от 4 июня 2022 г.
61. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Доклад «О состоянии законодательства в Российской Федерации»
62. СПС «Консультант» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/76387.html/>
63. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru
64. Уголовный кодекс РФ.
65. Указ Президента РФ от 29.05.2011 №657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.
66. Федеральный закон от 17.07.2009 №172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативно-правовых актов» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru
67. Федеральный закон от 01.04.1993 г. «О Государственной границе Российской Федерации» // СЗ РФ. – №50. – Ст. 5610.
68. Федеральный закон от 04.04.2005. «Об общественной палате» // СЗ РФ. – 2005. – №15. – Ст. 1277.
69. Федеральный закон от 08.01.1998 г. №6-ФЗ // СЗ РФ. 1998. №2. Ст. 222; 2002. №12. Ст. 1093; №18. Ст. 1721.
70. Федеральный закон от 14.06.1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // СЗ РФ. 1994. №8. Ст. 801.
71. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ. Ст. 14 // СЗ РФ. Ст. 3822.

72. Указ Президента Российской Федерации от 23.05.1996 г. «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. №8. Ст. 801; 1996. №22. Ст. 2262. 1997. №20. Ст. 2242; 1998. №33.

73. Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. №490 «Об утверждении положения об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. №22. Ст. 2147.

74. Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 1996. №25. Ст. 2954.

75. Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: basegarant.ru

76. Федеральный закон от 29.07.2004 №98-ФЗ «О коммерческой тайне» // СЗ РФ. 2004. №32. Ст. 3283.

77. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 №2202-1-ФЗ (действ. ред., 2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru

78. Федеральный закон от 07.10.2022 №384-ФЗ «О внесении изменений в статью 401.6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210070020>

79. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. №5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

80. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Научное издание

Румянцев Михаил Борисович

ПРАВООБРАЗОВАНИЕ И ПРАВОТВОРЧЕСТВО В РОССИИ

Монография

Чебоксары, 2023 г.

Компьютерная верстка *Е. В. Кузнецова*

Дизайн обложки *Н. В. Фирсова*

Подписано в печать 11.04.2023 г.

Дата выхода издания в свет 14.04.2023 г.

Формат 60×84/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.

Гарнитура Times. Усл. печ. л. 20,92. Заказ К-1122. Тираж 500 экз.

Издательский дом «Среда»

428005, Чебоксары, Гражданская, 75, офис 12

+7 (8352) 655-731

info@phsreda.com

<https://phsreda.com>

Отпечатано в Студии печати «Максимум»

428005, Чебоксары, Гражданская, 75

+7 (8352) 655-047

info@maksimum21.ru

www.maksimum21.ru