

УДК 340.12

РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВОВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В РОССИИ В КОНЦЕ XX – НАЧАЛЕ XXI ВВ. (НА ПРИМЕРЕ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)



Дьячкова Маргарита Анатольевна,

Уральский государственный педагогический университет,
Институт педагогики и психологии детства,
кандидат педагогических наук, доцент,
Екатеринбург, Россия,
E-mail: dyachkova.margarita@yandex.ru



Томюк Ольга Николаевна,

ФГАОУ ВО «УрФУ имени первого Президента России Б.Н. Ельцина»,
департамент философии,
старший преподаватель кафедры онтологии и теории познания,
Екатеринбург, Россия,
E-mail: helgago@yandex.ru



Решетникова Анастасия Петровна,

Санкт-Петербургский государственный университет,
магистрант,
Санкт-Петербург, Россия,
E-mail: nastenareshetnikova@mail.ru

Аннотация

В статье рассматривается вопрос регулирования правовотворческого процесса в России в конце XX – начале XXI вв. (на примере Свердловской области). Авторы обосновывают приоритет правовотворчества в системе явлений права, так как именно право-

творчество является первостепенным, фундирующим право как таковое. Доказано, что правотворчество не ограничивается лишь творением правовой нормы, что это более широкое явление, включающее в себя непрерывное слежение за состоянием правовой нормы в течение ее жизненного цикла. Приводятся определения правотворчества, регионального правотворчества. Авторы подробно останавливаются на правовом регулировании процесса создания норм права на региональном уровне. Выполнен обзор основных нормативно-правовых актов Свердловской области, регламентирующих правотворческий процесс на уровне субъекта Российской Федерации.

Ключевые понятия:

правотворчество, правоустановление, субъекты правотворчества, виды правотворчества, региональное правотворчество.

Введение

Российская Федерация сегодня представляет собой государство с формирующейся системой права, поэтому исследование правотворчества как неотъемлемого элемента права, механизмов оптимизации правотворчества представляется актуальным. При этом правовое регулирование процесса творения норм права в России в конце XX – начале XXI вв., в частности на региональном уровне, исследовано недостаточно полно.

После принятия в 1993 г. Конституции РФ активно развивается региональное правотворчество. Поэтому автор ставит перед собой задачу: рассмотреть способы разработки и принятия нормативно-правовых актов в Свердловской области в конце XX – начале XXI вв.; попытаться ответить на вопрос, связанный с регулированием правотворчества на региональном уровне.

Для ответа на поставленный вопрос необходимо провести анализ мнений исследователей, изучить нормативно-правовые акты, регламентирующие регулирование правотворчества на уровне региона в конце XX – начале XXI вв.

2. Правотворчество в системе права

Сочетание субъективного и объективного существования в праве говорит об уникальности права. «Право – это особая социальная реальность. Такой поразительный феномен, который относится к субъективной стороне жизни общества, в своем возникновении и действии зависит от людей, от их мнений и воли, и, в то же время, представляет собой особое явление среди фактов действительности, объективной реальности» [2, с. 8].

Право есть выражение воли человека и действительно существующее социальное явление, воспринимаемое индивидом как нечто данное и внешне предлагаемое. Право – это логически выстроенная система, включающая в себя взаимодополняющие и взаимообуславливающие друг друга категории

и понятия. К явлениям права, благодаря которым оно приобретает реальное воплощение, относятся правотворчество, правопонимание, правотолкование, правоприменение, правосознание и другие. Правотворчество онтологично по сути своей, что и определяет его приоритет по отношению к другим явлениям права.

В правотворческой деятельности отражаются потребности и интересы общества, происходит волеизъявление людей, субъективная идея приобретает реальную жизнь. В результате правотворчества конституируется объективная социальная данность, действующая как явление бытия человека, но вместе с тем, и как явление внешнее, обособленное по отношению к человеку и обществу [2, с. 8].

В.К. Бабаев считает, что в содержательном плане правотворчество есть способ возведения в закон «норм и принципов естественного права, социальных потребностей и интересов граждан» [4, с. 306].

От того, насколько отражены потребности людей, как регулируются отношения в обществе и государстве, определяется и степень эффективности правотворческой деятельности.

Рассмотрим, что такое правотворческий процесс, каковы его полномочия и возможности.

Правотворчество, в широком смысле, есть процесс творения правовых норм и закрепления их в законах. В данном подходе акцент сделан на созидательной функции правотворчества, что и раскрывает суть правотворческой деятельности.

Нерсисянц В.С. считает, что термин «правоустановление» более точен, нежели «правотворчество», ибо точнее отражает суть правотворчества, так как право не творится, оно есть, а государство лишь закрепляет его в позитивных правовых нормах.

Есть мнение, что правотворчество и правообразование находятся в одной смысловой плоскости. В.С. Афанасьев, считает, что правообразование более емкое понятие, так как в нем фиксируется процесс саморегулирования общественных отношений, когда социальные нормы создаются естественным образом, действуют и выполняют свои функции еще до их закрепления в нормах права. Иначе, правила поведения изначально «появляются не в законах, а складываются в реальных общественных отношениях – законодатель или иной субъект правотворчества берет их из жизни» [3, с. 5]. В.С. Афанасьев считает, что правообразование носит объективный характер, так как социальные нормы присущи самому обществу; а правотворчество фиксирует субъективную волю законодателя [3, с. 4–14]. Таким образом, правообразование трактуется им как некий подготовительный этап, выступающий основой для самого правотворчества.

С.С. Алексеев так же рассматривает правотворчество как деятельность специальных, наделенных необходимыми компетенциями органов по завершению правообразования, как деятельность специальных, наделенных необходимыми компетенциями органов, которые завершают процесс правового закрепления нормы [1, с. 1–712].

Правотворчество, в нашем понимании, есть синтез естественных потенций развития бытия и творческой интеллектуальной деятельности человека, поэтому цель правотворчества состоит не только в умножении разнообразия форм сущего, но и в порождении принципиально нового сущего, качественном расширении имеющегося бытия [17, с. 49].

3. Правотворчество как деятельность

На основе анализа концепций правотворчества нами сделан вывод, что в процессе правотворчества необходимо руководствоваться такими принципами, как:

- принцип законности: непротиворечивость действий субъектов и принимаемой нормы закону;
- принцип научного обеспечения: учет данных юридической науки;
- принцип системности: согласованность целей, планов, действий субъектов правотворчества, упорядоченность;
- принцип профессионализма: компетентность субъектов правотворчества, ответственность, осознание цели деятельности и значимости создаваемой нормы; понимание объективно сложившейся ситуации в обществе и государстве, требующей законодательного закрепления;
- принцип правового прогресса: направленность на совершенствование действующего позитивного права, оперативность в решении проблем правового характера.

Отметим, что В.С. Нерсисянц указывает на необходимость учета еще и принципа общесоциальной легитимности, то есть включения в правотворческий процесс либерально-демократических процедур обсуждения, открытости, общедоступности [11, с. 1–560].

Вышеназванные принципы могут быть, считает И.А. Нестеренко, дополнены принципами понятийно-терминологической определенности, достаточной мотивированности и компетентной адекватности [12, с. 1–271].

Н.В. Варламова рассматривает правотворчество как деятельность по позитивации, иначе конкретизации, объективации, правовых норм [5, с. 1–542]. Правотворчество, по нашему мнению, приобретает особенности в зависимости от его участников. Так, статус принимаемого нормативно-правового акта, его юридическая сила зависят от положения творящего субъекта в иерархии государственной системы. Если в качестве субъекта правотворчества рассматривать народ, который путем референдума заявляет о своих потребностях, то принятое таким образом решение общеобязательно.

Н.В. Иночкина считает, что нормотворчество органов местного самоуправления, которым делегируется часть законотворческих полномочий, значительно ускоряет процесс правотворчества, является способом оптимизации государственного управления [7, с. 8–10].

Практика правотворчества свидетельствует, что многообразие видов правотворчества позволяет более эффективно выражать интересы государства и удовлетворять потребности общества.

4. Правотворчество на региональном уровне (на примере Свердловской области) в конце XX – начале XXI вв.

Конституция России 1993 года закрепила право осуществлять правотворческий процесс на уровне региона: «республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство» [9, ст. 5].

Казанцев М. Ф. отмечает, что «субъекты Российской Федерации не просто получили право издавать нормативные правовые акты (это право было у них и ранее). Они обрели право творить законы – наиболее юридически значимые нормативные правовые акты, обладающие высшей юридической силой на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, по вопросам, находящимся в его ведении» [8, с. 408].

С 1993 года правотворчество начинает развиваться и совершаться на уровне региона. Уточним, что термин «региональное правотворчество», несмотря на лаконичность, равнозначен термину «правотворчество субъектов Российской Федерации» [16].

Становление механизма регулирования правотворчества рассмотрим на примере Свердловской области.

В Свердловской области (далее – СО) действует Государственное учреждение СО «Уральский институт регионального законодательства» (учрежден Указом Губернатора СО № 240 от 02.06.1996 г. и распоряжением председателя Областной Думы Законодательного Собрания СО № 24 от 20.05.1996 г.), который был создан с целью повышения качества нормативных актов в Свердловской области.

В Свердловской области был принят в 1999 году закон № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области». Отметим, что на федеральном уровне есть лишь законопроект «О нормативных правовых актах в Российской Федерации».

В законе № 4-ОЗ, в статье 32, закреплено, что правотворчество как урегулированный порядок включает в себя весь цикл творения нормативного правового акта – от его разработки до опубликования [13].

Закон № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» устанавливает для Свердловской области:

- положения о правовых актах;
- принципы правотворческой деятельности на уровне региона;
- сферы правотворческих полномочий региональных органов власти;
- порядок создания, вступления в силу/утраты силы областных нормативных правовых актов;
- требования к правовым актам ненормативного, индивидуального характера [13].

Законом закреплено, что в компетенции региональных законотворческих органов находится разработка таких значимых на территории Свердловской области правовых актов, как Устав, законы, постановления Законодательного Собрания, указы Губернатора, постановления Правительства [13, статья 11].

Закон № 105-ОЗ «Устав Свердловской области», принятый в 2010 году, в соответствии с Конституцией РФ является основным законом Свердловской области, который определяет статус области, устанавливает систему областных государственных органов [13, статья 12]. Устав закрепляет, что законодательная власть в области осуществляется Законодательным Собранием и народом посредством референдума [18, статья 29].

Следует отметить, что в соответствии с Уставом, в правотворческой деятельности на уровне области могут участвовать различные субъекты. В статье 63 Устава закреплено, что правом законодательной инициативы в Свердловской области обладают Законодательное Собрание, Губернатор, Правительство, прокурор, суды – Уставной, областной, Арбитражный, Избирательная комиссия, муниципалитет через представительные органы [18]. Кроме того, Уставом закреплено, что законодательная инициатива может исходить и от граждан России, проживающих на территории Свердловской области, при условии, что инициатива будет поддержана не менее чем десятью тысячами человек, обладающих активным избирательным правом [18, статья 63].

Важным этапом правотворческого процесса является рассмотрение законопроекта в трех чтениях: первое чтение предполагает принятие проекта в принципе; второе – принятие проекта как закона; третье – принятие закона с учетом поправок [1, с. 22]. Если Законодательное Собрание области вынесло положительное решение относительно законопроекта, то законопроект передается на одобрение/подписание Губернатору.

Итоговым шагом законотворчества является опубликование принятых нормативных правовых актов в «Областной газете» и сайте www.pravo.gov66.ru как официальном интернет-портале правовой информации. Опубликование правовых актов вызвано необходимостью обеспечения «полноценного контакта между адресантом и адресатом в акте правовой коммуникации» [10, с. 118].

В 2016 году были приняты областные законы, внесшие изменения в Устав Свердловской области. Это законы: № 54-ОЗ от 07.06.2016 г., № 86-ОЗ от 17.10.2016 г., № 134-ОЗ от 19.12.2016 г. В 2016 году в общей сложности в Свердловской области было принято 155 законов. В докладе о состоянии законодательства Свердловской области приведена более детальная статистика правотворческого процесса. Только за 2016 год приняты 21 закон с неопределенным и 7 с определенным сроком действия, 124 закона вносили изменения в действующие законы области, а 3 фиксировали факт утраты силы законов у ряда областных нормативных правовых актов [6, с. 11]. Помимо этого, в 2016 году Законодательным Собранием области принято 755 постановлений, Губернатором – 852 указа, Правительством – 994 постановления [6, с. 12].

Вышеприведенные данные свидетельствуют о системности правового регулирования общественных отношений в Свердловской области, в целом регионального законодательства конца XX – начала XXI вв.

5. Выводы

В статье предпринята попытка обоснования того, что правотворчество является конституирующим элементом права. Несмотря на различие в подходах

к осмыслению процесса правотворчества имеются общие позиции: правотворчество – это сложный процесс, осуществляемый органами государственной власти на разных уровнях, муниципальными образованиями, так и непосредственно самим народом. Каждый вид правотворчества привносит свое в содержание и развитие права, осуществляет совершенствование законодательства. Законотворчество – сложный и продолжительный во времени процесс, процедурность и нормативность которого позволяет тщательно проработать проект закона.

Становление механизма правового регулирования процесса правотворчества на уровне региона связано с принятием в 1993 году Конституции Российской Федерации. В Свердловской области как субъекте регионального правотворчества в конце XX – начале XXI вв. был принят ряд важных законов, определивших порядок правового регулирования правотворчества.

Анализ правотворчества в Свердловской области в конце XX – начале XXI вв. подтвердил его значимость как способа совершенствования общественных отношений нормативными правовыми актами.

1. Алексеев С.С. Право: Азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Издательство «Статут», 1999. 712 с.

2. Алексеев С.С. Тайна и сила права. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2011. 176 с.

3. Афанасьев В.С. Правообразование и правотворчество // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2008. № 1. С. 4–14.

4. Бабаев В.К. Курс лекций. Общая теория права [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kursach.com/biblio/0010004/000.htm> (дата обращения: 10.11.2017).

5. Варламова Н.В. Правотворчество как процесс позитивации права: содержание, формы, процедуры // Варламова Н.В. Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в Российской Федерации. Монография / под ред.: Н.С. Соколова. М.: Изд-во РУДН, 2006. 542 с.

6. Доклад о состоянии законодательства Свердловской области в 2016 году. Екатеринбург, 2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.uirz.ru/Publ/doklad2016.pdf> (дата обращения: 16.10.2017).

7. Иночкина Н.В. Проблема разграничения понятий «санкционированное» и «делегированное» правотворчество // Юридические науки: проблемы и перспективы: материалы междунар. науч. конф. (г. Пермь, март 2012 г.). Пермь: Изд-во «Меркурий», 2012. С. 8–10.

8. Казанцев М.Ф. Региональное законодательство и правотворчество в России: основные теоретические характеристики и юридические свойства // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2012. № 12. С. 405–419.

9. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online> (дата обращения: 10.10.2017).

10. Любимов Н.А. Правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики. М.: Изд-во Московского ун-та, 2009. 160 с.

11. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства. М.: НОРМА:

ИНФРА-М, 2012. 560 с.

12. Нестеренко И.А. Правотворчество в Российской Федерации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 271 с.

13. О правовых актах в Свердловской области. Закон Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/801105688> (дата обращения: 18.11.2017).

14. Общая теория права. Курс лекций / Под общ. ред.: В.К. Бабаева. Нижний Новгород: Изд-во Нижегородской ВШ МВД РФ, 1993. 544 с.

15. Официальный сайт Уральского института регионального законодательства [Электронный ресурс]. URL: <http://www.uirz.ru> (дата обращения: 15.10.2017).

16. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: Теория, практика, методика / под ред. А.В. Гайды, М.Ф. Казанцева, К.В. Киселева, В.П. Руденко [Электронный ресурс]. URL: <http://regionzakon.narod.ru/kniga.html> (дата обращения: 12.10.2017).

17. Томюк О.Н. Творчество и правотворчество: философско-правовой аспект: монография. Саарбрюккен: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2014. 136 с.

18. Устав Свердловской области. Закон Свердловской области от 23 декабря 2010 года № 105-ОЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/895280236> (дата обращения: 20.10.2017).

References

1. Alekseev S.S. Pravo: Azbuka – teoriya – filosofiya: Opyt kompleksnogo issledovaniya. M.: Izdatel'stvo «Statut», 1999. 712 s.

2. Alekseev S.S. Tajna i sila prava. M.: NORMA: INFRA-M, 2011. 176 s.

3. Afanas'ev V.S. Pravoobrazovanie i pravotvorchestvo // Yuridicheskaya nauka i pravooxranitel'naya praktika. 2008. № 1. S. 4–14.

4. Babaev V.K. Kurs lekcij. Obshhaya teoriya prava [E'lektronnyj resurs]. URL: <http://www.kursach.com/biblio/0010004/000.htm> (data obrashheniya: 10.11.2017).

5. Varlamova N.V. Pravotvorchestvo kak process pozitivacii prava: sodержanie, formy, procedury // Varlamova N.V. Pravovaya politika i puti sovershenstvovaniya pravotvorcheskoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii. Monografiya / pod red.: N.S. Sokolova. M.: Izd-vo RUDN, 2006. 542 s.

6. Doklad o sostoyanii zakonodatel'stva Sverdlovskoj oblasti v 2016 godu. Ekaterinburg, 2017 [E'lektronnyj resurs]. URL: <http://www.uirz.ru/Publ/doklad2016.pdf> (data obrashheniya: 16.10.2017).

7. Inochkina N.V. Problema razgranicheniya ponyatij «sankcionirovannoe» i «delegirovannoe» pravotvorchestvo // Yuridicheskie nauki: problemy i perspektivy: materialy mezhdunar. nauch. konf. (g. Perm', mart 2012 g.). Perm': Izd-vo «Merkurij», 2012. S. 8–10.

8. Kazancev M.F. Regional'noe zakonodatel'stvo i pravotvorchestvo v Rossii: osnovnye teoreticheskie karakteristiki i yuridicheskie svoystva // Nauchnyj ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossijskoj akademii

nauk. 2012. № 12. S. 405–419.

9. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) [E'lektronnyj resurs]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online> (data obrashheniya: 10.10.2017).

10. Lyubimov N.A. Pravotvorchestvo v Rossijskoj Federacii: problemy teorii i praktiki. M.: Izd-vo Moskovskogo un-ta, 2009. 160 s.

11. Nersesyanc V.S. Obshhaya teoriya prava i gosudarstva. M.: NORMA: INFRA-M, 2012. 560 s.

12. Nesterenko I.A. Pravotvorchestvo v Rossijskoj Federacii. M.: YuNITI-DANA, 2015. 271 s.

13. O pravovykh aktax v Sverdlovskoj oblasti. Zakon Sverdlovskoj oblasti ot 10 marta 1999 goda № 4-OZ [E'lektronnyj resurs]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/801105688> (data obrashheniya: 18.11.2017).

14. Obshhaya teoriya prava. Kurs lekcij / Pod obshh. red.: V.K. Babaeva. Nizhnij Novgorod: Izd-vo Nizhegorodskoj VSh MVD RF, 1993. 544 s.

15. Oficial'nyj sayt Ural'skogo instituta regional'nogo zakonodatel'stva [E'lektronnyj resurs]. URL: <http://www.uirz.ru> (data obrashheniya: 15.10.2017).

16. Pravotvorcheskaya deyatel'nost' sub"ektov Rossijskoj Federacii: Teoriya, praktika, metodika / pod red. A.V. Gajdy, M.F. Kazanceva, K.V. Kiseleva, V.P. Rudenko [E'lektronnyj resurs]. URL: <http://regionzakon.narod.ru/kniga.html> (data obrashheniya: 12.10.2017).

17. Tomyuk O.N. Tvorchestvo i pravotvorchestvo: filosofsko-pravovoj aspekt: monografiya. Saarbrücken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2014. 136 s.

18. Ustav Sverdlovskoj oblasti. Zakon Sverdlovskoj oblasti ot 23 dekabrya 2010 goda № 105-OZ [E'lektronnyj resurs]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/895280236> (data obrashheniya: 20.10.2017).

UDC 340.12

REGULATION OF THE LAWMAKING PROCESS IN RUSSIA IN THE LATE XX – EARLY XXI CENTURIES (ON THE EXAMPLE OF THE SVERDLOVSK REGION)

Dyachkova Margarita Anatolievna,

Urals State Pedagogical University,
Institute of Pedagogy and Child Psychology,
PhD in Pedagogic sciences, Associate Professor,
Ekaterinburg, Russia,
E-mail: dyachkova.margarita@yandex.ru

Tomyuk Olga Nikolaevna,

Ural Federal University,
Ural Humanitarian Institute,
Department of Philosophy,
Senior lecturer,
Ekaterinburg, Russia,
E-mail: helgago@yandex.ru

Reshetnikova Anastasia Petrovna,

St. Petersburg State University,
Master-degree student,
St. Petersburg, Russia,
E-mail: nastenareshetnikova@mail.ru

Annotation

The article considers the question of the regulation of the lawmaking process in Russia in the late XX – early XXI centuries (on the example of the Sverdlovsk region). The authors claim the priority of lawmaking in the system of legal phenomena, since the lawmaking is paramount – it determines the law as such. It is proved that lawmaking goes beyond the creation of a legal norm – it is a broader phenomenon including the continuous monitoring of the state of the legal norm throughout its life cycle. The article provides definitions of lawmaking (including regional lawmaking). The authors focus on the legal regulation of the process of creation of legal norms at the regional level. The article provides the review of the basic regulatory legal acts of the Sverdlovsk region regulating the lawmaking process at the level of a constituent entity of the Russian Federation.

Key concepts:

lawmaking, entrenchment of legislation, subjects of lawmaking, types of lawmaking, regional lawmaking.
