

ПОНЯТИЕ, ВИДЫ И ПРИЗНАКИ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

© 2017 г. Михаил Борисович Румянцев¹

В статье рассматривается проблема выделения понятия правотворчества в самостоятельную юридическую категорию. Эта категория не совпадает ни с понятием нормотворчества, ни с законотворчеством. Кроме того, в нашем случае термин «правотворчество» законодательно не определен, что обуславливает его толкование различными авторами в широких границах — от правовой категории до правового института. Разграничение понятий «правотворчество», «законотворчество» и «нормотворчество» позволяет конкретизировать сферу правотворения, выявить существующие между ними особенности, выработать наиболее эффективные методы достижения задач, связанных с регулированием процесса формирования правил поведения людей в масштабах всего государства, его субъекта либо отдельно взятой организации или предприятия. Представляется, что правотворчество должно быть нацелено на максимальную разгрузку государства касательно участия в контроле за ходом реализации правоотношений в стране. Необходима новая правотворческая политика.

This paper presents the main problem comprising law-making determination. The law-making has to be come forth into the specific legal category. It coincides neither the standard-setting nor legislative drafting. Additionally, in our case there is no legal law-making definition that makes the different authors to consider law-making issue in wide scientific range up to legal institution. Distinction between law-making, standard-setting and law-drafting terms allows to concretize a law-making area, to determine its main peculiarities, to provide the most efficient methods for fulfilling objectives concerning the forming of human legal behavior both in total state scale and its subject or given organization. The law-making currently includes seven attributes which form our scientific objective. The law-making seems to be oriented in a such way to minimize state control over country legal relationship realize. A new law-making policy is therefore needed.

Ключевые слова: правотворчество, законотворчество, нормотворчество, субъект, правовая категория, правовой институт, признаки, проблема, государство, правоотношения.

Key words: law-making, standard-setting, legislative drafting, subject, legal category, legal institution, attributes, problem, state, legal relationship.

Правотворчество как юридическая категория не имеет законодательного определения. В науке нет единства мнений в ее понимании. Одни авторы считают, что правотворчество представляет собой деятельность государственных органов по принятию, изменению и отмене правовых норм². Другие применяют широкий подход в понимании правотворчества. Так, С. В. Синюков рассматривает правотворчество как многоаспектный институт современного правового регулирования, который имеет сложную разноразмерную организацию, включающую элементы правообразования, нормообразования, законотворчества, правореализации и правосознания³. В юридической литературе высказаны и другие позиции в понимании правотворчества. По мнению О. В. Попова правотворчество — «это завершающая стадия формирования права, когда к объективному процессу подключается государство, переводя процесс формирования права в государственную деятельность по созданию правовых норм»⁴.

Г. Б. Евстигнеева считает, что «правотворчество в собственном смысле — это официальное создание, формирование нормативно-правовых текстов, норм права»⁵. Имеется множество и других определений правотворчества.

Анализ высказанных в юридической литературе точек зрения на правотворчество позволяет заключить, как справедливо отмечает Е. В. Семьянов, что в настоящее время присутствуют три подхода в определении этого понятия:

- 1) правотворчество как законодательство, или создание нормативно-правовых актов особого вида, закрепляющих основы правовой системы с последующим уточнением их положений в подзаконных актах;
- 2) правотворчество как нормотворчество, или создание общеобязательных правил поведения;
- 3) правотворчество как правообразование и правоустановление⁶.

Наличие многообразия авторских позиций в определении правотворчества вытекает не только из сложности социально-правового явления, которое оно характеризует, но из-за отсутствия четкого разграничения между правотворчеством как юридической категорией и правотворчеством как правовым институтом.

Правотворчество как юридическая категория представляет собой научное понятие самого термина, включающего в себя

¹ Старший научный сотрудник ГБНУ ВНИИ Академии наук, кандидат юридических наук (E-mail: mikrumjancev@rambler.ru). Mikhail Rumyantsev, VNIKI, senior research associate, PhD in Law (E-mail: mikrumjancev@rambler.ru).

² См.: Малько А. В. Теория государства и права. М., 1999. С. 144; Чердиченко С. П. Судебное правотворчество. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 7; Дербина А. В. Правосознание как элемент правовой позиции субъекта правотворчества. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Самара, 2011. С. 8; и др.

³ См.: Синюков С. В. Механизм правотворчества. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 8.

⁴ Попов О. В. Теоретико-правовые вопросы судебного правотворчества в РФ. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тольятти, 2004. С. 6.

⁵ Евстигнеева Г. Б. Судебное решение как источник права. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 7.

⁶ См.: Семьянов Е. В. Судебное правотворчество: вопросы общей теории права. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 5.

наиболее общие и существенные признаки, которые отражают его суть и правовой смысл. По мнению А. С. Пиголкина, юридический термин – “это слово (или сочетание), которое употреблено в законодательстве, является обобщенным наименованием юридического понятия, имеющего точный и определенный смысл, и отличается смысловой однозначностью, функциональной устойчивостью”⁷.

В нашем случае термин “правотворчество” законодательно не определено, что обуславливает его толкование различными авторами в широких границах – от правовой категории до правового института.

Правотворчество как правовой институт – это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере создания новых, а также изменения и отмены устаревших правовых норм.

Однако, даже рассматривая правотворчество только в рамках правовой категории, остается потенциал для его неоднозначного понимания и толкования. Это вытекает из того, что созданием норм, регулирующих общественное поведение людей, занимаются разнообразные государственные органы и должностные лица, общественные и корпоративные организации. Все они осуществляют предусмотренную законодательством в рамках своей компетенции нормотворческую деятельность. Таким образом, у исследователей проблем правотворчества объективно возникает необходимость определения границ этого понятия. Их выбор и порождает многообразие точек зрения на сущность правотворчества. Как отмечает Е. В. Семьянов, в основании существующих подходов определения понятия правотворчества находится различный объем его понимания учеными-юристами⁸. Ис с этим следует согласиться.

Вместе с тем для изучения проблем правотворчества важное значение имеет установление допустимых рамок его толкования. И это связано с видами правотворчества.

Очевидно, что законотворчество является наиболее наглядным и убедительным способом реализации правотворчества. И большинство ученых под данным термином понимают прежде всего процесс создания правовых норм, а также их изменение и отмену. При этом многие авторы рассматривают законотворчество как конечную стадию правоустановления, т.е. формирования права⁹. Такой подход в понимании правотворчества и обуславливает отождествление его с законотворчеством. Его сторонниками, как мы видим из вышеприведенных высказываний, являются О. В. Попов и Г. Б. Евстигнеева, а также многие другие ученые.

Но рассмотрение правотворчества в таком узком аспекте значительно обедняет и упрощает существующую фактическую правовую действительность, что в конечном счете лишает возможности его изучения во взаимосвязи всех видов его проявления. Не вызывает сомнения, что нормотворчество является одной из сторон правотворчества. Как справедливо отметила И. Е. Ситникова, нормотворчество, хотя и имеет общую цель с правотворчеством – созданием норм права, но данное понятие будет правильнее употреблять применительно к деятельности министерств и ведомств, а также организаций и предприятий¹⁰.

Нормотворчество составляет реальную основу функционирования законодательства и правовой системы в целом. И оно протекает в однотипных для законотворчества условиях: регулируется законом, осуществляется компетентными органами и должностными лицами. Его фундаментом являются в большинстве своем те же принципы, преследуются одинаковые цели: регулирование общественных отношений в сфере создания правил поведения людей и т.д. Все это, несомненно, составляет одну из сторон правотворчества, что и учитывается многими исследователями, которые рассматривают его в широком, а не в узком аспекте.

Разграничение понятий “правотворчество”, “законотворчество” и “нормотворчество” позволяет конкретизировать сферу правотворения, выявить существующие между ними особенности, выработать наиболее эффективные методы достижения задач, связанных с регулированием процесса формирования правил поведения людей в масштабах как всего государства, его субъекта, так и отдельно взятой организации или предприятия. О соотношении этих понятий с максимальной точностью высказалась Н. П. Алешкова: “Законотворчество – деятельность по принятию правовых актов в виде законов, нормотворчество – по изданию нормативных правовых актов, а правотворчество – по изданию правовых актов вообще. В любом случае они являются нетождественными по отношению и к результату правотворчества, и к субъекту правотворчества”¹¹. К этому следует добавить, что с точки зрения общей теории правотворчества все эти три юридических понятия находятся в тесном взаимодействии и нуждаются в системном изучении и реализации.

Таким образом, правотворчество в рамках юридической категории необходимо понимать в широком смысле с учетом всех возможных форм его проявления: как тех, которые носят обычный характер (законотворчество, нормотворчество), так и исключительного характера (например, референдум или правовой эксперимент). Исследование правотворчества как правового института не может быть корректным в аспекте анализа его категориальных свойств и форм, поскольку в таком случае происходит подмена его юридического смысла. Не может юридический термин одновременно выполнять роль правовой нормы и тем более правового института. Хотя терминологически в юриспруденции такое совмещение правового термина и правового института, как в нашем случае, иногда допускается, например источник повышенной опасности, необходимая оборона, аренда, дознание, оправданный риск и т.д.

Правотворчество как сложное социально-правовое явление обладает рядом признаков, которые необходимо учитывать в процессе формирования норм права. Основными из них и наиболее проблемными являются следующие:

1. Это комплексное юридическое понятие, которое объединяет и представляет разнородную систему правового регулирования общества и государства. С учетом этого необходимо учитывать, что “уровень и культура правотворчества, а соответственно, и качество принимаемых нормативных актов – это показатель цивилизованности и демократии общества”¹². Поэтому субъекты правотворчества разного уровня должны осуществлять свою правотворческую деятельность на профессиональной

⁷ Язык закона / Под ред. А. С. Пиголкина. М., 1990. С. 65.

⁸ См.: Семьянов Е. В. Указ. соч.

⁹ См. например: Ситникова И. Е. Политический плюрализм и правотворчество в современном российском государстве. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2010. С. 8.

¹⁰ См.: Там же.

¹¹ Алешкова Н. П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010. С. 8.

¹² Малько А. В. Теория государства и права. М., 1999. С. 144.

основе, отражая особенности не только страны, но и своего региона.

2. В правотворческом процессе участвуют субъекты с различным правовым статусом в рамках установленных для них процессуальных норм (процедур), предусмотренных не только Конституцией РФ, но и регламентами, уставами и законодательными актами. При этом множественность нормативно-правовых актов создает трудности в их качественной реализации, так как они недостаточно систематизированы, допускают пробелы в регулировании правотворчества, а правовое регулирование корпоративных, общественных и производственных организаций зачастую осуществляется в отрыве от общероссийского и регионального законодательства.

В юридической литературе правотворчество в зависимости от субъектов подразделяется на такие виды: 1) непосредственное правотворчество народа в процессе проведения референдумов (всенародное голосование по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни); 2) правотворчество государственных органов (Государственная Дума, Правительство РФ); 3) правотворчество уполномоченных Конституцией РФ и законами должностных лиц государства (Президента РФ, министров); 4) правотворчество органов местного самоуправления; 5) правотворчество общественных организаций (например, профсоюза); 6) корпоративное правотворчество¹³.

3. Несовершенство правотворчества из-за слабого законодательного обеспечения этого процесса, а также иных факторов. В связи с этим С. В. Синюков в качестве проблем правотворчества называет следующие: отсутствие плановости; избыточность регулирования; недифференцированность правовой формы правотворческих решений; смешение предметов законодательного и подзаконного регулирования; бюрократизм правотворческой процедуры¹⁴.

Повышение качества правотворчества возможно путем совершенствования всего законодательства на базе создания единого нормативно-правового акта, регулирующего правотворческий процесс в масштабах всей страны, в регионах и других сферах общественной жизни. Здесь важны также профессионализм и добросовестность субъектов правотворческой деятельности.

4. Правотворчеству присущи существенные отраслевые особенности, вытекающие из методов и принципов правового регулирования, его целей и задач, юридической техники, а также значения возможных правовых последствий от его реализации. Очевидно, что правотворчество в сфере уголовного законодательства, которое строится на презумпции невиновности, и правотворчество, формирующее гражданское законодательство, основанное на презумпции виновности, нуждаются в различных подходах правового регулирования.

В юридической литературе отмечается, что многократное, хаотичное, интенсивное обновление УК РФ «достигло того критического уровня, когда требуется кардинальная рационализация уголовного правотворчества»¹⁵. Это значит, что дальнейшее обновление уголовного законодательства

традиционными методами неэффективно. Нужны новые подходы. И, по нашему мнению, в их основе должны лежать новые принципы наказания за совершенное преступление, в том числе такие, как неотвратимость наказания, поощрение исправительного поведения осужденного, применение мер реабилитационного характера к лицам, отбывшим уголовное наказание и нуждающимся в государственной поддержке в период их адаптации к условиям социальной среды.

Правотворчество имеет значительные особенности и на региональном уровне, в корпоративных и общественных организациях. Поэтому возникает объективная необходимость в его систематизации, выявлении имеющихся взаимосвязей и особенностей между ними с целью выработки единых подходов в правовом регулировании.

Правотворчество в настоящее время не выделилось в самостоятельную частнонаучную юридическую науку, но является составной частью теории государства и права, что стало предпосылкой формирования большого количества нормативных правовых актов, созданных методом проб и ошибок. И это касается не только отдельных правовых норм, но и объемных законов, в том числе кодексов. Учитывая это, по нашему мнению, уже наступило время для создания единой общей теории правотворчества. И если с научной точки зрения в юридической литературе уже накопилось достаточно исследовательского материала для обеспечения теоретического потенциала этой науки, то ее законодательная база пока недостаточна. Требуется основополагающий федеральный систематизирующий закон о правотворчестве на всех его уровнях.

5. Правотворчество связано с изданием нормативных актов, которые порождают различные по своему значению правовые последствия: законные, подзаконные акты, нормы общественных и корпоративных организаций. С учетом этого А. В. Малько делит правотворчество на: 1) законотворчество; 2) делегированное правотворчество (нормотворчество органов исполнительной власти, осуществляемое по поручению парламента, например Правительства РФ); 3) подзаконное правотворчество (нормотворческая деятельность структурами, не относящимися к высшим представительным органам, — президентом, правительством, министерствами, ведомствами, местными органами государственного управления, губернаторами, главами администраций, руководителями предприятий, учреждений, организаций)¹⁶.

Степень правовой урегулированности этих видов правотворчества различна, что сильно влияет на его качество. Кроме того, нормативные правовые акты, принимаемые на местах, зачастую противоречат федеральному законодательству, в том числе и Конституции РФ, обладают ненужной громоздкостью, противоречивостью, коррумпированностью. По нашему мнению, необходимы обстоятельные системные исследования порядка разработки и принятия всех видов нормативных правовых актов с целью построения единообразных непротиворечивых моделей правотворчества во всех сферах правового регулирования. На этой основе будет возможно разработать и соответствующее законодательство, которое должно быть единым для всех субъектов правотворчества, что обеспечит не только правовую культуру, но и правовую стабильность и надежность.

6. Правотворчество в правовом регулировании традиционно придерживается в основном запретов и дозволений, что обуславливает постоянное государственное присутствие в процессе

¹³ См.: Аналогичное деление на виды правотворчества и в регионах (см.: *Каменская Е. В.* Региональное правотворчество в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 9).

¹⁴ См.: *Синюков С. В.* Механизм правотворчества. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 8.

¹⁵ *Бондаренко О. В.* Судебная практика и уголовное правотворчество. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 6.

¹⁶ См.: *Малько А. В.* Указ. соч. С. 146.

реализации складывающихся правоотношений. Правотворчество слабо внедряет модели правоотношений, в которых их субъекты поощряются к самоурегулированию возникающих конфликтов, в которых они были бы заинтересованы в законопослушном поведении. По нашему мнению, правотворчество должно быть нацелено на максимальную разгрузку государства в области контроля за ходом реализации правоотношений в стране. Все правоохранительные органы, в том числе и суды, следует разгрузить от чрезмерной, в основном малопродуктивной, деятельности, которая вытекает не столько из важности разрешаемых дел, сколько из недостаточно продуманных правотворческих решений. Нужна новая правотворческая политика, которая сочетала бы простоту и качество реализации правоотношений, заинтересованность и ответственность их субъектов, оперативность реагирования государственных и общественных структур на допущенные нарушения законодательства. Представляется, что в этом аспекте часть своих полномочий государство может передать общественным организациям, например народным палатам районов и городов (либо общественным комиссиям). Некоторые гражданские, административные и уголовные дела с согласия сторон также можно передать указанной общественной организации. В отношении работников государственных структур в случае их неправомерных действий, народная палата должна иметь право заявить ходатайство о наказании виновного, в том числе о снятии с должности, которое имело бы обязательную силу. Тем самым с государственных органов будет снята часть нагрузки и одновременно повышена активность населения в реализации законодательства.

В юридической литературе также укрепилась мысль, что «созрела крайняя необходимость выработки комплексного нормативного блока, направленного на четкое регулирование правотворческой деятельности всех без исключения субъектов правотворчества... Сегодня настоятельно требуется принятие законов, четко закрепляющих и регламентирующих правосубъектность и правовой статус субъектов правотворческой деятельности, принципы их деятельности, порядок взаимодействия со всеми федеральными и региональными органами, а также органами местного самоуправления»¹⁷. Несомненно, что концепцию подобного нормативного законодательства необходимо разрабатывать на базе общей теории правотворчества как самостоятельной юридической науки, поскольку такой подход требует систематизации всех видов правотворчества, анализа их взаимодействия и соотношения, установления границ правового регулирования.

7. В современных условиях правотворчество подвержено существенному влиянию отрицательных субъективных факторов, что проявляется в лоббизме, коррумпированности, регионализме, поспешности, непрофессионализме и т.д. По мнению С. В. Синюкова, эта проблема связана с отсутствием у граждан

прямого доступа к правотворческой инициативе, деформацией неформального влияния на правотворческий процесс¹⁸.

Отчасти это правильно. Однако большое значение имеют и другие факторы: включение в состав законодательных органов лиц, располагающих огромными капиталами, а также лиц, находящихся в услужении у олигархов. Если к этому добавить откровенный подкуп продажных так называемых народных представителей, то становится ясно, что правотворчество не может не быть ущербным, поскольку изначально создается для закрепления своей экономической власти классом власть имущих. Конечно, повышение гласности, прозрачности правотворческой деятельности способствовало бы снижению влияния отрицательных факторов на правотворчество, но для этого необходимо менять весь законодательный процесс, что в нынешних условиях нереально. Существующая экспертиза законопроектов на коррупционность малоэффективна, поскольку сбой дает существующая система правотворчества, а не только отдельные ее элементы. Как уже отмечалось, необходимо законодательно закреплять комплексный нормативный блок по четкому регулированию правотворческой деятельности всех без исключения субъектов правотворчества.

Имеются и другие насущные проблемы, отражающие признаки правотворчества: 1) слабая оперативность и эффективность правового урегулирования отдельных вопросов общественной жизни; 2) недостаточная открытость, кулуарность публичного по своему назначению процесса правотворчества; 3) целевая направленность отдельных видов правотворчества не всегда отвечает реализации его принципов; 4) не достигает стабильности закрепленных правоотношений в процессе правотворчества, связанной с частым их изменением; 5) принятие правотворческих решений при отсутствии правотворческой политики государства¹⁹ и т.д.

Таким образом, правотворчество как правовой инструмент в регулировании общественных отношений нуждается в серьезном системном совершенствовании путем законодательного закрепления единого комплексного блока нормативных правил как результата правотворческой деятельности всех его субъектов. Дальнейшее научное исследование правотворчества и связанных с ним проблем с более глубоким пониманием взаимосвязи и различий отраслевого правотворчества, перспектив его развития необходимо проводить в системе общей теории правотворчества. Это даст возможность рассматривать конкретные правотворческие решения в системе правотворческого процесса в целом.

¹⁸ См.: Синюков С. В. Указ. соч. С. 9.

¹⁹ См., подробнее: Мазуренко А. П. Правотворческая политика как фактор модернизации правотворчества в России. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2011. С. 11.

¹⁷ См.: Дербина А. В. Указ. соч. С. 8.