

• ЭЛЕКТРОННОЕ ИЗДАНИЕ •

**Е. Л. Баранцева**

**ПРАВОВОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС:  
ТЕОРИЯ, ИСТОРИЯ, ПРАКТИКА  
(вопросы и ответы)**

Учебное пособие



Е. Л. Баранцева

**Правотворческий процесс:  
теория, история, практика  
(вопросы и ответы)**

Учебное пособие

Киров  
2024

УДК 328.34  
ББК 67.022.14  
Б24

*Баранцева Елена Леонидовна* – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории Волго-Вятского института (филиала) Университета имени О. Е. Кутафина

**Рецензенты:**

*О. В. Бычкова*, начальник Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Кировской области, государственный советник юстиции Российской Федерации 3-го класса;

Кафедра теории и истории государства права Волго-Вятского института (филиала) Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА)

**Баранцева, Е. Л.**

Б24 Правотворческий процесс: теория, история, практика (вопросы и ответы). – Киров : ООО «Издательство «Радуга-ПРЕСС», 2024. – 85 с. – URL: <http://raduga-press.com/gallery/lawmaking.pdf>. – Заглавие с экрана.

ISBN 978-5-6052765-6-2

В учебном пособии рассматриваются на основе междисциплинарных связей отдельные стороны правотворческого процесса. Освещаются теоретические вопросы правотворчества, становление базовых институтов и практика реализации правотворческой деятельности.

УДК 328.34  
ББК 67.022.14

ISBN 978-5-6052765-6-2 © Волго-Вятский институт (филиал) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)», 2024  
© Баранцева Е. Л., 2024  
© ООО «Издательство «Радуга-ПРЕСС», электронное издание, 2024

# Оглавление

<b>Предисловие .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Правотворческий процесс: теоретический аспект</b>	
Вопрос 1. Понятие правотворчества.....	5
Вопрос 2. Правотворчество как часть правообразования .....	7
Вопрос 3. Виды правотворчества.....	8
Вопрос 4. Принципы правотворчества .....	9
Вопрос 5. Этапы и стадии правотворческого процесса.....	10
Вопрос 6. Юридическая техника (законодательная техника).....	13
Вопрос 7. Систематизация нормативных правовых актов .....	17
Вопрос 8. Процессы цифровизации и национальная правовая система .....	23
<b>2. Правотворческий процесс: исторический аспект</b>	
Вопрос 1. Закон и право в развитии национальной правовой системы .....	26
Вопрос 2. Особенности правотворчества в период советской правовой системы .....	30
Вопрос 3. Законодательный процесс и ценности: в историческом сравнении .....	33
Вопрос 4. Из истории законодательной техники .....	40
<b>3. Правотворческий процесс: практический аспект</b>	
Вопрос 1. Понятия и виды законов в РФ.....	50
Вопрос 2. Понятие и основные стадии законодательного процесса.....	55
Вопрос 3. Законодательный процесс в субъектах РФ.....	56
Вопрос 4. Понятия и виды муниципальных нормативных правовых актов.....	59
Вопрос 5. Основные стадии правотворческого процесса в муниципальных образованиях.....	63
Вопрос 6. Участие органов прокуратуры в законодательном процессе .....	66
Вопрос 7. Участие Министерства юстиции в законодательном процессе .....	67
Вопрос 8. Законодательный процесс как институт парламентского права .....	69
Вопрос 9. Практика реализации процессуальных норм в решениях Конституционного Суда РФ: на примере законодательного процесса в Российской Федерации.....	77

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Одной из важных сторон деятельности государства выступает правотворческий процесс. Он является первым звеном в механизме правового регулирования. На современном этапе развития общества и государства расширяется круг субъектов правотворчества и правотворческого процесса, растет и количество актов как результатов нормотворческой деятельности, а также мы можем говорить и о разнообразии видов правотворческой и нормотворческой деятельности. Усложнение отношений в сфере правотворчества приводит к образованию правового института правотворчества и правотворческий процесс.

В результате работы с учебным пособием студент получает информацию о правотворчестве как о явлении, что дает возможность разграничить данную деятельность государства от схожих процессов и явлений. Так как в рамках курса теории государства и права уделяется недостаточно времени на освещение вопросов практики по данной теме, поэтому учебное пособие позволит ознакомиться с отдельными практическими вопросами в ходе самостоятельной работы.

Вместе с тем настоящее учебное пособие может оказаться полезным не только студентам, магистрантам, аспирантам при изучении курсов по теории государства и права и правотворческому процессу, а также всем тем, кто интересуется вопросами правотворческой деятельности.

# 1. ПРАВОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

## *Вопрос 1. Понятие правотворчества*

Правотворчество представляет собой одну из важнейших сторон деятельности государства, форму его активности, имеющей своей непосредственной целью формирование правовых норм, их изменение, отмену или дополнение. В каждом государстве правотворчество обладает своими особенностями, но везде оно направлено на создание и совершенствование единой, внутренне согласованной и непротиворечивой системы правовых норм, регулирующих сложившиеся в обществе отношения.

По своей социальной сути правотворчество – процесс возведения государственной воли в закон, ее оформления в различных нормативных правовых актах, процесс придания содержащимся в них правилам поведения общеобязательного характера.

Правотворчество с методологической точки зрения признается составной частью правообразования. Его можно рассматривать как деятельность компетентных органов по разработке и принятию законодательных актов и процесс создания правового решения на основе всестороннего учета факторов социальной действительности. Опираясь на позицию Д. А. Керимова о том, что «законотворчество характеризуется органическим единством трех его основных компонентов: познания, деятельности и результата<sup>1</sup>, эту же самую конструкцию можно применить и при характеристике правотворчества.

Правотворчество следует рассматривать как единство трех компонентов:

– познание факторов, обуславливающих характер общественных отношений. К таким факторам относятся:

а) факторы, определяющие предмет правового регулирования (экономика, социальная сфера и т. д.);

---

<sup>1</sup> Керимов Д. А. Законодательная техника : науч.-метод. и учеб. пособие. М. : Изд. группа Норма-Инфра М, 1998. 127 с.

б) факторы, выражающие позиции участников правотворческой деятельности;

в) факторы юридического характера:

- деятельность по формулированию норм;
- результат, который можно рассматривать и как принятый нормативный правовой акт (другой источник права), и как его действие с точки зрения эффективности регулирования отношений.

Правотворчество – это организационно оформленная процедурная деятельность государственных органов по созданию правовых норм или по признанию правовыми сложившихся и действующих в обществе правил поведения.

Эта деятельность предполагает не только процесс формирования и принятия правовых актов уполномоченными субъектами, но и предшествующий ему процесс познания и оценки правовых потребностей общества и государства<sup>1</sup>.

Данному подходу коррелирует позиция Л. Т. Бакулиной и Ю. С. Решетова<sup>2</sup>, по мнению которых, правотворчество – это разновидность процесса создания социальных норм в целях упорядочения общественных отношений, связанного с официальным оформлением и возведением в общеобязательный ранг таких правил поведения, которые признаются правильными и справедливыми обществом и государством

И. В. Чечельницкий определяет, что правотворчество представляет собой одну из важнейших форм правовой деятельности государства и общества, в результате которой морально-нравственные императивы, интересы и ценности, сложившиеся в общественном сознании, получают нормативно-правовое закрепление в системе права<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Артамонов А. Н. Законодательный процесс в Российской Федерации (теоретические аспекты): монография. Ростов н/Д : РЮИ РПА Минюста России, 2014.

<sup>2</sup> Проблемы теории права и правореализации : учеб. / отв. ред. Л. Т. Бакулина. М. : Статут, 2017. С. 43.

<sup>3</sup> Теория государства и права : учеб. / Российский университет дружбы народов, Юридический институт ; под ред. А. А. Клишаса. М. : Статут, 2019. С. 288.

## **Вопрос 2. Правотворчество как часть правообразования**

Правотворчество, по мнению М. Н. Марченко<sup>1</sup>, является составной важнейшей частью правообразования.

Правообразование включает в себя правотворческий и весь подготовительный процесс формирования права. Формирование права осуществляется двумя путями: первый путь – санкционирование обычая, второй путь – издание нормативного правового акта.

В. М. Сырых<sup>2</sup> категории правотворчества и правообразования рассматривает как синонимические понятия. В соответствии с этим стадия формирования права рассматривается как составная часть правотворчества. Правотворчество (правообразование) состоит из трех основных стадий:

- формирование права;
- подготовка проекта нормативного правового акта;
- принятие и опубликование.

Формирование права – деятельность граждан и иных членов гражданского общества по выявлению несовершенных малоэффективных норм права и подготовке предложений как по совершенствованию этих норм, так и деятельности правотворческих органов.

Формирование права – деятельность, состоящая из трех последовательных этапов.

Первый этап формирования права – процесс выявления гражданами, иными лицами несовершенных, малоэффективных норм, являющихся источниками правовых конфликтов.

Второй этап – этап осознания наличия несовершенных норм как социально-правовой проблемы.

Третий этап – этап внесения в компетентный правотворческий орган предложений по совершенствованию нормативных правовых актов.

---

<sup>1</sup> Теория государства и права: Учебник для вузов. – М.: «Зерцало», под ред. Марченко М. Н. – 2004 г.

<sup>2</sup> Сырых В. М. Теория государства и права: Учебник для вузов. — 6-е изд., перераб. и доп. / В. М. Сырых. - Москва : Юстицинформ, 2012.



Правотворчество – это деятельность уполномоченных органов государства, направленная на создание, изменение или отмену правовых норм.

Оно выступает в качестве одной из форм государственной деятельности, в частности правовой.

### ***Вопрос 3. Виды правотворчества***

Исходя из особенностей источника правообразования, субъекта правотворческой деятельности, особенностей правовой системы, можно обозначить следующие виды правотворчества:

- 1) принятие нормативных правовых актов уполномоченными органами государства;
- 2) непосредственное правотворчество народа путем всенародного волеизъявления на референдуме;
- 3) санкционирование государственными органами обычаев;
- 4) создание судебного прецедента;
- 5) договорное нормотворчество.

Принятие нормативных актов является наиболее распространенным видом правотворчества. Круг государственных органов, имеющих право на такой вид деятельности, исчерпывающим образом закреплен в законодательстве. В частности, это глава государства, представительные (законодательные) органы государственной власти всех уровней, некоторые исполнительные органы государственной власти (правительство, министерства и т. д.).

Референдум – это всенародное голосование по вопросам, имеющим наиболее важное государственное значение. Принятые на референдуме решения обладают высшей юридической силой и не нуждаются в последующем утверждении, каким бы то ни было государственным органом.

Одним из способов правотворчества является санкционирование государством обычаев. Это могут быть нормы, признанные населением данной местности (местные обычаи) или сложившиеся в практике деятельности некоторых организаций (например, обычаи морского порта).

В ряде стран, принадлежащих к англосаксонской правовой семье, правотворчеством могут заниматься судебные органы, создающие судебные прецеденты в процессе рассмотрения конкретного дела.

Договорное правотворчество – заключение соглашений, содержащих обязательные для исполнения правовые предписания. Данные соглашения заключаются между различными субъектами права. Возможность нормативного договорного регулирования предусмотрена Конституцией РФ. В соответствии с ч. 3 ст. 11 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется «федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий», а также в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы».

В литературе к разновидностям нормативного договора относят и коллективные договоры. Законодатель определяет коллективный договор как «правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения в организации или у индивидуального предпринимателя и заключаемый работниками и работодателем в лице их представителей» (ст. 40 Трудового кодекса РФ).

#### ***Вопрос 4. Принципы правотворчества***

Правотворчество основано на определенных *принципах* – руководящих, исходных началах, соблюдение которых обеспечивает создание нормативных актов высокого качества. Принципы правотворчества образуют определенную систему. Исходя из характера правотворческой деятельности, их можно подразделить на общие, которые охватывают весь правотворческий процесс, и специальные, которые охватывают отдельные формы и стадии правотворческого процесса, поэтому носят вспомогательный, организационный характер. К общим принципам правотворчества относятся:

а) принцип законности – строгий учет иерархии правовых актов и норм, компетенции субъектов права и соблюдение процедурных правил;

б) принцип демократизма – изучение социальных интересов и возможности их выражения в сфере правотворчества, учет общественного мнения;

в) принцип системности – учет системы права, системы законодательства, построения отрасли;

г) принцип научности – использование приемов научного анализа, достижений науки.

Формальный (нетворческий) подход к созданию правовых предписаний, нарушение изложенных принципов могут привести к допущению следующих ошибок:

- познавательных, порожденных неверной оценкой предмета будущего правового регулирования;

- содержательных, выражающихся в недостатке средств и методов правового воздействия;

- формационных – неверно выбрана форма акта;

- процедурных, связанных с нарушением процедуры подготовки и принятия актов;

- социальных – игнорирование общественного мнения.

### ***Вопрос 5. Этапы и стадии правотворческого процесса***

Процесс создания нормативного правового акта представляет собой совокупность последовательных стадий, каждая из которых регулируется соответствующими юридическими предписаниями. Принято выделять два основных этапа в процессе правотворчества – этап подготовки нормативного правового акта и этап его принятия. Каждый из этапов в свою очередь делится на стадии.

«То, что в целом законодательная деятельность носит практически-политический характер, ни у кого не вызывает сомнения. Однако эта деятельность включает, может включать нормотворчество – работу теоретического характера»<sup>1</sup>.

Первый этап носит неофициальный характер, и деление его на стадии весьма условно.

1. Обычно первый этап начинается с принятия решения соответствующим органом государства о подготовке проекта нормативного правового акта. Этот проект может подготавливаться как в самом этом органе, так и по его поручению другим государственным органом либо учеными (специалистами) на основании контракта.

2. В ходе работы над проектом создаются рабочие группы, просчитываются возможные социальные и иные последствия его действия, анализируется законодательство на предмет согласования с ним содержания проекта. Изучается аналогичное иностранное законодательство.

3. Подготовленный проект направляется на рецензирование к независимым экспертам. Наиболее важные законопроекты могут публиковаться в средствах массовой информации для изучения реакции на них общественного мнения. Эта стадия завершается доработкой текста проекта и принятием решения о внесении его в соответствующий правотворческий орган.

Второй этап – официальный, поскольку процедура рассмотрения проекта нормативного правового акта в правотворческом органе строго регламентирована законодательством и в регламенте данного органа. Начинается второй этап со стадии реализации права законодательной инициативы. Оно принадлежит далеко не всем субъектам права. В законодательстве строго очерчен круг таких субъектов. Право законодательной инициативы не только в праве субъекта вне-

---

<sup>1</sup>Явич Л. С. Сущность права. Социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования юридической формы, общественных отношений. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1985. С. 116.

сти законопроект в правотворческий орган, но и обязанность последнего принять его к рассмотрению. Данная стадия заканчивается официальным включением проекта в повестку дня правотворческого органа.

Вторая стадия – обсуждение проекта в правотворческом органе. Обычно оно проходит в трех чтениях. При первом чтении заслушивается доклад о концепции проекта. На втором чтении обсуждаются поправки и замечания (по каждой поправке и каждому замечанию идет голосование). При третьем чтении окончательно согласовываются все изменения, предлагаемые в проект нормативного правового акта.

Третья стадия – голосование. При голосовании применяется либо принцип простого большинства (50% голосов плюс один голос от списочного состава правотворческого органа), либо квалифицированного большинства, т. е. заранее установленного особого большинства (например, в Государственной Думе Федерального Собрания РФ такое квалифицированное большинство составляет 2/3 от общего числа депутатов).

Далее следует так называемая внепарламентская стадия правотворческого процесса, когда принятый нормативный правовой акт направляется главе государства для подписания и обнародования. Глава государства может отклонить принятый акт (наложить вето). Отклоненный акт можно вновь принять, но в прежней редакции и только квалифицированным большинством.

Официальное опубликование – заключительная стадия процесса правотворчества. Она необходима, поскольку в большинстве стран мира, в том числе в России, существует правило, что неопубликованные законы не имеют действия. Публикация нормативного правового акта осуществляется в специальных официальных изданиях.

## **Вопрос 6. Юридическая техника (законодательная техника)**

Применение термина «техника» к праву и законодательству является частным случаем его использования в нетехнической сфере социальной жизни. При этом в понятии «законодательная техника» термин «законодательная» является своего рода привязкой, очерчивающей рамки применения понятия «техника». Общее определение понятия «техника» можно найти в толковых словарях. Так, в Толковом словаре В. Даля оно определяется как знание, умение, приемы работы и приложение их к делу, обиход, сноровка. Толковый словарь английского языка Дж. Мюррея определяет понятие «техника» как формальную или механическую часть искусства. Так, в нем выделяются технические аспекты характеристики: 1) лица, искусного в том или ином виде искусства или ремесла, 2) искусно изготовленной вещи, 3) таких сфер человеческой деятельности, как наука, искусство, профессиональная деятельность либо род занятий.

Сужают понятие «техника» аспекты характеристики той социальной сферы, в которой оно применяется. Так, в понятии «законодательная техника» могут преломляться его доктринальные особенности, специфика формы и структуры права, а также взгляды отдельных авторов на законодательную технику. Если техника есть некое средство удовлетворения потребностей, достижения тех или иных целей, то техникой в праве, в зависимости от подхода, могут быть как приемы подготовки и принятия совершенного закона, так и сам закон. В этой связи признается справедливость распространенного среди юристов романо-германского права афоризма: «Право обладает техникой и само является техникой». Иными словами, техника в данном случае выступает одновременно и как явление, внешнее по отношению к праву, и как синоним права, то есть механизм правового регулирования.

В странах англо-американского права под понятием «законодательная техника» понимают сам процесс законотворчества – от зако-

нодательной инициативы до промульгации закона, соблюдение которого призвано гарантировать от ошибок в обсуждаемых проектах законов, а также от поспешного их принятия. В нашем понимании сказанное представляется как законотворческая практика. Законодательная же техника – это ориентир для законодателя, как ему следует поступать, чтобы подготовить качественно совершенный акт с точки зрения языка и стиля закона, его логики и способов изложения нормативного материала, правильно установить и отразить в тексте новые достижения правовой науки и передового законотворческого опыта и т. д. То есть законодательная техника представляет собой систему определенных требований, предъявляемых к процессу создания законов и подзаконных актов. По мнению Д. А. Керимова, «эти требования, выработанные в течение веков различными государствами, концентрированно формулируются в отрасли знания, именуемой законодательной техникой... Опыт законодательной практики цивилизованных стран, в том числе и России, представляет в наше распоряжение требования, правила и приемы законодательной техники, которые в процессе их длительного применения доказали свою ценность»<sup>1</sup>. А также он отмечает, что игнорирование требований законодательной техники влечет за собой несовершенство создаваемых законов и подзаконных актов, что в свою очередь негативно отражается на правоприменительной практике, режиме правопорядка в стране.

По поводу вопроса о понятии законодательной техники он отмечал, что в мировой и отечественной юридической литературе при незначительных расхождениях во мнениях различных авторов в принципе решается однозначно. Опираясь на соображения этих авторов и основываясь на собственных исследованиях, он предлагает следующее определение этому понятию: законодательная техника – система правил и приемов наиболее рациональной организации и логически последовательного формулирования законов (и подзаконных актов) и соответствии с их сущностью и содержанием.

---

<sup>1</sup> Керимов Д. А. Законодательная техника : науч.-метод. и учеб. пособие. М., 1998.

Аналогичное определение понятию законодательной техники дает Ю. А. Тихомиров<sup>1</sup>: это система правил, предназначенных и используемых для познавательного-логического и нормативно-структурного формирования правового материала и подготовки текста закона. Данное определение, отмечает он, в какой-то степени сближает ее с элементами законодательного процесса, поскольку способствует более строгой связи содержательных и формально-юридических средств подготовки законов.

Из определения Ю. А. Тихомиров выделяет 6 взаимосвязанных элементов законодательной техники:

- 1) познавательный-юридический;
- 2) нормативно-структурный;
- 3) логический;
- 4) языковой;
- 5) документально-технический;
- 6) процедурный.

Однако в юридической литературе можно обнаружить и другие подходы к понятию законодательной и юридической техники.

Например, в дореволюционный период законодательная техника понималась как степень совершенства самого законодательства, уровень профессионального мастерства, искусства законодательствования (Ф. В. Тарановский) либо включалась в понятие законографии, т. е. учения о законодательной системе, ее структуре, формах и методах построения (А. А. Ушаков). П. И. Стучка допускал возможность перехода права в технику. «Если проследить развитие закона по этапам, – писал он, – то мы увидим, что закон не всегда содержит в себе право в узком смысле слова, что в него входит масса чисто технических правил, что по ходу развития даже само право превращается и переходит в простую (хотя и весьма сложную) технику. Тут формула “право и техника – просто техника” представляет собой довольно ярко выраженные этапы».

---

<sup>1</sup> Законодательная техника: Научно-практическое пособие /Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2000.



В. Н. Карташов в понятие юридической техники (в том числе и законодательной) включает только средства юридической практики, «в качестве которых выступают допустимые правом (законом) предметы и явления, с помощью которых обеспечивается достижение ее целей и получение необходимых... результатов». Все средства он разделяет на общесоциальные, специально-юридические и технические. К первым относит язык (отечественный и иностранный), выражающие его звуки, части речи, знаки, языковые единицы (слова, словосочетания, существительные, глаголы, предложения, графические конструкции и т. п.), буквы, цифры, понятия, суждения, разнообразные социальные нормы (экономические, политические, религиозные и др.). Специально-юридические средства – это юридические понятия и термины, конструкции, правовые предписания, акты и иные правовые явления, выработанные юридической наукой и практикой в процессе развития правовой системы общества. В процессе подготовки, издания и опубликования правовых актов, их систематизации широкое применение находят технические (приборы и инструменты) средства: множительная техника, компьютеры, оргтехника. Таким образом, – делает Карташов вывод, – «совокупность указанных выше средств, с помощью которых достигаются необходимые цели юридической практики, образуют юридическую технику»<sup>1</sup>.

Законодательная техника – это система правил и приемов подготовки наиболее совершенных по форме и структуре проектов нормативных правовых актов, обеспечивающих максимально полное и точное соответствие формы нормативных предписаний их содержанию, доступность, простоту и обозримость нормативного материала, исчерпывающий охват регулируемых вопросов. От неуклонного соблюдения правил законодательной техники во многом зависит степень совершенства законодательства, доходчивость нормативных правовых актов, высокий уровень учета и систематизации законодательства.

---

<sup>1</sup> Карташов В. Н. Юридическая техника, тактика, стратегия и технология // Проблемы юридической техники : сб. ст. / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2020.

Основные требования, предъявляемые к форме готовящихся проектов нормативных правовых актов, следующие: 1) логическая последовательность изложения, связь между собой нормативных предписаний, помещаемых в правовом акте; 2) отсутствие противоречий внутри нормативного правового акта, а также во всей системе законодательства в целом; 3) максимальная краткость и компактность изложения норм права при глубине и всесторонности отражения их содержания; 4) ясность, простота и доступность языка нормативных правовых актов; 5) точность и определенность формулировок и терминов, употребляемых в законодательстве; 6) сокращение до минимума количества актов по одному и тому же вопросу в интересах лучшей обзримости нормативного материала, облегчения пользования им, укрупнение правовых актов; 7) четкое разграничение между нормативными и ненормативными предписаниями, постоянными и временными нормами.

### ***Вопрос 7. Систематизация нормативных правовых актов***

Систематизация нормативно-правовых актов – деятельность, направленная на упорядочение всего массива нормативно-правовых актов с целью преодолеть противоречия между ними и сделать их более доступными для потребителя.

«Юридическим средством обеспечения доступности, обзримости и действенности законодательства является его систематизация. В её процессе нормативные правовые акты подвергаются определенной обработке и распределяются (классифицируются) в определенном порядке по разделам, рубрикам, т. е. упорядочиваются, приводятся в определенную систему. Это... внешняя систематизация. Внутренний аспект систематизации направлен на обеспечение единства правовых норм, устранение коллизий и пробелов в правовом регулировании, издержек юридической техники при изложении правовых норм»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Червонюк В. И. Теория государства и права : учеб. М. : ИНФРА-М, 2009.

Деятельность по приведению нормативных актов в единую упорядоченную систему называется систематизацией законодательства.

Необходимость систематизации вызвана:

1) развитием законодательства. Анализ и обработка действующих нормативных актов, создание внутренней единой системы актов способствует эффективности правотворческой деятельности, способствует ликвидации пробелов, устарелостей и противоречий в действующем законодательстве;

2) обеспечением удобства при реализации права, возможности оперативно находить и правильно толковать нужные нормы;

3) в качестве необходимой предпосылки целенаправленного и эффективного правового воспитания, научного исследования, обучения студентов.

Обычно в понятие систематизации законодательства включаются четыре самостоятельные формы правовой деятельности:

1. Сбор государственными органами, предприятиями, фирмами и другими учреждениями и организациями действующих нормативных актов, их обработка, расположение по определенной системе, хранение и выдача справок по запросам.

2. Объединение нормативных правовых актов по тем или иным признакам в различные сборники, собрания.

3. Укрупнение и консолидирование множества нормативных актов по одному и тому же или нескольким взаимосвязанным вопросам в один акт.

4. Подготовка и принятие новых кодифицированных актов на основе переработки содержания действующих актов.

Каждой форме деятельности соответствует специфический вид систематизации: 1) учет, 2) инкорпорация, 3) консолидация, 4) кодификация.

Систематизация нормативно-правовых актов начинает осуществляться еще на стадии их опубликования в официальных газетах, журналах или вестниках. В этих изданиях они располагаются по определенной системе (в зависимости от их юридической силы, от

органа, их принявшего, их юридической природы – нормативные/ненормативные и т. Д.), каждому акту присваивается свой номер.

*Учет* нормативных правовых актов – сбор действующих нормативных актов, их обработка и расположение по определенной системе, хранение.

Принципы организации учета:

- полнота информационного массива, отсутствие пробелов;
- достоверность информации, основанная на использовании официальных источников опубликования, а также на своевременной фиксации изменений;
- удобство пользования, обеспечивающее оперативный поиск сведений.

Виды учета: картотечный, журнальный, автоматизированный.

**Журнальный** (представляет фиксацию реквизитов нормативных актов по хронологическому, алфавитно-предметному или тематико-предметному принципу в специальных журналах).

**Картотечный** (фиксирование информации об актах в виде системы карточек, расположенных по хронологическому, алфавитно-предметному, предметно-отраслевому принципу).

**Учет в форме ведения контрольных текстов действующих нормативных актов** (внесение в текст отметок об отмене, изменении или дополнении таких актов или их частей).

**Автоматизированный учет**

В РФ ИППС созданы в аппаратах палат Федерального Собрания, Президента РФ, Правительства РФ, в Министерстве юстиции и других ведомствах. На коммерческой основе функционируют ИППС «Кодекс» «Гарант», «КонсультантПлюс» и др.

Особой разновидностью учета является государственная регистрация нормативных актов, которая с мая 1992 г. Осуществляется Министерством юстиции РФ. Государственному учету подлежат нормативные акты министерств и ведомств, затрагивающих права и интересы граждан и носящих межведомственный характер.

В соответствии с Указом Президента РФ от 10 августа 2000 г. «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства РФ» предусмотрено создание **федерального банка нормативных правовых актов субъектов РФ – федерального регистра**.

Федеральный регистр ведется в целях обеспечения контроля за соответствием нормативных правовых актов субъектов РФ Конституции РФ, федеральным законам, конституционного права граждан на получение достоверной информации о нормативных правовых актах субъектов РФ.

В соответствии с Положением «О порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» (в ред. Постановления Правительства от 26.03.2018 N 327) в федеральный регистр включаются:

– конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации;

– нормативные правовые акты высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (государственных советов, правительств, кабинетов министров, администраций, мэрий, министерств и иных органов), затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер.

Высшие должностные лица субъектов РФ обязаны направлять в Минюст РФ через территориальные органы копии региональных нормативных правовых актов в 7-дневный срок после их принятия и официальные издания, в которых публикуются указанные акты, а также обеспечивать полноту и достоверность сведений, подлежащих включению в федеральный регистр.

*Инкорпорация* – эта такая деятельность по систематизации, когда нормативные правовые акты обобщаются в различные сборники. Критерии, по которым в них подбирается материал, могут быть различными: предмет регулирования (труд, семья, молодежь), хронология, когда акты располагаются соответственно времени их принятия и т. п.

Инкорпорация – объединение нормативных правовых актов в сборники в определенном порядке (хронологическом, алфавитном, системно-предметном).

При этом изменения в содержание помещаемых в сборники актов обычно не вносятся и содержание нормативных правовых актов не меняется.

В процессе инкорпорации происходит изменение лишь формы изложения: документы в сборники помещаются с учетом последующих изменений с указанием реквизитов нормативных правовых актов, вносящих изменения. Недействующие положения исключаются.

Особенность инкорпорации как формы систематизации в том, что при создании инкорпорированных сборников нормативные правовые акты могут подвергаться только поверхностной обработке, содержание их изменяться не может. Вместе с тем допускается публикация в извлечениях, или если в текст нормативного правового акта внесена поправка отдельным актом, то в публикуемый текст можно включить эту поправку, указав в ссылке на ее официальный источник. Инкорпорация может быть официальной и неофициальной. Неофициальной инкорпорацией могут заниматься любые субъекты, результат этой деятельности не является обязательным для потребителя, т. е. на эти сборники нельзя ссылаться как на официальные источники (например, каждый студент-юрист в процессе подготовки к занятиям пользуется хрестоматиями по истории государства и права, по истории политических и правовых учений, по праву отдельных государств).

В некоторых случаях инкорпорация может носить официальный характер, например принятие законодательным органом Свода законов, или официозный – инкорпорация проведена неправотворческим государственным органом (например, Министерством юстиции РФ).

Разновидностью инкорпорации является *консолидация*. В этом случае происходит объединение множества нормативных правовых

актов, связанных общим предметом регулирования, в единый укрупненный акт. Этот вид систематизации является, как правило, этапом в переходе от инкорпорации к кодификации. Консолидация – вид систематизации, в процессе которой нормативные правовые акты по одному и тому же вопросу объединяются в один укрупненный акт, который утверждается в качестве нового источника права, а прежние нормативные правовые акты утрачивают силу.

Особенность консолидации состоит в том, что новый укрупненный акт не меняет содержание правового регулирования, не вносит изменений в действующее законодательство.

Высшим уровнем систематизации является *кодификация* – она носит только официальный характер. В отличие от инкорпорации, кодификация осуществляется достаточно редко, она проводится тогда, когда возникает потребность в существенном обновлении или изменении в правовом регулировании больших сфер общественных отношений. Суть кодификации заключается в разработке и официальном принятии сводного, единого акта, регулирующего большую обособленную сферу общественных отношений, с принятием этого акта отменяется вся масса нормативных актов, которые ранее действовали в этой сфере. Такой акт принимается только законодательным органом государства. Одним из классических примеров кодификации, известных истории, издание кодекса законов Юстиниана.

Кодификация – форма коренной переработки действующих нормативных актов в определенной сфере отношений.

1. Кодификация, как правило, основывается на системе права, хотя полностью с ней и не совпадает.

2. Кодификация не только обобщает законодательство, но и создает новые нормы, в которых есть потребность.

3. В кодифицированном акте получают отражение нормы, регламентирующие наиболее важные общественные отношения.

4. Это сводный акт, упорядоченная совокупность взаимозависимых положений.

## **Вопрос 8. Процессы цифровизации и национальная правовая система**

Жизнь современного общества приобретает все более динамичный характер, расширяется ее пространство, меняются технологии. Под влиянием глобализации трансформируются парадигмы мышления, совершенствуются институты гражданского общества, органы государственной власти, система законодательства. Специфика национальной правовой системы отражена в источниках права и правовой культуре.

Как отмечает Валерий Дмитриевич Зорькин, процессы цифровизации должны регулироваться Конституцией Российской Федерации, обладающей высшей юридической силой в российской правовой системе.

Ключевым фактором, влияющим на развитие современного мира, выступают новые цифровые технологии. Но, несмотря на всю их привлекательность, они являются вызовом для права, общества и государства.

В процессе активного использования в практической юриспруденции новых технологий обработки базы данных, складываются перспективы дальнейших процессов цифровой формализации права. В сфере правовой реальности формализация характеризуется закреплением в словесно-документальной форме определенного содержания нормативно-правового акта. Как отмечает В. Д. Зорькин, не следует отбрасывать идею оформления законов в программный код с целью обеспечения стройности, определенности и однозначности содержания нормативно-правовых актов<sup>1</sup>.

Следует обратить внимание на сложности такого перевода. Так из текста «Концепции развития технологий машиночитаемого права» (утвержденной, Правительственной комиссией по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 15 сентября 2021 г. N 31) следует, что достаточно

---

<sup>1</sup>Зорькин В. Д. Право и современная научно-техническая революция  
<https://ksrf.ru/RU/NEWS/SPEECH/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=101>



сложно осуществить перевод норм с естественного языка в машинописный, то есть закрепить нормы права, особенно изложить нормы-принципы. Но с другой стороны данные технологии позволяют упростить процедуры правоприменения.

Формально-юридические источники права излагаются в соответствующих электронных версиях («Гарант», «КонсультантПлюс» и т. д.), которые пользуются спросом пользователей, хотя и не являются официальными источниками опубликования норм права. Современная так называемая «актуальная версия» нормативно-правовых актов может стать прототипом будущей цифровой модели, которая должна быть создана не по принципу базы данных, а по принципу «базы знаний».

В. Н. Синюков, отмечает, что «особенность нынешних перемен, отличающая их от всех предшествующих эпох, состоит в том, что новый технологический этап изменяет не только привычный образ жизни, но и природу правового регулирования»<sup>1</sup>.

В 2009 г. в Послании Президента РФ был взят курс на построение информационного общества. Данный вектор развития получил свое подкрепление и в «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы», которая основывается на международных принципах, закрепленных в Окинавской хартии глобального информационного общества (2000 г.).

Данные принципы призваны характеризовать и возможности совместимости юридических систем современности.

Ценностное отношение человека к праву выступает важнейшим звеном в правовом регулировании, а значит, и в правотворческой деятельности.

Цифровая среда – это пространство, которое притягивает к себе массовое правосознание. В условиях цифровизации особую значимость приобретает сохранение нравственных основ права, его организующей и мобилизующей роли в жизни общества, поскольку право все более становится инструментом применения цифровых

---

<sup>1</sup> Синюков В. Н. Цифровое право и проблемы этапной трансформации российской правовой системы // *Lex russica (Русский закон)*. 2019. № 9.

технологий и само подвергается воздействию процессов цифровизации. Цифровое пространство современной правовой реальности не должно развиваться бессистемно и подталкивать личность и общество в состояние постоянного конфликта. При построении системы ценностей необходимо учитывать, как предложил Л. И. Спиридонов, что «человек как родовое существо выступает в трех ипостасях: 1) как представитель вида *homo sapiens*, характеризуемый полом, возрастом, биологическими особенностями, природной одаренностью, степенью приобщенности к мировой и национальной культуре и т. д.; 2) как член гражданского общества, характеризующийся социальным положением, родом занятий, видом деятельности, уровнем доходов и т. п.; 3) как политический человек (гражданин), характеризующийся местом и ролью в политической системе, в управлении коллективными делами посредством механизма государственной власти. В качестве представителя вида *homo sapiens* человек руководствуется нормами культуры, в качестве члена гражданского общества – правом, выступающим как результат естественно-исторического развития, в частности, в форме прав человека, в качестве гражданина – нормами, изданными или санкционированными государством»<sup>1</sup>.

В этом и состоит задача государства: при оформлении национальной правовой системы не должны утрачиваться собственные национальные, духовно-идеологические начала.

«Любая национальная правовая система стабильна и эффективна только тогда, если в своих принципах, базовых нормах она является юридическим оформлением исторически сложившихся политических, экономических, социальных, культурных, духовно-нравственных ценностей конкретной страны, нации»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Спиридонов Л. И. Теория государства и права : учеб. М. : Изд. группа «Проспект» : Фирма «Гардарика», 1996.

<sup>2</sup> Валентина Матвиенко: правовая система страны должна опираться на национальные традиции и ценности // Парламентская газета. 2016. 12 авг. URL: <https://www.pnp.ru/politics/2016/08/12/valentina-matvienko-pravovaya-sistema-strany-dolzha-opiratsya-nacionalnye-tradicii-i-cennosti.html>

## 2. ПРАВОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

### ***Вопрос 1. Закон и право в развитии национальной правовой системы***

В переходный период развития любого государства важным является придание стабильности существующим формам отношений власти с населением. Такую регулятивную функцию берет на себя законодательный акт. Именно посредством закона государство добивается достижения необходимого результата правового регулирования. Стоящая перед законодательным регулированием цель требует, чтобы и сам законодательный акт был достаточно стабильным, а это возможно лишь при жестком соблюдении процедурных условий.

Сложность рассмотрения определяется тем, что в юридической литературе в условиях переходного состояния общества и государства является вопрос о соотношении права и закона и то, что следует понимать под законом в национальной правовой системе Российского государства. В общей периодизации истории государства и права России восприятие закона как формы закрепления государственной воли, в определенном процедурном порядке и принимаемой в целях регулирования наиболее важных вопросов общественной жизни, связывается прежде всего с деятельностью Петра Первого

«Издаваемые законы были практической реализацией теории “общего блага”, в соответствии с которой царь лучше других понимал интересы граждан и сословий. Петр I верил во всемогущую власть законов, посредством которых можно изменить страну»<sup>1</sup>. По мнению В. А. Рогова именно при Петре I законодательная деятельность начала приобретать цивилизованные формы. Именно в период его правления законы стали обнародовать и рассылать на места. Хотя

---

<sup>1</sup> Рогов В. А. История государства и права России IX – начала XX веков. М., 1995. С. 155.

одним из первых обнародованных актов считается Соборное уложение 1649 г. Однако с Петра это закрепляется официально. Печатание законов как постоянное условие публикации утверждено указом 16 марта 1714 г.: «...указы... для всенародного объявления велеть печатать и продавать всем»<sup>1</sup>. С требованием обнародования важных государственных актов формулируется и правило, что незнание закона не освобождает от наказания, что и было закреплено в указе 23 января 1722 г., но первоначально этот принцип распространялся на государственных служащих. Редко обращаются исследователи к указу 17 (24) января 1722 г. «О составлении Устава для должностей гражданских правителей», в котором, согласно европейским традициям, акт государственный изначально подписывается и затем направляется на опубликование.

В дальнейшем в правовой отечественной мысли вопросы складывания процессуальных норм находят развитие через характеристику закона, его понимание в формальном и материальном смысле, через разграничение актов, содержащих государственную волю.

В понимании К. А. Неволлина, закон – «прямое и непосредственное объявление властью своей воли о том, как должны поступать лица, ей подчиненные по отношению к известному роду деяния». Рассуждая об усложнении общественной жизни, о расширении правового регулирования, он обращает внимание на то, что становится более сложным и выражение властных предписаний. Поэтому необходимо специальное сословие законоведов, деятельность которых и будет связана с законодательной деятельностью. Данная деятельность направлена на создание как отдельных законов, так и Свода законов и Уложения. Отражение процедурных вопросов встречается в позиции автора о порядке. Порядок представлен в значении «порядка, которым образуются законы в государстве... [...] порядок, которым охраняются законы в государстве»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Ростов н/Д, 1995. С. 272.

<sup>2</sup> Неволлин К. А. Энциклопедия законоведения // Классика российского права. «КонсультантПлюс». 2008. С. 64.

Изменение в законодательстве XIX и начала XX в. позволяет увидеть формирование специальных норм, регулирующих вопросы принятия государственных актов.

В работах Н. К. Ренненкампа определено понятие закона в широком (обширном) и узком (тесном) смысле. В первом значении это каждое веление государственной власти, а во втором значении – «те нормы признаются законом, которые прошли законодательный путь»<sup>1</sup>.

Так как исполнение и соблюдение законов является всеобщей обязанностью, то начинают предъявляться требования к процедуре принятия. Законодательный путь состоит из этапов: инициатива, обсуждение, утверждение и обнародование законов. Соблюдение условий принятия закона начинает включаться и в содержание принципа законности.

Интересна позиция Н. М. Коркунова о форме закона, в которой определено, что выделять закон среди актов, закрепляющих государственное веление, можно с 1810 г. Это связано с образованием Государственного совета. И далее, он писал о признаках закона: «...отличительными признаками Закона служат у нас предварительное обсуждение предполагаемой меры в государственном совете... Только проведение дела через совет есть законодательный порядок»<sup>2</sup>. Также особой чертой такого акта является наличие Высочайшей подписи.

В соответствии со Сводом основных государственных законов от 23 апреля 1906 г. законы издаются Государем в единении с Государственным советом и Государственной думой, без одобрения которых и утверждения Государя ни один закон не может воспринять силу. Исключение составляют вопросы, касающиеся устройства армии и флота (если они не требуют денежного расхода) и направляемые на утверждение императора через совещательные военный и ад-

---

<sup>1</sup> Ренненкампа Н. К. Юридическая энциклопедия. 4-е изд. Киев, 1913 // Классика российского права. «КонсультантПлюс». 2008. С. 69.

<sup>2</sup> Коркунов Н. М. Указ и закон. С.-Петербург : Тип. М. М. Стасюлевича, 1894 // Классика российского права. «КонсультантПлюс». 2008. С. 327.

миралтейств советы. Во время прекращения деятельности Государственной думы, при чрезвычайных обстоятельствах, совет министров мог представить на утверждение Государя законодательный акт, но таким актом нельзя было вносить изменения как в основные законы, так и в акты, касающиеся деятельности Государственного совета и Государственной думы и в постановления о выборах в Совет и Думу. Действие такой меры носило временный характер, если по истечении 2 месяцев после возобновления слушаний в Государственной думе не будет внесен соответствующий законопроект или его не одобряют Государственная дума или Государственный совет.

Правоведы, анализируя положения Основного закона Российской империи, сходились во мнении, что к отличительным признакам закона относится процедура его принятия.

Согласуется с позицией Н. К. Ренненкампфа и высказанная позднее позиция Е. Н. Трубецкого о стадиях законодательного пути, который четко обозначает: 1) законодательную инициативу (почин); 2) обсуждение закона; 3) утверждение закона и 4) обнародование закона. При этом он приходит к выводу о том, что «эти четыре момента всегда имеют место во всех государствах, независимо от того, какое, где существует государственное устройство и какая форма правления»<sup>1</sup>.

Таким образом, с периода правления Петра Великого начинает оформляться не только законодательство, но и сам правотворческий процесс, формируются и основные принципы правотворческого процесса, к которым относятся изначально законность и гласность. Основные стадии законотворческого процесса: инициатива (исходит прежде всего от главы государства), принятие, опубликование и обнародование.

---

<sup>1</sup> Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права. М. : Тип. «Русский труд», 1907. С. 115.

## **Вопрос 2. Особенности правотворчества в период советской правовой системы**

На этапе перехода к новой модели государственности – к Советской России – вновь актуальными являются вопросы о праве и законе, о формах закрепления государственной воли.

Начать рассмотрение вопроса необходимо с особенностей советской правовой системы на этапе ее становления:

1) абсолютный приоритет политической точки зрения над юридической, что, в свою очередь, определяло приоритет политической нормы над правовой;

2) отсутствие деления на частное и публичное право;

3) ведущая роль правовой доктрины. Под правовой доктриной понимались документы, которые достаточно авторитетно формулировали марксистско-ленинскую доктрину. Доктрина – это не только юридические работы, опубликованные в стране, а прежде всего документы, которые достаточно авторитетно формулируют марксистско-ленинское учение;

4) основными источниками помимо доктрины являются законы, революционная целесообразность, социалистическое правосознание.

П. И. Стучка указывал первоначально три вида нормативно-правовых актов: закон, декрет, указ. Лишь после принятия Конституции 1936 г. устанавливается деление на законы и указы. При сравнении юридической силы нормативных актов он отмечал, что поскольку существует упрощенный порядок законотворчества, то, следовательно, не существует разницы между законом и декретом. «У нас декрет имеет одинаковую силу, издан ли он Всероссийским съездом Советов, ВЦИК или его Президиумом, или, наконец, Совнаркомом. В пределах “Положений” полную силу имеют и постановления СТО, Малого Совета и отдельных наркоматов»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Стучка П. И. Революционная роль права и государства. Общее учение о праве // Стучка П. И. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права. Рига, 1964. С. 134.

Однако в основе данной деятельности должен лежать принцип «революционной законности».

В теории права однозначно определено, что государство реализует свои функции в правовой и организационной формах. Правовая форма – это прежде всего правотворчество. Анализируя советское правотворчество, Н. В. Крыленко в работе «Ленин о суде и уголовной политике» акцентирует внимание на трех этапах в становлении и развитии советского правотворчества: революционное правотворчество, этап концентрации законодательной власти и её нормирующей роли, этап устойчивого планового законодательства. «По мере укрепления роли государственной власти и плановых принципов социалистического хозяйства... наступает период точных законов, исполнение коих обязательно для всех»<sup>1</sup>.

Говоря о гарантиях революционной законности, особым средством выступает контроль со стороны масс. «Основной гарантией революционной законности является, [...]самодеятельность широчайших масс и организованная ими проверка исполнения законов»<sup>2</sup>. Интересный пример по осуществлению данного контроля был приведен в газете «Вятская правда» за 1927 г. Кизнерским сельским советом (входил в состав Сарапульского уезда Вятской губернии) было принято постановление, в котором давалась оценка деятельности суда и в качестве решения предлагалось за кражу назначать только высшую меру наказания. И еще один пример постановления данным сельским советом: «...вменяем местной санитарной комиссии в обязанность привязывать всех бродячих собак»<sup>3</sup>. Положение о народном контроле, которое в свое время предложил В. И. Ленин и на котором заострил внимание Н. В. Крыленко, на современном этапе развития правотворчества нашло в развитии общественного контроля.

---

<sup>1</sup> Крыленко Н. В. Ленин о суде и уголовной политике: к 10-летию со дня смерти. 1924–1934. М. : Сов. законодательство, 1934. С. 269.

<sup>2</sup> Крыленко Н.В. Ленин о суде и уголовной политике: К 10-летию со дня смерти. 1924-1934. М.: Советское законодательство,1934. С. 270

<sup>3</sup> Горохов В. Прокуратура в деревне // Вятская правда. 1927. № 181. С. 3.



И П. И. Стучка, и Н. В. Крыленко в качестве источника права указывают закон. Но именно П. И. Стучка обращает внимание на процедурные характеристики. Под законом понимался акт, принятый в определенном процессуальном порядке. Постановление Петроградского ВРК от 30 октября 1917 г. определяло три стадии законотворческого процесса: законодательной инициативой обладали народные комиссариаты, которые вносили законопроект на рассмотрение правительством; далее шли стадия утверждения правительством, стадия подписания председателем правительства и опубликования закона<sup>1</sup>. Это был один из первых нормативных актов, в котором говорилось о процедуре принятия законодательных актов. В дальнейшем законодательная процедура определяется в Конституциях Советского государства, более последовательно изложены основные стадии в Конституции СССР 1936 г. Здесь выделяются стадии законодательной инициативы, принятия закона палатами Верховного Совета: Советом Союза и Советом Национальностей. Законы принимаются простым большинством. Если закон принят обеими палатами, то он считается утвержденным. Подписываются законы председателем и секретарем Президиума ВЦИК. Они же направляют закон на опубликование. Тот же самый порядок принятия закона закрепляется и в республиканских конституциях. Конституциями 1924 г. и 1936 г. устанавливается принцип приоритета союзного акта над республиканским, за исключением тех вопросов, которые относятся к исключительному ведению республик.

Как в теории, так и в практике правотворчества основное внимание уделялось материальным, а не процедурным характеристикам, что отражалось в акцентуации принципов правотворческой деятельности. «Характерными чертами законотворческой деятельности Верховного Совета СССР и верховных советов союзных и автономных республик являются: русский революционный размах и

---

<sup>1</sup> СУ. 1917. № 1. Ст. 12.

большевистская деловитость, последовательный демократизм и гибкость регламента, высокая организованность и неизменная эффективность результатов»<sup>1</sup>.

### ***Вопрос 3. Законодательный процесс и ценности: в историческом сравнении***

Категория «законодательного процесса» по-разному рассматривается в нынешней теории государства и права и в конституционном праве.

Так, в теории государства и права традиционно её рассматривают как разновидность правотворческого процесса, а тот в свою очередь оценивается как начальная стадия в механизме правового регулирования, а также как вид государственной деятельности.

В науке конституционное право законодательный процесс рассматривают как «урегулированную нормами конституционного права и осуществляемую в определенной последовательности деятельность компетентных органов, направленную на разработку, принятие и введение в силу законодательных актов»<sup>2</sup>.

Законодательный процесс составляет совокупность предусмотренных законодательством процедур разработки, внесения на рассмотрение, принятия и введения в действие законов. Законодательный процесс рассматривается и как определенный законодательством порядок осуществления законодательной деятельности, последовательно повторяющихся во взаимной связи процедур.

Стадии законодательного процесса детально регламентированы, роли участников законодательного процесса, сроки, порядок их действий, права и обязанности четко сформированы процессуальными нормами конституционного права. Пренебрежение хотя бы одной из стадий или несоблюдение процедурных правил выражает

---

<sup>1</sup> Денисов А. Н. Основы марксистско-ленинской теории государства и права : курс лекций / Высш. парт. шк. при ЦК ВКП(б), каф. гос. права и сов. стр-ва. М. : ВПШ при ВКП(б), 1948. С. 388.

<sup>2</sup> Безруков А. В. Конституционное право России : учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юстицинформ, 2015.

нарушение законности в законотворчестве. История развития законодательства показывает, что постепенно оформляется система правотворческих отношений. На их содержание оказывает влияние историческая эпоха, но при этом сохраняется определенная преемственность в закреплении основных стадий, принципов и гарантий правотворчества. Нормы, определяющие порядок закрепления государственной воли, начинают образовывать отдельный предмет правового регулирования, а это является немаловажным фактором в становлении нового процессуального института – правотворческий (законодательный) процесс<sup>1</sup>.

Через сравнительно-правовое восприятие механизма правового регулирования в национальной правовой системе, которое складывалось на различных исторических этапах, приобретает определенную форму положение о преемственности ценностей в правовом регулировании.

В трудах дореволюционных правоведов мы находим отражение идей как об источниках образования права, так и специфике реализации через механизм права, то есть проявление права через «идею – закон (норму) – общественные отношения». Это те же самые образы права.

Право – результат деятельности человека и общества. «Право есть продукт постепенного исторического развития направленной к тому деятельности человечества»<sup>2</sup>.

Процесс образования права обусловлен объективно, определяется потребностями общественного развития. «...Для нормального развития государственной деятельности очень важно, чтобы она определялась устойчивыми общими началами, чтобы приходящие потребности данной минуты... не приносили в жертву эти общие начала»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Явич Л. С. Общая теория права. Л. : Изд-во ЛГУ, 1976.

<sup>2</sup> Муромцев С. А. Очерки общей теории гражданского права. Часть первая. М. : Тип. А. П. Мамонтова и К, 1877. С. 238.

<sup>3</sup> Коркунов Н. М. Указ и закон. С.-Петербург : Тип. М. М. Стасюлевича, 1894.

Эти позиции в сочетании мы прослеживаем и во взглядах Г. Ф. Шершеневича. Право выражает модели общежития, поддерживаемые государством. Именно через государственную деятельность оно находит свое закрепление. «Законодатель берет на себя разработку содержания тех норм, которые принудительно направляют общественную жизнь»<sup>1</sup>.

Преемственность в развитии правовой системы следует связывать через восприятие обществом, каждым его новым поколением передаваемых ценностей, социальных норм поведения, характерных для предшествующих исторически правовых реалий.

Аспекты преемственности прослеживаются через механизм правового регулирования, который объективно обусловлен социальными, экономическими и политическими факторами. При этом само правовое регулирование осуществляется как на общенормативном, так и на индивидуальном уровнях. Нормативным называется регулирование общественных отношений на основе нормы права (макронормы), созданной в результате правотворческой деятельности, как правило, органа законодательной ветви власти государства. Индивидуальное регулирование заключается в регулировании общественных отношений на основе микронорм, созданной правоприменителем в процессе применения макронормы. Каждый уровень имеет своим основанием ценностные ориентиры, включенные в качестве основополагающего элемента правовой культуры как государства, так и отдельного гражданина<sup>2</sup>.

Все вышеизложенное позволяет сделать некоторые выводы: а) в основе стабильности и упорядочивания общественных отношений находится воля (как общества, государства, так и отдельной личности); б) реализация чаще всего осуществляется в рамках правоот-

---

<sup>1</sup> Шершеневич Г. Ф. Избранное : в 6 т. Т. 4 включая Общую теорию права / Вступ. слово, сост. П. В. Крашенинников. М. : Статут, 2016. С. 329.

<sup>2</sup> Решетов Ю. С. Нормативное и индивидуальное правовое регулирование // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. №2. С. 17–22.

ношения; в) от активности субъектов зависит качество правового регулирования. Объективным фактором, определяющим структуру правового регулирования, является и механизм современного государства, одним из принципов которого выступает принцип разделения властей. Разделение власти осуществляется как горизонтально (что определено ст. 10 Конституции Российской Федерации), так и вертикально, что предусматривает федеративное устройство государства. С учетом этого можно выделить нормативный уровень регулирования, который охватывает федеральное регулирование, регулирование на уровне субъектов Российской Федерации, муниципальное регулирование и локальное регулирование. Следовательно, от уровня правотворческих органов, от их профессионализма будет зависеть качество правового регулирования.

Как было указано выше, правовая культура является особым элементом правового регулирования, который объективно обуславливает эффективность воздействия на всех уровнях. Такая постановка вопроса позволяет выделять правовую культуру государства и общества (макроуровень) и правовую культуру личности (микроуровень).

Качество первого уровня зависит от уровня развития правовой культуры субъектов правотворческой деятельности и идеологии государства, качество микроуровня зависит от сформированности правовых ценностей личности и правоприменителя.

В 2009 г. в Послании Президента РФ был взят курс на построение информационного общества. Данный вектор развития получил свое подкрепление и в «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы», которая основывается на международных принципах, закрепленных в Окинавской хартии глобального информационного общества (2000 г.). Интересным является то, что среди демократических ценностей, связанных с активностью гражданского общества, в то же время прослеживается закономерность в воспитании граждан стран как потребителей.

В рамках данного взаимодействия государства и гражданского общества и проявляется конфликт между традиционными национальными ценностями и наднациональными ценностями.

Уровень правовой культуры, прежде всего, показывает место и роль права в жизни общества. Правовая культура государства характеризуется высоким уровнем развития всей правовой деятельности, качеством правовых актов, а также правовой идеологии и правовой науки, а правовая культура личности включает уважение к праву, правовую информированность людей, знание ими законов, готовность соблюдать и выполнять законы. В качестве правовой культуры находит отражение историческое развитие страны и народа. «Поэтому для каждой страны характерен свой уровень, в нем сочетаются правовые нормы вчерашнего и сегодняшнего дня и одновременно закладывается завтрашний день развития права»<sup>1</sup>.

Приоритет в советском, а также и российском обществе политической точки зрения над юридической обусловил особенности национальной правовой системы. В Декрете о судах от 12 декабря 1917 г. было определено, что Революционные Трибуналы создаются для борьбы против контрреволюционных сил<sup>2</sup>. В «Отчете о деятельности Вятского Губернского Революционного Трибунала» (1918 г.), отмечалось: «Деятельность Вятского Губернского Революционного трибунала определяется классовым характером октябрьской революции и характеризуется в каждый данный момент реальной политической ситуацией... Чем ярче Россия раскалывалась на два стана, тем ожесточеннее становилась борьба и тем суровее бывали постановления трибунала»<sup>3</sup>.

В регулировании социальных конфликтов именно политическому интересу отдавался приоритет, который можно охарактеризовать словами Н. М. Коркунова как «приходящие потребности данной

---

<sup>1</sup> Лившиц Р. З. Теория права : учеб. для студ. юрид. высш. учеб. заведений. М. : Изд-во БЕК, 1994. С. 82–88.

<sup>2</sup> СУ. 1917. № 4. Ст. 50.

<sup>3</sup> Документы ГА КО. Ф. Р. 875. Оп. 1. Д. 152.

минуты». Политикам и правоведам в рассматриваемый период требовалось обосновать необходимость применения властью насилия. Политическое толкование определяется работами видных политических деятелей. Н. И. Бухарин в работе «Экономика переходного периода» (1920 г.) писал, что пролетарское принуждение во всех своих формах, начиная от расстрелов и кончая трудовой повинностью, является, как ни парадоксально это звучит, методом выработки коммунистического человечества из человеческого материала коммунистической эпохи<sup>1</sup>. Юридическое толкование было предложено в работе Я. М. Магазинера «Общая теория права на основе советского законодательства» (1924 г.), в которой подчеркивалось, что легитимность власти устанавливается не за счет проведения всеобщего плебисцита, а за счет всеобщего повиновения, даже если это будет продиктовано страхом<sup>2</sup>.

Можно ли здесь согласиться с мнением С. С. Алексеева, который обращал внимание на разрыв в передаче ценностей в советский период: «...основополагающие правовые ценности – устои правопорядка – безоговорочно преданы анафеме»<sup>3</sup>.

В переходный период построения основ советского государства и права не только обосновывалась позиция о необходимости силовой природы власти, что было указано выше, но и находили свое закрепление базовые социальные ценности. Основные идеологические положения закрепляются в важнейших документах государства. Потребность в новой конституции возникает тогда, когда происходят коренные изменения в строительстве государства, изменения, которые касаются отношений государства и личности. В ряде статей по вопросу принятия новой Конституции СССР (1924 г.) Д. И. Курский указывал на одну из важнейших ценностей, которая во многом влияет на повышение уровня культуры всего общества.

---

<sup>1</sup> Бухарин Н. И. Экономика переходного периода. Ч. 1. Общая теория трансформации процесса. М. : Гос. изд-во, 1920. (Труды Социалистической академии общественных наук).

<sup>2</sup> Магазинер Я. М. Избранные труды по общей теории права. СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006.

<sup>3</sup> Алексеев С. С. Теория права. М. : Изд-во БЕК, 1985. С. 311.

«Принципиальные изменения в общих положениях Конституции заключаются в трех моментах. Во-первых, расширена база пролетарской демократии... а в ст. 8... новый текст говорит об обеспечении доступа к знанию для всех трудящихся»<sup>1</sup>. Эти принципы находят отражение в деятельности государственных органов. Так, в газете «Вятская правда» в 1927 г. опубликована статья о работе прокуратуры в деревне: «Прокуратура с 1925 года по директиве НКЮ ведет системную работу по двум направлениям: обследование низовых органов власти, правовая пропаганда на крестьянских собраниях»<sup>2</sup>.

В преамбуле Конституции СССР 1977 г. указывается, что в СССР построено развитое социалистическое общество. В качестве ценностей провозглашались: патриотизм, интернационализм, ответственность общества за благо каждого и забота каждого о благе всех.

При построении системы ценностей необходимо учитывать, что человек выступает в трех качествах: 1) как личность, характеризующаяся полом, возрастом, биологическими особенностями, менталитетом, уровнем сознания и т. д.; 2) как член гражданского общества, наделенный социальным положением, родом занятий и т. п. 3) и как гражданин. В качестве первого уровня человек руководствуется нормами культуры, этики, социального общежития; в качестве второго уровня – правосознанием, правами человека, в качестве третьего уровня – нормами, изданными или санкционированными государством.

В этом и состоит задача государства: при оформлении национальной правовой системы не должны утрачиваться собственные национальные, духовно-идеологические начала, они важны для каждого уровня.

«Любая национальная правовая система стабильна и эффективна только тогда, если в своих принципах, базовых нормах она яв-

---

<sup>1</sup> Курский Д. И. На путях развития советского права : статьи и речи. 1919–1926. М. : Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1927.

<sup>2</sup> Горохов В. Прокуратура в деревне // Вятская правда. 1927. № 181.



ляется юридическим оформлением исторически сложившихся политических, экономических, социальных, культурных, духовно-нравственных ценностей конкретной страны, нации»<sup>1</sup>.

Таким образом, правовая культура – это состояние цивилизованности правовой жизни общества, выраженное в высоком уровне правовой действительности, правосознания, правового развития субъекта, основу которой должны составлять традиционные ценности.

#### ***Вопрос 4. Из истории законодательной техники***

Вопрос о развитии законодательной техники может рассматриваться в двух аспектах: первый – практическое развитие этой техники при подготовке законов; второй – ее научная разработка. Если практически какие-то формы законодательной техники возникают вместе с первыми законами, то научное осмысление этого вида деятельности появилось значительно позднее, в конце XVIII в. или в начале XIX в. На Западе данной проблемой занимался Иеремия Бентам (1748–1832), а в России она стала особенно актуальной в связи с кодификацией российских законов, осуществленной Сперанским.

Процесс становления права и законодательной техники шел как «сверху», т. е. от доктрины к практике, так и «снизу», т. е. от реальных отношений через их обобщение и типизацию к становлению системы норм. Можно говорить о преобладании последнего способа становления права на ранних стадиях процесса, а первого – на более поздних.

Впервые нормы обычного права Древней Руси были зафиксированы не в законе, а в договорах русских с греками (Византией) 911, 944, 971 гг. В них были включены отдельные нормы уголовного и наследственного права. Язык этих текстов настолько от-

---

<sup>1</sup> Валентина Матвиенко: правовая система страны должна опираться на национальные традиции и ценности // Парламентская газета. 2016. 12 авг.

личается от современного, что все публикации сопровождаются переводами на современный язык. Договоры не делятся на статьи, это деление внесено исследователями для удобства пользования. Можно отметить в текстах договоров появление некоторых основных юридических терминов. Так, в ст. 6 договора 944 г. говорится об ответственности за кражу «по закону Греческому и по уставу и по закону Русскому».

Первым законодательным актом Древней Руси была «Русская Правда». Как и договоры, «Русская Правда» не имела деления на статьи, они также внесены в нее в наше время исследователями для удобства пользования. Приемом законодательной техники, несомненно, является нормативное построение предложений в тексте. В нем присутствуют гипотеза и диспозиция, что выражается словами: «Аще..., то...». Иногда вместо «аще» употребляются слова «аже», «оже», «а иже». Кроме этого приема законодательной техники в пространной редакции Правды вводятся заголовки статей. Так, ст. 3 имеет заголовок «Об убийстве», а за ней помещены статьи, относящиеся к этому виду преступления. Вводятся заголовки и для других частей текста, например: «О челяди», «О татьбе», «О своде». Следующим крупным общерусским законодательным актом был Судебник 1497 г., имевший заголовок: «Лета 7006-го месяца септембиа уложил князь великий Иван Васильевич всея Руси с детми своими и с бояры о суде». Во введении к публикации этого судейника высказано мнение, что он являлся первым в Европе крупным кодифицированным актом и, возможно, побудил к созданию в Германии «Каролины», так как о Судебнике 1497 г. в Западной Европе сообщил посол германского императора Сигизмунд Герберштейн. Судебник также не имеет деления на статьи. В судейнике также можно увидеть заголовки, но сделано это недостаточно четко. Так, заголовок «О правовой грамоте» дан в ст. 15, 22, 40, а заголовок «О полевых пошлинах» – в ст. 4 и 68. Заголовки показывают, что в Судебник включены по меньшей мере 4 ранее изданных указа: о наместниче (ст. 20), о езде (ст. 30), наместником о суде городским (ст. 37) и о татях (ст. 39). Указы включались в Судебник целиком без переработки и

приспособления их текста к новым нормам. Вероятно, этим несовершенством законодательной техники объясняются повторения заголовков и содержания в ряде статей. Нормативный характер построения предложений в Судебнике сохранен, но он не так четок, как в «Русской Правде», поскольку в нем не употребляются выражения «если... то...», а в основном фразы начинаются с союза «а». Язык Судебника еще требует перевода.

В первые годы царствования Ивана Грозного Земским собором был принят Судебник 1550 г. Язык его настолько близок к современному, что текст публикуется без перевода. Во введении к его публикации сказано: «...Судебник 1550 года стоит на значительно более высокой ступени развития кодификационной техники, нежели все предыдущее русское законодательство. Более высокая законодательная техника выразилась прежде всего в том, что это первый законодательный акт, разделенный на статьи и имеющий преамбулу. Статьи обозначены арабскими цифрами без каких-либо других слов и знаков. Но при этом в нем нет заголовков статей или групп статей.

В основу Судебника 1550 г. положен текст Судебника 1497 г., но отредактированный, с изменениями и дополнениями. Обратимся к ст. 56 Судебника 1497 г., которая гласит: «А холопа полонит рать татарская, а выбежит ис полону, и он слободен, а старому государю не холоп». В ст. 80 Судебника 1550 г. норме придается более общий характер, так как в ней говорится не о татарском плене, а о плене вообще: «А холопа рать полонит, а выбежит ис полону, и он слободен, а старому государю не холоп...».

В Судебнике 1550 г. появляется статья, устанавливающая принцип, что закон обратной силы не имеет (ст. 97), а также статья, которая устанавливает правило – включать каждый новый законодательный акт в общерусский свод законов (ст. 98). Это, по существу, первые нормы, отображающие непосредственный процесс выработки законов.

Дальнейшее развитие законодательной техники можно найти в Сводном Судебнике, созданном в начале XVII в., но официально так и не принятому. Здесь впервые законодательный текст делится на

главы, называемые гранями. Для них восстановлены заголовки, за которыми следует указание номеров статей, включенных в грань. Статьи в этом акте называются главами, нумерация которых взята из Судебника 1550 г., и приписанных к нему новых актов с небольшими отклонениями. Этот принцип деления законодательного материала впоследствии был использован при составлении Соборного уложения 1649 г.

Соборное уложение 1649 г. впервые было отпечатано типографским способом. В развитии законодательной техники уложение очень далеко продвинулось. Текст делится уже не на грани, а на главы, их 25, и они нумеруются римскими цифрами. Каждая глава имеет заголовок, за которым следует указание на число статей в главе без приведения их нумерации. Нумерация статей не сплошная, а отдельная для каждой главы. Это создает известное неудобство, так как недостаточно назвать только номер статьи, а надо еще дать номер главы. Главам предшествует преамбула.

Нормативность текста выражена более отчетливо. Большинство статей начинается с союза «а», например: «А будет...» или «А кто...». Этот союз выполняет функцию слова «если» и, возможно, является остатком слова «аже». При этом гипотеза отделяется от диспозиции и санкции либо двоеточием, либо местоимением «то» в различных сочетаниях.

В законодательстве Петра I отмечается весьма высокий уровень законодательной техники. Петр понимал, что в законодательстве не должно быть противоречий и повторений. Им даже был издан указ о запрете употребления в официальных и неофициальных бумагах полуимен: «...в челобитных и в отписках, и в приказных, и домовных во всяких письмах, Генваря с 1 числа 702 года, писаться целыми именами с прозваниями своими, а полуименами никому не писаться».

К делению текста на главы и статьи (артикулы) в Воинском уставе добавляется еще деление на книги в Морском уставе. Нормативность предложений чаще всего выражена словосочетанием: «Ежели... то...», хотя в некоторых случаях местоимение «то» заменяется двоеточием или даже запятой. Впервые применяется такой

прием законодательной техники, как отсылка. Так, в Регламенте, или уставе, главного магистрата в главах IX и XV имеются отсылки к Уложению. Близким к законодательным дефинициям является приложение к «Генеральному регламенту, или уставу, по которому государственных коллегий, також и все оных принадлежащих к ним канцелярий и контор служители, не токмо во внешних и внутренних учреждениях, но и во отправлении своего чина, подданнейше поступать имеют» от 28.02.1720 г. – «толкование иностранных речей, которые в сем регламенте». Толкование дано 34 иностранным словам и выражениям.

Язык законодательных актов петровского времени характерен сочетанием старых слов с новыми иностранными.

В правовую терминологию петровские законодательные акты внесли много нового. Для обозначения закона стал употребляться термин «регламент», тут же разъясняемый с добавлением слов «или устав». Появились термины «гражданство», «гражданин» и даже «гражданские права». Одновременно стали употребляться термины «правосудие» и «юстиция». Появились термины «наследник», «наследство».

Екатериной II был издан специальный наказ о том, как писать Уложение, идея создания которого (нереализованная в правление Петра) осталась. С точки зрения законодательной техники Наказ свидетельствует о том, что уже возникло представление о необходимости распределения закона по отраслям. Наказ делится на части, из которых первая посвящена государственному праву, вторая – гражданскому, третья – уголовному, четвертая – судопроизводству, а в пятую вошли те вопросы, которые не попали в предыдущие четыре. Новое уложение, как отмечала Екатерина, нужно было для устранения «великого помешательства», т. е. беспорядка в правосудии, обусловленного: 1) пробелами в законах; 2) обилием законов, изданных в разное время; 3) отсутствием разграничения между постоянными и временными законами; 4) утратой понимания целей и мотивов ста-

рых законов; 5) утратой подлинного смысла закона в силу неправильного толкования; 6) несоответствием старых законов новой действительности.

После Соборного уложения 1649 г. новая кодификация русского законодательства осуществилась лишь при Николае I с участием М. М. Сперанского<sup>1</sup>. Вместо сочинения новых законов в начале собирали и приводили в порядок те, которые уже существуют. Первым результатом работы было издание Полного собрания законов Российской империи в 1830 г., которое содержит в хронологическом порядке все законы, начиная с Соборного уложения 1649 г. Это была грандиозная упорядочивающая работа, соответствовавшая требованиям научных принципов законодательной техники. В то время это рассматривалось как подготовительная работа к созданию свода законов. Другой подготовительной работой был сбор действующего законодательства по отраслям. В результате отработки этих исторических сводов к 1833 г. были подготовлены 15 томов свода законов Российской империи, которые Государственным советом были признаны единственным действующим законодательством страны. Система свода состояла из самого первого деления на законы государственные и гражданские, что соответствовало делению права на публичное и частное.

Сама по себе кодификация свидетельствовала о развитии законодательной техники. В издании 1832 г. была принята сплошная нумерация статей в каждом томе независимо от числа включенных в том актов. Появились алфавитные, хронологические и сравнительные указатели к Своду.

Крупным актом после свода стало Уложение 1845 г. о наказаниях уголовных и исправительных. В данном документе выделяют впервые Общую часть, функции которой выполняет первый раздел закона.

---

<sup>1</sup> Томсинов В.А. Систематизация российского законодательства во второй половине 20-х – начале 30-х гг. XIX века // Вестн. Моск. ун-та. Сер.11. Право-2008, № 4

Крестьянская реформа 1861 г. нашла отражение в Общем положении о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, и прилегающих к нему актах. Оно имеет введение из 20 статей, выполняющее роль Общей части. Положение делится на разделы, а те на главы, в некоторых главах еще есть деление на отделения. Все эти элементы имеют заголовки, но статьи, обозначенные арабскими цифрами, заголовков не имеют. Нумерация статей сплошная для всего акта.. В акте встречаются ссылки как к местным обычаям, так и к Своду законов и к актам, которые должны быть еще изданы.

В конце XIX – начале XX в. начинают появляться научные исследования законодательной техники. «...чисто внешняя техника, связанная с устройством и порядком работы законодательных органов... и внутренней технике- той, которая осуществляется в содержании законодательных установлений», – пишет Ф. Жени<sup>1</sup>. По мнению Р. Иеринга, то что делает юриста юристом является юридическая техника. Но, в отличии от позиции Ф. Жени, он различал технику в узком и широком смысле. В узком смысле-это искусство отделки правового материала, а в широком смысле и есть механизм права «Вопрос тут заключается в том, [...] чтобы право, механизмом своим, содействовало, сколько возможно, исполнению помянутых требований относительно его осуществления...»<sup>2</sup>

В 1857 г. издается полное собрание сочинений К. А. Неволлина, включающее его «Энциклопедию законоведения». В 1863 г. вышла «Энциклопедия законоведения» Н. Рождественского. Хотя прямо о законодательной технике в ней не говорится, но некоторые ее аспекты затрагиваются в разделе «О законоведении вообще» в связи с проблемой инкорпорации и кодификации.

После революции 1905 г. и в связи с началом деятельности Государственной Думы наблюдается повышенный интерес к проблемам законодательной техники и законодательного процесса. Вопрос о

---

<sup>1</sup> Жени Ф. Законодательная техника в современных гражданско-правовых кодификациях //Журнал Министерства Юстиции,1906, №9. ноябрь. – С.148

<sup>2</sup> Р. фон Иеринг Юридическая техника. О существовании юридического формализма/ Сост. А. В. Поляков. - М.: Статут, 2008. -С.21

научной разработке проблем законодательной техники поставил прямо М. А. Унковский. В 1913 г. он издает на эту тему брошюру на нескольких языках помимо русского.

В советской юридической литературе вопросам законодательной техники посвящены работы Д. А. Керимова, А. Ф. Шебанова, А. С. Пиголкина, Ю. А. Тихомирова и др.

Основываясь на тех разработках законодательной техники, которые были созданы в течение длительной истории права, в советский период законодательная техника была усовершенствована значительным образом.

Наиболее характерен для законодательной техники советского периода прием воспроизведения нормативных предписаний, который заключался в помещении в правовом акте нормативных предписаний, входящих в ранее принятые законодательные акты. Воспроизведение наблюдалось в актах как различной, так и одинаковой юридической силы. Так, республиканские органы воспроизводили в издаваемых ими актах определенные нормативные положения общесоюзного законодательства, дополняя и развивая их в соответствии со своей компетенцией. В законодательстве можно было встретить и опосредованное воспроизведение. Например, конституционные принципы гласности судебного разбирательства и обеспечения обвиняемому права на защиту (ст. 111 Конституции 1936 г.) воспроизводились в дополнительной редакции в ч. 1 ст. 12 и ч. 1 ст. 13 Основ уголовного судопроизводства СССР.

Использование приема воспроизведения в подзаконных актах имело техническое назначение: доведение положений нормативного акта до сведения исполнителей.

В законотворчестве тех лет прослеживается определенная тенденция: по вопросам исключительной компетенции СССР соответствующие нормативные предписания перелагались буквально, по вопросам же совместной компетенции СССР и союзных республик в республиканских актах кроме воспроизведенных соответствующих общесоюзных положений обычно в тех же статьях дополнительно помещались и республиканские. Принцип воспроизведения



прослеживается и в законодательной практике законодательных органов власти субъектов РФ в конце 90-х гг. XX – начале XXI в., когда речь идет о принятии актов по вопросам совместного ведения

Основная масса статей, особенно в кодифицированных законодательных актах, состояла из двух и более частей. Для их построения всегда использовался прием соединения. Соединение в одной статье всех предписаний, относящихся к определенному институту законодательства, можно наблюдать в ст. 7 ГК РСФСР (о защите чести и достоинства), состоящей из 3 частей. Соединение всех нормативных положений, относящихся к какому-либо одному вопросу, связанному с определенным институтом законодательства, широко использовалось в построении статей Конституции СССР 1936 г., конституций союзных республик. Таковы ст. 118 (о праве на труд), ст. 120 (о праве на материальное обеспечение по старости) и т. п. Соединение в одной статье общего положения со специальным было характерно для статей Особенной части Уголовного кодекса РСФСР (ст. 154, 159, 162, 163)

Одним из видов приема соединения можно считать объединение нормативных предписаний законов не только в статьях, но и в главах, разделах, параграфах. Это:

- соединение всех нормативных положений, заключенных в статьях, относящихся к определенному институту законодательства;
- соединение всех нормативных установлений, заключенных в статьях, относящихся к одному вопросу, связанному с определенным правовым институтом.

Специальным видом приема соединения считали конструкции. Конструкция в нормотворческой деятельности представляет собой концентрированное выражение, наряду с самим юридическим правилом, тех из числа абстрактно возможных условий его применения, которые признаны законодателем наиболее целесообразными для разрешения конкретных вопросов, которые могут возникнуть в процессе практической реализации данного правового предписания. Конструкции отражают внутреннее построение нормативного материала, «образцы», в которые облекаются юридические предписания

(например, конструкции составов преступлений, виды договорных обязательств и т. д.). Они использовались при разработке любого закона.

Противоположным приемом соединения является прием дробления, который также использовался в нормотворческой практике. Применяется он тогда, когда объем нормативных предписаний, касающихся одного узкого вопроса, настолько велик, что его нельзя уместить в одной части статьи или в одной статье.

Наряду с соединением и дроблением следует особо оговорить выделение Общей части в кодифицированных нормативных актах. Выделение в актах Общей части преследовало всегда только одну цель: рассмотреть те понятия, которые имеют значение для всего акта в целом. Причем не обязательно, чтобы выделенные предписания были связаны друг с другом по содержанию, компоновка их может быть достаточно абстрактной. Конструирование Общей части в кодексах являлось безусловным достижением науки права и технически облегчало пользование законодательными актами.

То, что было выработано в науке в течение длительного времени активно используется в создании современных нормативно-правовых актов.

### **3. ПРАВOTВOPЧЕСКИЙ ПPOЦЕСС: ПPAКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

#### ***Вопрос 1. Понятия и виды законов в РФ***

В современной юридической литературе нет четкости в понимании категории «законодательство». Законодательство рассматривается как в широком, так и узком смысле. В широком смысле слова – совокупность всех нормативных актов, принятых уполномоченными на то Конституцией органами государства. В этом смысле законодательство представляет собой единую систему, внутри которой эти нормативные акты разделяются в зависимости от их юридической силы при первенствующем значении закона. В таком широком смысле российское федеральное законодательство включает Конституцию и федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ. По соответствующей схеме построено и официальное издание «Собрание законодательства Российской Федерации», в первом разделе которого публикуются федеральные законы, во втором – указы Президента РФ, в третьем – постановления Правительства РФ. В этом же издании, соответственно в разделах 2 и 3, публикуются распоряжения Президента РФ и Правительства РФ. Однако эти распоряжения не являются, как правило, нормативными актами и в систему законодательства не входят. Очевидно, в нее должны быть включены акты официального толкования действующих правовых норм, даваемые Конституционным судом РФ и другими уполномоченными на то органами. Федеративное устройство обуславливает наличие наряду с федеральным законодательством также и законодательства как совокупности нормативных актов республики в составе РФ или иного субъекта федерации, изданных в соответствии с их конституциями (ч. 2 ст. 5 Конституции РФ). Понятие законодательства в более узком значении охватывает только лишь законы, например уголовное и уголовно-процессуальное законодательство (п. “а” ст. 71 Конституции РФ). В юридическом плане это более точное понятие. Термин «законодательство»

употребляется также для обозначения законотворческого процесса, законодательной деятельности парламента.

Закон – вид нормативного правового акта, обладающего высшей юридической силой, принятый в определенном процедурном порядке законодательным органом власти либо народом на референдуме, регулирующий наиболее важные вопросы общественной жизни. В Российской Федерации в соответствии с действующей Конституцией признается двухуровневая система законодательства: федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации.

Законы субъектов принимаются законодательными органами власти субъекта. В большинстве современных государств закон признается ведущим, наиболее авторитетным источником права.

В зависимости от юридической силы законы подразделяются на основные (конституции), конституционные, органические и обычные (кодифицированные и текущие). Кроме того, законы можно классифицировать по времени действия на временные, действующие в течение указанного самим законом срока, и постоянные, принимаемые на неопределенный срок и действующие до отмены, а также чрезвычайные, начинающие действовать при наступлении обстоятельств чрезвычайного характера.

В федеративном государстве особую группу образуют законы, принимаемые субъектами федерации по вопросам, отнесенным к ведению субъектов. Такие законы не могут противоречить конституции государства и федеральным законам.

#### Статья 76 Конституции РФ

1. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

2. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

3. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

4. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

5. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

6. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой настоящей статьи, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

Данная конституционная статья определяет соотношение законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых в России по предметам ведения РФ, совместного ведения РФ и ее субъектов, пределы собственного правового регулирования субъектов РФ, а также иерархию нормативных правовых актов РФ и ее субъектов.

По предметам ведения РФ принимаются федеральные нормативные правовые акты, в ч. 1 ст. 76 названы федеральные конституционные и федеральные законы. Это означает, что вопросы, перечисленные в ч. 1. ст. 76 Конституции, не могут быть регламентированы актами субъектов РФ – их регулирование осуществляется только на федеральном уровне. Хотя в ч. 1 данной статьи говорится только о законах, не исключаются конкретизация и развитие их положений в подзаконных нормативных актах федерального уровня (актах Президента, Правительства и др.). Однако такое дополнительное регулирование должно осуществляться в рамках компетенции соответствующих федеральных органов, изменять законы они не

вправе. В частности, как постановил Конституционный Суд, Президент своими нормативными правовыми актами может только временно устранить законодательные пробелы, но не вправе изменять федеральные законы (Постановление от 11.11.1999 № 15-П\*(931)). Прямое действие федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также иных федеральных нормативных правовых актов означает, что они не нуждаются в подтверждении со стороны субъектов РФ. Они действуют непосредственно на всей территории РФ.

Рассматривая понятие «федеральный конституционный закон», Конституционный Суд в Постановлении от 31.10.1995 № 12-П установил следующие важнейшие свойства такого закона: 1) он по своей юридической природе принимается во исполнение Конституции, не может изменять ее положения; 2) федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией. Такая формулировка предполагает принятие федеральных конституционных законов только в случаях прямого указания Конституцией. Конституция предусматривает принятие федеральных конституционных законов, в частности, по следующим вопросам: о порядке принятия в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Федерации (ст. 65); о порядке изменения статуса субъекта РФ (ст. 66); о государственном флаге, гербе и гимне РФ (ст. 70); о референдуме РФ (ст. 84); о режиме военного положения (ст. 87) и др.

В Постановлении от 29.06.2004 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом депутатов Государственной Думы» Суд указал, что ни один федеральный закон не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой, но кодексы законов могут иметь приоритет перед другими «обыкновенными» федеральными законами, хотя такой приоритет не является безусловным, а ограничен рамками специального предмета регулирования.

Суд также указал, что в случае коллизии между различными законами равной юридической силы исходными правилами являются следующие: приоритет последующего закона; специального закона, закона устанавливающего дополнительные гарантии прав и законных интересов отдельных категорий лиц, обусловленные в том числе их особым правовым статусом.

Часть 2 ст. 76 Конституции определяет «двухуровневое» нормативное правовое регулирование по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов: федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов федерации. Субъекты РФ принимают собственные нормативные правовые акты по предметам совместного ведения в соответствии с федеральными законами. Это обусловлено принципом верховенства федерального права. Вопросы совместного ведения перечислены в ст. 72 Конституции. Регулируя эти вопросы, субъект РФ может принимать «опережающее законодательство», если тот или иной вопрос не урегулирован федеральным законом. Однако содержание понятия «совместное ведение» и анализ круга вопросов, охватываемых данным понятием, подразумевает необходимость обеспечения соблюдения при этом как интересов субъектов федерации, так и федеральных интересов. Кроме того, принцип иерархичного построения системы законодательных актов подразумевает непротиворечивость законодательных актов субъектов РФ федеральным законам. Отсюда следует вывод Суда о том, что даже в случае принятия субъектами РФ законов (иных нормативных правовых актов), по своему содержанию опережающих федерального законодателя, законодательные органы субъектов федерации обязаны основываться на базовых принципах, определенных Конституцией РФ и иным федеральным законодательством. Исходя из этого, Конституционный Суд в Постановлениях от 30.11.1995 № 16-П, от 01.02.1996 № 3-П и от 30.04.1997 № 7-П указал, что после издания федерального закона акт субъекта РФ должен быть приведен в соответствие с ним. Срок для приведения в соответствие определяется в соответствии с действующим законодательством 3 месяца.

## **Вопрос 2. Понятие и основные стадии законодательного процесса**

Категория «законодательного процесса» по-разному рассматривается в теории государства и права и в конституционном праве.

Так, в теории государства и права традиционно её рассматривают как разновидность правотворческого процесса, а тот в свою очередь оценивается как начальная стадия в механизме правового регулирования, а также как вид государственной деятельности.

В науке конституционное право законодательный процесс рассматривают как «урегулированную нормами конституционного права и осуществляемую в определенной последовательности деятельность компетентных органов, направленную на разработку, принятие и введение в силу законодательных актов»<sup>1</sup>.

Законодательный процесс представляет собой совокупность предусмотренных законодательством процедур разработки, внесения на рассмотрение, принятия и введения в действие законов. По мнению Т. Я. Хабриевой, понимание законодательного процесса в узком значении как конституционно установленный ряд последовательно сменяющих друг друга этапов. Законодательный процесс понимается также как определенный законодательством порядок осуществления законодательной деятельности, постоянно и последовательно повторяющийся во взаимной связи его элементов.

Стадии законодательного процесса детально регламентированы, роли участников законодательного процесса, сроки, порядок их действий, права и обязанности четко оговорены процессуальными нормами конституционного права. Игнорирование какой-либо из стадий либо пренебрежение процедурными правилами означает нарушение законности в законотворчестве. Конституцией РФ и Регламентами палат Федерального Собрания РФ предусмотрены следующие стадии законодательного процесса:

---

<sup>1</sup> Безруков А. В. Конституционное право России : учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юстицинформ, 2015.



1) подготовка законопроекта и внесение его в Государственную Думу (стадия законодательной инициативы);

2) рассмотрение законопроекта в Государственной Думе с последующим принятием либо отклонением его (полностью или частично);

3) одобрение Советом Федерации принятого Государственной Думой закона либо отклонение его;

4) подписание закона либо его отклонение (применение вето Президентом РФ);

5) опубликование закона.

Наряду с основными выделяются как дополнительные стадии, так и дополнительные процедуры, к которым относятся: рассмотрение Государственной Думой закона, отклоненного Советом Федерации; повторное рассмотрение Советом Федерации и Государственной Думой поправок отклоненного Президентом закона, дополнительная процедура, касающаяся права Президента РФ на обращение с запросом в Конституционный Суд РФ «о проверке конституционности федерального закона» на стадии подписания и обнародования закона.

Законодательный процесс в Российской Федерации осуществляется на двух уровнях: федеральный законодательный процесс и законодательный процесс на уровне субъектов Российской Федерации.

### ***Вопрос 3. Законодательный процесс в субъектах РФ***

Законодательный процесс – совокупность предусмотренных законодательством процедур разработки, внесения на рассмотрение, принятия и введения в действие законов.

В соответствии с федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» к основным стадиям законодательного процесса в субъектах Российской Федерации относятся: за-

конодательная инициатива, рассмотрение законопроекта, подписание и обнародование закона. Характеристикам стадий законодательного процесса посвящены ст. 10–13 Федерального закона.

Так, в соответствии со ст. 10, право законодательной инициативы в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит: депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, высшему исполнительному органу субъекта Российской Федерации, прокурору субъекта Российской Федерации, представительным органам местного самоуправления.

Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, организациям, сенаторам Российской Федерации – представителям от законодательного и исполнительного органов данного субъекта Российской Федерации и иным должностным лицам, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации.

Таким образом, Федеральный закон устанавливает широкий круг субъектов, наделенных правом законодательной инициативы.

Следующие стадии регионального законодательного процесса определены в ст. 12 и 13 указанного федерального закона, к ним относятся: стадия рассмотрения и принятия законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов и стадия подписания и обнародования закона высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Рассмотрение законопроекта предусматривает не менее двух чтений. Закон считается принятым, если за него проголосовало большинство от установленного числа депутатов. Следует обратить внимание на то, что Конституция (устав) субъекта Российской Федерации, поправки к ней (к нему) принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Законы субъекта Российской Федерации, принятые законодательным орга-

ном субъекта Российской Федерации, направляются указанным органом для подписания и обнародования высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации обнародует конституцию (устав), подписывает и обнародует закон субъекта Российской Федерации либо отклоняет закон в срок и в порядке, которые устанавливаются конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации. Такой срок не должен превышать 14 дней с момента поступления соответствующего закона.

В случае отклонения отклоненный закон возвращается в законодательный орган субъекта Российской Федерации с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений и дополнений.

Однако поступивший на повторное рассмотрение закон может быть одобрен и в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов.

На стадии обнародования, следуя логике Конституции Российской Федерации, законодатель вводит норму, направленную на обеспечение единства законности. Это касается права Президента Российской Федерации на обращение с запросом о конституционности принятого закона субъекта или отдельных его положений. Так, в соответствии с ч. 5 ст. 13 Федерального закона «внесение в Конституционный Суд Российской Федерации запроса Президента Российской Федерации о проверке конституционности закона субъекта Российской Федерации до его обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации приостанавливает течение срока для обнародования закона субъекта Российской Федерации до вынесения решения Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу и исключает обнародование такого закона до вынесения указанного решения». В случае обнародования данного закона до принятия решения Конституционного Суда, такой закон считается недействующим, то есть не может влечь правовые последствия. Если Конституционный Суд признает принятый закон неконституционным, то и невозможно его обнародование. Если закон не

был подписан высшим должностным лицом, то и не подписывается, а в случае, если он был подписан, то высшее должностное лицо отзывает свою подпись и возвращает закон в законодательный орган «для исключения из него положений, которые привели к его признанию не соответствующим Конституции Российской Федерации». Таким образом, закрепляется одно из важнейших требований законности – непререкаемость закона. Что означает отмену закона или отдельных его положений, тем органом, который его принял. Данную процедуру не следует определять и как повторное рассмотрение закона. Цель данной процедуры состоит в изъятии тех положений, которые привели к противоречию с Конституцией Российской Федерации.

Часть 7 ст. 13 определяет общие сроки вступления в силу законов субъектов Российской Федерации. «Конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации вступают в силу по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если федеральным законом и (или) самими конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации не установлен другой порядок вступления их в силу».

#### ***Вопрос 4. Понятия и виды муниципальных нормативных правовых актов***

Рассмотрение вопросов необходимо начать с основных понятий: нормативный правовой акт, правотворческий процесс.

Органы местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления в соответствии со статьей 43 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вправе принимать (издавать) нормативные правовые акты только в пределах своих полномочий, закрепленных за ними Конституцией Российской Федерации, федеральным и региональным законодательством, уставом муниципального образования. В национальной правовой системе

России основным источником права выступает нормативный правовой акт. Несмотря на его признание в качестве основного, законодатель не спешит его закрепить в законе.

В большом юридическом словаре содержится следующее понятие:

Нормативный правовой акт – письменный официальный документ установленной формы, предназначенный для установления, изменения или отмены правовых норм; это акт правотворческого органа государства, содержащий правовые нормы<sup>1</sup>. Нормативный правовой акт является одним из основных источников права современного государства. В нем отражается большинство правовых норм, которые регулируют наиболее важные с точки зрения личности ее интересов и потребностей общественные отношения. Как разновидность форм внешнего выражения права, нормативный правовой акт характеризуется специфическими признаками:

1) учреждается или санкционируется уполномоченными органами государства. Правом на издание нормативных актов обладает строго определенный круг органов и должностных лиц. Перечень таких органов и лиц определяется действующим законодательством;

2) имеет внешнюю форму в виде официального документа. Форма нормативного акта обусловлена издавшим такой акт правотворческим субъектом (так, глава государства вправе издавать акты в форме указов, правительство – в форме постановлений, парламент – в форме законов и т. д.). Как официальный документ нормативный акт отличается присущей ему структурой, реквизитами;

3) устанавливает нормы права либо изменяет, прекращает их. От иных правовых актов, юридических документов нормативный акт отличается главным образом тем, что он призван вводить в действие новые, изменять или отменять правила общеобязательного характера. Этим нормативные акты отличаются от индивидуальных правовых актов, рассчитанных на однократное применение.

---

<sup>1</sup> Большой юридический словарь / авт. кол.: А. В. Малько, К. Е. Игнатенкова, Г. Н. Комкова и др. М., 2009.

Кроме того, нормативный правовой акт принимается и вводится в действие в установленном законодательством порядке; характеризуется конституционностью, то есть принимается на основе и во исполнение действующих законов и конституции страны; обладает юридической силой; придает общей воле (согласованному интересу) государственно-официальный характер.

Если обратиться к отдельным позициям, выработанным в ходе судебной практики, то основное положение определяется так: чтобы определить характер нормативности акта, следует прежде всего ориентироваться на содержание, а не на форму.

Например, в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» определено: «2. ...Вместе с тем признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом».

Данная позиция отражена и в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 31.03.2015 № 6-П:

«4.2. ...и с учетом того, что федеральным законодательством предусмотрена возможность рассмотрения административных дел об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти вне связи с конкретным делом, в основе допустимости проверки в данной процедуре... прежде всего должно лежать наличие у этого акта нормативных свойств (оказывает ли он общерегулирующее воздействие на общественные отношения, содержатся ли в нем предписания о правах и обязанностях персонально не определенного круга лиц – участников соответствующих правоотношений, рассчитан ли он на многократное применение)».

Но, несмотря на форму и содержание, важным признаком является и принятие его в строго определенном порядке.

В соответствии с абзацем семнадцатым ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ, муниципальный правовой акт – это решение по

вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ можно выделить два вида муниципальных актов:

- 1) решения, принимаемые населением на местном референдуме, на собрании или сходе граждан;
- 2) правовые акты, принимаемые органами и должностными лицами местного самоуправления.

Муниципальные нормативные правовые акты входят в систему нормативных правовых актов Российской Федерации. По своей природе они обладают аналогичными признаками, что и нормативные правовые акты государственных органов (единственным отличием является то, что муниципальные правовые акты представительного органа муниципального образования оформляются решением и не могут быть приняты в виде закона).

В соответствии со статьей 43 Федерального закона № 131-ФЗ в систему муниципальных правовых актов входят:

- 1) устав муниципального образования, муниципальные правовые акты о внесении изменений в устав муниципального образования; правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- 2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- 3) правовые акты главы муниципального образования;
- 4) нормативные и иные правовые акты местной администрации;

5) нормативные и иные правовые акты иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

### ***Вопрос 5. Основные стадии правотворческого процесса в муниципальных образованиях***

В соответствии с видом муниципального правового акта, можно выделить три основных вида правотворческого процесса. К первому относится процедура принятия Устава муниципального образования, ко второму виду следует отнести процедуры при проведении референдума или схода граждан, третий вид – это процедуры, включающие принятие правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления.

Правотворческий процесс – это совокупность процедур (правил, требований), а также соответствующих им правотворческих действий, связанных с разработкой, обсуждением, принятием и введением в действие нормативных правовых актов. Цели правотворчества достигаются в рамках правотворческого процесса, а непосредственно правотворческий процесс представляет собой форму выражения правотворчества.

Деятельность любых органов власти государства происходит в определенных процессуальных и процедурных формах, состоит из этапов, имеет границы и пределы.

Традиционно выделяют четыре стадии правотворческого процесса: правотворческая инициатива; обсуждение проекта нормативного правового акта; принятие нормативного правового акта; обнародование нормативного правового акта.

Правотворческая инициатива предполагает право уполномоченных органов, организаций и лиц возбуждать перед правотворческим органом обязательный к рассмотрению вопрос об издании (изменении, отмене) нормативного правового акта. Реализуется инициатива посредством направления предложения или проекта нормативного правового акта с приложением необходимого экономического, социального и правового обоснования.



Вторая стадия правотворческого процесса – обсуждение проекта подготавливаемого документа – заключается в согласовании различных интересов, определении их оптимального сочетания и закреплении в содержании нормативного правового акта. Как правило, обсуждение документа осуществляется в комитетах правотворческого органа посредством получения заключений экспертов и консультантов, учета мнения общественности.

Принятие нормативного правового акта обладает определенной спецификой, которая обусловлена функциями и полномочиями конкретного субъекта правотворческой деятельности.

Принятие нормативного правового акта коллегиальным органом – зачастую продолжительная процедура, растянутая во времени, в отличие от принятия документа должностным лицом, формально сводящегося к его подписанию.

Стадия обнародования (официального опубликования) является завершающим этапом правотворческого процесса. На стадии обнародования нормативного правового акта обеспечивается необходимый контакт между адресатом документа и правотворческим органом.

Законодательное закрепление данных стадий определяется ст. 46, 47, 48 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В соответствии с ч. 1 ст. 46 правотворческий процесс в муниципальных образованиях начинается с внесения проекта в правотворческий орган местного самоуправления. Проекты могут вноситься «депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования».

Перечень документов, который необходим при внесении проекта на рассмотрение, а также порядок рассмотрения устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты.

Также законодатель закрепил общие требования, которые касаются вступления в силу муниципальных правовых актов. В соответствии со ст. 47 Федерального закона: «1. Муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации».

Муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права и свободы человека и гражданина, затрагивающие правовой статус организаций, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). Причем законодатель разграничивает данные способы. Опубликование связано с размещением полного текста документа в официальном периодическом издании муниципального образования или в сетевом издании. А обнародование может предусматривать и иные способы.

Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 27 мая 2021 г. П 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина Ю. Г. Ефремова» выражена следующая позиция: «...обязывая муниципальные образования в своих уставах определить порядок официального опубликования (обнародования) муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, не предполагают вступления таких актов в силу без их официального опубликования и при этом наделяют муниципальные образования полномочием самостоятельно предусмотреть в интересах

граждан наряду с порядком официального опубликования муниципальных нормативных правовых актов дополнительные способы их обнародования».

### **Вопрос 6. Участие органов прокуратуры в законодательном процессе**

Участие органов прокуратуры в законодательном процессе регулируется специальными актами: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 20.10.2022) «О прокуратуре Российской Федерации», Приказ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», Приказ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», Приказ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 17 сентября 2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» и др. Основные формы участия определены федеральным законом. К ним относятся: участие прокуроров в заседаниях федеральных органов законодательной власти, законодательных органов субъектов Российской Федерации; внесение прокурором в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложений об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов; проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации,

В соответствии с Приказом № 195 в целях предотвращения принятия законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации законов и иных нормативных актов,

противоречащих Конституции Федерации и федеральному законодательству, необходимо взаимодействие органов прокуратуры с представительными органами. Данное взаимодействие осуществляется непосредственно через участие прокуратуры в процессе разработки законопроектов, подготовке заключений на законопроекты, выступления на заседаниях федеральных органов законодательной власти, законодательных органов субъектов Российской Федерации.

Также на уровне субъектов Российской Федерации с закрепленным в соответствии федеральным законодательством полномочием прокурор субъекта Российской Федерации является субъектом права законодательной инициативы.

### ***Вопрос 7. Участие Министерства юстиции в законодательном процессе***

Особенности участия Министерства юстиции в правотворческой деятельности определяются специальными актами: Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 (ред. от 18.07.2022) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», Приказ Министерства юстиции России от 04.03.2021 № 27 «Об организации работы по ведению Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов», Приказ Минюста России от 27.01.2010 № 8 (ред. от 29.05.2018) «Об утверждении Регламента Министерства юстиции Российской Федерации» и др.

Одной из важнейших функций Министерства юстиции является его роль в систематизации законодательства, координации деятельности в области нормотворчества, а также регистрация и юридическая экспертиза законопроектов и нормативных правовых актов.

В соответствии с Указом Президента РФ к основным полномочиям в сфере правотворчества относятся:

- участие в организации работы по систематизации законодательства Российской Федерации и подготовке Свода законов Российской Федерации;

– проведение правовой экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов;

– проведение антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, при проведении их правовой экспертизы;

– участие в подготовке проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также проектов поправок к ним.

В соответствии с Регламентом Министерство юстиции в лице министра либо заместителя министра, руководители структурных подразделений Минюста России (по поручению министра) могут участвовать в работе палат Федерального Собрания по вопросам, относящимся к компетенции Минюста России.

Другие должностные лица Минюста России могут присутствовать и выступать на заседаниях комитетов и комиссий, рабочих групп, экспертных советов и участвовать в иных мероприятиях палат Федерального Собрания, руководствуясь официальной позицией Правительства Российской Федерации.

В рамках законотворческой деятельности в пределах своих полномочий занимаются подготовкой проектов заключений, поправок и официальных отзывов Правительства Российской Федерации на законопроекты.

Так, «Регламентом законопроектной деятельности Министерства юстиции Российской Федерации», утвержденным приказом Минюста России от 23.12.2005 № 248, основными направлениями законопроектной деятельности Министерства являются: разработка

проектов и контроль за исполнением планов законопроектной деятельности Правительства; участие в подготовке законопроектов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, включая правовую экспертизу концепций и проектов технических заданий на разработку законопроектов.

Ещё одним из важнейших направлений деятельности, как было указано выше, является систематизация нормативных правовых актов. Данное полномочие реализуется посредством ведения федеральных регистров и региональных регистров. Данными вопросами ведают территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В федеральные регистры и региональные регистры включаются нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты, а также дополнительные сведения к ним.

### ***Вопрос 8. Законодательный процесс как институт парламентского права***

История развития законодательства показывает, что нормы, определяющие порядок закрепления государственной воли, начинают составлять отдельный предмет правового регулирования, а это является немаловажным фактором в становлении нового процессуального института – законодательного процесса.

Парламентское право – подотрасль конституционного права России, представляющая собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения в области правового статуса парламентских органов и законодательных процедур в Российской Федерации. Как отмечает С. А. Авакьян<sup>1</sup>, по поводу существования процессуальных и материальных норм в науке конституционного права два подхода: первый признает существование норм обоих видов

---

<sup>1</sup> Авакьян С. А.. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. Т. 1. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма: ИНФРА-М. 2014

внутри единого конституционного права; второй – указывает на формирование конституционного процессуального права, отделенного от конституционного материального права. В структуре парламентского права следует выделять и его процессуальную часть – правотворческий процесс (в широком понимании) и как его составляющую – законодательный процесс.

Для обозначения совокупности парламентских процедур М. С. Саликов предлагает использовать категорию «парламентский процесс», под которым понимается система парламентских процедур, т. е. совокупность правоотношений и действий, возникающих в ходе реализации субъектами данных отношений своих прав и обязанностей<sup>1</sup>.

Как и любая другая отрасль права, парламентское право группируется на институты. Так, А. В. Безруков<sup>2</sup> обращает внимание на то, что нормы парламентского права следует сгруппировать на материальные и процессуальные. «Материальные нормы определяют статус палат Федерального Собрания РФ, региональных парламентов, парламентских формирований. Процессуальные нормы образуют институты федерального и регионального законодательного процесса, иных парламентских процедур (парламентские слушания, парламентские расследования, запросы и пр.)»<sup>3</sup>.

Законодательный процесс, таким образом, выступает как субинститут парламентского процессуального права.

Категория «законодательного процесса» по-разному рассматривается в теории государства и права и в конституционном праве.

Так, в теории государства и права традиционно его рассматривают как разновидность правотворческого процесса, а тот в свою

---

<sup>1</sup> Саликов М. С. Парламентское процессуальное право – подотрасль конституционного процессуального права // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт : материалы науч. конф. Москва, 21–23 марта 2002 г. / под ред. С. А. Авакьяна. М. : Изд-во МГУ, 2003. С. 34.

<sup>2</sup> Безруков А. В. Парламентское право и парламентские процедуры в России : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юстицинформ, 2015.

<sup>3</sup> Безруков, А. В. Парламентское право и парламентские процедуры в России / Безруков А.В. – М. : Юстицинформ, 2015. С. 4.

очередь оценивается как начальная стадия в механизме правового регулирования, а также как вид государственной деятельности.

В науке конституционное право законодательный процесс рассматривают как «урегулированную нормами конституционного права и осуществляемую в определенной последовательности деятельность компетентных органов, направленную на разработку, принятие и введение в силу законодательных актов»<sup>1</sup>.

Основное количество норм, составляющих данный институт, направлено на регулирование деятельности по принятию, отмене или изменению закона.

Данные процедуры жестко регламентированы. При характеристике конкретного института необходимо обратиться к признакам правового института, а именно: обособленность в нормативных актах, особенности предмета регулирования, основные принципы, которые формируют устойчивость в регулировании отношений.

Нормативное регулирование включает в себя законодательное и подзаконное регулирование. Нормы Конституции Российской Федерации, регулирующие законодательный процесс, относятся к специальным нормам. Они в свою очередь подразделяются на нормы: закрепляющие процедуры деятельности по принятию законодательных актов; вопросы, которые должны быть урегулированы законом; способы взаимодействия законодательных органов с иными органами власти в законодательном процессе.

Процедуры деятельности по принятию законодательных актов закреплены в ст. 104, 105, 106, 107, 108 и других статьях Конституции Российской Федерации.

Конституционное регулирование способов взаимодействий палат парламента между собой и с иными органами государственной власти в законодательном процессе предусмотрены, например, ч. 1 ст. 104 и ст. 134 Конституции РФ, которые предусматривают воз-

---

<sup>1</sup> Безруков А. В. Конституционное право России : учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юстицинформ, 2015.



возможность осуществления субъектами права законодательной инициативы по внесению законопроектов в Государственную Думу; принятые Государственной Думой федеральные законы передаются на рассмотрение Совету Федерации (ч. 3 ст. 105 Конституции РФ). Это является формой взаимодействия палат при рассмотрении федеральных законов. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон должен быть вновь рассмотрен Государственной Думой (ч. 4 ст. 105 Конституции РФ). Также, когда Государственная Дума преодолевает вето Совета Федерации при несогласии с принятым нижней палатой федеральным законом (ч. 5 ст. 105 Конституции РФ). Основанием взаимодействия палат парламента является процедура повторного рассмотрения федерального закона, отклоненного Президентом и одобренного Государственной Думой в порядке ч. 3 ст. 107 Конституции РФ, принятие федеральных конституционных законов (ч. 2 ст. 108 Конституции РФ), рассмотрение и принятие закона РФ о поправке к Конституции (ст. 108, 136 Конституции РФ).

Законодательное регулирование деятельности палат Федерального Собрания РФ можно увидеть и в других федеральных и федеральных конституционных законах, например в Федеральном конституционном законе от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 28.12.2016), Федеральном конституционном законе от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», Федеральном конституционном законе от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении», Федеральном конституционном законе от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», Федеральном законе от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции

Российской Федерации», Федеральном законе «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» от 14.06.1994 № 5-ФЗ, Федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации» от 15.07.1995 № 101-ФЗ, Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 № 414-ФЗ .

К источникам также следует относить и акты палат Федерального Собрания Российской Федерации. Прежде всего, следует определить, являются ли они нормативными правовыми актами, отвечают ли признакам, присущим последним. В научной литературе неоднократно поднимался вопрос о юридической силе постановлений. Постановления палат носят подзаконный характер.

Возможность принятия палатами нормативных правовых актов предусмотрена Конституцией РФ: согласно ч. 2 и 3 ст. 102, Совет Федерации большинством голосов своих членов принимает постановления по вопросам, отнесенным к ведению Совета Федерации Конституцией России. В ч. 4 ст. 101 предусмотрено принятие палатой регламента, решающего вопросы внутреннего распорядка деятельности. В ст. 125 указываются нормативные акты Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы и Правительства. Таким образом, конституционно установлено правомочие палат принимать нормативные акты. Постановления палаты могут носить как нормативный, так и ненормативный характер. Большинство постановлений являются индивидуальными правовыми актами, которые принимаются по конкретным организационным вопросам.

К числу имеющих нормативный характер относятся постановления, посредством которых утверждаются различные положения о деятельности палат. Особую роль среди актов палат играют утвержденные постановлениями регламенты. Регламент – средство самоорганизации палаты, его нормы обязательны для самой палаты, ее органов и членов, а также всех других государственных органов, участвующих в парламентских процедурах, поскольку основы этих процедур и наиболее принципиальные их положения закреплены в

Конституции РФ. Конституционные нормы получили детальное развитие в положениях Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденного Постановлением Совета Федерации от 30 января 2002 г. Регламентные нормы составляют внушительный блок установлений, регулирующих деятельность палаты парламента в разных областях. Регламент законодательного (представительного) органа государственной власти (его палат) – это совокупность правил, устанавливающих порядок осуществления этим органом (органами) своих полномочий. Компетенция законодательного (представительного) органа государственной власти, круг субъектов, участвующих в его деятельности, а также содержание правоспособности данного органа закрепляются, как правило, в конституции либо в конституционном акте. На долю регламента остаются лишь их раскрытие, детализация, установление такого порядка деятельности парламента, при котором он мог бы полноценно выполнять свои полномочия.

Регламентные нормы выросли из обычаев, возникших в процессе деятельности сначала совещательных, а позже законодательных органов власти.

Согласно Регламенту Совета Федерации, регламент принимается на заседании большинством голосов от общего числа членов палаты и оформляется постановлением Совета Федерации. Изменения и дополнения к регламенту принимаются и оформляются по аналогичной процедуре. Правовую основу регламентов палат Федерального Собрания составляют помимо Конституции РФ федеральные конституционные законы и федеральные законы. Нормы регламентов не могут им противоречить. Посредством принятия регламентов процедура деятельности палат Федерального Собрания облекается в процессуальную форму. Наличие регламентов является одним из средств упорядочения и стабилизации демократического порядка деятельности, обеспечивающих активное участие депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации в осуществлении своих

функций законотворческих и контроля. По мнению О. Е. Кутафина<sup>1</sup>, в регламентах палат Федерального Собрания имеются общие черты. Предметом их регулирования выступают вопросы процедурного характера, касающиеся порядка организации и деятельности как самой палаты, так и ее внутренних подразделений; взаимоотношения палаты с различными государственными органами федерации и ее субъектов. В регламентах детализируются нормы материально-процессуального характера, содержащиеся в Конституции РФ и других актах. Вместе с тем в них имеются и оригинальные нормы, устанавливаемые самими регламентами. В регламенте получают отражение и развитие также различные юридические и организационно-технические правила, сложившиеся в процессе практики Государственной Думы и Совета Федерации. Организационно-технические предписания регламентов не устанавливают каких-либо правоотношений. Они определяют процессуальную форму действий участников конституционно-правовых отношений. Таковы, в частности, предписания о порядке голосования, о порядке внесения депутатских запросов и т. д. В свою очередь, в Регламенте Государственной Думы определяются внутреннее устройство и органы Государственной Думы, общий порядок ее работы, законодательная процедура, порядок решения Государственной Думой вопросов, отнесенных к ее ведению, а в Регламенте Совета Федерации – органы и общий порядок работы Совета Федерации; участие Совета Федерации в законодательной деятельности, порядок рассмотрения вопросов, отнесенных Конституцией РФ к ведению Совета Федерации.

Законодательный процесс представляет собой совокупность предусмотренных законодательством процедур разработки, внесения на рассмотрение, принятия и введения в действие законом. По мнению Т. Я. Хабриевой<sup>2</sup>, понимание законодательного процесса в

---

<sup>1</sup> Конституционное право России : учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. — 5-е изд. — М. : Проспект, 2015.

<sup>2</sup> Парламентское право России: монография / А. И. Абрамова, В. А. Витушкин, Н. А. Влащенко и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой; Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: Издание Государственной Думы, 2013

узком значении как конституционно установленного ряда последовательно сменяющих друг друга этапов. Законодательный процесс понимается также как определенный законодательством порядок осуществления законодательной деятельности, постоянно и последовательно повторяющийся во взаимной связи его элементов.

Стадии законодательного процесса детально регламентированы, роли участников законодательного процесса, сроки, порядок их действий, права и обязанности четко оговорены процессуальными нормами конституционного права. Игнорирование какой-либо из стадий либо пренебрежение процедурными правилами означает нарушение законности в законотворчестве. Конституцией РФ и Регламентами палат Федерального Собрания РФ предусмотрены следующие стадии законодательного процесса:

1) подготовка законопроекта и внесение его в Государственную Думу (стадия законодательной инициативы);

2) обсуждение законопроекта в Государственной Думе с последующим принятием либо отклонением его (полностью или частично);

3) одобрение Советом Федерации принятого Государственной Думой закона либо отклонение его;

4) подписание закона либо его отклонение (применение вето Президентом РФ);

5) обнародование закона.

Наряду с основными выделяются и дополнительные стадии, к которым относятся: рассмотрение Государственной Думой закона, отклоненного Советом Федерации; повторное рассмотрение Советом Федерации и Государственной Думой поправок отклоненного Президентом закона.

## **Вопрос 9. Практика реализации процессуальных норм в решениях Конституционного Суда РФ: на примере законодательного процесса в Российской Федерации**

Влияние на законодательный процесс оказывает практика Конституционного Суда Российской Федерации. В соответствии со ст. 1 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» Конституционный Суд Российской Федерации – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. К полномочиям Конституционного Суда РФ относится рассмотрение конфликтов в области права, регулирующего деятельность Федерального Собрания и его палат, следовательно, данные решения судебного органа оказывают опосредованное влияние на парламентские процедуры и на содержание и единое применение конституционно-процессуальных норм.

Из решений Конституционного Суда, имеющих значение в правовой литературе, выделяют следующие:

1) Положение об общем числе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, необходимое для определения результатов голосования; положение об общем числе депутатов в обеих палатах, истолкованное как предусматривающее голосование раздельно по палатам и определение его результатов соответственно численности каждой палаты (Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3), 135 (часть 2) Конституции РФ»<sup>1</sup>).

2) О процедуре обязательного рассмотрения в Совете Федерации федерального закона не позднее четырнадцати дней после его передачи Государственной Думой; квалификация федерального закона, не рассмотренного Советом Федерации в течение четырна-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3), 135 (часть 2) Конституции РФ» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.

дцати дней, как не одобренного верхней палатой парламента (Постановление Конституционного Суда от 23 марта 1995 г. № 1-П «По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации» содержит определение понятия «принятый федеральный закон» как закон, принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации в соответствии с ч. 1–4 ст. 105 Конституции РФ; закон, повторно принятый Государственной Думой в соответствии с ч. 5 ст. 105 Конституции РФ; закон, одобренный Государственной Думой и Советом Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции РФ (Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации»)<sup>1</sup>.

Данный подход обосновывается коллективом авторов комментария к Конституции Российской Федерации под редакцией В. Д. Зорькина, в котором положения ст. 107 Конституции определяют как заключительную стадию законодательного процесса, следующую за стадией принятия закона, что подтверждается и позицией Конституционного Суда Российской Федерации в Постановлении от 17.11.1997 № 17-П<sup>2</sup>, в соответствии с которой принятым закон считается с момента утверждения (или одобрения его верхней палатой) парламента. В частности, под принятым федеральным законом по смыслу ч. 1 ст. 107 Конституции Российской Федерации понимаются: законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации в соответствии с частями 1, 2, 3 и 4 ст. 105 Конституции Российской Федерации; законы, повторно принятые Госу-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.1996 № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1997 № 17-П «По делу о проверке конституционности Постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 г. № 1090-1 ГД "О некоторых вопросах применения Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и от 11 октября 1996 г. № 682-П ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 47. Ст. 5492.

дарственной Думой в соответствии с частью 5 статьи 105 Конституции Российской Федерации; законы, одобренные Государственной Думой<sup>1</sup>.

3) О соблюдении стадий законодательного процесса. Постановление Конституционного Суда от 9 января 1998 г. № 1-П<sup>2</sup> по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации; абзац второй пункта 7 мотивировочной части.

Закрепленный Конституцией Российской Федерации порядок принятия федеральных законов (ст. 104–108) не предусматривает обязательного направления законопроекта по предметам совместного ведения субъектам Российской Федерации и специального рассмотрения их предложений в федеральном парламенте. Вместе с тем, поскольку, согласно Конституции Российской Федерации, законопроекты вносятся именно в Государственную Думу (ст. 104, ч. 2) и федеральные законы сначала принимаются Государственной Думой (ст. 105, ч. 1), то сама Государственная Дума... вправе, конкретизируя данные конституционные нормы, предусмотреть в своем Регламенте положение, согласно которому законопроекты по предметам совместного ведения направляются субъектам Российской Федерации для дачи предложений и замечаний (ст. 102 Регламента Государственной Думы). С учетом принятого Постановления данные изменения по процедуре принятия законов по вопросам совместного ведения были внесены в Регламент Государственной Думы.

Постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.1999 № 12-П «По делу о проверке конституционности Федерального за-

---

<sup>1</sup> См.: Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» (постатейный) / Ю.А. Андреева, В.В. Балытников, Н.С. Бондарь и др.; под ред. Г.А. Гаджиева. М.: Норма, Инфра-М, 2012. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.1996 № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.04.1996 – № 18. – ст. 2253.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 N 1-П "По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ.– 19.01.1998. – N 3, – ст. 429.



кона от 15 апреля 1998 года “О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации”»<sup>1</sup>. Данным постановлением Конституционный Суд РФ подтвердил обязательность соблюдения всех процедурных стадий законодательного процесса и обязанность Президента РФ в подписании закона. Исходя из требований Конституции Российской Федерации, процедуры принятия Государственной Думой решений, в том числе ее закрепление в Регламенте Государственной Думы, соблюдение такой процедуры является существенным процессуальным элементом надлежащего, основанного на Конституции Российской Федерации порядка принятия актов, и гарантирует соответствие их содержания реальному волеизъявлению представительного органа.

Ещё одно важное Постановление Конституционного Суда РФ выделяет Л. В. Лазарев<sup>2</sup>. Постановление Конституционного Суда от 5 июля 2001 г. № 11-П по делу о проверке конституционности постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 г. № 492-III ГД «О внесении изменения в постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации “Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов” в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан»; пункт 7 мотивировочной части<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.1999 № 12-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 года "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации"» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 30. Ст. 3989.

<sup>2</sup> Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М. : ОАО «Издательский дом “Городец”»; «Формула права», 2003.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2001 № 11-П «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД “О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 годов" в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан”» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 3059.

Деление процедуры рассмотрения проектов на чтения и собственно каждое из чтений имеют значение как для обеспечения поиска наиболее адекватных нормативных решений, так и для проверки соответствия их текстуально оформленного содержания подлинному волеизъявлению законодателя в соответствии с положениями ст. 3 и 94 Конституции Российской Федерации. Принятие акта последовательно в каждом из трех чтений – при их различном назначении в едином нормотворческом процессе – является также гарантией учета исходной позиции субъектов законодательной инициативы, поскольку изменение концепции акта не может происходить на этапе внесения поправок к нему, чтобы имеющие принципиальное значение изменения не появлялись в результате случайных, не связанных с обсуждением концепции решений. Нарушение же требований к чтениям в законодательной процедуре, приводящее к искажению изначального волеизъявления и тем самым влияющее на судьбу акта в целом, тем более, если сам законодатель подтверждает неадекватность выражения собственной воли в принятых впоследствии нормах, свидетельствует о неконституционности такого акта не только по порядку принятия, но, в конечном счете, и по его содержанию.

4) По вопросам законодательного процесса в субъектах Российской Федерации.

Остановимся на отдельных Постановлениях Конституционного Суда РФ по данным вопросам.

Постановления Конституционного суда РФ, разъясняющие вопросы регулирования отдельных стадий законодательного процесса в субъектах РФ, к ним относятся: стадия принятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов и стадия подписания и обнародования высшим должностным лицом субъекта.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 17.11.1997 № 17-П «По делу о проверке конституционности Постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 г. № 1090-1 ГД «О некоторых вопросах применения

Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и от 11 октября 1996 г. № 682-П ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации» проводится параллель и подтверждается единство в вопросах принятия нормативных правовых актов федерального и регионального уровня. В Постановлении указывается на необходимость прохождения всех основных стадий законодательного процесса: «Законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации в соответствии с частями 1, 2, 3 и 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации; законы, повторно принятые Государственной Думой в соответствии с частью 5 статьи 105 Конституции Российской Федерации; законы, одобренные Государственной Думой и Советом Федерации в соответствии с частью 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации. Кроме того, принятый федеральный закон подписывается и обнародуется Президентом Российской Федерации». Такой же подход необходимо применять и к законам субъектов Российской Федерации.

Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области»<sup>1</sup> указывается, что «напротив, из пункта “в” части второй статьи 55 и части четвертой статьи 81 Устава следует, что законы, принятые Думой, подписывает только ее Председатель. Как установлено в ходе слушания дела, Дума считает, что и для обнародования закона также достаточно его подписания только Председателем Думы. Это исключает из процедуры обнародования законов ее существенный элемент.

Таким образом, пункт “в” части второй статьи 55 и часть четвертая статьи 81 Устава в их системной связи, исключая необходи-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 7. Ст. 700.

мость подписания законов Главой Администрации, не соответствуют Конституции Российской Федерации, содержащимся в ней принципам единства государственной власти (статья 5, часть 3) и разделения властей (статья 10)».

О порядке опубликования и вступлении в силу законов субъектов РФ. В своем Определении от 10.03.2005 № 71-О Конституционный Суд РФ отметил, что определение порядка вступления в силу федерального закона в любом случае является дискрецией федерального законодателя, который вправе при соблюдении требований Конституции Российской Федерации и в соответствии со своей компетенцией либо применить общее правило, либо предусмотреть в качестве гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина специальные требования к срокам вступления в силу конкретного акта (его частей), в том числе и законов субъектов Российской Федерации, которые принимаются в соответствии с федеральными законами, изданными по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Таким образом, определение сроков вступления в силу законов субъектов РФ является дискрецией законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ<sup>1</sup>.

Анализ постановлений Конституционного Суда РФ по вопросам, относящимся к законодательному процессу, показывает, что, несмотря на то что субъекты РФ наделены самостоятельными полномочиями по формированию органов власти субъектов, полномочиями принятия законодательных актов, относящихся к вопросам как совместного, так и собственного ведения, порядка определения сроков вступления в силу законодательных актов субъектов должны строго следовать законодательной процедуре. Должна быть выдержана логика принятия закона как на федеральном уровне, так и на

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 10.03.2005 № 71-О «По запросу Самарского областного суда о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 8 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» // Российская газета. 2005. 17 мая.

уровне субъектов. Хотя в вопросах реализации субъектами права законодательной инициативы различается круг субъектов, но процедурная составляющая является неизменной. Такой подход в регулировании законодательного процесса позволяет выделить его в самостоятельный процессуальный институт, характеризующийся едиными принципами и единством предмета правового регулирования.

Учебное издание

Баранцева Елена Леонидовна

**Правотворческий процесс:  
теория, история, практика  
(вопросы и ответы)**

Корректор *Т. Н. Котельникова*

Компьютерная вёрстка: *А. А. Харунжеев*

Дизайн титульной страницы: *А. А. Харунжеева*

Объем данных 2,0 Мб

Подписано к использованию 20.11.2024

Размещено в открытом доступе на сайте

ООО «Издательство «Радуга-ПРЕСС»

<http://raduga-press.com/gallery/lawmaking.pdf>

ООО «Издательство «Радуга-ПРЕСС»

610029, г. Киров, пос. Ганино, ул. Северная, 49А

+7 (912) 828 45-11

<http://raduga-press.com>

e-mail: [raduga-press@list.ru](mailto:raduga-press@list.ru)