

**Конституционно-правовые основы
правоотворчества в Российской
Федерации. Правоотворчество:
понятие, принципы и виды**

Понятие правотворчества

- ▶ **Правотворчество в узком смысле** – процесс непосредственного создания, изменения или отмены правовых норм компетентными органами, иными уполномоченными субъектами либо непосредственно населением.
- ▶ **Правотворчество в широком смысле** включает собственно правотворческий процесс, а также подготовительный процесс формирования права: исследование проблемы, требующей правового регулирования, проработка вопроса о возможных и законных способах правового регулирования, согласование концепции с различными органами и др.

Правовой акт

- ▶ Под правовым актом понимается волеизъявление управомоченного лица, совершенное в предусмотренном порядке, устанавливающее, изменяющее, отменяющее правовые нормы, или устанавливающее, изменяющее, прекращающее конкретные правоотношения, результаты которого закрепляются в определенной документальной форме.
- ▶ Нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм (Постановление ГД ФС РФ от 11.11.1996 г. № 781-II ГД, Приказ Минюста от 04.05.2007 № 88).
- ▶ Существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. N 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»).

Функции правотворчества

- ▶ 1. Регулирование существующих и возникающих общественных отношений.
- ▶ 2. Обновление нормативного материала.
- ▶ 3. Восполнение пробелов в праве.
- ▶ 4. Систематизация правовых норм.

Принципы правотворчества

- ▶ Принципы правотворчества касаются как самого процесса, так и результата правотворчества – нормативного правового акта.
- ▶ **1. Законность** (ст.ст. 1, 4, 15 Конституции Российской Федерации)
- ▶ - по содержанию; компетенции; форме, порядку принятия, опубликования, вступления в силу.
- ▶ Ст.86 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»: Конституционный Суд РФ проверяет нормативный правовой акт по содержанию норм; по форме нормативного акта или договора; по порядку подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие; с точки зрения установленного Конституцией Российской Федерации разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; с точки зрения установленного Конституцией Российской Федерации разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти; с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

- ▶ П. 8. ст.213 КАС РФ от 08.03.2015 N 21-ФЗ При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет:
- ▶ 1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление;
- ▶ 2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: а) полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; б) форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; в) процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; г) правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу;
- ▶ 3) соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Принципы правотворчества

- ▶ 2. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина (ст.2, Глава 2 Конституции РФ).
- ▶ 3. Демократизм (ст.ст. 1, 3 Конституции РФ, правотворческая инициатива, парламентские слушания, публичные слушания, публичные консультации).
- ▶ 4. Федерализм (ст.ст. 1, 5, 71-73, 76 Конституции РФ, возможность субъектов РФ влиять на процесс принятия нормативных актов на федеральном уровне).
- ▶ 5. Обоснованность, включая научную обоснованность.
- ▶ 6. Эффективность (оценка регулирующего воздействия, оценка фактического воздействия нормативных правовых актов).
- ▶ 7. Своевременность
- ▶ 8. Системность.
- ▶ 9. Профессионализм.
- ▶ 10. Исполнимость
- ▶ 11. Соблюдение требований юридической техники и др.

Виды правотворчества

- ▶ 1. Законотворчество – правотворчество законодательного органа или народа (путем референдума), в процессе которого создаются нормативные правовые акты высшей юридической силы – законы.
- ▶ 2. Делегированное правотворчество – нормативное правотворчество органов исполнительной власти по принятию нормативных актов, входящих в компетенцию парламента.
- ▶ 3. Подзаконное правотворчество – деятельность субъектов, наделенных нормотворческой компетенцией по созданию нормативных актов, направленных на исполнение и развитие законодательных положений и регулирующих отдельные группы общественных отношений. Включает не только правотворчество органов государственной власти, но и правотворчество общественных объединений, коммерческих и некоммерческих организаций (локальное правотворчество).
- ▶ 4. Судебное правотворчество

Стадии правотворчества

- ▶ 1. Предпроектный этап (подготовительный этап формирования права):
 - ▶ - выявление общественной потребности в правовом регулировании определенной сферы общественных отношений;
 - ▶ - инициатива разработки нормативного правового акта;
 - ▶ - принятие решения о подготовке проекта;
 - ▶ - подготовка первоначального текста проекта;
 - ▶ - предварительное обсуждение проекта;
 - ▶ - доработка проекта на основе предварительного обсуждения.

- ▶ 2. Проектный этап (этап непосредственного создания правовых норм):
- ▶ - внесение проекта в правотворческий орган;
- ▶ - рассмотрение и обсуждение проекта в правотворческом органе;
- ▶ - принятие нормативного правового акта правотворческим органом;
- ▶ - подписание нормативного правового акта;
- ▶ - официальное опубликование нормативного правового акта или доведение до сведения.

Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. (ч.3 ст.15 Конституции Российской Федерации).

Конституционно-правовое регулирование правотворчества:

- ▶ 1. Федеральный уровень:
- ▶ - Конституция РФ (ст.ст. 71-73, 104-108, Глава 9);
- ▶ - общепризнанные нормы и принципы международного права, международные договоры Российской Федерации
- ▶ - постановления Конституционного Суда РФ (Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. N 1-П "По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации», Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. N 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации»)
- ▶ - федеральные конституционные законы (ФКЗ от 28.06.2004 N 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»)
- ▶ - федеральные законы (ФЗ от Федеральный закон от 14.06.1994 N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»)

- ▶ - Регламенты палат Федерального Собрания РФ (ч.2.ст. 102, ч.2 ст. 103 Конституции РФ);
- ▶ - указы Президента РФ (Указ Президента РФ Указ Президента РФ от 23.05.1996 N 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»);
- ▶ - постановления Правительства РФ (ст.115 Конституции РФ) (Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. N 1318 "О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»),
- ▶ - акты федеральных органов исполнительной власти (постановления, приказы, правила, инструкции, положения и др.).

- ▶ 2. Уровень субъектов Российской Федерации:
- ▶ - Конституции (уставы) субъектов РФ;
- ▶ - законы субъектов РФ (о нормативных правовых актах: закон города Москвы Закон г. Москвы от 14.12.2001 N 70 "О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы», Закон г. Москвы от 08.07.2009 N 25 «О правовых актах города Москвы»)
- ▶ - нормативные правовые акты высшего должностного лица субъектов РФ (указы, постановления);
- ▶ - нормативные правовые акты законодательного органа субъектов РФ (постановления);
- ▶ - нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ.

- ▶ Уровень местного самоуправления:
- ▶ - уставы муниципальных образований;
- ▶ - правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- ▶ - правовые акты, принимаемые представительным органом местного самоуправления;
- ▶ - соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления;
- ▶ - правовые акты, издаваемые главой муниципального образования;
- ▶ - правовые акты местной администрации и иных органов.

- ▶ Межуровневые и межрегиональные правовые акты:
- ▶ - договоры о разграничении полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ;
- ▶ - соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче части полномочий.
- ▶ - договоры между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- ▶ - соглашения между органами местного самоуправления.

Конституционно-правовое регулирование законотворчества

Виды законов в Российской Федерации

Закон-нормативный правовой акт, принятый в особом порядке органом законодательной власти, регулирующий важнейшие общественные отношения и обладающий высшей юридической силой.

- ▶ 1. Конституция Российской Федерации.
- ▶ 2. Законы о поправках к Конституции Российской Федерации.
- ▶ 3. Федеральные конституционные законы.
- ▶ 4. Федеральные законы.
- ▶ 5. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации.
- ▶ 6. Законы субъектов Российской Федерации.

Все перечисленные виды законов закреплены в Конституции Российской Федерации, кроме закона о поправке, который в Конституции РФ не поименован, но процедура принятия которого в Конституции РФ установлена (ст.136 Конституции РФ).

Конституция РФ

Юридические свойства Конституции РФ:

- учредительный характер предписаний;
- верховенство Конституции РФ, высшая юридическая сила;
- ядро правовой системы;
- распространение на всю территорию РФ;
- прямое действие;
- особый порядок принятия и изменения;
- особая охрана.

Порядок пересмотра, внесения поправок и изменения Конституции РФ

- ▶ Порядок изменения Конституции РФ регулируется Главой 9 Конституции РФ, Федеральным конституционным законом от 28.06.2004 N 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», Федеральным конституционным законом от 17.12.2001 N 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», Федеральным законом от 04.03.1998 N 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», Регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации (Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ», Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. N 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»). Положения Конституции конкретизируются Постановлениями Конституционного Суда РФ: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. N 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации», Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. N 12-П «По делу о толковании статьи 136 конституции РФ», Постановление Конституционного суда РФ от 28 ноября 1995 г. N 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации».

Пересмотр Конституции РФ

- ▶ 1. Внесение в Государственную Думу предложения о пересмотре Конституции РФ (глав 1,2, 9).
- ▶ 2. Поддержка предложения 3/5 голосов от общего числа депутатов ГД ФС РФ и членов СФ ФС РФ.
- ▶ 3. Созыв Конституционного Собрания.
- ▶ 4. Подтверждение Конституционным Собранием неизменности Конституции или разработка проекта новой Конституции РФ;
- ▶ 5. Принятие новой Конституции 2/3 голосов от общего числа членов Конституционного Собрания или
- ▶ 6. Принятие Конституции РФ на референдуме.

Конституционные поправки

- ▶ Поправки вносятся в Главы 3-8 Конституции РФ
- ▶ 1. Внесение предложения о поправке (субъекты права внесения поправок ст.134 Конституции РФ). Вносится в виде проекта закона о поправке к Конституции РФ
- ▶ 2. Принятие в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона.
- ▶ 3. Одобрение органами законодательной власти субъектов Российской Федерации.
- ▶ 4. Подписание и обнародование Президентом РФ.

Изменения ст. 65 Конституции РФ

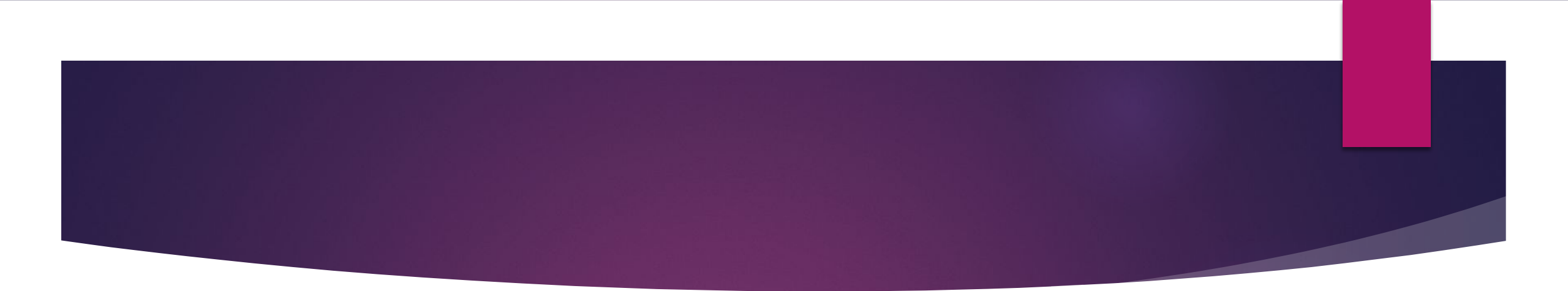
1. Изменения в ст.65 Конституции РФ вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта РФ, об изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ.
2. Внесение изменений в ст. 65 в части наименования субъекта РФ осуществляется указом Президента РФ на основании соответствующего акта субъекта РФ

Принятие федеральных законов

- ▶ Федеральные конституционные и федеральные законы отличаются по:
- ▶ - содержанию (ст.108 Конституции РФ содержит понятие фкз, Конституция определяет предмет регулирования фкз. Конституция не определяет предметы регулирования фз. Определенные рамки установлены ст.ст.71-73 Конституции (разграничение предметов ведения), а так же вопросами, находящимися в ведении других органов власти);
- ▶ - по юридической силе;
- ▶ - порядку принятия
- ▶ Порядок принятия и вступления в силу федеральных конституционных и федеральных законов регулируется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 14.06.1994 N 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», Регламентами палат Федерального Собрания, ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Постановления Конституционного Суда РФ конкретизируют положения Конституции РФ по вопросам принятия федеральных законов.

Федеральный законодательный процесс

- ▶ Процедура принятия федеральных законов.
- ▶ Основные стадии:
 - ▶ 1. Законодательная инициатива (ст.104 Конституции РФ).
 - ▶ 2. Рассмотрение и принятие федеральных законов Государственной Думой (ст. 105 Конституции РФ) .
 - ▶ 3. Одобрение федерального закона Советом Федерации (ст.105, 106 Конституции РФ).
 - ▶ 4. Подписание и обнародование федеральных законов Президентом РФ (ст.107 Конституции РФ).
- ▶ Факультативные стадии:
 - ▶ 1. Рассмотрение федеральных законов Советов Федерации.
 - ▶ 2. Вето Президента РФ.
 - ▶ 3. Согласительные процедуры (преодоление разногласий между палатами Федерального Собрания, Президентом РФ и Федеральным Собранием)

- 
- ▶ Принятие федеральных конституционных законов:
 - ▶ 1. Законодательная инициатива
 - ▶ 2. Рассмотрение и одобрение фкз Государственной Думой.
 - ▶ 3. Рассмотрение и одобрение фкз Советом Федерации.
 - ▶ 4. Подписание и обнародование Президентом РФ.

 - ▶ Факультативной стадией являются согласительные процедуры для преодоления разногласий между Государственной Думой и Советом Федерации.

Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации

- ▶ Правовую основу законодательного процесса в субъектах РФ составляют Конституция РФ (ст.ст. 5, 71-73, 76 и др.), Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», конституции (уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ о законах (нормативных правовых актах).
- ▶ Стадии законодательного процесса:
 - ▶ 1. Законодательная инициатива
 - ▶ 2. Рассмотрение и принятие закона законодательным органом.
 - ▶ 3. Подписание и обнародование закона высшим должностным лицом субъекта, которое имеет право вето.

Дефектные акты

- ▶ Презумпция законности – это предположение, что любой правовой акт принят с соблюдением требований законности и, следовательно, обязателен для тех, кому он адресован, до тех пор, пока не будет признана его незаконность компетентным органом государственной власти в установленном в законодательстве порядке
- ▶ Оспоримыми считают такие дефектные акты, которые обязательны для исполнения, но могут быть оспорены заинтересованными органами или лицами в судебном или административном порядке и действуют до тех пор, пока компетентным органом не будет установлена их дефектность, в связи с чем, они подлежат отмене или изменению.
- ▶ Под ничтожными актами принято понимать такие акты, которые не порождают правовых последствий, на возникновение которых они направлены, с момента их принятия, их юридическая дефектность является очевидной, они не подлежат исправлению, необязательны для исполнения независимо от того, признаны ли они незаконными компетентным органом государственной власти

- ▶ На соответствие Конституции РФ нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов, договоры между органами государственной власти могут быть оспорены в Конституционный Суд РФ
- ▶ Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Решения судов и иных органов, основанные на актах или их отдельных положениях, признанных постановлением Конституционного Суда Российской Федерации неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях.
- ▶ В случае, если решением Конституционного Суда Российской Федерации нормативный акт признан не соответствующим Конституции РФ либо из решения Конституционного Суда РФ вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, государственный орган или должностное лицо, принявшие этот нормативный акт, рассматривают вопрос о принятии нового нормативного акта, который должен, в частности, содержать положения об отмене нормативного акта, признанного не соответствующим Конституции РФ, либо о внесении необходимых изменений и (или) дополнений в нормативный акт, признанный неконституционным. До принятия нового нормативного акта непосредственно применяется Конституция Российской Федерации.

- ▶ Нормативные акты можно оспорить в суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Подсудность и подведомственность установлены процессуальным законодательством.
- ▶ В случае признания судом нормативного правового акта не действующим этот акт или его отдельные положения не могут применяться с указанной судом даты.
- ▶ В случае признания судом нормативного правового акта не действующим не могут применяться также нормативные правовые акты, которые имеют меньшую юридическую силу и воспроизводят содержание нормативного правового акта, признанного не действующим либо на нем основаны и из него вытекают.
- ▶ В случае, если в связи с признанием судом нормативного правового акта не действующим выявлена недостаточная правовая урегулированность публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт, обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части (ст.216 КАС РФ).



Спасибо за внимание!