



Российский университет  
дружбы народов

# ПРАВОТВОРЧЕСТВО И ПРАВООБРАЗОВАНИЕ

© С.Б.Зинковский, 2017.

# ПРАВотВОРЧЕСТВО И ПРАВООБРАЗОВАНИЕ

## ПРАВотВОРЧЕСТВО

– это целенаправленная деятельность компетентных уполномоченных субъектов по созданию, изменению и отмене правовых норм.

## ПРАВООБРАЗОВАНИЕ

– это объективный процесс социальной действительности, в результате которого через возникновения потребностей в правовом регулировании общественных отношений, а иногда через формирование правил поведения в рамках социальной практики без участия государства, появляется феномен права, выражающийся в конечном итоге в правотворчестве.



## Признаки правотворчества:

это выражающая стратегию развития общества особая управленческая деятельность компетентных органов, направленная на упорядочение (стимулирование или ограничение) входящих в их ведение определенных отношений, имеющих повышенное общественное значение;

это государственно-властная деятельность, составляющая монополию государства, одно из проявлений его суверенитета. Иные субъекты участвуют в ней лишь с его санкции;

это интеллектуально-волевая (познавательная и ценностно-ориентационная) творческая деятельность, связанная с изменением существующего порядка правового регулирования;

это процедурная деятельность, детально регламентируемая законом, который определяет не только перечень субъектов правотворчества и их полномочия, но и последовательность, а также содержание их правотворческих действий;

содержание этой деятельности выражается в создании, изменении, отмене и систематизации юридических норм, иногда — в изменении сферы и объема действия уже существующих норм.



**Принципы правотворчества** - это основополагающие идеи, руководящие начала, исходные положения правотворческой деятельности:

**Демократизм.** Данный принцип предполагает выявление и выражение в нормах права воли народа. А это означает, что нормы права должны создаваться в результате учета общественного мнения, предварительного обсуждения соответствующих проектов правовых актов. Механизм обеспечения – альтернативные проекты правовых актов, всенародное обсуждение, вынесение закона на референдум.

**Гласность.** Означает открытость, «прозрачность» правотворческого процесса для широкой общественности, нормальную циркуляцию информации;

**Законность.** Этот принцип означает, что правотворческая деятельность осуществляется по определенной соответствующей нормам права процедуре в рамках компетенции соответствующего субъекта публичной власти.

**Профессионализм и научность** подразумевает учет научно-обоснованных методик создания нормативных правовых актов, использование экспертных мнений, эмпирических данных, результатов социально-правовых экспериментов, социологических опросов, анкетирования и т. д., должны учитываться потребности общества, опыт других стран и научные доктрины, должны просчитываться последствия принятия данного акта, его место в системе права в целом, а также противодействующие факторы и общественные возможности — кадровые, финансовые, организационные и др., обеспечивающие достижение поставленной цели



## Принципы правотворчества

**Планомерность**  
означает, что процесс творчества осуществляется на плановой основе, что предполагает выделение приоритетов и наличие графика правотворческой деятельности.

**Своевременность  
(оперативность)**  
— соответствие момента создания, изменения или отмены нормативного правового акта динамике развития общественных отношений.

**Системность.**  
Принятый нормативный акт должен вписываться в смысловую и юридическую иерархию юридических актов и не должен допускать дублирования, коллизий и временного рассогласования с другими актами;

**Исполнимость** — учет финансовых, кадровых, юридических и прочих условий, наличие которых позволит актам реально действовать.



## Правотворчество выполняет следующие функции:

обновление нормативного материала;

восполнение пробелов в праве;

упорядочение, систематизация нормативно-правовых актов.



## ВИДЫ ПРАВОТВОРЧЕСТВА (по субъектам)

Правотворческая деятельность государственных и местных органов законодательной и исполнительной власти

Судебное правотворчество

Непосредственное правотворчество народа в ходе референдума

Правотворческая деятельность негосударственных организаций в форме санкционированного правотворчества (Федеральная адвокатская палата регулирует отдельные вопросы оказания юридической помощи по уголовным делам по назначению следователей, прокуроров, органов дознания, судов)

Правотворческая деятельность негосударственных организаций в форме делегированного правотворчества (профсоюзы в СССР имели право издавать нормативные правовые акты в сфере охраны труда, социального страхования)

Совместная правотворческая деятельность государственных органов и негосударственных организаций (совместные постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР)

# ВАЖНОЕ ОТЛИЧИЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, ИЗДАННЫХ НЕГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ В ПОРЯДКЕ САНКЦИОНИРОВАННОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА ОТ КОРПОРАТИВНЫХ НОРМ

Корпоративные нормы регулируют внутриорганизационные отношения.

Издаваемые в порядке санкционированного правотворчества правовые акты регулируют отношения и вовне организации

Издаваемые в порядке санкционированного правотворчества правовые акты регулируют отношения неопределённого круга лиц



# Особенности правотворческой деятельности в различных правовых культурах (формы правотворческой деятельности в Великобритании):

законодательная деятельность парламента, принимающего законы (статуты);

правотворческая деятельность судебных органов, создающих прецеденты (судебная практика);

правотворческая деятельность центральных органов государственного управления и местных органов государственной власти (самоуправления), издающих свои собственные нормативно-правовые акты, часто основанные на правовых обычаях.

# Особенности правотворческой деятельности в различных правовых культурах (формы правотворческой деятельности в странах романо-германской правовой семьи)

законотворчество (правотворчество высших представительных органов — парламентов, в процессе которого издаются нормативные акты высшей юридической силы — законы, принимаемые в соответствии с усложненной процедурой);

делегированное правотворчество (нормотворческая деятельность органов исполнительной власти, прежде всего правительства, осуществляемая по поручению парламента, по принятию для оперативного решения определенных проблем нормативных актов, входящих в компетенцию представительного органа);

подзаконное правотворчество (здесь нормы права принимаются и вводятся в действие структурами, не относящимися к высшим законодательным представительным органам — президентом, правительством, министерствами, ведомствами, государственными комитетами, местными органами государственного управления, губернаторами, главами администраций, руководителями предприятий, учреждений, организаций).



## Стадии правотворчества

подготовка  
проекта  
нормативного  
акта

его официальное  
принятие



## ПОДГОТОВКА ПРОЕКТА НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА

принятие  
решения о  
подготовке  
проекта  
нормативного  
акта;

формирование  
рабочей группы  
и разработка  
концепции  
проекта акта;

подготовка его  
текста;

предварительное  
обсуждение  
проекта;

согласование  
содержания  
проекта  
нормативного  
акта с  
различными  
организациями;

предварительно  
е утверждение  
проекта.



Предварительное обсуждение может осуществляться в различных формах:

обсуждение на местах с привлечением целого ряда учреждений, общественных организаций;

обсуждение в печати, радио, на телевидении, проведение теле- и радиодebатов;

парламентские слушания;

обсуждение на совещаниях непосредственно при правотворческом органе с участием научной общественности и заинтересованных министерств, ведомств;



Предварительное обсуждение может осуществляться в различных формах:

рецензирование проекта научно-исследовательским и учреждениями; отзывы и заключения на проект со стороны министерств, ведомств, иных учреждений и организаций, не участвующих в его разработке;

так называемое нулевое чтение, т. е. обсуждение проекта с участием представителей парламентского большинства;

предварительное рассмотрение проекта на заседаниях профильных комитетов законодательного органа и т. д.

Вынесение на всенародное обсуждение. В этом случае законопроект публикуется в центральных и местных газетах, в журналах, рассматривается на заседаниях представительных органов различных звеньев, в трудовых коллективах предприятий и учреждений, в воинских частях, общественных объединениях, на собраниях граждан по месту жительства.



## ПРИНЯТИЕ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА

внесение проекта  
нормативного  
акта в  
правотворческий  
орган и принятие  
его на  
рассмотрение  
(ПРАВОТВОРЧЕ  
СКАЯ  
ИНИЦИАТИВА);

обсуждение  
проекта  
(НАПРИМЕР, В  
ФОРМЕ ЧТЕНИЙ  
ПО  
ЗАКОНОПРОЕК  
ТУ В  
ПАРЛАМЕНТЕ);

принятие и  
подписание  
нормативного акта;

официальное  
оглашение,  
доведение до  
сведения адресатов.



## Законодательный процесс в Российской Федерации.

Первой стадией законодательного процесса является законодательная инициатива. Под законодательной инициативой понимается влекущее за собой обязательное рассмотрение внесение в Государственную Думу РФ проекта закона субъектами, определенными Конституцией РФ.

Проект закона  
вносится в  
Государственную  
Думу РФ.





## Субъекты законодательной инициативы

Первую группу составляют субъекты, обладающие универсальным правом законодательной инициативы, которые полномочны вносить проекты законов по всем вопросам.

В эту группу субъектов входят: Президент РФ, Правительство РФ, Совет Федерации РФ, члены СФ РФ, депутаты ГД РФ, законодательные представительные органы субъектов РФ.

Вторую группу составляют субъекты, обладающие ограниченным правом законодательной инициативы – они полномочны вносить проекты законов только по вопросам их ведения.

В эту группу субъектов входят Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ.



К проекту закона субъект  
законодательной инициативы обязан  
приложить следующие документы:

Справки о  
состоянии  
законодательства  
в сфере, в  
которой  
разработан  
проект,

Финансово-  
экономическое  
обоснование  
проекта,

Обоснование  
необходимости  
принятия проекта,

Перечень  
нормативных актов,  
в которые  
предполагается  
внести изменения в  
связи с принятием  
проекта,

Предложения  
по разработке  
актов,  
связанных с  
реализацией  
проекта,

Проекты финансового  
характера (о введении  
или об отмене  
налогов. Об  
освобождении от их  
уплаты, о выпуске гос.  
займов, об изменении  
финансовых  
обязательств  
государства, проекты,  
предусматривающие  
расходы,  
покрываемые за счет  
федерального  
бюджета)  
представляются  
вместе с Заключением  
Правительства РФ.



Вторая стадия законодательного процесса называется рассмотрение законопроекта.  
Данная стадия осуществляется, как правило, в трех чтениях.

Чтения различаются по характеру вопросов, обсуждаемых и ставящихся на голосование в связи с рассматриваемым законопроектом.

Чтения различаются по результатам.

Ранее в России при принятии ФЗ о федеральном бюджете применялись четыре чтения (сейчас этот порядок упразднен).



## Вопросы, рассматриваемые в чтениях:

Для первого чтения такими вопросами являются:  
Вопрос о необходимости принятия закона,  
Общая оценка законопроекта,  
Основные положения законопроекта.

Для второго чтения такими вопросами являются:  
Поправкам к проекту, разработанным профильным комитетом Государственной Думы РФ,  
Принятие проекта за основу.  
В случае непринятия проекта за основу – вопрос о продолжении обсуждения проекта или о его отклонении.

Для третьего чтения такими вопросами являются:  
Принятие закона в целом.



## Результаты чтений:

Результатами первого чтения могут явиться:  
принятие проекта в первом чтении и направление его в профильный комитет Государственной Думы РФ для разработки поправок, вносимых депутатами в форме предложений в этот комитет, для экспертизы,  
отклонение проекта,  
принятие закона в целом, вынесение закона на всенародное обсуждение,

Результатами второго чтения могут явиться:  
принятие проекта за основу и направление его в ответственный комитет для проверки технического качества законопроекта,  
отклонение проекта и прекращение работы над ним.  
продолжение работы над законопроектом для повторного вынесения на голосование о принятии за основу,

Результатами третьего чтения могут явиться:  
принятие закона или его отклонение,  
возвращение проекта на стадию второго чтения.  
На стадии третьего чтения недопустимо возвращаться к обсуждению проекта в целом или к обсуждению поправок к нему.



## Стадии федерального законодательного процесса:

Следующей стадией законодательного процесса является одобрение закона Советом Федерации РФ.



## Стадии федерального законодательного процесса:

Заключительной стадией законодательного процесса является промульгация закона (подписание главой государства и обнародование в официальных источниках опубликования). В ряде источников промульгация трактуется только как подписание главой государства, а обнародование выделяется в отдельную стадию.







Особенности принятия, одобрения и  
подписания ФКЗ РФ:

Особый характер вопросов, по которым они принимаются – их принятие допустимо только по вопросам, для урегулирования которых Конституцией РФ предусмотрено принятие именно этого вида законов.

Квалифицированное большинство при принятии Государственной Думой РФ,

Обязательность рассмотрения в Совете Федерации РФ,

Квалифицированное большинство при одобрении в Совете Федерации РФ,

При отклонении ФКЗ Советом Федерации РФ ГД РФ не может самостоятельно преодолеть несогласие СФ РФ,

Обязательность подписания Президентом РФ и отсутствие у Президента РФ права вето на эти законы.



## Специфика федерального правотворческого процесса:

ФЗ, ФКЗ, законы о поправках к Конституции РФ подлежат официальному опубликованию в Российской газете и Собрании Законодательства РФ

Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы направляются для официального опубликования Президентом РФ.  
Акты палат Федерального Собрания направляются для официального опубликования председателем соответствующей палаты или его заместителем.



## Специфика федерального правотворческого процесса:

«Молчаливое согласие» СФ РФ не применяется в отношении федеральных конституционных законов;  
федеральных законов по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования и денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; статуса и защиты государственной границы России, а также войны и мира.

Акты Президента РФ и акты Правительства РФ подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» и Собрании законодательства Российской Федерации в течение 10 дней после дня их подписания, кроме актов или отдельных их положений, которые содержат сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 7 дней после дня их первого официального опубликования, иные акты Президента РФ, в том числе акты, которые содержат сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.



## Специфика федерального правотворческого процесса:

Акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 7 дней после дня их первого официального опубликования, иные акты Правительства РФ, в том числе акты, которые содержат сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

В актах Президента РФ и актах Правительства РФ может быть установлен другой порядок вступления их в силу.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» в течение 10 дней после дня их регистрации, а также в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства «Юридическая литература» Администрации Президента РФ, Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу.



## Специфика федерального правотворческого процесса:

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции России, подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, которые содержат сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, которые содержат сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера и не подлежат в связи с этим официальному опубликованию, прошли государственную регистрацию в Министерстве юстиции России, вступают в силу со дня государственной регистрации и присвоения номера, если самими актами не установлен более поздний срок их вступления в силу.