

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ
Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра теории государства и права

**Правотворческая деятельность органов государственной власти
субъектов РФ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 3 курса 365 группы
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Каваевой Ольги Юрьевны

Научный руководитель
доц, канд. юрид. наук, доцент

подпись

дата

З.С. Байниязова

Заведующий кафедрой
теории государства и права
канд. юрид. наук, доцент

подпись

дата

Н.В. Тюменева

Актуальность работы подчеркивает научный интерес к проблеме правотворческой деятельности органов государственной власти на региональном уровне, который не угасает с течением долгого времени. В последнее время активизировалось изучение регионального законодательства, но ряд вопросов связанных с этой проблематикой по-прежнему остается недостаточно изученным.

Правотворчество исследовалось на разных этапах развития общества, с различных сторон и на разных идеологических основаниях. В теории государства и права значительное внимание уделено проблеме правотворчества, не смотря на это нет единого определения дефиниции «правотворчество». Есть много точек зрения по поводу того что такое правотворчество. Можно изложить их в исторической последовательности.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в области исследования регионального правотворчества.

Предметом исследования является изучение правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов РФ.

Целью магистерского исследования является изучение особенностей и проблем правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов РФ.

Задачи исследования.

1. Рассмотреть правотворчество как особый вид юридической деятельности
2. Изучить принципы и виды правотворчества в Российской Федерации
3. Выявить и определить особенности регионального правотворчества как вида правотворчества
4. Выделить актуальные проблемы регионального правотворчества в Российской Федерации

Методология исследования. Основу магистерской работы составили современные методы познания, такие как: системный, сравнительный, исторический, социологический. Морфологический подход, позволил систематично выявить различные варианты решения проблемы путем

сочетания выделенных элементов или их признаков. Сравнительный подход использовался в работе для проведения сравнения толкования понятия и принципов правотворчества, для сопоставления воззрений учёных в разные исторические периоды, нормативный подход позволил провести анализ норм права и законодательных актов. Исторический подход позволил провести исторический экскурс развития проблемы регионального правотворчества. Системный подход в данной работе имеет существенное значение, так как проблему правотворчества региональных органов необходимо рассматривать в системном контексте.

Теоретическая основа исследования состоит из работ: Е.Н. Трубецкого¹, Л.И. Петражицкого², В.М. Хвостова³, Н.М. Коркунова⁴, И.А. Ильина, С.С. Алексеева, Г.С. Симонова, С.В. Бошно, И.В. Гранкина, В.В. Игнатенко, Х.И. Катайцева, Т.В. Цгоева, Т.В. Кашанина, С.В. Синюкова, И.В. Упорова, Н.С. Шмакова, И.И. Шувалова, С.В. Липень, И.А. Нестеренко, И.Е. Ситниковой и других.

Научная новизна работы заключается в выявлении особенностей и актуальных проблем регионального правотворчества в Российской Федерации.

Положения, выносимые на защиту

1. Правотворчество – это особый вид юридической деятельности.
2. Принципы правотворчества, такие как: научная обоснованность, демократизм, гласность, предсказуемость, системность, профессионализм, социально-политическая обусловленность, учет нравственно-ценностных устоев и культурных традиций общества, согласованность с международными стандартами нормативно-правового регулирования при учете национальных интересов, эффективны только при комплексном

¹Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права.М., 1913.С. 226.

²Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности.Том1.СПб., 1907.С.656

³Хвостов В.М. История римского права.М., 1903.С. 390.

⁴Коркунов Н.М. Указ и закон.СПб., 1894.С. 408.

применении и соблюдении. Правотворческая деятельность носит разнообразный характер, поэтому в юридической среде можно встретить разные классификации видов правотворчества, на практике они взаимодействуют и дополняют друг друга.

3. По нашему мнению, правотворчество субъектов Российской Федерации можно трактовать как деятельность органов государственной власти субъекта федерации, которые наделены полномочиями государством и направлены на разработку норм права и дальнейшее их издание в пределах полномочий в целях разрешения региональных потребностей в налаживании общественных отношений. Правотворчество регионов имеет и собственную специфику, это выражено в существовании дополнительных принципов, присущих только правотворчеству субъектов федерации. Обобщая множество исследований все принципы регионального правотворчества можно разделить на следующие группы: а) общеправовые принципы; б) специально-юридические или профессиональные; в) присущие правотворчеству субъекта РФ. В России не сложилось комплексное правовое регулирование проблем правотворчества, и создание правовых актов на федеральном уровне в нашей стране свое распространение получила практика опережающего правотворчества субъектов федерации.

4. К актуальным проблемам регионального правотворчества можно отнести проблему «правообразования». Также актуальным вопросом юридической науки является дефиниция понятия «законотворчество», заключительной стадии правообразования. Учитывая определенную уникальность и некоторые особенности регионального законотворческого механизма, следует осознавать единство стандартов механизма законотворческой техники на федеральном и региональном уровнях.

5. Правотворчество органов государственной власти субъектов Российской Федерации имеет большое значение для обеспечения правового регулирования в государстве.

Структура работы. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, заключения и библиографического списка.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяются объект и предмет исследования, его цель и задачи, определяются методологическая и теоретическая основы работы, раскрывается научная новизна исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, выявляется научная значимость работы.

В первой главе «Понятие, признаки, принципы и виды правотворчества» раскрыто понятие «правотворчество», определены принципы и виды правотворчества.

Множество точек зрения понятия правотворчество можно поделить на два подхода: широкий и узкий.

Сторонниками узкого подхода являются такие ученые-правоведы как: В.С. Нерсесянц, С.С. Алексеев, М.Н. Марченко, Т.Н.Радько, А.В. Малько, А.В. Мицкевич, М.Ю. Спиринов, С.В. Поленина, А.С. Пиголкин, они подчеркивают доминирование государства в правотворческой деятельности.

На первом плане в данном определении, безусловно, стоит государство. Определения понятий «правотворчество» сторонников узкого подхода отличаются лишь разными взглядами ученых на данную проблему, но они все считают, что правотворчество в первую очередь имеет признают государственный характер. Следовательно, с точки зрения узкого подхода правотворчество это деятельность органов государства по принятию, отмене, изменению норм права⁵.

Сторонниками широкого подхода являются такие ученые-правоведы как: К.Н. Дмитриевцев, И.А. Нестеренко, Т.В. Кашанина, Т.О. Дидыч, Н.С. Шмакова и другие.

⁵Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М.,2001. С. 309.

Они выделяют наряду с государством различные субъекты правотворчества.

На наш взгляд, с позиций двух подходов можно дать определения с единым знаменателем: Правотворчество - это деятельность по созданию, изменению и отмене норм права, субъектами которой могут быть не только государственные органы.

В основе правотворческой деятельности современных государств лежат принципы, такие как: гуманизм, демократизм, научность, законность, профессионализм. Отдельные авторы выделяют и другие принципы правотворчества. Например, А.Ф. Черданцев включает в данный перечень законность, демократизм, оперативность, научность, связь правотворчества и практики.

Принципы правотворчества определяются уровнем развития правовой политики и закономерностями правового развития российского общества.

Правотворческая деятельность носит разнообразный характер, поэтому в юридической литературе можно встретить различные классификации видов правотворчества, на практике они взаимодействуют и дополняют друг друга.

Но наш взгляд субъектами правотворчества могут быть различные организации: международные, юридические, государственные или их совокупность и др. Поэтому можно привести следующую классификацию видов правотворчества.

1. *Международное правотворчество.*
2. *Непосредственное (народное) правотворчество (референдум).*
3. *Правотворчество государственных органов*
4. *Правотворчество органов местного самоуправления.*
5. *Договорное правотворчество.*
6. *Правотворчество иных юридических лиц.*

Таким образом, в первой главе было дано четкое определение правотворчества, основанное на изученных подходах к его толкованию. Рассмотрены признаки, принципы и виды правотворчества во всем их разнообразии и различии подходов. Выделены основные виды правотворчества на основе субъектного фактора. Отражена точка зрения автора работы.

Во второй главе **«Региональное правотворчество: особенности и проблемы»** рассмотрены вопросы особенностей и актуальных проблем регионального правотворчества.

Основываясь на анализе устоявшихся в практике подходов и научных разработок к понятию «региональное правотворчество» можем сделать вывод, что оно представляется активной деятельностью региональных органов власти по созданию правил поведения с учётом культурных и национальных особенностей, которые выражают интересы жителей региона.

Основой регионального правотворчества являются принципы, определяющие федеральный правотворческий процесс в целом. Но правотворчество регионов имеет и собственную специфику, это выражено в существовании дополнительных принципов, присущих только правотворчеству субъектов федерации. Большая часть теоретиков под принципами правотворчества понимает, идеи, которые служат основой деятельности государственных и муниципальных служащих, направленной на создание правовых норм, выражающихся в форме нормативных актов⁶.

Обобщая множество исследований все принципы регионального правотворчества можно разделить на четыре группы: а) общеправовые принципы; б) специально-юридические или профессиональные; в) присущие правотворчеству субъекта РФ. Более подробного изучения для нашего исследования требуют специальные принципы правотворчества субъекта федерации.

⁶ Арзамасов Б. Г. Нормография: теория и методология нормотворчества : учеб.- метод. пособие / под ред. Б. Г. Арзамасова. – М. : Академический проект ; Трикста, 2007. – С.37.

Так как в России не сложилось комплексное правовое регулирование проблем правотворчества, и создание правовых актов на федеральном уровне в нашей стране свое распространение получила практика опережающего правотворчества субъектов федерации.

По данным Совета Федерации на 2012 г., законы о регулировании Нормативно-правовых актов были приняты в 31 субъекте Российской Федерации ⁷ на сегодняшний день, по нашим данным, подобные акты приняты в 53 субъектах.

К актуальным проблемам регионального правотворчества можно отнести проблему «правообразования», отечественные авторы предлагают определение данного понятия, а именно «выявление социальной потребности в необходимости придания определенным общественным отношениями статуса правовых, внесения преобразований в действующую правовую систему различными субъектами права на уровне органов государства и на уровне институтов гражданского общества». Независимо от того, что важное значение в процессе правообразования отводится государству, «это не приводит к необходимости считать правообразование процессом формирования государственной воли в законе»⁸. Актуальным вопросам юридической науки можно отнести и дефиницию «законотворчество», заключительной стадии правообразования. Авторы придерживаются позиции, что региональное законотворчество следует определить как «организационно оформленная деятельность региональных компетентных субъектов права (государственных и негосударственных) по установлению (созданию, изменению, отмене) правовых норм или признанию таковыми сложившихся в обществе правил поведения, основанная на познании объективных потребностей населения региона». При этом должен быть достигнут баланс между потребностями различных социальных слоев и

⁷ Законодательное регулирование правотворчества на уровне субъектов федерации // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2012. – № 22 (465).

⁸ Юртаева, Е. А. Закон о нормативно правовых актах и практика Российского правотворчества // Журнал Российского права. – 2006. – № 5. – С.14.

групп общества, направленный на создание максимально надежных итогов в регулируемой сфере общественных отношений, «рациональное использование всех возможностей региона»⁹. Положительной динамикой активной законотворческой деятельности регионов является создание многими регионами в течение последних десяти лет законотворческой инфраструктуры, основ для формирования региональной законотворческой правовой культуры.

В заключении подводятся итоги работы.

В современных условиях существует необходимость в принятии специального Нормативного акта, который бы носил название «О системе правовых актов». Такой акт должен быть принят на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В свою очередь каждый уровень должен быть соподчинен. Так система муниципальных актов, встроена как подсистема в систему региональных актов. Региональная же должна являться частью системы федеральных законов¹⁰.

Этот документ будет обеспечивать единообразие терминологии в системе правовых актов, закреплять виды актов, урегулировать проблему соотношения юридических форм актов с их содержанием, устанавливать пределы компетенции органов власти по изданию актов, сформирует технико-юридические параметры форм правовых актов, введет единые требования к их опубликованию, так же определит принципы толкования, создания и применения правовых актов на территории всей России. Данные вопросы не представляется возможным решить на уровне регионов, поэтому отсутствие федерального правотворческого регулирования является препятствием в правотворческом развитии, как всего государства, так и на уровне субъектов.

⁹ Юртаева, Е. А. Закон о нормативно правовых актах и практика Российского правотворчества // Журнал Российского права. – 2006. – № 5. – С.15.

¹⁰ Малько, А. В. Правовые акты : понятие, виды, системные связи / А. В. Малько, О. В. Шопина // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2002. – № 3 (32). – С.57.

Эти вопросы не могут быть решены на уровне регионального правотворчества. В этом плане отсутствие единого федерального регулирования системы правовых актов государства и вопросов правотворчества тормозит правовое развитие как на уровне субъектов федерации, так и на уровне правовой системы России в целом.

Учитывая, что нормативные правовые акты, безусловно, имеют приоритет среди источников права на федеральном и на региональном уровнях, поддержим точку зрения отдельных правоведов о потребности расширения круга источников российского права. Также предлагаем дефиницию «правовая доктрина» – это «совокупность правоположений, правовых принципов, разработанных наиболее авторитетными представителями юридической науки и практики, которые оказывают определенное влияние на формирование правовой среды региона и находят свое формальное воплощение в региональных источниках права». Во многих регионах России, например, Свердловская область, Саратовская область, Москва, Санкт-Петербург и другие, работают компетентные юридические научные школы, научные направления, которые можно использовать и для реализации задач законотворческой деятельности. Ученые имеют возможность оказывать влияние на формирование нормативной правовой базы определенного субъекта Федерации через реализацию конкретных предположений, доктрин, теорий, принципов, выработанных той или иной юридической школой. Взаимодействие теории и правоприменения даст в будущем побуждение для поиска скрытых резервов повышения эффективности правового регулирования регионов. На сегодняшний день назрела необходимость со стороны Российской Федерации унификации вопросов законотворчества государства в целом и регионов, способствующей повышению качества формируемых источников права, а особенности законодательства субъектов отразилось бы в содержании региональных правовых актов, принимаемых с учетом специфических особенностей регионов.

Таким образом, тенденции и перспективы развития института правотворчества необходимо в дальнейшем исследовать с тем, чтобы указанный институт позволил повысить эффективность функционирования правового регулирования общественных отношений.