

УДК 342

Самсонов В.Н., д-р юрид. наук, профессор кафедры государственного управления и международного права Белгородского государственного университета

Самсонова Е.В., аспирант Белгородского государственного университета

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПОНИМАНИЯ ПРАВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье освещаются методологические основы понимания правотворческого процесса субъектов РФ, раскрываются его признаки и формулируется его понятие.

В теории государства и права до сих пор не сформулирована целостная научная концепция правотворческого процесса субъектов РФ. Необходимость создания этой концепции вызвана различными причинами, в том числе и юридическими (теоретическими и практическими).

В теории государства и права правотворчество субъектов РФ рассмотрено в двух смыслах: как организационно-оформленная деятельность¹ и как направление формирования законодательства субъектов РФ². Такие подходы к характеристике правотворчества субъектов РФ играют заметную роль в уяснении его сущности. Однако они, как правило, не затрагивают процессуальные аспекты правотворчества субъектов РФ. Между тем сегодня в условиях правовой реформы, направленной, как известно, на создание правового государства, исследование процессуальных проблем правотворчества субъектов РФ приобретает особую значимость и актуальность. Без их решения трудно, а порой и невозможно обеспечить соответствие законодательства субъектов РФ Конституции РФ и господство

правового закона в этом законодательстве. Необходимость теоретического осмысления основных черт правотворческого процесса субъектов РФ в значительной мере обусловлена и потребностями отраслевых юридических наук. Сказанное относится прежде всего к наукам конституционного и административного права, так как именно в них наиболее целенаправленно и интенсивно освещаются проблемные вопросы правотворчества субъектов РФ. Вклад этих отраслевых юридических наук в решение проблем правотворчества субъектов РФ немал. Однако эти исследования все еще проводятся без должного теоретического обеспечения, что нередко приводит не только к бесплодным дискуссиям и ненужной трате сил в решении тех или иных проблем правотворчества субъектов РФ, но и не позволяет их авторам правильно формулировать отраслевое понятие правотворческого процесса субъектов РФ.

Практическая потребность создания общетеоретической концепции этого процесса вызвана прежде всего несовершенством законодательства об этом процессе. В его системе нет, например, Федерального закона «Об основных принципах и гарантиях правотворчества субъектов РФ». Подготовка и принятие названного закона требует глубокого теоретического анализа различных процессуальных аспектов правового

¹ Каменская Е.В. Региональное правотворчество в Российской Федерации (вопросы теории): Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2005. – 21 с.

² Курдюк П.М. Региональное правотворчество: состояние, проблемы, перспективы: Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1997. – С. 5

регулирования. Кроме того, правотворческий процесс субъектов РФ протекает, как известно, сложно и хаотично, что порождает политические осложнения и противоречия с федеральным законодательством. Преодолеть названные и другие негативные процессуальные явления можно лишь на основе конкретных рекомендаций теории государства и права.

Таким образом, создание концепции о правотворческом процессе субъектов РФ – важная задача теории государства и права. Начинать эту работу необходимо с поиска и определения методологических основ понимания правотворческого процесса субъектов РФ. Это ключевой вопрос в создании данной концепции. От правильного определения этих основ зависит успех в решении всех иных процессуальных проблем правотворчества субъектов РФ.

Проведенное нами исследование позволило отнести к методологическим основам понимания правотворческого процесса субъектов РФ целый ряд положений теории государства и права о правотворческом, а также учение о юридическом процессе.

К теоретическим положениям о правотворчестве, выступающим основой исследования сущности правотворческого процесса субъектов РФ, относятся утверждения теоретиков о процессуальной природе правотворчества. Так, В.В. Лазарев пишет: «Правотворчество – это процесс создания и развития действующего права как единой и внутренне согласованной системы общеобязательных норм, регулирующих общественные отношения, специальная, имеющая официальное значение деятельность по установлению правового регулирования»¹. Это утверждение выступает методологической основой понимания процессуальной сущности правотворчества субъектов РФ, так как позволяет сосредоточиться на характеристике всех основных черт правотворческого процесса субъектов РФ и сформулировать на этой основе его понятие.

До сих пор в юридической литературе освещалась лишь процессуальная форма правотворчества, порядок осуществления юридически значимых действий по подготовке, принятию и опубликованию нормативного акта². Важность такого подхода к характеристике правотворчества не вызывает сомнения. Однако категория юридическая процессуальная форма раскрывает лишь отдельные свойства правотворческого процесса. В связи с этим при характеристике правотворческого процесса субъектов РФ будем опираться на то понятие правотворчества, которое сформулировал и обосновал В.В. Лазарев. Его правильное использование и применение при характеристике правотворческого процесса субъектов РФ позволяет осуществить комплексное исследование всех его процессуальных свойств и качеств.

К положениям процессуальной теории, составляющим методологическую основу исследования правотворческого процесса субъектов РФ, как уже отмечалось, относится учение о юридическом процессе вообще и правотворческом процессе в частности. Бесспорным положением этого учения является признание всеми учеными-юристами факта существования правотворческого процесса. Гораздо сложнее решается вопрос о его понятии и чертах.

В литературе юридический процесс рассматривается в узком и широком смысле слова. Не вдаваясь в дискуссию, отметим, что мы поддерживаем и разделяем широкое понимание юридического процесса. Оно имеет универсальное значение, поскольку содержит в себе те процессуальные черты, которые характерны для всех видов юридического процесса. Вместе с тем в правовой науке еще нет полного единодушия в определении юридического процесса в его широком смысле слова.

Наиболее аргументированным является, на наш взгляд, представление о нем, как о всей юридической деятельности (правотворческой, правоприменительной, коп-

¹ Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. академика РАН, д. ю. н., проф. В.С. Нерсисянца. – М.: Норма, 2004. – С. 307.

² Горшенев В.М. Юридическая процессуальная форма: теория и практика. – М.: Юрид. лит., 1976. – С. 85.

трольной и распорядительной)³. Другие подходы к пониманию юридического процесса также важны для уяснения его сущности и видов. Однако их авторы акцентируют основное внимание на какой-либо хотя и важной, но лишь одной его черте: либо процессуальных отношениях, либо стадиях, либо процессуальных требованиях, и, по сути, отождествляют эти черты со всем юридическим процессом. Согласиться с подобными утверждениями на уровне теории государства и права безоговорочно нельзя. Основная задача этой науки состоит в создании комплексного, всеохватывающего понятия юридического процесса, отражающего не одну, а все разнообразие его основных черт и удовлетворяющего потребности всех юридических наук. Таким определением, как уже отмечалось, выступает, на наш взгляд, понятие «юридическая деятельность». Это понятие фокусирует в своем содержании важнейшие основополагающие черты юридического процесса, включая правотворческий процесс субъектов РФ. В литературе нет принципиальных различий в определении юридической деятельности, а если они есть, то они носят частный, второстепенный характер и никак не отражаются на определении юридического процесса. Так, одни авторы на первое место ставят его нормативный признак, а другие властный, публичный характер юридической деятельности. Что же касается видов общих черт этой деятельности, то в их понимании различий нет. К ним обычно относят властный (публичный) и правовой характер юридической деятельности, а также организующее начало и ее динамику. Эти свойства характерны и для правотворческого процесса субъектов РФ. Однако в этом процессе они приобретают определенную правотворческую специфику, которая выражается в следующем:

1. В этом процессе ведущее место принадлежит его организационному признаку, так как именно он отражает сущность правотворчества субъектов РФ и раскрывает его организационно-правовые возможности. Юридическая норма, изданная субъектом РФ, является исключительно важным юри-

дическим средством упорядочения общественных отношений. Это упорядочение составляет сердцевину организационного признака правотворческого процесса субъектов РФ. Следующим, вторым по своей значимости признаком этого процесса является его юридическая природа. В правовом государстве право, закон имеет приоритет над властью. В связи с этим говорить о властном характере правотворческого процесса и его динамизме следует лишь после упоминания о его юридической природе.

2. Признаки юридической деятельности отражаются в правотворческом процессе субъектов РФ с учетом его особенностей. Так, организационные начала правотворческого процесса субъектов РФ выражаются в правовом урегулировании субъектами РФ общественных отношений, придании этим отношениям нормативной определенности. Юридический характер этого процесса заключается в наличии законодательства о правотворчестве субъектов РФ. Сегодня это законодательство активно формируется и развивается. Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» действует с многочисленными изменениями и дополнениями¹. Властный, официальный характер правотворческого процесса субъектов РФ проявляется в предоставлении правотворческим лицам определенного объема властных правотворческих полномочий. Так, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ принимает конституцию субъекта РФ и поправки к ней, если иное не установлено конституцией субъекта РФ, принимает устав субъекта и поправки к нему. Эти и другие полномочия правотворческих лиц субъектов РФ имеют императивный характер и подлежат неукоснительному исполнению при издании юридических норм. Динамизм правотворческого процесса субъектов РФ – это поиск незаконного (естественного) права, установление юридической основы принятия закона, а

³ Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. – М.: Норма, 2003. – С. 42.

¹ Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

также издание юридической нормы в форме закона или подзаконного акта.

Рассмотренные черты правотворческого процесса субъектов РФ дополняются его содержательными и структурными чертами. К содержательным чертам этого процесса мы относим правотворческие отношения. Эти отношения отражают демократическую природу правотворческого процесса субъектов РФ, которая наиболее ярко выражается в праве правотворческих лиц этих субъектов издавать законы, направленные на детализацию и расширение гарантий прав и свобод человека, установленных федеральным законодательством. Так, в последнее время во многих субъектах РФ приняты законы о конституционных (уставных) судах, о мировых судах. Они существенно расширили юридические гарантии прав и свобод населения субъектов РФ.

Структурные черты правотворческого процесса раскрывают его состав, строение. В теории государства и права строение правотворческого процесса определяется с помощью категории юридическая процессуальная форма, под которой понимают соответствующую научную или юридическую конструкцию. Однако четкого и ясного представления об объеме, признаках и понятии названных конструкций в теории государства и права до сих пор нет. Дело дошло даже до полного отрицания и непризнания всего учения о юридической процессуальной форме¹.

Преодоление разногласий в отношении к учению о юридической процессуальной форме связано, на наш взгляд, прежде всего с изменением (уточнением) наименования этого учения. На смену термину «юридическая процессуальная форма» должен прийти термин «структура (состав, строение) правотворческого процесса субъектов РФ». Он более правильно и ясно раскрывает тот смысл, который вкладывается в учение о юридической процессуальной форме. Под термином «структура (состав, строение) правотворческого процесса субъектов РФ» необходимо понимать его внут-

реннее строение, совокупность тех элементов, из которых он состоит и которые связывают его с правотворческими отношениями и с юридическими нормами и законодательством о нем. Термин же «юридическая процессуальная форма» по своему смыслу ближе стоит к юридическим нормам и законодательству об этом процессе, так как именно они являются формой бытия и существования правотворческих отношений, и потому в случае необходимости может быть использован для их характеристики.

Значительным шагом в развитии учения о структуре (составе, строении) правотворческого процесса субъектов РФ станет поиск новых объективных критериев подразделения внутреннего строения этого процесса на соответствующие компоненты. В настоящее время они выделяются исходя из сугубо научных представлений по субъективному усмотрению того или иного ученого. Исключение из сказанного составляет позиция Г.А. Борисова. Этот ученый подразделяет правотворческий процесс, исходя из структуры и содержания правотворческого отношения, на субъектный компонент, предметный компонент, процедурный компонент, компонент процессуально-правовой ответственности, а также результативный компонент². Мы разделяем такой подход к характеристике структуры правотворческого процесса. Он в целом соответствует действующему законодательству о правотворчестве субъектов РФ, практике его применения. Кроме того, внутренняя организация правотворческого процесса субъектов РФ может быть исследована с помощью и других классификационных оснований. Так, исходя из особенностей структуры законодательства о правотворческом процессе субъектов РФ и прежде всего его иерархической и горизонтальной структуры, этот процесс подразделяется на две части: общую и особенную. Общая часть правотворческого процесса субъектов РФ включает в себя, например, задачи и принципы правотворческого процесса, предметы ведения субъектов

¹ Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. — М.: Юридическая литература, 1991. — С. 146.

² Борисов Г.А. Процессуально-правовая ответственность в современном законодательстве России // Журнал российского права. — 2003. — № 2. — С. 70–78.

РФ, участников правотворческих отношений, правотворческие стадии, результаты правотворческих отношений.

Особенная часть правотворческого процесса субъектов РФ – это его правотворческие производства – правотворчество народа (населения) субъектов РФ, правотворчество законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, правотворчество исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и т.д.

Таковы признаки правотворческого процесса субъектов РФ. С учетом их видов и своеобразия можно предложить в теории государства и права следующее определение правотворческого процесса субъектов РФ. Правотворческий процесс субъектов РФ – это организационная, юридическая, властная деятельность правотворческих лиц субъектов РФ, направленная на поиск естественно-го права, установление юридической основы принятия закона, а также издание юридической нормы в форме нормативного правового акта, содержанием которой являются правотворческие отношения, а структурой – те компоненты, из которых она состоит. Разумеется, данное определение не претендует на истину в последней инстанции. Это лишь попытка расширить и углубить высказанные в теории государства и права идеи о правотворчестве и правотворческом процессе.

Список литературы

1. Борисов Г.А. Процессуально-правовая ответственность в современном законодательстве России // Журнал российского права. – 2003. – № 2. – С. 70–78.

2. Горшениев В.М. Юридическая процессуальная форма: теория и практика. – М.: Юрид. лит., 1976. – 230 с.

3. Каменская Е.В. Региональное правотворчество в Российской Федерации (вопросы теории): Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2005. – 215 с.

4. Курдюк П.М. Региональное правотворчество: состояние, проблемы, перспективы: Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1997. – 229 с.

5. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. – М.: Норма, 2003. – 233 с.

6. Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. академика РАН, д. ю. н., проф. В.С. Нерсисянца. – М.: Норма, 2004. – 422 с.

7. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. – М.: Юридическая литература, 1991. – 149 с.