



УДК – 342.553

ПРИНЦИПЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВотВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Е.Н. КУЗНЕЦОВА*Белгородский государственный
национальный исследовательский
университет*

В научной статье представлена авторская интерпретация каталога принципов муниципального правотворческого процесса; выделены критерия для характеристики их видового многообразия.

Ключевые слова: принцип, муниципальное правотворчество, законность, системность, определенность, сбалансированность.

Исходя из понимания муниципального правотворческого процесса как деятельности управомоченных субъектов по установлению, изменению и отмене муниципальных правовых актов, в его принципах следует видеть основополагающие идеи, которые характеризуют сущность и определяют общие направления данной деятельности. Подтверждением данному утверждению также могут служить концептуально-теоретические разработки, посвященные установлению содержания принципа вообще и в юридической науке, в частности.

Так, слово «принцип» в переводе с латинского (*principium*) означает буквально основу, первоначало, руководящую идею, исходное положение какого-либо явления¹. С точки зрения исторически сложившегося общего употребления термина, он представляет собой основное, исходное положение какой-либо теории, мировоззрения науки; основные особенности устройства какого-либо прибора, механизма, установки; внутреннее убеждение кого-либо, определяющее его отношение к реальной действительности². Аналогичное значение понятию «принцип» придают и филологи. Таким образом, в смысле «исходного положения», «убеждений», «взглядов» рассматриваемый термин употребляется в его основном понимании³.

В философском смысле принцип есть теоретическое обобщение наиболее типичного, что констатирует и выражает закономерность, положенную в основу познания вообще или в основу какой-либо отрасли знания⁴.

Применительно же к практической деятельности принцип «означает одно из основных, общих требований, которому должна отвечать данная деятельность»⁵.

Отмечая важность категории «принципы права» для юридической науки, для самого права, ученые по-разному подходят к пониманию этого феномена. Некоторые авторы пытаются раскрыть правовые принципы через категорию «объективные нормы»⁶. Считается, что объективные нормы изначально заложены в общественных отношениях, а законодателю остается лишь познать и выразить их. Однако, что понимать под объективными нормами – божественные установления, предписания разума, правила общежития, требования разумности и справедливости и т.п. – никто объяснить не может. И это понятно, поскольку в любой стране, любой правовой системе законодатель по-разному будет подходить к пониманию этих объективных норм⁷.

Известным является подход, в соответствии с которым принципы права отождествляются с «истинными нормами»⁸. Однако попытки применить к юридическим нормам

¹ <http://dic.academic.ru/dic.nsf/latphil/296>

² Фролов С.Е. Принципы права (вопросы теории и методологии): Дисс. ... канд. юрид. наук. – Кострома, 2001. – С. 11.

³ Свердлов Г.А. Принципы гражданского права. – Красноярск, 1985. – С. 7.

⁴ Добровольская Т.Н. Принципы советского уголовного процесса. – М., 1971. – С. 6.

⁵ Добровольская Т.Н. Принципы советского уголовного процесса. – М., 1971. – С. 7.

⁶ См.: Синха С.П. Юриспруденция. Философия права. – М., 1996. – С. 93.

⁷ Ведяхина К.В. Основные нравственно-этические и социально-политические принципы российского права: Дисс. ... канд. юрид. наук. – Самара, 2001. – С. 14.

⁸ См.: Баранов В.М. Истинность норм советского права: проблемы теории и практики. – Саратов, 1989.



критерии «истинности» или «ложности» сразу встретили возражение со стороны ряда исследователей⁹.

Принято выделять и нормы-принципы, отождествляемые с определяющими исходными, отправными началами права¹⁰.

Следует обратить внимание на подходы к определению принципов права с точки зрения их законодательного закрепления. Например, Б.В. Шейндлин относил к основным принципам права только те положения, которые сформулированы в Конституции СССР¹¹. Напротив, Л.С. Явич полагал, что некоторые принципы могут формироваться, совершенствоваться и действовать, не будучи до определенного времени четко выраженными в законодательстве, могут функционировать в сфере судебной практики и правовых обычаев (традиций), в области складывающихся комплексов субъективных прав и конкретных правоотношений, хотя, конечно, оптимальный вариант заключается в наиболее полном закреплении основных начал в конституционном законодательстве¹².

С учетом представленных теоретических позиций, являясь идеологической категорией, принципы муниципального правотворческого процесса представляются как выраженные в соответствующих нормативных актах исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание, основы, закреплённые в нем закономерности. Принципы муниципального правотворческого процесса – результат обобщения людьми определенных фактов и познания закономерностей, характерных для данного процесса и в своей совокупности выражающих его содержание. С одной стороны, они выражают закономерности данного процесса, а с другой – представляют собой наиболее общие нормы, которые действуют на всех его стадиях и распространяются на всех его субъектов. Эти нормы либо прямо сформулированы в законе, либо выводятся из общего смысла законов. Принципы муниципального правотворческого процесса играют важную роль в правовом регулировании. Во-первых, они выступают в качестве руководящих идей для субъектов муниципального правотворческого процесса, определяя пути совершенствования правовых норм. Во-вторых, в случаях пробелов в законодательстве указанные принципы могут использоваться в качестве юридического основания. Принципы муниципального правотворческого процесса должны обладать значительной устойчивостью и стабильностью, носить фундаментальный характер¹³.

Принципы муниципального правотворческого процесса имеют объективное значение, их содержание зависит в конечном счете от экономических общественных отношений, от объективных закономерностей развития общества. Тем самым принципы муниципального правотворческого процесса не являются произвольными велениями публичных структур; они должны отражать и учитывать объективные факторы, влияющие на процесс образования муниципальных норм, а также различные факторы общественного сознания, уровень культуры и правосознания народа и другие факторы и обстоятельства.

Отметим, что проблема принципов муниципального правотворческого процесса не отличается тщательной научной разработанностью. Поэтому с целью выявления и формулирования таковых мы, считаем целесообразно обращение и к принципам правотворчества и законодательства. Несмотря на некоторое несоответствие количества выделяемых принципов, ученые-юристы тем не менее солидарны в вопросах о содержании исходных начал правотворчества. Так, например, выделяют следующие принципы правотворчества: законность; демократизм; признание прав и свобод человека высшей ценностью; гласность; научная обоснованность; профессионализм¹⁴. Полагаем, данный каталог принципов вполне применим и к муниципальному правотворческому процессу.

⁹ См.: Баймаханов М.Т. Противоречия в развитии правовой надстройки при социализме. – Алма-Ата, 1971. – С.177; Черданцев А.Ф. Специфика правового отражения // Правоведение. – 1973. – № 2. – С. 104.

¹⁰ См.: Теория государства и права / Отв. ред. В.М. Корельский, В.Д. Перевалов. – М., 1997. – С. 276; Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 2000. – С. 369; Общая теория государства и права / Под ред. В.В. Лазарева. – М., 2000. – С. 204.

¹¹ Шейндлин Б.В. Сущность советского права. – Л., 1959. – С. 68-71.

¹² Явич Н.С. Общая теория права. – Л., 1976. – С. 149-150.

¹³ См.: Борсова Ж.П. К вопросу о принципах законодательства // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 12.

¹⁴ См.: Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты. – М., 1999. – С. 413-415; Спирин М.Ю. Теоретические проблемы законодательской деятельности в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 153.



Другие ученые дополняют перечисленные выше принципы требованием справедливости, т.е. установлением равных прав и обязанностей для всех субъектов права независимо от их происхождения, социального положения и отношения к религии¹⁵.

При этом принцип демократизма рассматривается как особый принцип, который проявляется в гласности обсуждения проекта муниципального правового акта в представительном органе, его свободной критике, рассмотрении альтернативных вариантов проекта и т.д.

Под законностью в муниципальном правотворческом процессе понимается то, что вся работа по подготовке, принятию и опубликованию правовых актов должна осуществляться в рамках закона, и прежде всего Конституции Российской Федерации. Однако принцип законности выступает в качестве системообразующего и должен пропитывать все сферы жизни общества, ведь его общепризнанная суть заключается в том, что, являясь конституционным, он подразумевает прежде всего требование соблюдения законов. Следовательно, первейшей и непосредственной предпосылкой осуществления принципа законности является соблюдение установленных Конституцией РФ и законодательными актами правил в деятельности всех органов местного самоуправления, их должностных лиц, независимо от вида осуществляемой деятельности.

Профессор М.Н. Марченко принцип законности дополняет конституционностью, что обеспечено существованием в нашем государстве конституционной юстиции, института конституционного контроля¹⁶.

Аналогичным образом можно охарактеризовать и другие указанные выше принципы. Ведь они пронизывают и пропитывают собой всю правовую жизнь общества и правовую материю. Принципы демократизма, признания прав и свобод человека высшей ценностью, законности, гласности, профессионализма, научной обоснованности, являясь руководящими началами не только как в деятельности муниципального, но и государственного уровня, всех его элементов и процессов, носят политико-организующий характер. Они выступают как свод юридических норм, организационно, функционально и социально скрепляющий общество и государство.

Как представляется, эти принципы не следует рассматривать как особенные свойства только муниципального правотворческого процесса, которые должны влиять на подготовку, издание правового акта, установление гарантий соблюдения правовых требований, установленных этим актом, отражать его особенности, специфические черты и быть присущими только ему. Хотя, безусловно, все они в полной мере характеризуют и этот вид правообразующей деятельности.

Кроме перечисленных в основной классификации принципов, полагаем, целесообразно выделение специфических принципов муниципального правотворческого процесса:

- заимствования и переработка накопленного опыта правотворческой работы;
- практичность правотворческого решения¹⁷;
- системности, означающий строгий учет системы права, законодательства, построения отрасли права и т.д.¹⁸;
- понятийно-терминологической определенности;
- достаточной мотивированности норм права;
- принцип планирования и программного обеспечения, в соответствии с которым разрабатываются планы нормотворческой деятельности конкретных органов власти, а также программы правового обеспечения конкретных государственно-политических мероприятий, акций, кампаний федерального и регионального масштабов. Эти программы могут носить общепрогностический, гипотетический и конкретно-предметный характер¹⁹.

¹⁵ См.: Иванников И.А. Теория государства и права. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2001. – С. 178-179.

¹⁶ Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / Под ред. М.Н. Марченко. Т. 2. Теория права. – М., 1998.

¹⁷ См.: Спирин М.Ю. Теоретические проблемы законотворческой деятельности в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 117-119.

¹⁸ См.: Общая теория государства и права. Академ. курс: В 2 т. / Под ред. М.Н. Марченко. Т. 2. – М.: Зерцало, 1998. – С. 162.

¹⁹ Петрова Д. Политические и правовые препятствия на пути развития права общественных интересов // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1997. – № 1(18). – С. 20-24.



Само планирование может быть представлено специальными программами правотворческой деятельности, как текущими, разрабатываемыми сроком на один-два года, так и перспективными – на весь срок полномочий представительного или иного органа местного самоуправления. Однако все отражается в обычных планах работы (на год, квартал, месяц) органа местного самоуправления, в них отдельным блоком обозначаются вопросы, для решения которых необходимо принять соответствующий муниципальный правовой акт.

Каким вариантом воспользоваться – решает сам орган местного самоуправления с учетом своих потребностей и условий. Но очевидно, что все-таки планирование правотворчества обусловлено следующими целями: во-первых, планируемые акты должны стимулировать правовыми средствами интенсивное развитие основных сфер социально-экономической жизни муниципального образования, демократических институтов на муниципальном уровне, защиту прав населения муниципального образования. Во-вторых, планируемый акт должен соответствовать компетенции органа, должностного лица местного самоуправления, его издающего, отвечать потребностям развития муниципального образования.

Справедливо отмечается в литературе, что планирование дает возможность избежать непродуманного правотворчества, устранить дублирование и сконцентрировать усилия, согласовать планы работы органов публичной власти разного типа и уровня, ликвидировать поспешность в работе, создать условия для подготовки документов высокого качества, провести подготовительные мероприятия, включая консультирование с ведущими научными и образовательными учреждениями²⁰;

- логической сбалансированности норм права;
- обеспечения действенности норм права²¹.

Указанные принципы муниципального правотворческого процесса носят в большей степени прикладной характер.

Арсенал принципов муниципального правотворческого процесса представляется достаточно обширным и в таком виде способен обеспечить более высокое качество муниципальных правовых актов. Сопоставление указанных принципов свидетельствует о том, что каждый из них занимает свое место в их общей системе и имеет свой вес. К примеру, один принцип представляется более широким по масштабам своего действия, другие отличаются большей конкретностью, различаются принципы и по своим коммуникативным свойствам. Можно с уверенностью сказать, что следует различать:

- основные принципы и дополнительные;
- общие и конкретные;
- позитивные и предупредительные;
- реальные и фиктивные²².

Все в совокупности они представляют собой исходные руководящие начала, воплощенные и закрепленные в праве, обусловленные конкретно-историческими обстоятельствами и объективными закономерностями общественного развития.

Список литературы

1. Баймаханов М.Т. Противоречия в развитии правовой надстройки при социализме. – Алма-Ата, 1971.
2. Баранов В.М. Истинность норм советского права: проблемы теории и практики. – Саратов, 1989.
3. Борсова Ж.П. К вопросу о принципах законотворчества // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 12.
4. Ведяхина К.В. Основные нравственно-этические и социально-политические принципы российского права: Дисс. ... канд. юрид. наук. – Самара, 2001.

²⁰ См.: Канчукоева А.В. Планирование как условие эффективности подготовки и принятия нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации // Законодательство и экономика. – 2006. – № 8.

²¹ См.: Законотворчество в Российской Федерации: Научно-практическое и учебное пособие / Под ред. А.С. Пиголкина. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М.: Формула права, 2000. – С. 60.

²² См.: Ковачев Д.А. Конституционный принцип: его понятие, реальность и фиктивность // Журнал российского права. – 1997. – № 9. – С. 71-77.



5. Добровольская Т.Н. Принципы советского уголовного процесса. – М., 1971. – С. 6.
6. Законотворчество в Российской Федерации: Научно-практическое и учебное пособие / Под ред. А.С. Пиголкина. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М.: Формула права, 2000.
7. Иванников И.А. Теория государства и права. – Ростов н/Д.: Изд-во Рост. ун-та, 2001.
8. Канчукоева А.В. Планирование как условие эффективности подготовки и принятия нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации // Законодательство и экономика. – 2006. – № 8.
9. Ковачев Д.А. Конституционный принцип: его понятие, реальность и фиктивность // Журнал российского права. – 1997. – № 9.
10. Общая теория государства и права / Под ред. В.В. Лазарева. – М., 2000.
11. Общая теория государства и права. Академ. курс: В 2 т. / Под ред. М.Н. Марченко. Т. 2. – М.: Зерцало, 1998.
12. Петрова Д. Политические и правовые препятствия на пути развития права общественных интересов // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1997. – № 1(18).
13. Свердлык Г.А. Принципы гражданского права. – Красноярск, 1985.
14. Синха С.П. Юриспруденция. Философия права. – М., 1996. – С. 93.
15. Спириин М.Ю. Теоретические проблемы законотворческой деятельности в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2003.
16. Спириин М.Ю. Теоретические проблемы законотворческой деятельности в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2003.
17. Теория государства и права / Отв. ред. В.М. Корельский, В.Д. Перевалов. – М., 1997.
18. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 2000.
19. Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты. – М., 1999.
20. Фролов С.Е. Принципы права (вопросы теории и методологии): Дисс. ... канд. юрид. наук. – Кострома, 2001. – С. 11.
21. Черданцев А.Ф. Специфика правового отражения // Правоведение. – 1973. – № 2.
22. Шейндлин Б.В. Сущность советского права. – Л., 1959.
23. Явич Н.С. Общая теория права. – Л., 1976.
24. <http://dic.academic.ru/dic.nsf/latphil/296>

PRINCIPLES OF MUNICIPAL LAW-MAKING PROCESS

E.N. KUZNETSOVA

*Belgorod National
Research University*

The article presents the author's interpretation of the principles of municipal law-making catalog process identified criteria for the characterization of their species diversity.

Key words: principle of municipal law-making, legality, regularity, certainty, balance.