

НАУЧНАЯ СТАТЬЯ

JEL: Z18

УДК: 340.133; 340.134

ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

**Илья Андреевич Зенин**

студент Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА),
Россия, Москва, ilyazhenin122@yandex.ru, ORCID: 0009-0004-8794-1109

Резюме. В теории государства и права рассмотрение теоретического содержания правотворчества выделяется как отдельный, самостоятельный вопрос. Действительно, правотворчество соединяет аспекты государственной деятельности и правовой сферы. Государственный аспект выражается в том, что правотворчество осуществляют как органы государственной власти, органы местного самоуправления, так и народ и другие субъекты. С правовой точки зрения правотворчество выступает как деятельность, связанная с изменением сферы правового регулирования общественных отношений путем издания новых, изменения существующих и отмены старых законов и подзаконных актов. В науке выделены и классифицированы признаки, принципы, виды правотворчества, сформулированы дефиниции термина «правотворчество». Вместе с тем юристы различают процессы правотворчества и правообразования. Теоретическое содержание правотворчества рассмотрено в многочисленных трудах российских ученых-правоведов. Целью научной статьи стало рассмотрение нескольких позиций авторитетных ученых по вопросам определения термина «правотворчество», признаков и характерных черт правотворчества, принципов и видов правотворчества. Указанные характеристики являются ключевыми для теоретического содержания правотворческой деятельности. Приведены также позиции по вопросу соотношения процессов правотворчества и правообразования. В статье рассмотрены позиции доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста России Т. Н. Радько, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки В. В. Лазарева, доктора юридических наук, профессора Л. А. Морозовой, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки А. В. Малько, доктора юридических наук, профессора В. В. Оксамытного, доктора юридических наук, профессора А. Б. Венгерова.

Ключевые слова: правообразование, правотворчество, признаки правотворчества, принципы правотворчества, виды правотворчества, субъект правотворчества, нормативный акт

Для цитирования: Зенин И. А. Правотворческая деятельность: теоретические аспекты // Управление современной организацией: опыт, проблемы и перспективы. 2025. № 23. С. 29–34.

LAW-MAKING ACTIVITY: THEORETICAL ASPECTS

Ilya A. Zenin

Undergraduate Student, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Resume. In The theory of state and law, consideration of the theoretical content of law-making stands out as a separate, independent issue. Indeed, law-making combines aspects of government activity and the legal sphere. The state aspect is expressed in the fact that law-making is carried out by both state authorities, local governments, as well as people and other subjects, which will be considered in the main part of this scientific article. From a legal, law-making acts as an activity related to changing the sphere of legal regulation of public relations by issuing new,

changing existing and repealing old laws and by-laws. In science, the signs, principles and types of law-making are formulated. At the same time, lawyers distinguish between the process of law-making and process of formation of the law. The theoretical content of law-making is considered in numerous works of Russian legal scholars. The purpose of the scientific article was to consider several positions of reputable scholars on the definition of the term «law-making», signs and characteristic features of law-making, principles and types of law-making activities. These characteristics are key to the theoretical content of law-making activities. There are also given the positions on the correlation of law-making and formation of the law. This scientific article examines the positions of Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Russia Timofey N. Radko, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist Valery V. Lazarev, Doctor of Law, Professor Ludmila A. Morozova, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist Alexander V. Malko, Doctor of Law, Professor Vitaly V. Oxamytny, Doctor of Law, Professor Anatoly B. Vengerov.

Keywords: formation of the law, law-making, signs of law-making, principles of law-making, types of law-making, lawmaker; normative act

For citation: Zenin I. A. Law-making Activity: Theoretical Aspects. *Upravlenie sovremennoj organizaciej: opyt, problemy i perspektivy = Management of the Modern Organization: Experience, Problems and Perspectives*. 2025;23: 29–34. (In Russ.).

П одходы к определению термина «правотворчество»

«Правотворчество — это специальная деятельность компетентных государственных органов, направленная на создание, изменение или отмену правовых норм путем принятия нормативных правовых актов». Оно выступает как «необходимый процесс организации государственного управления обществом, регулирования общественных отношений в тех или других интересах». Так определено правотворчество в учебнике «Теория государства и права» авторского коллектива в лице доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста России Т. Н. Радько, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки В. В. Лазарева и доктора юридических наук, профессора Л. А. Морозовой. Коллектив авторов обращает внимание на то, что *de facto* правотворчество осуществляют «разные субъекты и в разных формах» (Радько, Лазарев, Морозова, 2012). Л. А. Морозова в своем учебнике по теории государства и права предлагает более емкую дефиницию: «деятельность государства по изданию, изменению и отмене нормативных правовых актов» (Морозова, 2010). В учебном пособии «Основы государства и права» доктор юридических наук, профессор А. В. Малько определяет правотворчество как «деятельность государственных органов по принятию, изменению или отмене юридических норм». «Сущность правотворчества составляет возведение государственной воли в нормы права, то есть в форму юридических предписаний, имеющих общеобязательный характер» (Малько, 2023). Интересной для рассмотрения представляется позиция доктора юридических наук, профессора В. В. Оксамытного. В учебнике «Общая теория государства и права» ученый рассматривает правотворчество как «официальную деятельность органов публичной власти по формализации правил поведения в обществе путем придания им общеобязательной юридической

силы». Предложены два взгляда на правотворчество. Первый — как на «действенный рычаг управляемых процессов в государстве». Со второго ракурса правотворчество выступает как «один из весомых показателей цивилизованности общества», который с помощью уровня и качества принимаемых правовых актов демонстрирует «развитость правокультурных начал населения и государственных структур» (Оксамытный, 2012). Доктор юридических наук, профессор А. Б. Венгеров в учебнике «Теория государства и права» дает следующую дефиницию правотворчества: это «организационно оформленная, установленная процедурная деятельность государственных органов по созданию правовых норм, или по признанию правовыми сложившихся, действующих в обществе правил поведения» (Венгеров, 1996). Ключевой особенностью в приведенном определении является указание на момент санкционирования государством уже сложившихся в обществе правил поведения.

Таким образом, субъектом правотворческой деятельности, как правило, выступает государство в лице компетентных органов, а объектом — нормативные правовые акты с содержащимися в них правовыми нормами или сложившиеся в общественных отношениях правила поведения.

Признаки и характерные черты правотворчества

Коллектив авторов в лице Т. Н. Радько, В. В. Лазарева, Л. А. Морозовой отдельно не указывает признаки правотворчества, а выводит их, сравнивая правотворчество и правообразование. Сопоставлению этих процессов будет посвящен отдельный абзац в данной научной статье, поэтому пока выделим лишь характерные черты правотворчества. Правотворчество, как указано в учебнике, характеризуется тем, что является всегда творческой деятельностью и обусловлено государственным волеизъявлением,

носит субъективный характер, а также тем, что решающее значение в правотворческой деятельности приобретают позиции чиновников, депутатов, иногда специалистов-правоведов (Радько, Лазарев, Морозова, 2012). Л. А. Морозовой выделяются следующие признаки правотворчества: 1) монопольная деятельность государства, 2) созидательно-интеллектуальная деятельность, 3) процессуальная деятельность (Морозова, 2010).

А. В. Малько называет следующие характерные черты правотворчества: 1) правотворчество представляет собой деятельность активную, творческую, государственную; 2) основная продукция правотворчества — юридические нормы, воплощающиеся главным образом в нормативных актах (кроме этого в нормативных договорах, правовых обычаях, юридических прецедентах); 3) правотворчество представляет собой важнейшее средство управления обществом, здесь формулируется стратегия его развития, принимаются существенные правила поведения; 4) уровень и культура правотворчества, а соответственно и качество принимаемых нормативных актов выступают показателем цивилизованности и демократии общества (Малько, 2023).

А. Б. Венгеров, характеризуя правотворчество, указывает на его объективную обусловленность: правотворческий процесс продиктован изменениями в общественной жизни. Отмечая, что правотворчество представляет собой исторический процесс развития права, Венгеров отмечает, что этот процесс предполагает совершенствование уже существующего права, носит творческий характер. В отличие от процесса возникновения права, правотворчество — это активная, сознательная деятельность в правовой сфере общества. Спутником, естественным явлением в правотворчестве А. Б. Венгеров считает лоббизм — «проталкивание того или иного законопроекта в законодательном органе, превращение его в закон». Автор выступает против односторонней оценки этого явления как нежелательного и противоправного. Так, лоббизм может быть не только итогом произвола властных структур, не отвечающим общественным потребностям. Лоббирование может быть направлено на защиту интересов социальных слоев, отдельных экономических крупных организаций, конкретных лиц (Венгеров, 1996).

Можно сделать вывод, что ключевыми признаками правотворчества являются, во-первых, государственный характер, во-вторых, творческий характер.

Принципы правотворчества

Коллективом авторов в лице Т. Н. Радько, В. В. Лазарева, Л. А. Морозовой указаны пять принципов правотворчества: законности (в двух аспектах: а) каждый нормативный акт должен приниматься

государственным органом только в пределах его компетенции, б) содержание нормативного правового акта не должно иметь противоречий с уже принятыми нормативными актами более высокой юридической силы), справедливости (указание на идеи гуманизма, равенства граждан перед законом), научности (в двух аспектах: а) учет научных рекомендаций при разработке текста конкретного нормативного правового акта, при создании, изложении норм права (как с технико-юридической, так и с содержательной стороны), б) необходимость научной разработки основ стратегии правотворчества — прогнозирование развития общественных отношений и планирование правотворческих работ), демократизма (участие народа в законотворческом процессе), гласности (обеспечение возможности граждан знакомиться с содержанием нормативных правовых актов, а также недопустимость подготовки нормативных правовых актов кулачно, узким кругом специалистов) (Радько, Лазарев, Морозова, 2012).

В авторском учебнике Л. А. Морозовой указаны такие принципы осуществления правотворчества, как законность, демократизм, научность, гласность, а также выделены принципы профессионализма (наличие специальных знаний, навыков, умения и даже определенного таланта) и системности («вновь принимаемые акты должны „вписываться“ в существующую систему законодательства, не противоречить действующим актам, не содержать коллизий, пробелов, дублирования и при этом должны использовать средства регулирования общественных отношений, присущие данной отрасли права»), какие не указаны в подходе коллектива авторов. Хотя, как признает автор, могут быть выделены и другие принципы (Морозова, 2010).

Авторский коллектив (Т. Н. Радько, В. В. Лазарев, Л. А. Морозова) указал на должное непротиворечие нового правового акта имеющейся системе позитивного права как один из аспектов принципа законности, но не как самостоятельный принцип (Радько, Лазарев, Морозова, 2012). В действительности характеристику непротиворечия нового акта имеющимся можно отнести и к принципу законности, и к принципу системности. А. В. Малько называет следующие принципы правотворчества: научность, профессионализм, законность, демократизм, гласность, оперативность (Малько, 2023). Заметим, принцип системности автором не выделяется, зато указан принцип оперативности, согласно которому нормативные акты должны издаваться своевременно. В. В. Оксамитный отмечает 11 принципов правотворчества: демократизма, законности, научной обоснованности, системности, компаративности (сопоставимости), исполнимости, оперативности, pragmatизма, планирования, профессионализма, технического совер-

шествования принимаемых нормативных актов. В представленной классификации обратим внимание на принцип компартивности (сопоставимости), исполнимости, прагматизма, планирования, технического совершенствования принимаемых нормативных актов. Принцип компартивности (сопоставимости) означает наличие связи разрабатываемого нормативного акта с уже имеющимся позитивным правотворческим опытом цивилизованных государств, поскольку, как отмечает В. В. Оксамытный, «юридические новации, не известные правовой науке и практике, нередко становятся более тормозом, нежели двигателем общественного прогресса». Под принципом исполнимости автор подразумевает необходимость во время подготовки и принятия закона учитывать финансовые, кадровые, организационные и иные условия нормального функционирования закона. Содержание принципа прагматизма составляет требование изучать и знать процессы правоприменения, восполнять пробелы в современном законодательстве и своевременно разрешать юридические коллизии. Принцип планирования означает необходимость в предварительных проектных обоснованиях. Принцип технического совершенствования принимаемых нормативных актов предполагает максимальное использование предложенных правовой наукой и апробированных правотворческой практикой продуктивных методов и приемов разработки проектов, оптимального изложения их содержания и технического оформления, отвечающего общепризнанным в мире стандартам (Оксамытный, 2012). А. Б. Венгеров называет следующие принципы правотворчества: демократизм, законность, научность, исполнимость. Характеризуя принцип исполнимости, Венгеров называет важным юридическим условием исполнимости закона одновременную подготовку необходимых подзаконных актов, изменений и дополнений в другие законы (Венгеров, 1996).

Таким образом, правотворческая деятельность должна отвечать требованиям сразу нескольких принципов. В современной юридической науке не установлен единый перечень принципов, однако, если исходить из рассмотренных авторских классификаций, общими принципами правотворчества являются принципы законности, научности, демократизма, гласности.

Виды правотворчества

В учебнике коллектива авторов Т. Н. Радько, В. В. Лазарев, Л. А. Морозова выделяются виды правотворчества по субъектам его осуществления. Законотворчество называется основополагающим видом правотворчества с наиболее отработанными стадиями, процедурами, регламентным сопровождением и осуществляется парламентом. Ведомственное под-

законное правотворчество характеризуется «своебразием в каждой своей стадии» и осуществляется иными государственными органами в пределах своей компетенции. «Правотворчество народа» выражается в референдуме. Авторы, приводя пример указанного вида правотворчества, ссылаются на ч. 3 ст. 3 главы 1 Конституции Российской Федерации, которая закрепляет референдум и свободные выборы как высшее непосредственное выражение власти народа. Другим видом правотворчества является делегированное правотворчество. Его сущность заключается в том, что «законодатель отдает (делегирует) собственные полномочия по изданию законодательных норм иным субъектам». Как видно, характеристика дана наиболее общая: адресат полномочий строго не называется, хотя авторы отмечают, что делегирование происходит, в частности, правительству, а также органам местного самоуправления. Санкционированное правотворчество — «это утверждение государственными органами норм, принятых негосударственными органами». Авторы приводят пример делегирования полномочий органам местного самоуправления: принимаемые ими акты получают предварительную или последующую санкцию государства (Радько, Лазарев, Морозова, 2012). В учебнике Л. А. Морозовой виды правотворчества также классифицированы по субъектам его осуществления: законотворчество, подзаконное правотворчество, правотворчество органов местного самоуправления, непосредственное правотворчество народа (референдум), делегированное правотворчество, локальное правотворчество. Как дополнительные указаны договорной и чрезвычайный виды правотворчества, выделенные докторами юридических наук Ю. А. Тихомировым и В. М. Сырых. Л. А. Морозова, в отличие от позиции коллектива авторов рассмотренного в предыдущем абзаце подхода, не выделяет санкционированное правотворчество как вид, но указывает такие виды, как законозаменяющее (автор приводит в пример издание Президентом РФ указов по вопросам, не урегулированным законом), чрезвычайное (принятие законов и других нормативных правовых актов для регулирования общественных отношений, связанных с экстремальными, кризисными ситуациями в стране, т. е. в условиях режима чрезвычайного положения), договорное (его образуют договоры нормативного содержания, к примеру, конституционные, внутрифедеральные, управлеческие), локальное (представляет собой «реализацию правомочий на издание нормативных правовых актов отдельными учреждениями, организациями коммерческого или иного характера») правотворчество (Морозова, 2010). В учебном пособии А. В. Малько виды правотворчества были подвергнуты классификации по двум основаниям. Классификацией

правотворчества по субъектам, его осуществляющим, являются: 1) непосредственное, осуществляющее народом посредством процедуры референдума, 2) правотворчество государственных органов, 3) правотворчество отдельных должностных лиц, 4) правотворчество органов местного самоуправления, 5) локальное правотворчество, 6) правотворчество общественных организаций. К классификации правотворчества по его значимости относятся следующие виды правотворчества: 1) законотворчество, 2) делегированное правотворчество, 3) подзаконное правотворчество. Автор сходится во мнении с позицией коллектива авторов в лице Л. А. Морозовой, Т. Н. Радько, В. В. Лазарева, классифицируя правотворчество по субъектам, осуществляющим эту деятельность. Однако законотворчество, делегированное правотворчество и подзаконные виды правотворчества отнесены у А. В. Малько к отдельной классификации. Делегированное правотворчество Л. А. Морозова определяет строго как деятельность органов местного самоуправления, тогда как А. В. Малько ассоциирует данный вид правотворчества с деятельностью органов исполнительной власти, прежде всего правительства, по поручению парламента. А. В. Малько, в отличие от коллектива авторов (Т. Н. Радько, В. В. Лазарев, Л. А. Морозова), не выделяет санкционированное правотворчество. Делегированное правотворчество, как уже указывалось, ученый относит к классификации по значимости правотворчества, а не по субъектам осуществления (Малько, 2023). В. В. Оксамытный называет: 1) непосредственное правотворчество народа в виде референдума по проекту закона, 2) правотворчество государственных органов, 3) правотворчество органов местного самоуправления, 4) делегированное правотворчество, 5) договорное правотворчество, 6) санкционированное правотворчество. Автор разграничивает делегированное правотворчество и правотворчество органов местного самоуправления. В отличие от подхода коллектива авторов (Т. Н. Радько, В. В. Лазарев, Л. А. Морозова), В. В. Оксамытный указывает, что санкционированное правотворчество осуществляется общественными организациями, получающими на это государственное разрешение. То есть момент санкционирования наступает до создания нормативного акта, а не после. Характеризуя санкционированное правотворчество, Оксамытный отмечает, что данный вид правотворчества характерен для недемократических политических режимов, и приводит в пример решения съездов, ЦК или Политбюро КПСС, руководства ВЛКСМ, решения ВЦСПС в сфере трудовых отношений (Малько, 2023). В учебнике А. Б. Венгерова прямо не указана классификация видов правотворчества. Автор указал субъектов правотворчества: 1) специально

уполномоченные государственные органы (законодательные), 2) органы, деятельность которых проектируется в правовых формах, и при этом приходится принимать нормы права разной юридической силы, например министерства, ведомства, 3) местные органы государственной власти, 4) органы местного самоуправления, 5) президент, 6) президиум высшего органа власти, 7) высшие органы общественных объединений, 8) население при проведении референдума (Венгеров, 1996). Исходя из этого, можно выделять такие виды правотворческой деятельности, как правотворчество уполномоченных органов, правотворчество субъектов, наделенных соответствующей компетенцией (имеется в виду, что правотворческая деятельность не является для них ключевой), делегированное правотворчество, непосредственное правотворчество. А. Б. Венгеров отмечает, что правотворческой деятельностью могут заниматься судебные органы при условии, что в данной правовой системе допускается судебный прецедент и что «прецеденты самопроизвольно, синергически складываются и становятся ориентирами, подчас обязательными для субъектов права» (Венгеров, 1996). Стоит заметить, что принадлежность российской правовой системы к романо-германской правовой семье продиктовала представление судебных органов как субъектов правоприменительной деятельности, но не правотворческой. Данная точка зрения является устоявшейся и общепринятой в юридическом сообществе. Дискуссионным остается вопрос, являются ли постановления Конституционного Суда Российской Федерации о толковании Конституции Российской Федерации источниками права.

Соотношение понятий «правотворчество» и «правообразование»

Коллектив авторов Т. Н. Радько, В. В. Лазарев, Л. А. Морозова отстаивает позицию разграничения правотворчества и правообразования — «процесса от возникновения потребности в правовом регулировании к первоначальному зарождению норм права в недрах общественных отношений и до их закрепления в законе». Авторы сравнивают данные процессы по критериям сознания и позиций по правовым вопросам, скорости осуществления, источнику осуществления. Так, «правообразование носит объективный характер и обусловливается закономерностями общественного развития». В правообразовании велико влияние общественного сознания во всех его формах (нравственное, политическое, религиозное и другие). Правообразование происходит быстрее, нежели правотворчество, причем настолько, что последнее часто не успевает отражать новые социальные условия (Радько, Лазарев, Морозова, 2012). В учебнике Л. А. Морозовой, как и в выше-

описанном подходе, не отождествляется правотворчество и правообразование. Понятие правообразования шире, «включает в себя анализ социальной ситуации в стране, выявление потребности в правовом регулировании общественных отношений, осознание этой потребности, ее адекватное правовое выражение». Правотворчество, в свою очередь, выступает завершающим этапом правообразования (Морозова, 2010). Данное обстоятельство указано и в «Основах государства и права» А. В. Малько: автор учебного пособия также считает, что правотворчество представляет собой часть, завершающий этап правообразования — более широкого процесса (Малько, 2023). В. В. Оксамытный определяет правообразование как сложный, длительный, противоречивый, многофакторный социальный процесс возникновения, развития и изменения права, происходящий в государственно организованном обществе непрерывно. Правообразование — это также «процесс формирования и закрепления публичной воли в праве, который включает в себя не только официальные правотворческие процедуры, но и проходящую параллельно нормотворческую деятельность всех структур общества, оказывающих влияние на право». Автор считает, что правотворчество является одним из основных путей создания норм права, т. е. включено в процесс правообразования (Оксамытный, 2012). В учебнике А. Б. Венгерова процесс происхождения и возникновения права назван социальным процессом, являющимся самоорганизующимся началом в появлении права. Про-

цесс протекал под влиянием нескольких факторов: переход от производящей экономики к присваивающей, становление раннеклассовых обществ, возникновение городов-государств и в параллель к этому перерастание социальных норм первобытного общества в нормы раннеклассовых обществ, появление обычного права, судебных прецедентов, законов раннеклассовых обществ, их общесоциальных и классовых функций (Венгеров, 1996).

Таким образом, правообразование и правотворчество соотносятся как целое и часть соответственно. Процесс правообразования не подвержен строгому процессуальному оформлению на каждом этапе, так как имеет социальную, общественную природу. Правотворчество же осуществляется компетентными субъектами в определенных процессуальных формах.

Заключение

Правотворчество является деятельностию государства в лице компетентных органов по созданию, изменению или отмене нормативных правовых актов и содержащихся в них правовых норм, обладающей государственным и творческим характером, основанной на принципах законности, научности, демократизма и гласности. В науке выделяются несколько видов правотворчества, которые могут быть классифицированы по субъектам его осуществления, по значимости, а также по иным критериям. Понятие «правообразование» является более широким по отношению к понятию «правотворчество».

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ / LIST OF SOURCES

- Венгеров А. Б. Теория государства и права. Ч. 1. Теория государства М., 1995 [Vengerov A. B. The Theory of State and Law. P. 1. The Theory of State. Moscow, 1995 (In Russ.)].
- Венгеров А. Б. Теория государства и права. Ч. 2. Теория права. Т. 1, 2. М., 1996 [Vengerov A. B. The Theory of State and Law. P. 2. The Theory of Law. Vol. 1, 2. Moscow, 1996 (In Russ.)].
- Малько А. В. [и др.] Основы государства и права: учебное пособие. 4-е изд. М: Кнорус, 2023. 334 с. [Malko A. V. [et al.] Fundamentals of the State and Law: a Textbook. 4th ed. Moscow: Knorus, 2023. 334 p. (In Russ.)].
- Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник. 4-е изд. М., 2020. 384 с. [Morozova L. A. The Theory of State and Law. 4th edit. Moscow, 2020. 384 p. (In Russ.)].
- Оксамытный В. В. Общая теория государства и права: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция». М. : ЮНИТИ-ДАНА. 2012. 511 с. [Oxamytny V.V. General Theory of the State and Law: Textbook for Students Studying in the Direction of «Jurisprudence». Moscow : UNITY-DANA. 2012. 511 p. (In Russ.)].
- Радько Т. Н., Лазарев В. В., Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник. М. : Проспект, 2012. 568 с. [Rad'ko T. N., Vazarev V.V., Morozova L. A. The Theory of State and Law: Textbook. Moscow : Prospect, 2012. 568 p. (In Russ.)].