УДК: 340.134:316.47 DOI: 10.12737/18854

Мухометзянова Ксения Михайловна,
студентка юридического факультета, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Орловский филиал, (Российская Федерация, г. Орел), e-mail:ksenym@eandex.ru

ПРАВООБРАЗОВАНИЕ КАК ФОРПОСТ ПРАВОТВОРЧЕСТВА В РЕГУЛИРОВАНИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

В статье исследуются проблемы выявления потребности общества в нормативно-правовом регулировании общественных отношений. Анализируется влияние начальной стадии правотворчества на весь правотворческий процесс в целом. Рассматривается практическая значимость начальной стадии формирования права.

Ключевые слова: нормативно-правовое регулирование, общественные отношения, правотворчество, стадия правотворчества, формирование права, выявление потребности общества.

Mukametzyanova K. M., Student of Law Faculty,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(Russian Federation, Orel)

LAW-MAKING AS AN OUTPOST OF LEGISLATING FOR REGULATION OF SOCIAL RELATIONS

The article examines the problems of identifying the needs of the society in the legal regulation of social relations. The influence of the initial stage of law-making for the entire law-making process as a whole is analized. The practical importance of the initial stage of the formation of law is examined

Keywords: legal regulation, public relations, law-making, stage of law-making, law formation, identifying the needs of the society.

Проблемы правотворчества всегда притягивали к себе внимание исследователей. И это не случайно, имея в виду теоретическую и практическую значимость данного вида деятельности государства - формирование правовых норм, их изменение, отмена или дополнение.

Формирование права тесно связано с правотворчеством. Правообразование и правотворчество значительным образом отличаются друг от друга. Правообразование начинается с осознания передовыми членами общества необходимости правового урегулирования тех или иных видов общественных отношений в соответствии с назревшими потребностями развития общества. Так корни правообразования заложены в самих общественных отношениях и в реальных потребностях воздействия на них правовыми способами. Понимание этих потребностей и их всеобщего характера, формирование на данной основе воли на регулирование соответствующих отношений, согласование интересов различных слоев населения,

нахождение их баланса и т.д. - все это необходимые слагаемые.

Нужно понимать, что правотворческий процесс, включающий в себя не только стадии по принятию, изменению или отмене норм, но и предварительную работу с проектом. Понимание правотворческого процесса в широком смысле выводится из связи правотворчества и правообразования. Невозможно выработать отвечающее социальной объективности юридическое правило, не исследовав в правотворческом процессе общественные потребности, общественные закономерности, волю участников общественных отношений. Исследование процесса правотворчества должно идти по пути определения единого понятия правотворчества, охватывающего начальные стадии изучения общественной потребности в правовом регулировании, и выявления возможностей права во влиянии на данные общественные отношения.

Далее, А.Ф. Шебанов отмечал, что «правотворческий процесс начинается с действий государственных органов по выявлению объективных потребностей в издании нормативно-правового акта. Поводом к указанным действиям может быть как инициатива самих государственных органов, так и постановка вопроса об издании акта со стороны общественных организаций и граждан»[1]. Б.В. Дрейшев развивая эту мысль писал: «Определение потребностей, причин, детерминирующих издание нормативного акта (что в теории социального управления рассматривается как выявление проблемной ситуации) выступает начальным моментом правотворческого процесса органа управления»[2]. То есть, еще до начала разработки проекта нормативного акта необходимо определить общественную потребность в нормативном регулировании данной сферы общественных отношений. Следует уяснить, есть ли в действительности проблема, которая требует нормативной (законодательной) регулировки, если да, то какой при этом будет объем и предел правового регулирования. Здесь вновь уместно привести мнение Б.В. Дрейшева, который говорил, что «управление может быть эффективным лишь в том случае, если субъект управления имеет возможность «держать» в поле зрения все воздействия внешней и внутренней среды, особенно «поведение» объекта управления, а также своевременно реагировать на действия различных факторов, видеть перспективы развития системы»[3].

Только на данной «предпроектной» стадии правотворчества возникает участие населения, когда исследуются его проблемы и потребности. Принятию различных нормативных актов предшествовало обширное обсуждение нужности их принятия в средствах массовой информации, на собраниях, дискуссиях, что в дальнейшем разрешило значительно улучшить правовое регулирование в этой сфере.

Начальная стадия правотворческого процесса - это изучение, анализ общественных явлений и процессов, установление потребности в правовой регламентации, определение предмета правового регулирования. Именно эта стадия начинается с определения объективных потребностей и выявления общественного интереса. Так, Р.Ю. Халфина пишет: «Осознание интереса - первый этап в процессе кристаллизации идеи законопроекта». [4] На этой стадии начинаются правоотношения, которые связаны с правом или обязанностью рассмотреть вопрос о нужности принятия нормативного акта в определенной сфере, правом или обязанностью субъектов права возложить на себя подготовку проекта или предложения о проекте.

Следует понимать, что обнаружение интересов и потребностей, подлежащих правовому регулированию, начинается с анализа фактической ситуации сферы отношений, которую необходимо урегулировать. Здесь обязательно нужно проанализировать вопрос об обязательности нормативного регулирования различного рода отношений. Без анализа правовой действительности в той или иной области общественных отношений невозможно сделать вывод о необходимости правового регулирования. В действующей правовой базе

могут уже содержаться нормы, которые тем или иным образом регулируют изучаемые общественные отношения. В данной ситуации становится нецелесообразной подготовка проекта, так как его принятие в дальнейшем приведет к наслаиванию норм и коллизиям между ними.

На практике очень часто происходит ситуация, когда предлагаемые законопроектом к регулированию отношения уже урегулированы текущим законодательством. Так, в 2004 году Минюстом России рассматривался разработанный законодательными органами Республики Адыгеи и Краснодарского края закононроект «О миграции в Российской Федерации», в котором предполагалось регулировка отношений, которые уже составляют содержание федеральных законов «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О беженцах», Закона Российской Федерации «О вынужденных переселепцах». Предложение авторов о том, что законопроект должен стать основным в сфере регулирования всех миграционных отношений, а остальные же законы должны его дополнять, приведет только к нагромождению законодательства в этой сфере, запутыванию его, а не к его систематизации[5].

Значительная роль на данной стадии отдается научному прогнозированию. Это систематическое и непрерывное исследование будущего состояния государственно-правовых процессов, темпов их протекания и конкретных сроков осуществления, проводимое специально организованными в этих целях научными подразделениями и коллективами на основе методологии теории права и социальной прогностики.

Цели такого прогнозирования – выявление и учёт потребностей в законодательном регулировании общественных отношений, научное предвидение ближайших и отдалённых последствий законодательных актов, их социальной эффективности, а также ожидаемых изменений в формах и методах правового регулирования[6].

В рамках научного прогнозирования получают данные на основе проведения конкретно-социологических исследований о тенденциях, путях и формах развития законодательства; определяются самые актуальные социальные проблемы, с которыми взаимосвязано осуществление функций государства, улучшение действующего законодательства; выявляются социальные потребности и круг общественных отношений, которые должны быть урегулированы; определяются формы и методы регулировки общественных отношений; первоочерёдность подготовки законодательных и иных нормативных актов; получение и эффективное использование в процессе планирования законодательных работ социальных прогнозов в области экономики, политики, экологии, демографии и др.[7]

Таким образом, прогнозирование ориентирует правотворческий процесс, придает ему целенаправленность. Однако, как верно замечено Р.Ю. Халфиной, в структуре действующего права, в ценностно-нормативных ориентациях законодательства выражаются не только социальное мировоззрение, социальная философия, идеологические, политические правовые взгляды господствующего класса, но и вполне определенная концепция будущего государства и права, будущее данной сферы общественных отношений. Обычно эта концепция прямо не формулируется, но фактически она всегда присутствует в них. [8] Из данного суждения вытекает то, что прогнозирование должно являться начальной точкой правотворчества, а правотворчество, в свою очередь, начальной точкой прогнозирования, так как прогноз исходит из правовой системы общества.

При безупречном подходе к вопросу правотворческой деятельности перед законодателем на главном месте обязан стоять вопрос предельно точного и исчерпывающего изучения общественных явлений, появившихся проблем. Только такие действия могут привести к оптимальному правотворческому поиску. К сожалению, идеал не всегда совпадает с истинной правотворческой работой. Большинство норма-

тивно-правовых актов принимаются в спешке, без соответствующей подготовки и внимания специалистов. Так же расходится с идеалом как количественная, так и качественная состовляющая законотворческой деятельности. Очевидно мало уделяется внимания обеспечению внутренней согласованности, беспробельности и научной обоснованности принимаемых нормативно-правовых актов.

От правотворческого процесса, именно на стадии выявления потребности в правовом регулировании, определения его характера и содержания в высокой мере зависит «качество» правовой нормы, её обоснованность, соответствие главным социальным целям, степень её воздействия на поведение субъектов правового регулирования и эффективность. Ошибка при выявлении потребности в норме права может привести не только к неэффективности правовой нормы, но и её «вредительству», к усложнению общественно-политической обстановки.

Библиография:

1. Серегин А.В. Чепурнова Н.М. Теория государства и права / А.В. Серегин, Н.М. Чепурнова. М: Норма, 2008.

2. Арзамасов Ю.Г. Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология / Ю.Г. Арзамасов, Я.Е. Наконечный. М: МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2009.

3. Арзамасов Ю.Г. Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология / Ю.Г. Арзамасов, Я.Е. Наконечный. М: МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2009.

4. Касьянов В.В. Нечипуренко В.Н. Социология права / В.В. Касьянов В.Н. Нечипуренко. Ростов-на-Дону: Феникс, 2001.

5. Белов А.П. Правотворческая деятельность судов право и судебная практика в России и за рубежом / А.П. Белов. // Право и экономика, №7, 2000.

6. Крашенников П.В. Федеральный законотворческий процесс / П.В. Крашенников. М: Норма, 2001.

7. Исаков В.Б. Законодательная техника., М: Норма, 2000. – С.141— 142

8. Касьянов В.В. Нечипуренко В.Н. Социология права / В.В. Касьянов В.Н. Нечипуренко. Ростов-на-Дону: Феникс, 2001.

References:

1. Seregin A.V. Chepurnova N.M. Teoriia gosudarstva i prava / A.V. Seregin, N.M. Chepurnova. M: Norma, 2008. (In Russ.)

2. Arzamasov Iu.G. Nakonechnyi Ia.E. Monito-ring v pravotvorchestve: teoriia i metodologiia / Iu.G. Arzamasov, Ia.E. Nakonechnyi. M: MGTU im. N.E. Baumana, 2009. (In Russ.)

3. Arzamasov Iu.G. Nakonechnyi Ia.E. Monito-ring v pravotvorchestve: teoriia i metodologiia / Iu.G. Arzamasov, Ia.E. Nakonechnyi. M: MGTU im. N.E. Baumana, 2009. (In Russ.)

4. Kas'ianov V.V. Nechipurenko V.N. Sotsiolo-giia prava / V.V. Kas'ianov V.N. Nechipurenko. Rostov-na-Donu: Feniks, 2001. (In Russ.)

5. Belov A.P. Pravotvorcheskaia deiatel'-nost' sudov pravo i sudebnaia praktika v Rossii i za rubezhom / A.P. Belov. // Pravo i ekonomika, №7, 2000.. (In Russ.)

6. Krashennikov P.V. Federal'nyi zakonotvorcheskii protsess., M: Norma, 2001. (In Russ.)

7. Isakov V.B. Zakonodatel'naia tekhnika / V.B. Isakov. M: Norma, 2000. – S.141— 142. (In Russ.)

8. Kas'ianov V.V. Nechipurenko V.N. Sotsiolo-giia prava / V.V. Kas'ianov V.N. Nechipurenko. Rostov-na-Donu: Feniks, 2001. (In Russ.)