

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное агентство по образованию  
Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова

*Серия "Ярославская юридическая школа  
начала XXI века"*

**В.Н. Карташов  
С.В. Бахвалов**

**Правотворческая практика  
субъектов  
Российской Федерации  
(некоторые проблемы  
законодательной технологии)**

Учебное пособие

*Рекомендовано  
Научно-методическим советом университета  
для студентов специальности Юриспруденция*

Ярославль 2007

---

---

УДК 340.1(075.8)  
ББК Х 062.01я73  
К 27

Серия основана в 2000 году

*Рекомендовано  
Редакционно-издательским советом университета  
в качестве учебного издания. План 2007 года*

**Рецензенты:**

кафедра теории и истории государства и права МУБиНТ;  
кандидат юридических наук, доцент А.Н. Пьянков

**К 27** **Карташов, В.Н.** Правотворческая практика субъектов Российской Федерации (некоторые проблемы законодательной технологии): учеб. пособие / В.Н. Карташов, С.В. Бахвалов; Яросл. гос. ун-т. – Ярославль: ЯрГУ, 2007. – 240 с. (Серия "Ярославская юридическая школа начала XXI века")  
ISBN 978-5-8397-0556-2

В настоящем учебном пособии рассматривается общая характеристика правотворческой практики субъектов РФ: понятие, содержание и формы, признаки и виды нормативных правовых актов. Основное внимание уделяется месту и роли законодательной технологии в правотворческой практике субъектов РФ (сущности, технике, тактике, стратегии, процессуальной форме и т.д.).

Пособие предназначено для студентов, обучающихся по специальности 030501 Юриспруденция (дисциплина «Правотворческая практика субъектов Российской Федерации», блок ДС), всех форм обучения.

Библиогр.: 88 назв.

УДК 340.1(075.8)  
ББК Х 062.01я73

ISBN 978-5-8397-0556-2

© Ярославский государственный университет,  
2007

© В.Н. Карташов, С.В. Бахвалов, 2007

## Оглавление

<b>Предисловие .....</b>	<b>5</b>
<b>Глава 1. Общая характеристика правотворческой практики субъектов Российской Федерации .....</b>	<b>9</b>
<i>1.1. Понятие правотворческой практики .....</i>	<i>9</i>
<i>1.2. Содержание и формы правотворческой практики.....</i>	<i>17</i>
<i>1.3. Типы (виды, подвиды) правотворческой практики .....</i>	<i>19</i>
<i>1.4. Нормативный правовой акт: определение, структура, классификация .....</i>	<i>23</i>
1.4.1. Определение и основные признаки нормативного правового акта.....	23
1.4.2. Структура нормативного правового акта.....	26
<b>Глава 2. Законодательная технология в правотворческой практике субъектов Российской Федерации .....</b>	<b>31</b>
<i>2.1. Понятие законодательной технологии .....</i>	<i>31</i>
<i>2.2. Логическая структура законодательной технологии ...</i>	<i>43</i>
2.2.1. Законодательная техника (инструментальный компонент технологии) .....	47
2.2.2. Законодательная тактика (приемы, способы, методы, правила) .....	66
2.2.3. Законодательная стратегия (принципы, планирование, прогнозирование).....	85
<i>2.3. Процессуальная форма законодательной деятельности (стадии, производства, режимы).....</i>	<i>106</i>
2.3.1. Общая характеристика процессуальной формы .....	106
2.3.2. Обнародование региональных законов .....	114
2.3.3. Процедуры введения региональных законов в действие, изменения и утраты ими юридической силы.....	126

---

---

**Литература к изучению спецкурса «Правотворческая практика субъектов Российской Федерации» ..... 169**

## **ПРИЛОЖЕНИЯ**

- Приложение 1.** Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп. на 19 июня 2007 г.)..... 175
- Приложение 2.** Закон Ярославской области от 23 мая 1995 г. № 5-3 «Устав Ярославской области» (с изм. и доп. на 2 апреля 2007 г.)..... 188
- Приложение 3.** Постановление Законодательного Собрания Владимирской области от 22 мая 2002 г. № 157 «О Регламенте Законодательного Собрания Владимирской области» (с изм. и доп. на 29 июня 2005 г.)..... 193
- Приложение 4.** Закон Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-3 «О нормативных правовых актах в Нижегородской области» (с изм. и доп. на 30 ноября 2006 г.) ..... 212

## Предисловие

Динамичное развитие всех сфер жизнедеятельности российского общества привело к резкому увеличению объема не только федерального, но и регионального нормативно-правового массива. Недооценка возможностей, а чаще всего незнание теоретических основ правотворческой практики, техники, тактики, стратегии и технологии в целом «творцами» права приводят к принятию некачественных и неэффективных законов и других нормативных правовых актов, возникновению пробелов, противоречий, коллизий и иных недостатков в законодательстве. Особенно этот процесс характерен для соответствующей практики субъектов РФ, что проявляется в энтропии, неупорядоченности, разбалансированности и нестабильности единого правового пространства федеративного государства, отрицательно сказывается на реализации прав и свобод граждан, их коллективов и организаций. Только прокуратурой в 2006 г. выявлено около 6 тыс. существенных недостатков нормотворческой деятельности органов законодательной (представительной) власти субъектов федерации, более 50 тыс. нарушений законов (+ 45% к 2005 г.) исполнительной властью, более 160 тыс. (+ 137%) правотворческих ошибок, допущенных представительными и почти 465 тыс. (+ 39%) исполнительными органами местного самоуправления<sup>1</sup>.

Поэтому наша задача заключалась в том, чтобы кратко рассмотреть природу правотворческой практики субъектов Российской Федерации, показать ее существенные признаки, раскрыть соотношение между ее содержанием и формой, дать

---

<sup>1</sup> См.: Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры (2006 год): Информационно-аналитический доклад / Под ред. *Н.Э. Звечаровского*. М., 2007. С. 17 и след.

классификацию нормативным правовым актам, которые принимаются на региональном уровне. Указанным аспектам проблемы в современной юриспруденции посвящено немало диссертаций, монографий, учебных пособий, статей и других научных трудов<sup>2</sup>. Исходя из этого в первой главе работы мы дали лишь самую общую характеристику правотворческой практики субъектов Федерации.

Многие отечественные (В.К. Бабаев, В.М. Горшенев, В.В. Лазарев, А.В. Мицкевич и др.) и зарубежные (Ж.-Л. Бержель, Ж. Карбонье, А. Нашиц и др.) авторы под правотворчеством понимают лишь особую разновидность юридической деятельности, направленную на подготовку, издание и опубликование законов. Эта позиция нашла отражение и в законодательстве субъектов РФ. Более того, в некоторых законах, регулирующих порядок принятия нормативных правовых актов, в содержании правотворчества включаются и официальное толкование, и деятельность по оценке эффективности реализации уже принятых нормативных актов и другие разновидности юридической деятельности<sup>3</sup>.

В данном учебном пособии мы исходим из следующих методологически существенных посылок. Во-первых, под

---

<sup>2</sup> См., например: Дудко И.Г. Законодательство субъектов Российской Федерации. Саранск, 2004; Законы области как субъекта Российской Федерации / Под ред. Ю.А. Тихомирова. Воронеж, 1996; Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 1999; Кочетков А.В. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации. Тамбов, 1999; Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации: научно-методическое пособие / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 1998; Умнова И.А. Конституционно-правовая реформа и региональное законодательство в Российской Федерации. М., 1999.

<sup>3</sup> См., например: Закон Краснодарского края от 6 июня 1995 г. «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» (в ред. от 06.03. 2007 г.) // Кубанские новости. 1995. 21 июня; Там же. 2007. 13 марта; Закон Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. «О нормативных правовых актах в Нижегородской области» (в ред. от 30.11. 2006 г.) // Нижегородские новости. 2005. 26 февраля.

---

---

правотворческой практикой субъектов РФ следует понимать особую разновидность юридической деятельности компетентных на то органов и должностных лиц, направленную на разработку, издание и совершенствование (изменение или отмену) нормативно-правовых предписаний, взятую в единстве с накопленным правотворческим опытом (социально-правовой памятью).

Во-вторых, центральное место в правотворческой практике субъектов РФ занимает правотворческая технология, т.е. основанная на определенных принципах, долгосрочных планах и прогнозах (стратегия) система правотворческих действий и операций компетентных органов субъектов федерации, связанная с подготовкой, принятием, оформлением, обнародованием качественных и эффективных нормативных правовых актов, в ходе которой оптимально используются необходимые ресурсы (людские, материальные, финансовые, трудовые и т.п.), средства (техника), способы и методы (тактика), процессуальные формы и соответствующие виды контроля за законностью правотворческой практики.

Если правотворческая практика позволяет в большей степени акцентировать внимание на ее статике, то соответствующая технология – на динамично развивающихся процессах создания субъектами федерации нормативных правовых актов. В данном случае уже не затрагиваются свойства практики, объективированный опыт (социально-правовая память), многие другие элементы ее содержания, формы, функции и т.д.

В-третьих, законодательная технология является разновидностью правотворческой технологии, она связана с механизмом принятия (изменения и т.п.) законов (конституций, уставов, органических законов, кодексов и т.п.). Поскольку эти аспекты проблемы весьма слабо исследованы в юридической науке, то основное внимание в работе мы уделяем, естественно, законодательной технологии.

Теоретическую основу исследования составили труды современных отечественных и зарубежных авторов (лингвистов, политологов, экономистов, юристов, других представителей

гуманитарных, естественных и технических наук), так или иначе затрагивающих данную проблему<sup>4</sup>. Нормативно-правовой и эмпирической базой послужили Конституция РФ, федеральные законы, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

---

<sup>4</sup> См., например: *Технология*. СПб., 1817; *Ленк Х.* Размышления о современной технике / Пер. с нем., под ред. *В.С. Степина*. М., 1996; *Титова Л.Г.* Технология власти. Ярославль, 2004; *Стефанов Н.* Общественные науки и социальные технологии. М., 1976; *Селевко Г.К.* Современные образовательные технологии. М., 1998; *Руденко Л.Д.* Технология социальной работы. Ярославль, 2004; *Черненко А.К.* Правовая технология и устойчивое социальное развитие: опыт методологического анализа. Новосибирск, 1996; *Проблемы юридической техники: Сб. статей / Под ред. В.М. Баранова*. Н.Новгород, 2000; *Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сб. статей: в 2 т. / Под ред. В.М. Баранова*. Н.Новгород, 2001; *Судакова С.В.* Технология предупреждения юридических конфликтов: Дис. ...канд. юрид. наук. Ярославль, 2004; *Бахвалов С.В.* Законодательная технология (некоторые проблемы теории и методологии): Дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 2006.