

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

Предисловие	5
Глава 1. Общая характеристика правотворческой практики субъектов Российской Федерации	9
<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
Глава 2. Законодательная технология в правотворческой практике субъектов Российской Федерации	31
<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-З «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 самоуправления¹.

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

¹ 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 трудов². 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 деятельности³.

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

² 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.

³ 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 проблему⁴. Нормативно-правовой и эмпирической базой послужили Конституция РФ, федеральные законы, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

⁴ 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.