



УДК – 342.52; 340.134

ОСОБЕННОСТИ НОРМОТВОРЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В.Н. САМСОНОВ¹
Е.Ф. ЛУКЬЯНЧИКОВА²

*Белгородский
государственный
национальный
исследовательский
университет*

¹*e-mail:*
Samsonov@bsu.edu.ru

²*e-mail:*
Lukyanchikova@bsu.edu.ru

Тенденции совершенствования и развития правового регулирования нормотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации свидетельствуют о наличии острой необходимости в исследовании, специально посвященном особенностям нормотворческих отношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которое позволит раскрыть все стороны этих отношений, опираясь на последние достижения юридической науки в области нормотворчества и современную нормотворческую практику.

Ключевые слова: нормотворческие отношения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, правовое регулирование нормотворческой деятельности, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, нормотворческая практика.

В конституционно-правовой науке еще нет работ, специально посвященных исследованию нормотворческих отношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. О них лишь иногда упоминается при характеристике тех или иных проблем нормотворческой деятельности субъектов РФ или других тесно связанных с этой деятельностью вопросов конституционного права¹.

Выделение таких отношений в самостоятельную группу объясняется тем, что нормотворческие отношения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ служат не только средством реализации правовых установлений, но и средством создания самих норм права. Именно в этом, по мнению Б.В. Дрейшева, и состоит главная, основная функция правотворческих отношений².

Нормотворческие отношения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, как и иные правотворческие отношения, представляют собой социальные связи между их субъектами. Однако в отличие от всех других социальных связей, возникающих в правовом регулировании, они имеют более сложный характер, поскольку в процессе своего осуществления регулируются не только нормами процессуального права, но и нормами материального права, находящимися в органической единстве друг с другом.

В связи со сказанным, мы присоединимся к мнению тех ученых, которые рассматривают правотворческие отношения как комплекс материально-правовых и процессуально-правовых отношений, которые неразрывны и находятся в движении³.

С помощью материальных нормотворческих отношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, по нашему мнению, обеспечиваются те правотворческие действия участников этих отношений, которые связаны, например, с определением объема и содержания предмета правового регулирования нормативного правового акта законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, рассмотрением и уяснением смысла их нормотворческих полномочий и права законодательной инициативы. С помощью процессуальных нормо-

¹ См., например, Лабутина В.А. Конституционно-правовые основы правотворческой деятельности дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2006. – С. 75.

² Дрейшев Б.В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1978. – С. 61.

³ См. Дрейшев Б.В. Указ раб. – С. 65.



творческих отношений обеспечивается практическое осуществление материальных нормотворческих отношений (последовательность, порядок реализации и т.д.) в целях издания нормативного правового акта, отвечающего требованиям правового закона. Из сказанного с неизбежностью вытекает то обстоятельство, что процессуальные нормотворческие правоотношения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ являются производными от материальных нормотворческих отношений и имеют по отношению к последним служебный, вспомогательный характер. Для процессуальных нормотворческих отношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ характерным является то, что по времени своего существования они также как и любые другие процессуальные отношения «корооче» материальных нормотворческих отношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, которые, как правильно пишет Ю.Д. Рудкин, возникают раньше и завершаются позже⁴.

Так, поиск и определение обстоятельств, требующих издания нормативного правового акта законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ и принятие ими решения либо о его издании либо о разработке его проекта (материальные правоотношения) вызывает к жизни целый комплекс процессуальных нормотворческих правоотношений, следующих одно за другим. Это, например, отношения по составлению проекта нормативного правового акта законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов РФ, его согласование, предварительное обсуждение. В них участвуют более широкий круг субъектов, нежели в материальном нормотворческом отношении. В связи с этим, заслуживает одобрения мнение о том, что процессуальные правоотношения носят дискретный характер, который отличает их от стабильных материальных отношений⁵.

Кроме перечисленных признаков нормотворческие отношения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ характеризуются и другими, которые выражаются в следующих их чертах:

– нормотворческие отношения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ возникают на основе норм законодательства о нормотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. В то же время для них характерно и свое фактическое содержание. Законодатель не стремится и не должен стремиться упорядочить все нормотворческие отношения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Они имеют глубоко творческий, созидательный характер, который не совместим с их чрезмерной правовой регламентацией. «Процессуальные правоотношения, – пишет Е.Г. Лукьянова, – становятся реальным фактом в той мере, в какой оно проявляется во вне, в поведении состоящем из действий субъектов процесса и находят свое выражение в процессуальном документе, если этот документ обязателен для фиксации отношения»⁶;

– нормотворческие правоотношения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, как и любые другие процессуальные отношения – есть отношения субординации. Одной из сторон в них всегда выступает участник, наделенный правом принимать соответствующие нормотворческие решения (законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ), его комитеты и комиссии и т.д.) обязательные для других субъектов нормотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ;

– нормотворческим правоотношениям законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ свойственен публичный характер, они порождаются деятельностью их участников, осуществляемой в целях официального правового регулирования соответствующих отношений и обеспечиваются необходимой охраной государства;

⁴ Рудкин Р.Д. Правотворческие производства: природа, структура, разновидности. дис. ... доктора юрид. наук. – Харьков, 1983. – С. 61.

⁵ Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. – К.: Вища школа, 1979. – С. 57.

⁶ Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. М., – НОРМА. 2003. – С. 209-210.



– нормотворческие отношения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ характеризуются особым строением (устройством). При характеристике их строения целесообразно исходить из мнения тех ученых, которые обосновывают состав правоотношения. Данный подход включает в него не только содержание, субъекты и объекты, но и юридические факты⁷ и позволяет более четко и последовательно рассмотреть специфику нормотворческих отношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Они также состоят из содержания, субъектов, объектов и юридических фактов. Именно благодаря этим компонентам специфика построения нормотворческих отношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ прослеживается наиболее ярко.

Объекты нормотворческих отношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. В юридической литературе говорится о внешних и непосредственных объектах правотворческих отношений⁸. Внешние объекты этих отношений – есть те, по поводу чего складываются эти отношения. В качестве таких объектов, на наш взгляд, выступают объективированные в нормативном правовом акте законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ демократические, юридические и иные ценности современного общества – права и свободы человека и гражданина, народовластие и т. д.

Непосредственные объекты нормотворческих отношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ – это те, которые характеризуют их на определенных этапах нормотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Эти объекты находятся в постоянной взаимосвязи, что обусловлено их спецификой. В связи с этим мы поддерживаем высказанное в юридической литературе мнение о том, что «получив необходимые качества и свойства в одном правоотношении, непосредственный объект перерастает его пределы и становится объектом последующего правотворческого отношения, где он приобретает уже качественно новое состояние»⁹. Сказанное подтверждается всеми стадиями и этапами нормотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Так, первоначальным ее отношением является то отношение, которое возникает между субъектом-инициатором и субъектом-разработчиком по поводу подготовки проекта нормативного правового акта законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, поскольку именно на достижение этого результата и направлены действия участников. В свою очередь предварительное обсуждение правотворческого проекта законодательным (представительным) органом государственной власти субъектов РФ субъектом-инициатором направлено на дальнейшее совершенствование этого объекта, в силу чего, он приобретает уже качественно новое состояние, так как в нем проявляются новые свойства, приобретенные им в процессе этого обсуждения.

Таким образом, объекты нормотворческих отношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ образуют взаимосвязанную систему, в пределах которой они охватываются необходимым воздействием участников этих отношений. Возникновение и развитие данной системы отражает основные тенденции течения производства по принятию нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Субъекты нормотворческих отношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Эти отношения слагаются из действий тех лиц, которые участвуют в их осуществлении. В конституционно-правовой науке до сих пор нет ясного и четкого теоретического определения субъекта нормотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, не до конца исследован вопрос об их видах и статусе, мало рекомендаций, на-

⁷ Рудкин Р.Д. Правотворческие производства: природа, структура, разновидности. дис. ... доктора юрид. наук. – Харьков, 1983. – С. 62-63.

⁸ Рудкин Р.Д. Правотворческие производства: природа, структура, разновидности. дис. ... доктора юрид. наук. – Харьков, 1983. – С. 78-79.

⁹ Рудкин Ю.Д. Указ. Соч. – С. 79.



правленных на совершенствование норм, регулирующих их поведение. Рассмотрение названных проблем имеет исключительно важное значение в исследовании нормотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, и потому требует проведения самостоятельного исследования, посвященного их анализу.

Содержание нормотворческих отношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. В юридической литературе к содержанию правотворческих отношений относят способность участников правотворческих отношений действовать определенным образом, правомочия и обязанности этих участников, а также юридическую ответственность¹⁰. Такой подход может быть применен и при исследовании содержания нормотворческих отношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Первое место в содержании нормотворческих отношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ занимает их правотворческие полномочия, а также полномочия иных участников нормотворческой деятельности. Эти полномочия нельзя в чистом виде отнести ни к процессуальным ни к материальным полномочиям. Кроме правотворческих полномочий в содержание нормотворческих отношений этих органов можно включить и меры воздействия, применяемые в этих отношениях.

Кроме того, не следует забывать и о фактическом содержании нормотворческих отношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. О фактическом содержании правоотношений сегодня пишут и говорят многие ученые. Е.Г. Лукьянова даже включила его в понятие правоотношения¹¹.

Юридические факты в нормотворческих отношениях законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. В юридической литературе проблеме юридических фактов уделено значительное внимание¹². Есть работы, в которых рассматриваются юридические факты возникновения, развития и прекращения правотворческих отношений¹³. Вместе с тем, остается открытым вопрос о юридических фактах возникновения, развития и прекращения нормотворческих отношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. В настоящее время нет ни одной статьи, где бы освещалась данная проблема. Думается, что такая ситуация ничем не оправдана и должна быть устранена.

Основой исследования юридических фактов в нормотворческих отношениях законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ служат положения юридической науки о том, что юридические факты в правотворческих отношениях в единственном числе, как правило, не имеют юридической силы и выступают в виде фактического (юридического) состава – фактической совокупности нескольких жизненных обстоятельств, предусмотренных нормами права¹⁴.

Решающее значение в возникновении этих отношений принадлежит юридически значимым действиям соответствующих участников нормотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Такие действия осуществляются ими путем использования принадлежащих им прав и обязанностей и, на наш взгляд, являются юридическими фактами, вызывающими возникновение новых, изменение и прекращение ранее возникших нормотворческих отношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Так, внесение проекта нормативного правового акта в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ в порядке законодательной инициативы, с одной стороны, обуславливает отношения по его обсуждению, а с другой стороны, знаменуют завершение отношения, существовавшего ранее между субъектами-инициаторами и

¹⁰ Рудкин Р.Д. Правотворческие производства: природа, структура, разновидности. дис. ... доктора юрид. наук.– Харьков, 1983.– С. 69-70.

¹¹ Лукьянова Е.Г. Указ. Соч. С. 204.

¹² Исаков В.В. Юридический состав в механизме правового регулирования. М. – 1986 и др.

¹³ Рудкин Р.Д. Правотворческие производства: природа, структура, разновидности. дис. ...доктора юрид. наук.– Харьков, 1983.– С. 80-84.

¹⁴ Рудкин Р.Д. Правотворческие производства: природа, структура, разновидности. дис. ... доктора юрид. наук.– Харьков, 1983.– С. 81.



законодательными (представительными) органов государственной власти субъектов РФ по поводу предоставления ему необходимых документов в форме законодательной инициативы¹⁵. Однако в отдельных случаях для возникновения нормотворческих отношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ недостаточно одного юридически значимого действия. Например, для возникновения отношения по внесению поправки в проект нормативного правового акта, необходимо не только заявление ее автора, обращенное к председательствующему на заседании этого органа о включении его в число выступающих, но и согласие последнего, на включение этого депутата в список выступающих. При этом, если законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ по тем или иным основаниям сочтут выступление автора поправки нецелесообразным, то оно не состоится, а, следовательно, не возникнут соответствующие нормотворческие отношения. В число самостоятельных юридических фактов, вызывающих возникновение, изменение и прекращение правовых отношений, отдельные ученые включают и юридическое состояние¹⁶, к которому относится гражданство, национальность, специальность, стаж и т.д.¹⁷.

В то же время юридические состояния, как юридический факт возникновения, развития и прекращения нормотворческих отношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ наполняются особым нормотворческим содержанием и выражается не столько в наличии названных жизненных обстоятельств, сколько в наличии реально существующих нормотворческих состояний. К таким состояниям мы относим, например, наличие в законодательстве субъектов РФ нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, противоречащих Конституции РФ и учредительным актам субъектов РФ, а также прямое указание закона о необходимости правового регулирования со стороны законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Определенное значение для возникновения, развития, прекращения нормотворческих отношений имеют и соответствующие юридические события. Так, в ряде случаев издание нормативного правового акта законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ может быть вызвано стихийным бедствием, эпидемиями и т.д.

Существенное значение в динамике нормотворческих отношений имеют и индивидуальные акты-документы участников нормотворческой деятельности этих органов. К их числу следует отнести программы и планы нормотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Они выступают юридическим фактом, подтверждающим отношения по поводу подготовки проекта нормативного правового акта, его обсуждение и принятие.

Все изложенное относительно юридических фактов говорит о том, что для возникновения, изменения и прекращения нормотворческих отношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, как правило, недостаточно какого-либо одного юридического факта, необходим их юридический состав.

Таким образом, нормотворческие отношения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ занимают самостоятельное место в системе нормотворческих отношений нормотворческих лиц Российской Федерации и характеризуются понятиями и признаками, о которых было сказано в данной работе.

Список литературы

1. Постановление губернатора Белгородской области от 12 апреля 2007 г. N 58 «Об утверждении Регламента подготовки проектов законов области для реализации губернатором и прави-

¹⁵ Постановление губернатора Белгородской области от 12 апреля 2007 г. N 58 «Об утверждении Регламента подготовки проектов законов области для реализации губернатором и правительством области права законодательной инициативы в областной Думе» // СПС «Консультант Плюс»

¹⁶ Алексеев С.С. Общая теория права Т.2. – М., 1982. – С. 175-177; Красавчиков С.М. Юридические факты в советском гражданском праве. – М., 1958. – С. 85-86; Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. – М., НОРМА. 2003. – С. 196-197 и др.

¹⁷ Погребной И.М. Общетеоретические проблемы производств в юридическом процессе. автореф. дис. ...канд. юрид. наук, Харьков, 1982. – С. 13.



тельством области права законодательной инициативы в областной Думе» // СПС «Консультант Плюс».

2. Алексеев С.С. Общая теория права Т.2.– М., 1982. –360 с.
3. Дрейшев Б.В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении.– Л. Изд-во ЛГУ, 1978.– 176 с.
4. Исаков В.В. Юридический состав в механизме правового регулирования. – М., 1986.
5. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. – К.: Вища школа, 1979. – 230 с.
6. Красавчиков С.М. Юридические факты в советском гражданском праве. – М., 1958. –184 с.
7. Лабутина В.А. Конституционно-правовые основы правотворческой деятельности дис. ... канд. юрид. наук.– Ростов-на-Дону, 2006.
8. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. – М., НОРМА. 2003. – 240 с.
9. Погребной И.М. Общетеоретические проблемы производств в юридическом процессе. автореф. дис. ...канд. юрид. наук, Харьков, 1982.
10. Рудкин Р.Д. Правотворческие производства: природа, структура, разновидности. дис. ... доктора юрид. наук.– Харьков, 1983.

FEATURES OF LAWMAKING RELATIONS OF LEGISLATIVE (REPRESENTATIVE) AGENCIES OF STATE AUTHORITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

V. SAMSONOV¹¹
E. LUKYANCHIKOVA²¹

*Belgorod State National
Research University*

¹⁾*e-mail: Samsonov@bsu.edu.ru*

²⁾*e-mail: Lukyanchikova@bsu.edu.ru*

The tendencies for improvement and development of legal regulation of law-making activity of legislative (representative) agencies of state authority of the Russian Federation prove the necessity to study the features of law-making relations legislative (representative) agencies of state authority of the Russian Federation. Such study will allow to reveal all the details of the said the features of law-making relations on the basis of the latest achievements of legal science in the sphere of law-making and contemporary law-making practice.

Key words: law-making relations legislative (representative) agencies of state authority of the Russian Federation, legal regulation of law-making activity, legislative (representative) agencies of state authority of the Russian Federation, law-making practice.