

родного права за Ейкхерстом / пер. з англ. П. Маланчук. — Х. : Консул, 2000. — С. 47–48.

12. Карташкин В. А. Всеобщая декларация прав человека и развитие правозащитного механизма ООН // Юрист-международник. — 2008. — № 2. — С. 4–14.

13. Завальнюк В. В. Міжнародні стандарти прав людини в їх антропологічному вимірі [Електронний ресурс] / В. В. Завальнюк. — Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/ms/2009\\_5/ms-5-2009\\_Zavalnyuk\\_V\\_V\\_\(67-70\).pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ms/2009_5/ms-5-2009_Zavalnyuk_V_V_(67-70).pdf)

14. Колодій А. М. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні : підручник / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. — К. : Правова єдність, 2008. — 352 с.

15. Шугуров М. В. Международно-пра-

вовая политика в области прав человека: проблема доктринального обоснования // Правовая политика и правовая жизнь. — 2005. — № 3. — С. 6–12.

16. Рабінович П. М. Права людини і громадянина : навч. посіб. / П. М. Рабінович. — К. : Атіка, 2004. — 464 с.

17. Международное право : учебник / отв. ред.: Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов. — 2-е изд., доп. и перераб. — М. : Международ. отношения, 1998. — 617 с.

18. Буткевич В. Генеза доктрини міжнародної правосуб'єктності індивіда // Право України. — 2010. — № 2. — С. 44.

19. Кожеуров Я. С. Проблема международной правосуб'єктности индивида : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Я. С. Кожеуров. — М., 2001. — С. 13.

УДК 340.113 (073)

**Д. Манько,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права  
Международного гуманитарного университета

## ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО И ПРАВООТНОШЕНИЯ ПО ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Актуальность выбранной темы исследования обусловлена совокупностью теоретических и практических факторов, определяющих особое место и значение законодательства в правовой системе общества. Эффективное правовое регулирование общественных отношений не может быть обеспечено в условиях отсутствия стройной, непротиворечивой системы норм, выраженных в официальных источниках, поэтому теоретико-правовые проблемы, связанные с осуществлением законодательской деятельности, неизменно попадают в поле зрения ученых.

Современная общетеоретическая юриспруденция находится на таком этапе своего развития, который требует критического переосмысления ряда ее категорий, выхода на новый уровень ис-

следований для того, чтобы соединить достижения теоретических и прикладных направлений юридического знания. В этой связи особое значение приобретает исследование технологий законодательской процедуры, а также возникающих в связи с ее осуществлением правоотношений.

Вопросы, связанные с сущностью, содержанием, порядком осуществления правотворческой деятельности, особенностями ее связи с правоотношениями, в разное время разрабатывались в трудах по теории государства и права, конституционному и административному праву целого ряда ученых — С. С. Алексеева, И. Л. Бачило, В. М. Горшенева, Б. Д. Дрейшева, Т. В. Кашаниной, Д. А. Керимова, Ю. Н. Оборотова, В. С. Нерсесянца, А. С. Пиголкина,

Ю. Д. Рудкина, О. Ф. Скакун, Ю. Г. Тихомирова, В. В. Трофимова, Р. О. Халфиной, и других авторов.

Несмотря на значительное количество научных работ по вопросам права и законодательства, следует отметить, что это не снижает актуальности темы исследования, наоборот, комплексный научный анализ особенностей законодательной процедуры, ее соотношения с правотворчеством и правоотношениями позволяет всесторонне исследовать форму и содержание технологий создания законов. Поэтому предложенная статья органично дополняет указанные работы, а их наличие не уменьшает актуальности исследования.

Основной целью статьи является установление порядка соотношения между законодательской процедурой и правоотношением, а также анализ правоотношений, возникающих в связи с осуществлением технологий законодательства.

Достижение целей статьи предопределяет необходимость общетеоретического анализа соотношения таких категорий, как правообразование, правотворчество, законодательство, правоотношение.

Правотворчество представляет собой финальную стадию правообразования, на которой происходит формализация сложившихся или санкционируемых отношений и потребностей.

Формирование права — это сложный, многоаспектный социальный процесс, обусловленный взаимодействием объективных условий и субъективных факторов, определяющих и обеспечивающих образование новых норм права.

По мнению Ю. А. Ведерникова, правотворчество представляется государственной деятельностью по созданию правовых предписаний. Ученый указывает, что «этот процесс состоит из нескольких этапов. На первом этапе этого процесса происходит формирование определенных общественных отношений, которые в результате многократного повторения приобретают нормативный характер. На втором этапе (правозакрепление) происходит государствен-

ное санкционирование общественной и государственной (в историческом аспекте прежде судебной) практики, ее развернутое законодательное закрепление. Путем правозакрепления складываются основы правового регулирования общественных отношений. На третьем этапе государство с целью конкретизации и детализации основ правового регулирования самостоятельно создает широкий круг правовых предписаний. Именно этот этап и называется правотворчеством. Итак, правообразование не сводится к правотворчеству, которое является лишь последним этапом этого процесса» [1, 120].

В свою очередь О. Ф. Скакун определяет правотворчество как правовую форму деятельности государства с участием гражданского общества (в предусмотренных законом случаях) по установлению (санкционированию), изменению, отмене юридических норм. Правотворчество выражается в формировании, систематизации, принятии и обнародовании нормативно-правовых актов.

Законодательство является исключительной монополией представительных высших органов государства (в Украине — Верховной Рады) либо народа (гражданского общества) в предусмотренных законом случаях. Законодательство — важная составная часть правотворчества, заканчивающаяся принятием законов. Результат правотворчества — все нормативно-правовые акты: законы, указы, распоряжения, решения и др. Они появляются на свет вследствие сложной деятельности высших государственных органов, органов местного самоуправления, местной государственной администрации, коммерческих и некоммерческих организаций, трудовых коллективов» [2, 319].

Хотя автор и декларирует их нетождественность: «правотворчество нельзя сводить к законодательству», здесь напрашивается вывод, что право состоит из законов и подзаконных актов. И в этом контексте законодательство отличается от правотворчества (включающего создание не только законов, но и подзаконных актов).

Безусловно, правотворчество, по объему своего логического содержания, значительно шире законотворчества. Последнее, для континентальной правовой семьи, является стержневой составляющей правотворчества, однако не единственной. Более того, в отдельных правовых семьях закон вообще не является основным источником права. Соответственно, если мы принимаем нетождественность права и закона, необходимость закона быть основанным на праве, то мы должны признавать в качестве права всю совокупность письменных правовых актов, а не только нормативно-правовых (законов и подзаконных актов).

Ю. Н. Оборотов определяет, что «право — это исторически сложившаяся, морально обоснованная и религиозно выверенная, легализованная ценностная нормативная система, рассчитанная на всеобщее признание (легитимацию) и соответствующее поведение людей, организаций, социальных общностей, в которой используются процедуры, формализованные решения и государственное принуждение для предупреждения и разрешения конфликтов, сохранения социальной целостности» [3, 54].

В свою очередь С. С. Алексеев указывает, что «в догме права выделяются три составляющих: а) атомистические компоненты права — правовые нормы, правоотношения, индивидуальные акты и др. категории; б) внешние формы права — источники права, содержащие правовые нормы и принципы; реальные факты, отображающие действие права, — акты реализации права, применения права, толкования права и т. д. [4, 114].

Однако содержательные характеристики права не должны быть отражены исключительно догмой права и могут быть представлены под другими углами зрения. Так, в содержании права выделяются такие важнейшие компоненты:

1) модели поведения индивидуальных и коллективных субъектов (правовые принципы, правовые дефиниции и т.п.);

2) нормативные и ненормативные средства правового регулирования (правовые нормы, правоприменительные акты и т.д.);

3) иерархизированные ценности и ценностные ориентиры (ценности права и правовые ценности);

4) конвенциональные (договорные) средства (правовые договоры) [5, 51].

В этой связи необходимо обозначить, что субъектами правотворчества выступают — все субъекты права, а не только уполномоченные на такую деятельность государственные органы. Сущность правотворчества — это выражение в письменном правовом акте возможного, должного, желаемого предписания, имеющего юридическое значение.

Соответственно правотворчество, представляется как выражение сложившегося предписания в форме письменного правового акта.

В этой связи безапелляционно можно утверждать, что правотворчество представляет собой определенный юридический алгоритм — последовательность действий, ожидаемым результатом которых является принятие письменного правового акта. Однако, является ли такой алгоритм правоотношением? Анализ природы права показывает, что не во всех случаях.

Так при рассмотрении конвенциональных средств и такой формы права, как нормативно-правовой договор, мы можем однозначно идентифицировать здесь наличие правоотношения. Здесь есть субъекты, объект, взаимные права и обязанности. Наряду с этим, при исследовании законотворчества, установить все неотъемлемые составляющие структуры и содержания правоотношения не представляется возможным.

Законодательная процедура является совокупностью действий, результатом которой является создание письменного нормативно-правового акта. Но в этой процедуре отсутствует необходимый состав субъектов правоотношения (уполномоченное и обязанное лицо), нет взаимно-корреспондируемых прав и обязанностей, а с учетом исторического подхода, мы можем определить, что «первый закон» принимался и в отсутствие закона, на основе которого возникают правоотношения.

Более ярко разница проявляет себя при анализе религиозной правовой семьи, основывающейся на приоритете Богоустановленной нормы, которой должна подчиняться вся общественная жизнь. Здесь основным источником права являются религиозные нормы. Соответственно, если следовать «позитивистской логике», основным субъектом правовых отношений здесь есть Бог, но кто сможет доказать его существование, а соответственно определить в качестве субъекта правовых отношений (правотворческих, в данном случае)?

По своей сути, правоотношения, являющиеся разновидностью общественных отношений, имеют динамичный характер, так как возникают и развиваются на основе правовых норм. Правовые нормы, в свою очередь, устанавливаются и обеспечиваются особыми субъектами в зависимости от различного рода условий: политических, экономических, социальных и других, которые стремительно меняются и находятся в постоянной динамике. Именно поэтому правоотношения могут и должны меняться так же, как и другие общественные явления. Они живут социальной и правовой жизнью: возникают, изменяются, прекращаются.

Как указывает А. Ф. Крыжановский, «правоотношения — это общественные отношения, которые урегулированные правовыми нормами, а их участники связаны субъективными правами и юридическими обязанностями. Правовые отношения возникают на пересечении общественных отношений и права, обретают правовой характер, однако не утрачивают при этом своего первичного фактического содержания — экономического, политического, имущественного, семейного и т.д. При этом именно социальное происхождение и природа правовых отношений питают и усиливают упорядочивание тех отношений, которые охватываются сферой правового регулирования. С другой стороны, правовые отношения представляют собой способ воплощения предписания правовых норм в жизнь. Они объединяют индивидуальные, групповые, социальные

и правовые аспекты сосуществования людей в различных сферах в обособленную сферу правового бытия» [6, 52].

Итак, установив особенности соотношения правообразования и право творчества, определив особую роль и значение в континентальной правовой семье законотворчества, проанализировав сущность и правовую природу правоотношения, следует раскрыть сущность законодательной процедуры и связанных с её осуществлением правоотношений.

Основные положения законотворческой процедуры сформулированы в разделе IV Закона Украины «О регламенте Верховной Рады Украины» от 10.02.2010 г. [7, 52], где указывается перечень необходимых действий (от законодательной инициативы до опубликования закона), при соблюдении которых и при обязательном условии «положительного» (в соответствии с действующим законодательством) голосования народных депутатов, Верховная Рада Украины принимает закон. Фактически, в рамках указанной процедуры прописано, что и кому необходимо сделать, для того, чтобы закон был создан.

Если взять за аналогию общество с ограниченной ответственностью, в котором уставной капитал распределен между тремя участниками (физическими лицами, гражданами Украины), один из числа которых на общем собрании был избран (назначен) в качестве директора этого предприятия. Причем у такого директора широкие полномочия и «завидная» должность, однако может ли он действовать против воли учредителей? Нет, этой воле он подчиняется и осуществляет свои полномочия в интересах компании. Так и с парламентом. Народ, из числа своих представителей, избрал самых достойных, установив им «особые» (законотворческие) полномочия, не говоря уже об «особом» статусе и неприкосновенности.

Причем очень важно подчеркнуть, что именно представителей. Учитывая постулаты гражданского права, необходимо признать, что представитель, выполняя возложенные на него дове-

рителем полномочия, не имеет права действовать в своих личных интересах, лишь в интересах доверителя, за что, собственно, он и получает оговоренную плату.

В этой связи не следует смешивать отношения: «депутат — народ», «депутат — создание закона». Если в первом случае правоотношения, то во втором — исполнение обязанностей (фактически — реализация компетенции), возникших не как противопоставление установленным правам, но как их воплощение в жизнь.

Причем, наряду с указанными, совершенно особой формой законотворчества является референдум (всенародное волеизъявление), протекание которого регламентируется отдельным законом и предусмотрено Конституцией Украины. Здесь народ «самостоятельно» осуществляет имеющуюся у него власть. Однако и в этом случае констатировать наличие правоотношения не представляется возможным.

Возвращаясь к анализу деятельности Верховной Рады, следует отметить, что подготовка и оформление законопроекта, его регистрация и предварительное рассмотрение, принятие к рассмотрению и открытие дела проекта закона, а наряду с этим отношения, связанные с доработкой, рассмотрением, альтернативным решением и т.д., будучи правоотношениями, в отдельности и самостоятельно, не являются законотворческими правоотношениями. В результате каждого отдельного такого правоотношения закон, как особый письменный правовой акт, не создается. Является ли такая «множественность связанных между собой правоотношений» (причем, как материальных, так и процессуальных) особой формой правоотношения — нет, так как нарушается конструктивная природа правоотношения.

Возможно, не стоит слишком усложнять объективные явления и искать правоотношения, где их нет. А есть четко установленный алгоритм юридически значимых действий, основанных на материальном критерии. Есть процедура осуществления компетенции. Есть упол-

номоченный орган государства (причем с закрепленным в Конституции правом (и, по сути, обязанностью) принимать законы, есть принцип разделения властей, согласно которому законодательная ветвь власти создает законы (единственным органом законодательной власти в Украине является Верховная Рада). А соответственно, особая процедура формализации правообразования. Просто конкретный орган осуществляет возложенные на него обязанности.

С учетом того, что высшим носителем власти является народ, а соответственно, он и только он (разве что через уполномоченных им же органов и представителей) для себя же закрепляет определенные правила и предписания, формализуя их в виде законов, то становится очевидным, что законотворческая процедура — это по сути соответствующая (легитимная) духу народа последовательность выполнения предусмотренных действий уполномоченного органа, легализирующая определенные ценности, либо их охрану, либо распределение, либо упорядочивание (в том числе изменение или отмену действующих норм).

В этой связи необходимо разделять правотворчество и законотворчество, а соответственно законотворческую процедуру и правоотношения связанные с законотворчеством.

Однако совершенно иная позиция является традиционной для российской юриспруденции.

Так Б. В. Дрейшев указывал, что, «выделение правотворческих отношений в самостоятельную группу не лишено оснований. Объясняется это тем, что данные правоотношения служат не только средством реализации правовых установлений, но и средством создания (изменения, отмены, соединения воедино) самих норм права, выражающих государственную волю» [8, 29].

В свою очередь Д. А. Керимов, исследуя источники права, обосновывал, что «правотворческие отношения, как и иные правовые отношения, представляют собой необходимые социальные связи между конкретными субъекта-



ми. Однако в отличие от всех других социальных связей, они имеют более сложный характер, поскольку в процессе своего осуществления одновременно регулируются материальными и процессуальными нормами» [9, 88].

Систематизируя и совершенствуя указанные наработки, Ю. Д. Рудкин, проводя исследование природы воплощаемых в жизнь норм права, приходит к заключению, что при законотворчестве реализуются как материальные, так и процессуальные нормы права. Автор указывает, «что с помощью материальных правотворческих отношений обеспечиваются правотворческие действия, связанные с составлением проекта нормативного акта, его совершенствованием и подготовкой к утверждению в качестве общеобязательного правила поведения. С помощью же процессуальных правотворческих отношений обеспечивается практическое осуществление материальных правотворческих отношений (последовательность, порядок их реализации и т.п.) в целях формирования эффективно действующего государственного волеизъявления органа в форме нормативного акта. Из сказанного с неизбежностью вытекает то обстоятельство, что процессуальные правоотношения всегда являются производными от материальных, имеют по отношению к последним служебный, вспомогательный характер. Для процессуальных правотворческих отношений характерным, на наш взгляд, является и то, что по времени своего существования, они «короче» материальных, которые возникают раньше и завершаются позже.

Так, принятие правотворческим органом решения об издании нормативного акта и разработке его проекта (материальное правоотношение) вызывает к жизни целый комплекс процессуальных правоотношений, следующих одно за другим. Это отношения по составлению проекта, его согласованию, предварительному обсуждению, в которых принимает участие более широкий круг субъектов, нежели в материальных правоотношениях. В связи с этим заслу-

живает одобрения мнение о том, что процессуальные правоотношения носят дискретный характер, чем отличаются от стабильных материальных отношений [10, 68].

Все указанные работы относятся к советскому периоду, в котором «описывалось» доминирование государства в качестве субъекта, который не только знает, но и понимает, что «нужно» обществу. Однако современный уровень развития общественных отношений, приоритетность прав и свобод человека и гражданина, инструментальная ценность государства, как одного из средств достижения состояния комфортного сосуществования индивидов, заставляют по-иному оценить и осмыслить роль избранного народом органа законодательной власти.

И в этой связи, в определенном смысле, «переходным» видится сформулированное В. В. Трофимовым определение правообразующих (правотворческих) правоотношений в качестве «определенной совокупности специфических по содержанию и характеру правовых отношений, связанных с разработкой, принятием и изданием правотворческими органами правовых актов различной формы, а также участием граждан и организаций в данном процессе посредством выражения волеизъявления относительно характера и содержания принимаемых правовых норм».

Повторяя выводы Б. В. Дрейшева, В. В. Трофимов указывает, что «главное назначение (функция) указанных отношений состоит в том, что они выступают средством создания (изменения, отмены) норм права. Этим определяется их особое место среди остальных правовых отношений, которые непосредственно связаны с реализацией уже созданных правовых норм» [11, 25].

В определении В. В. Трофимова, так же есть дискуссионные моменты, прежде всего, отождествление понятий: «правообразование» и «правотворчество». Это явно не тождественные явления, где первое шире второго.

Не менее важным вопросом является идентификация правовых актов.

В. В. Трофимов, указал: «правовых актов различной формы». Однако подобное утверждение не применимо к законотворчеству, результатом которого является принятие закона — определенного правового акта.

Законотворческих правоотношений нет, есть лишь правоотношения связанные с осуществлением законотворческой процедуры. Где законотворческая процедура представляет собой юридически значимый алгоритм, порядок принятия, внесения изменения или отмены закона. В свою очередь, правоотношения, связанные с осуществлением законотворческой процедуры, — это материальные и процессуальные правоотношения, наличие которых является необходимым условием осуществления процедуры создания и вступления в силу законов.

**Ключевые слова:** право; правообразование; правотворчество; законотворчество; правоотношения, возникающие в связи с осуществлением законотворчества.

*В статье анализируется соотношение понятий правообразование, правотворчество, законотворчество, устанавливается природа правоотношений возникающих в связи с осуществлением законотворческой процедуры.*

*У статті досліджуються особливості співвідношення правоутворення та законотворчості. Обґрунтовується неможливість використання терміна «законодавчі (правотворчі) правовідносини» щодо правових відносин, які супроводжують здійснення законодавчої процедури.*

*The article is devoted to research the relationship between the concepts of law-creation and legislation, establish*

*the nature of relations arising in connection with the legislative procedure.*

### Література

1. Ведерніков Ю. А. Теорія держави і права : навч. посіб. / Ю. А. Ведерніков, В. С. Грекул. — 4-те вид., допов. і переробл. — К. : Центр навч. л-ри, 2005. — 224 с.
2. Скакун О. Ф. Теорія государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. — Х. : Консум : Ун-т внутр. дел, 2000. — 704 с.
3. Оборотов Ю. М. Праворозуміння як аксіологічне начало (постулат права) // Право України. — 2010. — № 4. — С. 49–55.
4. Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия: опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. — М. : Статут, 1999. — 712 с.
5. Общетеоретическая юриспруденция : учебник / под ред. Ю. Н. Оборотова. — О. : Феникс, 2011. — 436 с.
6. Крижанівський А. Ф. Феноменологія правопорядку: поняття, виміри, типологія / А. Ф. Крижанівський. — О. : Фенікс, 2006. — 196 с.
7. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.
8. Дрейшев Б. В. Правотворчество в советском государственном управлении / Б. В. Дрейшев. — М. : Юрид. лит., 1977. — 160 с.
9. Керимов Д. А. Понятие источника советского социалистического права // Ученые записки Ленинградского юридического института. — 1951. — Вып. 5. — С. 88–89.
10. Рудкин Ю. Д. Правотворческие производства: природа, структура, разновидности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ю. Д. Рудкин — Х., 1983. — 168 с.
11. Трофимов В. В. Правообразование в современном обществе: теоретико-методологический аспект : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / В. В. Трофимов. — СПб., 2011. — 50 с.