

Румянцев Михаил Борисович

кандидат юридических наук, доцент кафедры общегуманитарных дисциплин и теории и истории государства и права, Институт деловой карьеры, Москва. ORCID: 0000-0002-7730-7102, SPIN-код: 4306-0299, AuthorID672846

Электронный адрес: mikrumjancev@rambler.ru

Mikhail B. Rummyantsev

Ph.D. of Legal Sciences, Associate Professor at the Department of general humanities and theory and history of state and law, Institute of Business Career, Moscow. ORCID: 0000-0002-7730-7102, SPIN-code: 4306-0299, AuthorID672846

E-mail address: mikrumjancev@rambler.ru

СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ ПРАВотВОРЧЕСТВА

Аннотация. В работе впервые в юридической литературе проанализирована и дана структура правотворчества с позиций его функций. Выделено четыре функции правотворчества: 1) аналитическая; 2) регулятивная; 3) нормотворческая; 4) контролирующая. Отсутствие реализации хотя бы одной из них приводит к невозможности осуществления полноценного создания нормы права. К сожалению, в работах современных авторов, как правило, выделяется и анализируется какая-либо одна из функций. Это приводит к неполноте исследования правотворчества как юридического научного явления. Описана структура правотворчества. К структуре правотворчества дополнительно присоединяются возможные семь элементов, описанные в работе. Именно термин «правотворчество» надлежит использовать для описания всего процесса появления нормы права на свет и её последующих изменений. Правообразование не обладает всей полнотой функций, присущих правотворчеству. Это понятие не может характеризовать весь процесс создания и изменения норм права. Подменять же один термин другим некорректно. Таким образом, правотворчество представляет собой многомерное юридическое явление, обладающее полнотой структуры и функций.

Ключевые слова: правотворчество, правотворческая деятельность, норма права, правообразование, юридическая категория.

Для цитирования: Румянцев М.Б. Структура и функции правотворчества // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество. 2026. № 2. С. 132–147. DOI: 10.18137/RNU.V9276.26.02.P.0132

STRUCTURE AND FUNCTIONS OF LAWMAKING

Abstract. For the first time in legal literature, the work analyzes and presents the structure of lawmaking from the standpoint of its functions. Four functions of lawmaking are distinguished: 1) analytical; 2) regulatory; 3) rule-making; 4) control. The lack of implementation of at least one of them leads to the impossibility of fully implementing the creation of a legal norm. Unfortunately, as a rule, the modern papers draw and analyze only one of law-making functions. This leads to incomplete research into lawmaking as a legal scientific phenomenon. The structure of lawmaking is described. The law-making structure can additionally append seven possible elements provided in the paper. It is the term “law-making” which should be used to describe the whole processes of creation and further changing of the legal norm. The term “law-forming” does not have all range of functions inherent to the “law-making” as it is not capable to cover all stages of legal norm creation. Both terms cannot be interchanged. Therefore, the law-making is multi-side legal phenomenon having its couple of structure and functions.

Keywords: law-making, lawmaking activity, legal norm, investigation, law-forming, legal category.

For citation: Rummyantsev M.B. (2026) Structure and functions of lawmaking. *Vestnik of Russian New University. Series: Man and Society.* No. 2. Pp. 132–147. DOI: 10.18137/RNU.V9276.26.02.P.0132 (In Russian).

Актуальность темы

В современный период в юридической науке сложилась противоречивая ситуация: имеется очевидная потребность в издании закона (или Кодекса) о правотворческой деятельности в РФ, но в то же время учёные не пришли к единому мнению, что собой представляет правотворчество. Высказанные в юридической литературе многочисленные определения понятия правотворчества противоречивы, иногда основываются на предположениях авторов, а не на реальном его функциональном предназначении, что препятствует закреплению данного понятия в законе. Как правило, ученые признают, что правотворчество является комплексным, многоуровневым, длящимся во времени многоэтапным правовым явлением, но фактически каждый автор вкладывает свой смысл в это понятие. Устранить противоречивость суждений учёных по данному вопросу можно только на основе оценки правотворчества по тем критериям, которые имеют объективный характер и определяют его с учётом присущих ему функциональных, структурных и правовых значений в рамках позитивного права. Только после чёткого понимания правотворчества как сложного юридического явления, включающего в себя все присущие ему компоненты, можно будет издать закон, регламентирующий деятельность соответствующих субъектов по выработке новых, изменению, дополнению и отмене действующих норм права, а также формированию эффективной правовой системы страны. Закрепление в юридической науке общепризнанного понятия правотворчества позволит дать его определение и в законе.

О терминологической определённости

Выбор термина для обозначения такого сложного правового явления, как деятель-

ность уполномоченных законом субъектов по выработке не только конкретных норм права для регулирования общественных отношений, но и создания эффективной нормативной базы, закрепляющей установленный в РФ конституционный порядок, представляет собой трудную задачу.

Это связано с тем, что избранный термин не всегда в своём этимологическом значении в полной мере отражает фактический смысл обозначаемого правового явления. В силу объективных причин иногда общепризнанный термин может охватывать более широкий круг правовых явлений, чем тот, который содержит в себе его этимологический смысл. Это, например, относится к конституционному праву, которое, по справедливому мнению Н.Е. Садохиной, будучи отраслью материального права, содержит в себе такие подотрасли права, как «законодательный процесс, избирательный процесс, процессуальные нормы, регулирующие конституционное судопроизводство» [1, с. 26]. Из этого следует, что при выборе термина для обозначения отрасли права необходимо учитывать весь объём регулируемых общественных отношений, как основных, так и сопутствующих им, поскольку без этого невозможно сформировать эффективную правовую базу данной сферы общественных отношений.

Термин «правотворчество» современные ученые не всегда применяют для обозначения правовой категории, которая фактически связана с рождением и действием норм права, регулирующих функционирование общественных отношений. Различные авторы научных публикаций по вопросам правотворчества в соответствии с их подходами к пониманию сущности выработки правотворческих решений употребляют такие термины, как «право-

образование» [2], «нормография» [3], «нормотворчество» [4; 5], которые действительно в определённой степени отражают правотворческий процесс, но не могут, по нашему мнению, в полной мере выразить сущность исследуемого правового явления, которое большинство ученых и практиков, издающих нормы права, называют правотворчеством [6].

Если говорить о выборе термина, то наиболее удачным является именно «правотворчество», поскольку он, как будет показано далее, отражает несколько важнейших качественных показателей, присущих правотворческой деятельности, которых лишены все иные предлагаемые в науке термины.

Это, *во-первых*, более широкий охват тех процессов деятельности субъектов правотворчества, которые в действительности протекают при выработке нормы права. Только термин «правотворчество» позволяет представить весь период функционирования нормы права от её рождения и до отмены. Важно, что в диапазоне данного термина сохраняется также и место для постижения объективной причины зарождения потребности общественных отношений в норме права, а также осуществления контроля ее эффективности и совершенствования.

Вторым важнейшим показателем термина «правотворчество» является то, что в нём подчёркивается творческий характер деятельности субъектов по выработке нормы права. Учитывая, что издание норм права в основном урегулировано законом только на этапе придания им юридической силы, а выработка самих текстов предоставлена на усмотрение их создателей, творческий, научно обоснованный подход формулирования проектов будущих норм права приобретает основополагающее значение.

Третьим показателем, закрепляющим термин «правотворчество» в качестве единственно возможного варианта использования в юридической науке, является то, что из него вытекает однозначное понимание: правотворческая деятельность осуществляется строго в рамках формирования позитивного права. Стихийные процессы, связанные с регулированием общественных отношений другими социальными нормами (не нормами права), не могут признаваться правотворчеством, хотя они иногда и предопределяют правотворческие решения. Субъект правотворчества в каждом конкретном случае при формулировании текста нормы права учитывает стихийно сложившийся порядок регулирования общественных отношений и если считает нужным их дальнейшее функционирование, может закрепить его нормами права.

Важным аспектом измерения термина «правотворчество» является уяснение его масштаба, той фактической роли, которую он выполняет как юридическая категория в ходе регулирования общественных отношений. Анализ высказанных в юридической литературе точек зрения различных ученых показывает, что в основном содержание правотворчества как правовой категории уясняется исходя из самого термина, а не функций, которые оно выполняет [7; 8]. В таком случае не учитываются реально протекающие разнообразные формы правотворческой деятельности, которые имеют место в правовой действительности (например, в ходе реализации норм права: судебное правотворчество либо правотворчество, осуществляемое по результатам правового мониторинга, проведение кодификации и т. д.).

Кроме того, термин «правотворчество» должен включать в себя широкий подход в понимании правотворческой

деятельности, которая связана не только непосредственно с выработкой норм права, но и с формированием правовой системы в целом, а также охватывать процессы, сопутствующие ему (например, виды правотворчества, юридический состав правотворческого решения, качество правотворчества, планирование и прогнозирование правотворчества, принципы правотворчества и др.)

Таким образом, именно термин «правотворчество» должен использоваться в юридической науке как наиболее полно представляющий процесс выработки норм права для регулирования новых общественных отношений, изменения, дополнения и отмены действующих норм в соответствии с изменившимися общественными отношениями под воздействием объективно протекающих социально-политических, экономических и других факторов, а также включающий в себя иные формы правотворческой деятельности (на этапах правоприменения, правового мониторинга и систематизации нормативной базы). Иные термины, предлагаемые в юридической науке вместо термина «правотворчество» (правообразование, нормография, нормотворчество), не подходят для этой цели, так как по своим качественным характеристикам являются более узкими понятиями. В первую очередь все они не устанавливают четких границ, в пределах которых могут функционировать. Например, все они начинают функционировать с момента стихийного упорядочения общественных отношений, что полностью исключается, если употреблять термин «правотворчество», который увязывает процесс создания норм права с сознательной деятельностью только в пределах формирования норм позитивного права. Следует отметить и то, что в законодательстве употребляется только термин «правотвор-

чество», например, в законодательстве г. Москвы.

Структура правотворчества и её связь с функциями правотворчества

В юридической науке практически общепризнанной является точка зрения, что правотворчество – это сложная, комплексная правовая категория. Однако каждый автор представляет свое видение данного понятия, поскольку он исходит из своего подхода в понимании правотворчества. Так, С.В. Синюков рассматривает правотворчество как «комплексный социальный институт правовой культуры, включающий механизмы научно-философского, социально-психологического, формально-юридического, правоприменительного воспроизводства права» [9, с. 7]. Здесь автор комплексный характер правотворчества понимает как механизм воспроизводства права, имеющий сложную социально-психологическую, юридическую и правоприменительную структуру, что, в общем, не вызывает возражений. Однако остаётся непонятным, как указанные структурные элементы определяют правотворчество, поскольку каждый из них имеет свое функциональное предназначение. Данное определение правотворчества является простой констатацией факта, что это сложное, многогранное юридическое понятие. Автор не раскрывает содержания его составных элементов.

Н.Е. Садохина указывает, что «правотворчество – сложный процесс, состоящий из ряда сменяющих друг друга в определенной последовательности этапов (стадий). Стадии характеризуются относительной самостоятельностью и организационной обособленностью, входящих в него действий (микропроцедур), являясь при этом макропроцедурами» [1, с. 27].

В этом определении правотворчество понимается более конкретно – как процесс сменяющих друг друга этапов, каждый из которых обладает определённой самостоятельностью и организационной обособленностью, что соответствует действительности и тоже не вызывает возражения. В нём правильно подчёркивается, что правотворчество, имеющее сложную структурную организацию, проявляется не как одноразовое законченное действие, а протекает во времени и постепенно наполняется необходимыми качественными показателями, которые на каждом его этапе формируют конкретное правотворческое решение.

Данный процесс начинается с момента осознания необходимости перевода общественных отношений на нормативный порядок действия. Это обуславливает обязательное поэтапное осуществление правотворческой деятельности по определению следующих показателей: 1) выбор порядка функционирования общественных отношений в нормативном режиме; 2) выработка проекта нормы права, которая необходима в данном случае; 3) придание проекту нормы права юридической силы; 4) корректировка нормы права в процессе её применения; 5) контроль (мониторинг) её эффективности с учетом требований изменяющихся общественных отношений; 6) упорядочение правовой системы путем проведения систематизации нормативной базы государства.

Однако недостатком данного определения правотворчества является то, что оно указывает на один структурный элемент и оставляет без внимания другие не менее важные, которые обуславливают особенности его функционирования.

В.М. Шамаров, ссылаясь на С.С. Алексеева [10], пишет: «В теории права рядом ученых правотворчество рассматривается

как комплексное понятие, которое состоит из подготовительного этапа, представляющего собой выявление общественной потребности принятия того или иного нормативно-правового акта и именуемого правообразованием, а также этапа организационной и процедурной деятельности субъекта права по принятию, изменению и отмене правового акта, получившего название правотворчество» [11].

Автор этого определения правотворчества также рассматривает его как комплексное понятие, которое включает в себя два этапа: 1) подготовительный (в процессе него выявляется потребность общественных отношений в принятии определённого нормативно-правового акта), именуемый правообразованием; 2) организационный и процедурный, в рамках которого субъекты права осуществляют деятельность по принятию, изменению и отмене правовых актов, и называемый правотворчеством. Из такой трактовки вытекает, что правотворчество складывается из правообразования и правотворчества. Да и правообразование, которое понимается как «выявление общественной потребности принятия того или иного нормативно-правового акта», в общепринятом значении не может соответствовать тому смыслу, которым наделяет его автор.

М.А. Матвеева [12], обобщая мнения ученых, также признаёт комплексный характер правотворчества, которое включает в себя четыре этапа: 1) обнаружение юридического мотива о необходимости упорядочения государством определённой сферы общественных отношений; 2) формирование согласованной воли различных общественных институтов и гражданского общества с целью последующего возведения ее в ранг нормативного предписания, имеющего обязательный характер; 3) придание этой согласованной воле юридиче-

ской формы в виде официальных источников права; 4) публичное обнародование (опубликование) правового правотворческого решения для всеобщего ознакомления. К вышеперечисленным четырем этапам она добавляет «ещё один, начальный этап – этап становления и вызревания правообразующих факторов, без которых формирование права в широком смысле не может быть полностью осмыслено в рамках теории правотворчества» [12, с. 86].

Здесь правотворчество тоже рассматривается как согласованный комплекс поэтапного формирования норм права, что вытекает из реально существующей деятельности субъектов правотворчества. Что касается начального этапа – этапа становления и вызревания правообразующих факторов, то с этим предложением автора согласиться нельзя. Правотворчество – целенаправленная деятельность, которая осуществляется в рамках формирования позитивного права. Поэтому всё, что протекает за его пределами (всевозможные стихийные, спонтанные процессы), рассматриваться как этап, созданный субъектом правотворчества, объективно невозможно.

Значительное число учёных-правоведов понимают правотворчество как сложную юридическую категорию и учитывают два и более присущих ему качества. Так, А.В. Малько пишет: «Правотворчество – это деятельность прежде всего государственных органов по принятию, изменению и отмене юридических норм» [13, с. 144]. А.П. Рассказов указывает: «Правотворчество – деятельность субъектов, наделённых нормотворческой компетенцией по созданию, изменению или отмене юридических норм» [14, с. 501]. М.Н. Марченко: «Правотворчество представляет собой одну из важнейших сторон деятельности государства, имеющую своей непосред-

ственной целью формирование правовых норм, их изменение, отмену и дополнение» [15, с. 335].

К числу учёных, рассматривающих структуру правотворчества аналогичным образом, можно отнести М.Ю. Спирина [16], В.Ю. Войтовича [17], Н.А. Влащенко [18], А.С. Шабурова [19] и др. Здесь акцентируется внимание на видах правотворческой деятельности. Другие структурные элементы не учитываются, что значительно упрощает юридическую природу правотворчества, не позволяет представить всю его многогранность и масштабность.

М.Ю. Осипов, рассматривая правотворчество как сложное, комплексное правовое явление, пишет: «Анализ правотворчества как системы позволяет прийти к выводу, что элементами правотворчества являются субъекты, в том числе субъекты правотворческой инициативы, объект и предмет правотворчества, цель правотворчества, принципы правотворчества, основания правотворчества, способы и методы правотворчества, правотворческий механизм» [20, с. 30–31]. В структуру правотворчества данный автор включил не только юридический состав правотворческого решения, но и механизм правотворчества, методы и способы правотворчества, что затрудняет определение правотворчества как юридической категории, призванной формировать нормы права и всю правовую систему государства.

Все эти научные подходы в понимании такого комплексного, сложного, многогранного юридического явления, как правотворчество, не имеют единого критерия, который бы служил основой для уяснения его сущности. Не вызывает сомнения, что структурными элементами правотворчества следует называть только те, которые обуславливают его функцио-

нирование как правовой категории на всех уровнях правотворческой деятельности.

Функции правотворчества

Исходя из вышеизложенного, комплексный характер правотворчества обуславливается тем, что обеспечивает основные функции, без которых невозможно формирование норм права и всей правовой системы: аналитическую, регулятивную, нормотворческую и контролируемую.

Аналитическая функция состоит в том, что правотворчество (в отличие от всех остальных юридических дисциплин) невозможно осуществлять без познания потребностей общественных отношений в переводе на нормативный порядок действия. Пренебрежение этой функцией ведет к выработке норм права «на глазок», методом проб и ошибок. В результате этого страдает и вся правовая система, которая носит целостный научно обоснованный характер.

Специфический характер данной функции состоит в том, что она не имеет нормативной регламентации. Это побуждает одних авторов исключить ее из правотворческого процесса и на этом основании определять правотворчество заключительной фазой правообразования [21], а других – требовать перевода её на упорядоченный порядок функционирования [22, с. 28].

Однако аналитическую функцию правотворчества невозможно (да и не требуется) формализовать в рамках нормативно-правовых предписаний. Именно за счет аналитической функции правотворчество приобретает такие качества, как обоснованность, полнота, чёткость, доступность,

непротиворечивость, однозначность понимания нормативных предписаний. Аналитическую функцию правотворчества осуществляют не только уполномоченные законом субъекты права, но и различные научные и учебные заведения, практические работники государственных, общественных и коммерческих организаций. То есть к аналитической работе привлекаются научные и практические специалисты, которые имеют необходимые знания и опыт в соответствующей сфере социально-правовых отношений. Так, в ст. 7 ч. 3 Закона г. Москвы «О правовых актах города Москвы» от 08.07.2009 г. № 25 сказано: «Органы государственной власти вправе на договорной основе ... привлекать к разработке проектов нормативных правовых актов организации, в том числе научные, отдельных ученых и специалистов»¹.

Регулятивная функция правотворчества является основным элементом его структуры. Наличие потребности общественных отношений в переводе их функционирования на нормативный порядок обуславливают необходимость осуществлять субъектами правотворчества правовое регулирование этих отношений. К.Н. Черногор и М.В. Золоило пишут по этому поводу следующее: «Широкое понимание правотворчества включает в себя также процесс познания и оценки правовых потребностей общества и государства и создание в соответствии с выявленными потребностями новых нормативных правовых актов, изменение и отмену действующих» [23, с. 23]. Целью правотворчества является не формальное создание норм права (что само по себе не имеет смысла), а регулирование общественных отношений, нуждающихся

¹ Закон города Москвы от 8 июля 2009 года № 25 «О правовых актах города Москвы» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/3711954?ysclid=mo8jycu22c630777651> (дата обращения: 17.01.2026).

ся в переводе их на нормативный режим функционирования. Такая точка зрения сформировалась ещё в советской правовой науке. Ученые того периода считали, что «правотворчество – это деятельность государства (его органов) по выявлению потребностей в нормативном правовом регулировании общественных отношений и создании в соответствии с этим новых правовых норм, замене и отмене действующих» [24, с. 29]. М.Ю. Осипов указывает о наличии прямой связи между правотворчеством и правовым регулированием, «поскольку последнее осуществляется на основе норм права, являющихся результатом правотворчества; в свою очередь, правотворчество является объектом правового регулирования и, в свою очередь, предполагает наличие правотворчества. Тем самым обнаруживается существование цикла правотворчество – правовое регулирование, который является динамическим и развивающимся во времени» [20, с. 38].

Следует учитывать, что нормы права регулируют не одиночное общественное отношение, а неопределенное множество однопорядковых отношений. Они регулируют эти группы отношений до тех пор, пока не будут отменены или изменены. Определить длительность функционирования и, следовательно, регулирования соответствующих общественных отношений той или иной нормы права практически невозможно, если речь идет о нормах неопределенного длительного времени действия, которые составляют основной массив норм права [25]. Это значит, что в структуре правотворчества правовое регулирование общественных отношений имеет целевую направленность и в каждом конкретном случае направлено на урегулирование только тех, которые по результатам проведенного аналитического познания их потребностей нуждаются в этом.

Таким образом, научное определение правотворчества должно основываться прежде всего на его цели, поскольку «основная функция правотворчества – это регулирование общественных отношений, профилактика отрицательного поведения, поощрение положительного» [6, с. 112]. Регулятивная функция правотворчества обуславливает необходимость возникновения и реализации других его функций (аналитической, нормотворческой и контролирующей). Поэтому утверждение, что «правообразование – это двигатель правотворчества, без него право было бы статичной, застывшей, не обновляющейся системой» [26, с. 275] не соответствует реальной действительности. Правообразование в полной мере зависит от потребностей общественных отношений в нормативном закреплении, и право как средство достижения этой цели видоизменяется и развивается под воздействием регулятивной функции правотворчества. Именно этим обстоятельством обуславливается степень статичности и динамичности права. Правообразование – это следствие, а не причина постоянного развития права. Не будет потребности в правовом регулировании – отпадет необходимость и в правообразовании.

Нормотворческая функция правотворчества – это создание норм права для регулирования новых общественных отношений, изменение, дополнение и отмена действующих норм права с учётом изменяющихся потребностей общественных отношений под воздействием объективных факторов общественного развития, а также непрерывное совершенствование действующих норм права (и всей правовой системы) в целях повышения эффективности их регулятивных свойств.

В юридической литературе именно этой функции правотворчества посвящено

наибольшее количество публикаций. При этом, как правило, авторы данных публикаций рассматривает процесс формирования норм права в отрыве даже от нормообразующей функции правотворчества (как, впрочем, и от других его функций), увязывая его с процессом правообразования. Например, И.Е. Ситникова пишет: «Понятие “правотворчество” состоит из двух взаимосвязанных слов “право” и “творчество”, т. е. данное понятие означает в широком смысле “творение” или создание права» [27, с. 8]. Аналогичную позицию занимают и многие другие ученые: О.А. Фомичёва и Д.В. Пахомова [28], А.С. Борисов и П.А. Меркулов [29] и др. Однако есть ученые, которые конкретизируют процесс формирования норм права и указывают, что он включает в себя правообразование, заключительной фазой которого является правотворчество [21].

Такой подход в понимании правотворчества создает представление о том, что правообразование – единственный двигатель развития права, который и определяет весь правотворческий процесс. Так, некоторые авторы [30] в понимании правотворчества исходят только из одной его функции – нормообразующей, игнорируя главную из них, регулятивную. Отмена нормы права может существенно изменить правовое регулирование общественных отношений, что и является целью субъекта права.

Некорректной является точка зрения, что правотворчество – это структурная часть правообразования, его заключительная фаза, которая регламентирована соответствующими процедурами. Авторы такого подхода не только игнорируют фактические масштабы деятельности

уполномоченных субъектов права по формированию норм права (нормативных правовых актов) для эффективного регулирования общественных отношений, которая начинается с момента возникновения потребности в стабилизации действия этих отношений путём перевода на функционирование в правовом режиме, продолжается в ходе применения норм права и заканчивается в связи с отменой малоэффективных или отживших правовых норм, но одновременно отвергают и регулятивную функцию правотворчества. Кроме того, рассматривая правотворчество как процесс придания норме права юридической силы, невозможно представить его одновременно в качестве нормообразующего регулятора общественных отношений, которыми он фактически и является, как это предусматривают многочисленные нормативные правовые акты на федеральном и региональном уровне. Например, в Законе г. Москвы «О правовых актах г. Москвы» от 08.07.2009 № 25 в ст. 1 ч. 5 сказано: «Правотворчество – деятельность по планированию правотворчества, разработке, принятию (изданию), подписанию, опубликованию и мониторингу правовых актов»¹. То есть правотворчество понимается как деятельность уполномоченных законом субъектов не только в масштабах правообразования, но и на весь период действия социальных норм права (планирование, подписание, опубликование и их мониторинг).

В юридической литературе ряд авторов рассматривают правотворчество не в структуре правообразования, а как самостоятельную форму создания норм права [9]. В частности, М.А. Матвеева пишет:

¹ Закон города Москвы от 8 июля 2009 года № 25 «О правовых актах города Москвы» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/3711954?ysclid=mo8jycu22c630777651> (дата обращения: 17.01.2026).

«Если следовать буквальному толкованию термина «правотворчество», то отражаемая им деятельность направлена на сотворение общеобязательных правил поведения (содержания права), организованных в правовые нормы со всеми его структурными элементами – гипотезой, диспозицией и санкцией (внутренняя форма права) и выраженных вовне в законах, судебных прецедентах, договорах нормативного содержания и т. д., то есть – на создание права как целостного общественного явления. Поэтому неправомерно интерпретировать эту категорию как процедуру издания нормативных правовых актов» [9, с. 168].

Таким образом, нормотворческая функция правотворчества не является самостоятельным правообразующим процессом, обособленным от других его функций, как это иногда рассматривается в юридической науке. Образование норм права обуславливается возникающей потребностью общественных отношений в урегулировании их действия правовыми средствами. При этом масштабы правотворческой деятельности не ограничиваются только непосредственно фазой образования нормы права для регулирования новых общественных отношений, но распространяются и на период применения действующих норм права с целью их изменения, дополнения или отмены в случае, если их регулятивные свойства потеряли свою эффективность.

Контролирующая функция правотворчества состоит в выявлении новых сформировавшихся или потенциально возможных формирующихся общественных отношений высокой проблемности для урегулирования их нормами права, а также для установления действующих норм права, эффективность правового регулирования которых не соответствует установленным государством требованиям, с целью их изменения, дополнения либо

отмены. Указанная функции правотворчества направлена на поддержание высокой эффективности правового регулирования, а также обеспечения стабильности установленных правоотношений и всего правопорядка в стране. Как справедливо заметил Ю.А. Тихомиров на круглом столе в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации 26 января 2015 г., «процесс правового регулирования является длящимся и воспроизводимым» [31, с. 146], что обуславливает необходимость установления непрерывного качественного контроля как в отношении создаваемых норм права, так и действующих на постоянной основе.

Государство установило разнообразный контроль как в отношении качества издаваемых субъектами правотворчества норм права (нормативных правовых актов), так и в отношении действующих норм права. В первом случае качество издаваемых норм права обеспечивается за счёт проведения многочисленных экспертиз их проектов, а также в процессе придания им юридической силы в определенных процедурах, установленных законом (Регламентами ГД или законодательных органов субъектов РФ, законами регионального уровня «О правовых актах соответствующего субъекта Федерации», а также Постановлением Правительства «Основные требования к концепции и разработке проектов федеральных законов», утверждённых Правительством РФ 02.08.2001. № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства РФ» от 30.04.2009 г.; Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ; приказами Министерства Юстиции РФ от 29.10.2003 г.

№ 278 «Об утверждении рекомендаций по проведению юридической экспертизы правовых актов субъектов РФ» и др.)¹.

Экспертиза проектов правовых актов как форма контроля качества издаваемых актов представляет собой аналитическое исследование, проводимое лицами, обладающими специальными познаниями, в целях оценки качества проектов правовых актов и определения возможных последствий их издания и реализации. Например, в Законе г. Москвы «О правовых актах г. Москвы» в редакции от 29.04.2019 г. предусматривается возможность проведения правовой, лингвистической, антикоррупционной, экологической, криминологической и других видов экспертиз.

Федеральные нормативные правовые акты также предусматривают разнообразные формы контроля действующих норм права с целью выявления их эффективности по регулированию общественных отношений. Субъектами такого контроля являются правоохранительные органы РФ в соответствии с их полномочиями, различные министерства и ведом-

ства в пределах предоставленной им государством компетенции, ГД и субъекты РФ, а также общественные организации, осуществляющие контроль правореализации по собственной инициативе с целью внесения предложений по их совершенствованию в соответствующий государственный орган. Деятельность указанных контролирующих субъектов также регламентирована большим количеством нормативных правовых актов как на федеральном, так и региональном уровне. Вот некоторые из них: Указ Президента РФ от 20.05.2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (в ред. от 09.10.2023 г.)²; Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 г. № 83 «О проведении фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ»³, «Методика мониторинга правоприменения законодательства о противодействии коррупции»; Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга

¹ Постановление Правительства РФ от 30.04.2009 № 389 (ред. от 05.04.2024) «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» // Нормативно-правовые акты <https://bazanpa.ru/pravitelstvo-rf-postanovlenie-n389-ot30042009-h1312196/?ysclid=mo8ohrlm1x920638396> (дата обращения: 17.01.2026); Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/29641?ysclid=mo8oqhka2c480504455> (дата обращения: 17.01.2026); Приказ Минюста РФ от 29.10.2003 г. № 278 «Об утверждении рекомендаций по проведению юридической экспертизы правовых актов субъектов РФ» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-miniusta-rf-ot-29102003-n-278/?ysclid=lo9uwz0y4q90632879> (дата обращения: 17.01.2026).

² Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/33194?ysclid=mo8rgufftg35822024> (дата обращения: 17.01.2026).

³ Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 г. № 83 «О проведении фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ» // Правительство России. URL: <http://government.ru/docs/all/94722/> (дата обращения: 17.01.2026).

правоприменения в Российской Федерации»¹.

Большое значение в реализации контролирующей функции правотворчества имеет правовой мониторинг, который понимается как систематический анализ и оценка реализации правовых актов, а также оценка состояния отдельных сфер правового регулирования с целью повышения его эффективности путем совершенствования права, совершенствования самого процесса правотворчества, выявления не востребуемых или неприменяемых на практике правовых предписаний, изучения мнения органов государственной власти, граждан, юридических лиц, общественных организаций по вопросам актуальности, реализации и применения правовых актов. Например, в Законе г. Москвы «О правовых актах г. Москвы» указывается, что правовой мониторинг осуществляется путём: 1) проведения экспертиз правовых актов; 2) аналитического обобщения данных правоприменительной и судебной практики о действии правовых актов; 3) проведения опросов общественного мнения по поводу содержания и действия правовых актов; 4) аналитического обобщения обращений граждан и их объединений в органы государственной власти по вопросам, затрагивающим действие правовых актов; 5) обмена между органами государственной власти информацией о действии правовых актов; 6) анализа и ведения учёта судебных актов по делам об оспаривании правовых актов.

По результатам правового мониторинга органы государственной власти готовят отчёт о состоянии законодательства субъекта федерации, а также предложения

о необходимости издания новых правовых актов, внесения изменений в правовые акты или признания их утратившими силу. Результаты правового мониторинга учитываются при планировании правотворчества и разработке проектов новых правовых актов.

Контролирующая функция правотворчества носит постоянный характер и осуществляется в целях улучшения правового регулирования, поддержания стабильности и эффективности установленных правоотношений, обеспечения конституционного правопорядка в стране.

Выводы

Таким образом, комплексный характер правотворчества имеет объективный характер и предопределяется тем, что выработка правотворческих решений осуществляется с одновременным учётом всех его основных функций (аналитической, регулятивной, нормотворческой и контролирующей). Игнорирование любой из них делает либо невозможным правотворческую деятельность, либо приводит к резкому снижению её качества, что обусловит в будущем многократные изменения и дополнения правовых актов, принятых таким путём.

Структура правотворчества как целостного единообразно понимаемого юридического понятия определяют также и дополнительные качественные показатели, которые дают представления о его масштабах, порядке формирования норм права, их юридической силе, отраслевой принадлежности и т. д. К числу таких дополнительных показателей относят-

¹ Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // Правительство России. URL: <http://government.ru/docs/all/78594/> (дата обращения: 17.01.2026).

ся: 1) многоуровневый характер правотворчества (федеральное, региональное, ведомственное, местное, локальное, судебное); 2) поэтапное осуществление правотворчества в рамках позитивного права (установление потребности в нормативном регулировании общественных отношений; выработка проекта нормы права; юридизация нормы права; конкретизация норм права в ходе их реализации; осуществление правового мониторинга; систематизация правовых норм); 3) создание норм права различной юридической силы, которые имеют строгую согласованность между собой в соответствии с установленной законом их иерархией;

4) отраслевая принадлежность правотворчества – осуществляется по принципам и правилам данной отрасли права; 5) наличие различных методов регуляции общественных отношений; 6) наличие различных видов правотворчества (законотворчество, подзаконное, муниципальное, локальное, судебное правотворчество) и т. д.

Таким образом, правотворчество – сложное, многомерное юридическое понятие, которое осуществляется не только в рамках юридической деятельности, но и в сфере социологических исследований, без которых невозможно выработать ни одно правотворческое решение.

Литература

1. Садыхина Н.Е. Правотворческий процесс как разновидность юридического процесса // Право: история и современность. 2020. № 1 (10). С. 23–32. DOI: 10.17277/pravo.2020.01.pp.023-032. EDN AZUSNY.
2. Афанасьев В.С. Правообразование и правотворчество // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2008. № 1. С. 4–14. EDN KVZGMF.
3. Нормография: теория и методология нормотворчества : научно-методическое пособие / Под ред. Ю.Г. Арзамасова. М. : Трикта : Акад. проект, 2007. 557 с. ISBN 978-5-8291-0786-4.
4. Лопатин В.Н. Конституционная законность и проблемы нормотворчества в России // Журнал российского права. 2004. № 5. С. 3–13.
5. Гук П.А. Судебная практика как форма судебного нормотворчества в правовой системе России: общетеоретический анализ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. М., 2012. 49 с. EDN ZOREBN.
6. Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника / Пер. с рум. И. Фодор. М. : Прогресс, 1974. 256 с.
7. Брызгалов А.И. Правотворчество в отечественной науке: становление доктрины и современные представления : монография. М. : АКПиППРО, 2009. 104 с. ISBN 978-5-8429-0629-1. EDN QRQASR.
8. Конин М.Н. Административное право России : учебник для студентов. М. : Проспект, 2006. 447 с. ISBN 5-482-00411-2.
9. Синюков С.В. Механизм правотворчества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Саратов, 2013. 26 с. EDN SVECUT.
10. Алексеев С.С. Теория права. 2-е изд. М. : Бек, 1995. 311 с. ISBN 5-85639-093-8.
11. Шамаров В.М. К вопросу о содержании понятия «правообразование», «правотворчество», «правосозидание» и классификация их принципов // Вестник Академии права и управления. 2016. № 4 (45). С. 35–39. EDN XHXYYX.

12. *Матвеева М.А.* Теория правотворчества: методологические и концептуальные аспекты : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Казань, 2018. 226 с. EDN MWCVLP.
13. *Малько А.В.* Теория государства и права : учебное пособие для студентов. 3-е изд. М. : РИОР : ИНФРА-М, 2014. 211 с. ISBN 978-5-369-01366-3.
14. *Рассказов Л.П.* Теория государства и права: углубленный курс : Учебник. М. : РИОР : ИНФРА-М, 2015. 559 с. ISBN 978-5-369-01369-4.
15. Теория государства и права : Учебник / Под ред. М.Н. Марченко. Ч. 2 Теория права. М. : Зерцало-М, 2011. 336 с.
16. *Спириин М.Ю.* Общая теория права и государства. Самара : Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева, 2016. 80 с. ISBN 978-5-86465-730-0. EDN HCOIGK.
17. *Войтович В.Ю.* Теоретические подходы к пониманию правотворчества // Актуальные проблемы истории, политики и права : сборник статей VI Всероссийской научно-практической конференции, Пенза, 23–24 октября 2018 г. Пенза : Пензенский государственный аграрный университет, 2018. С. 98–103. EDN YQVKHZ.
18. *Власенко Н.А.* Теория государства и права : учебник. 2-е изд. М. : Проспект, 2011. 413 с. ISBN 978-5-392-02407-0.
19. *Шабуров А.С.* Муниципальное правотворчество в системе правового регулирования // Механизм правового регулирования: история и современность : V Алексеевские чтения / Отв. ред. В.Д. Перевалов. Ч. 2. Екатеринбург : Уральский государственный юридический университет, 2019. С. 88–98. EDN VPHART.
20. *Осипов М.Ю.* Понятие и соотношение правового регулирования и правотворчества. М. : Современный гуманитарный ун-т, 2010. 221 с. ISBN 978-5-8323-0729-9. EDN RXJSPR.
21. *Ширяев Ю.Е.* Современное понятие и сущность правотворчества и законодательства // Человеческий капитал. 2012. № 3 (39). С. 84–86. EDN SNNFIR.
22. *Дерхо Д.С.* К вопросу о необходимости нормативной регламентации предварительного конституционного правотворчества // Апробация. 2015. № 8 (33). С. 27–30. EDN UIWBLR.
23. *Залоило М.В., Черногор Н.Н.* Актуальные проблемы правотворчества. М. : Контракт, 2018. 144 с. ISBN 978-5-6040212-5-5. EDN ХТТКСТ.
24. Научные основы советского правотворчества / Отв. ред. Р.О. Халфина. М. : Наука, 1981. 317 с.
25. *Пьянов Н.А.* Теоретические проблемы государственного регулирования общественных отношений : монография. Иркутск : Изд-во ИГУ, 2012. 249 с. ISBN 978-5-9624-0578-0.
26. *Радько Т.Н.* Актуальные проблемы права : учебник для магистров. М. : Формула права, 2012. 395 с. ISBN 978-5-8467-0083-3. EDN QSXQXP.
27. *Ситникова И.Е.* Политический плюрализм и правотворчество в современном российском государстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Казань, 2010. 31 с.
28. *Фомичева О.А., Пахомова Д.В.* К вопросу о содержании понятия и видовой классификации современного правотворчества // Достижения вузовской науки. 2014. № 10. С. 253–262. EDN SEMTRT.
29. *Борисов А.С., Меркулов П.А.* Некоторые проблемы современного правотворчества в России // Социум и власть. 2015. № 3 (53). С. 65–70. EDN UBFNFP.

30. Миннирес И.В., Парфенова Т.А. Правотворчество: понятийный ряд (теоретико-правовые и конституционно-правовые аспекты) // Академический юридический журнал. 2020. № 2 (80). С. 13–21. EDN MFLLRI.
31. Павлушкин А.В., Павловский А.С. Современное правотворчество: новые возможности для общества и государства // Журнал российского права. 2015. № 3 (219). С. 146–154. EDN TNVMTZ.

References

1. Sadokhina N. E. (2020) Lawmaking Process as a Type of Legal Process. *Law: History and Modernity*. No. 1 (10). Pp. 23–32. DOI: 10.17277/pravo.2020.01.pp.023-032 (In Russian).
2. Afanasyev V.S. (2008) Law formation and law-making. *Legal Science and Law Enforcement Practice*. No. 1. Pp. 4–14. (In Russian).
3. Arzamasov Yu.G. (Ed) (2007) *Normografiya: teoriya i metodologiya normotvorchestva* [Normography: Theory and Methodology of Law-making]. Moscow : Triksa : Akad. Proekt Publ. 557 p. ISBN 978-5-8291-0786-4. (In Russian).
4. Lopatin V.N. (2004) Constitutional Legality and Problems of Norm-Making in Russia. *Journal of Russian Law*. No. 5. Pp. 3–13. (In Russian).
5. Guk P.A. (2012) *Judicial Practice as a Form of Judicial Norm-Making in the Legal System of Russia: General Theoretical Analysis* : Dr. Sci. Diss. Abstract (Law) : 12.00.01. Moscow. 49 p. (In Russian).
6. Naschitz A.M. (1969) *Teorie si tehnica in procesul de creare a dreptului*. Ed. Acad. RSR. 343 p. (Russain edition: transl. by I. Fodor, Moscow : Progress Publ., 1974. 256 p.).
7. Bryzgalov A.I. (2009) *Pravotvorchestvo v otechestvennoi nauke: stanovlenie doktriny i sovremennye predstavleniya* [Lawmaking in Russian Science: The Formation of the Doctrine and Modern Concepts] : Monograph. Moscow : AKPiPPRO. 104 p. ISBN 978-5-8429-0629-1. (In Russian).
8. Konin M.N. (2006) *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative Law of Russia]. Moscow : Prospekt Publ. 447 p. ISBN 5-482-00411-2. (In Russian).
9. Sinyukov S.V. (2013) *Mekhanizm pravotvorchestva* [The Mechanism of Lawmaking] : Ph.D. Diss. Abstract (Law): 12.00.01. Saratov. 26 p. (In Russian).
10. Alekseev S.S. (1995) *Teoriya prava* [Theory of Law]. 2nd edition. Moscow : Bek Publ. 311 p. ISBN 5-85639-093-8. (In Russian).
11. Shamarov V.M. (2016) Revisiting the concepts content «law-formation», «lawmaking», «law-creation» and their rules classification. *Bulletin of the Academy of Law and Management*. No. 4 (45). Pp. 35–39. (In Russian).
12. Matveeva M.A. (2017) *Teoriya pravotvorchestva: metodologicheskie i kontseptualnye aspekty* [Theory of Lawmaking: Methodological and Conceptual Aspects] : Ph.D. Diss. (Law): 12.00.01. Kazan. 226 p. (In Russian).
13. Malko A.V. (2014) *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law] : Textbook for students. 3rd edition. Moscow : RIOR : INFRA-M Publ. 211 p. ISBN 978-5-369-01366-3. (In Russian).
14. Rasskazov L.P. (2015) *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law] : Textbook. Moscow : RIOR : INFRA-M Publ. 559 p. ISBN 978-5-369-01369-4. (In Russian).
15. Marchenko M.N. (Ed) (2011) *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law] : Textbook. Part 2. Theory of Law. Moscow : Zertsalo Publ. 336 p. (In Russian).

16. Spirin M. Yu. (2016) *Obshchaya teoriya prava i gosudarstva* [General Theory of Law and State] : Textbook. Samara : Samara National Research University. 80 p. ISBN 978-5-86465-730-0. (In Russian).
17. Voitovich V.Yu. (2018) Theoretical approaches to understanding law-making. In: Fedoseeva L.Yu. (Ed) *Aktual'nye problemy istorii, politiki i prava* [Actual problems of history, politics and law] : Proceedings of the VI All-Russian Scientific and Practical Conference. Penza, October 23–24, 2018. Penza : Penza State University. Pp. 98–103. (In Russian).
18. Vlasenko N.A. (2011) *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law] : Textbook. Moscow : Prospekt Publ. 413 c. ISBN 978-5-392-02407-0. (In Russian).
19. Shaburov A.S. (2019) Municipal law-making in the system of legal regulation. In: Perevalov V.D. (Ed) *Mekhanizm pravovogo regulirovaniya: istoriya i sovremennost'* [Mechanism of legal regulation: History and modernity] : Proceedings of the V Alekseev Readings. Part 2. Ekaterinburg : Ural State Law University. Pp. 88–98(In Russian).
20. Osipov M.Yu. (2010) *Ponyatie i sootnoshenie pravovogo regulirovaniya i pravotvorchestva* [The concept and correlation of legal regulation and lawmaking]. Moscow : Modern University for the Humanities. 221 p. ISBN 978-5-8323-0729-9. (In Russian).
21. Shiryaev Yu.E. (2012) The modern concept and essence of lawmaking and legislation. *Human capital*. No. 3 (39). Pp. 84–86. (In Russian).
22. Derkho D.S. (2015) On the need for normative regulation of preliminary constitutional lawmaking. *Aprobatsiya* [Approbation]. No. 8 (33). Pp. 27–30. (In Russian).
23. Zaloilo M.V., Chernogor N.V. (2018) *Actual problems of law-making* : Textbook. Moscow : Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. 144 p. ISBN 978-5-6040212-5-5. (In Russian).
24. Khalфина R.O. (Ed) (1981) *Nauchnye osnovy sovetskogo pravotvorchestva* [Scientific Foundations of Soviet Law-making]. Moscow : Nauka Publ. 317 p. (In Russian).
25. P'yanov N.A. (2012) *Teoreticheskie problemy gosudarstvennogo regulirovaniya obshchestvennykh otnoshenii* [Theoretical problems of state regulation of public relations] : Monograph. Irkutsk : Irkutsk State University. 249 p. ISBN 978-5-9624-0578-0. (In Russian).
26. Radko T.N. (2012) *Aktual'nye problemy prava* [Actual Problems of Law] : Textbook. Moscow : Formula prava Publ. 395 p. ISBN 978-5-8467-0083-3. (In Russian).
27. Sitnikova I.E. (2010) *Political Pluralism and Lawmaking in the Modern Russian State* : Ph.D. Diss. Abstract (Law): 12.00.01. Kazan. 31 p.(In Russian).
28. Fomicheva O.A., Pakhomova D.V. (2014) On the content of the concept and species classification of modern lawmaking. *Dostizheniya vuzovskoi nauki* [Achievements of University Science]. No. 10. Pp. 253–262. (In Russian).
29. Borisov A.S., Merkulov P.A. (2015) Some problems of modern lawmaking in Russia. *Society and Power*. No. 3 (53). Pp. 65–70. (In Russian).
30. Minnikes I.V., Parfenova T.A. (2020) Lawmaking: Conceptual series (Theoretical and constitutional legal aspects). *Academic Law Journal*. No. 2 (80). Pp. 13–21. (In Russian).
31. Pavlushkin A.V., Pavlovsky A.S. (2015) Modern Lawmaking: New Opportunities for Society and the State. *Journal of Russian Law*. No. 3. Pp. 146–154. (In Russian).

Поступила в редакцию: 17.03.2026

Поступила после рецензирования: 03.04.2026

Принята к публикации: 15.04.2026

Received: 17.03.2026

Revised: 03.04.2026

Accepted: 15.04.2026