

УДК – 342
ББК – 67

МАТВЕЕВА Мария Андреевна,
старший преподаватель кафедры
«Транспортное право и административное право»
ФГБОУ ВО «Московский государственный
университет путей сообщения императора Николая II»
127994, г. Москва, ул. Образцова, д. 9, стр. 9

12.00.01 – теория государства и права;
история учений о праве и государстве

КОНЦЕПЦИЯ ПРАВотВОРЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ: ПРОБЛЕМА ТЕОРЕТИЧЕСКОГО ОБОСНОВАНИЯ

Аннотация. В статье проанализированы некоторые общетеоретические аспекты обоснования концепции правотворческой политики. Постановка проблемы создания концепции правотворческой политики обусловлена необходимостью системного управления обществом. Без единой, нормативно оформленной концепции невозможно социально-экономическое и политическое развитие России. Предлагаемая модель концепции подразумевает новые подходы к правотворческой деятельности и использованию передовых юридических технологий построения нормативного правового материала с учетом современных теоретических взглядов. Требуется создать устойчивую архитектуру российского законодательства, затрагивающую конституцию и акты международного уровня, имплементированные в национальную правовую систему. Каковы особенности, предъявляемые для такого рода концепции, и какие элементы в нее входят, автор последовательно разъясняет.

Ключевые слова: концепция правотворческой политики, правовая деятельность, правовая действительность, правотворчество, правовой мониторинг.

MATVEEVA Maria Andreevna,
Senior lecturer of the department «
Transport law and administrative law», FGBOU VO «Moscow State University of
Communications named emperor Nicholas II»
127994, Moscow, ul. Obraztsova, 9, p. 9

THE CONCEPT OF LAW-MAKING POLICY: THE PROBLEM OF THEORETICAL JUSTIFICATION

Abstract. The article analyzes some general theoretical aspects of the substantiation of the concept of law-making policy. The formulation of the problem of creating the concept of law-making policy is conditioned by the need for systematic management of the society. Without a single normatively formalized concept, Russia's further socioeconomic and political development is impossible. The proposed model of the concept implies new approaches in the implementation of law-making activity and the use of advanced legal technologies for constructing normative legal material, taking into account modern theoretical views. It is required to create a stable architectonics of Russian legislation affecting the constitution and acts of the international level, implemented in the national legal system. What are the features presented for this kind of concept, and what elements are included in it, the author consistently explains.

Keywords: concept of law-making policy, legal activity, legal reality, law-making, legal monitoring.

На современном этапе социально-экономического развития России формулирования предложений о подготовке и принятии новых законов недостаточно. Их и без того в последнее десятилетие принято много. Современные темпы правотворческой деятельности на федеральном и региональном уровнях продолжают оставаться интенсивными, о чем свидетельствуют приводимые ниже данные. В последнее время Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в течение года принимает более 300 законов, большая часть из которых являются поправками в действующее законодательство.

В 2015 г. в Государственную Думу поступило более 1570 законопроектов (по состоянию на 28 декабря). Это примерно на 200 законопроектов меньше, чем было в предыдущем году, но законодательная деятельность все еще остается на уровне 2013 г. Около 400 проектов стали законами.

В 2016 г. было подписано около 560 законов, что на данный момент больше, чем в 2017 г. В прошлом году было пять вето, все они также были наложены Советом Федерации.

Текущий спад законодательной активности можно считать закономерным. Закономерным будет также спад активности и в 2017 г. за счет снижения количества депутатских инициатив после выборов. Именно Государственная Дума шестого Созыва в свою последнюю сессию приняла больше всего законов за все время своей работы. В целом за весь созыв шестая Дума приняла законов больше, чем прошлые созывы.

В минувшую весеннюю сессию шестой созыв Госдумы принял 384 закона, что следует из данных статистики законодательного процесса, публикуемой на сайте Госдумы. Согласно официальной статистике, ни один созыв парламента ни в одну сессию не принимал столько законов. Последний рекорд был установлен шестым же созывом в весеннюю сессию 2014 г., когда было принято 295 законов. Максимум принятых за одну сессию законов во втором созыве равнялся 223 документам, в третьем – 158, в четвертом – 227, в пятом – 267.

По статистике, только шестой созыв в целом стал рекордным по числу и принятых законов, и внесенных законопроектов. В общей сложности в 2012–2016 гг. в парламент было внесено 6012 законопроектов (в пятом созыве – 4390, в четвертом – 4808, в третьем – 4323, во втором – 4032). Принял шестой созыв Госдумы 1817 законов (пятый – 1608, четвертый – 1087, третий – 781, второй – 1045).

За время деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с 1995 по 2017 гг. было принято и подписано Президентом РФ более 6100 федеральных законов (включая федеральные конституционные законы), в том числе в 2016 г. (весенняя сессия) – 383 закона, в 2015 г. – 478 законов, в 2014 г. – 505 законов, в 2013 г. – 448 законов, в 2012 г. – 334 закона, в 2011 г. – 431 закон, в 2010 г. – 450 законов, в 2009 г. – 394 закона, в 2008 г. – 330 законов, в 2007 г. – 337 законов, в 2006 г. – 273 закона, в 2005 г. – 205 законов, в 2004 г. – 225 законов, в 2003 г. – 170 законов, в 2002 г. – 174 закона, в 2001 г. – 193 закона, в 2000 г. – 131 закон, в 1999 г. – 199 законов, в 1998 г. – 174 закона, в 1997 г. – 132 закона, в 1996 г. – 148 законов, в 1995 г. – 230 законов [11]).

Система законодательства в последнее время требует качественного обновления, использования нетрадиционных способов регулирования, что обуславливает необходимость выработки нового подхода к подготовке общей основы правотворческой политики [6] на уровне доктринального акта. Речь идет об акте так называемого программно-целевого характера, имеющего стратегическое значение для общества и правовой системы. Подобный официальный документ в форме концепции необходим для качественной реализации основных направлений государственной политики в сфере правотворчества и выполнения Посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на 2017 г., а также долгосрочных приоритетов стратегического развития России, провозглашенных в разрабатываемой стратегии социально-экономического развития до 2035 г. [12]

Статистика правотворческой деятельности явно свидетельствует о фундамен-

тальном противоречии между темпами правотворчества и существом практики правореализации, которая не способна «освоить» такой большой объем нормативных правовых актов. Следовательно, следует обосновать такое обновление системы законодательства, когда в ее основе будут находиться программно-целевые официальные документы (послания, стратегии, концепции, планы, прогнозы, доктрины и т.д.) [5], что потребует концептуального подхода к правотворческой деятельности, чтобы не довольствоваться спонтанными настроениями законодателя, а опираться на теорию правотворческой деятельности, а не на ее фрагменты [3]. При этом законодатель в своей деятельности должен учитывать современные достижения юридической науки, где теория правотворчества как теоретическая база законотворческой деятельности выполняет свою необходимую роль.

Актуальной проблемой совершенствования правотворческой деятельности является более точное регулирование правотворческого процесса. К сожалению, деятельность основного «правотворца» – Федерального Собрания РФ (парламента), детально не регламентируется законодательными актами, а лишь регламентами палат, что снижает качество легальности принимаемых им решений. Отсутствие четких законодательных положений (в Конституции обозначены только общие полномочия, которые не учитывают детальный статус законодательного органа в отношении представительного органа страны) не способствует эффективному правовому регулированию. Более того, существует перекоп в пользу полномочий исполнительной и президентской власти в процессе правотворческой деятельности, что также необходимо скорректировать [9, с. 17–21].

По мнению Ю.Г. Арзамасова и Я.Е. Наконечного, многие положения, изложенные в регламентах обеих палат парламента России, должны быть законодательно закреплены в федеральных законах «О парламенте Российской Федерации» и «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» [1, с. 112].

Разделяя данное предложение, считаем необходимым, чтобы в акте «О парламенте в Российской Федерации» был закреплен правовой статус данного представительного федерального органа, отражающий его основную функцию как правотворческого органа государства. Примером данной новеллы могут служить акты «О парламентах», существующие в Великобритании, Швеции, Швейцарии, Дании, Финляндии и других европейских государствах.

Но главное – для обеспечения гармоничного правотворчества и управления общественными делами необходимо формировать планомерную, осмысленную политику правотворчества. В связи с этим предлагаемая концепция есть, по сути, первый шаг к достижению поставленных целей, способствующих нормализации данной деятельности всех субъектов права.

Правотворческая политика направлена на создание условий в сфере законопроектной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации и формирования четкой и непротиворечивой системы отраслевого законодательства, регулирующего основные сферы жизнедеятельности общества, способствующей разработке механизма взаимодействия гражданского общества и государства.

Все это обуславливает потребность в фундаментальных положениях, теоретических взглядах и практических мерах в области правового регулирования, что является одной из первоочередных задач современной юридической науки. Данная задача приобрела новое звучание в настоящий момент и, в частности, требует кардинального изменения технологии правовой деятельности в сфере формирования права, что отражено в объективных тенденциях общественного развития и научных достижениях, научной литературе.

Таким образом, одним из результатов концептуализации научного знания о стратегии и тактике правового регулирования в переходных условиях стала подготовка доктринального юридического документа, в концентрированной форме обобщающего данное знание и закладывающего принципиальную основу для его восприятия в

области политико-правовой практики. Таким документом стал проект концепции правотворческой политики в Российской Федерации, в котором системно изложены взгляды на модельную программу правового развития российского общества на ближайшую и отдаленную перспективу.

Настоящий проект Концепции может стать основой для разработки иных программных доктринальных правовых документов (стратегий, концепций, программ, доктрин, прогнозов, планов и т.д.) и, в частности, проекта единой концепции развития отраслевого законодательства, не только его отдельных отраслей (как это происходит сейчас), но и в целом всего отечественного законодательства.

Проект Концепции правотворческой политики представляет собой систему теоретических положений, отражающих взгляды на сущность, цели, задачи, принципы, приоритеты, направления, процедуры и пути формирования права и правотворческой деятельности в Российской Федерации на долгосрочную перспективу.

Под правотворческой политикой мы понимаем целенаправленную политико-правовую, систематическую, планомерную, научно обоснованную, процедурно регламентированную деятельность государства и гражданского общества в сфере правового регулирования общественных отношений, заключающуюся в инициировании, разработке, обсуждении, принятии и отмене нормативных правовых актов.

Правотворческая политика является первопричиной и организующим началом всей правовой деятельности общества, выступает одной из форм государственной политики посредством юридического управления и нормирования социального и политического курса страны. Стратегия правового развития невозможна без четко определенной технологии правотворческой деятельности как системы мер, способов и средств конструирования системно структурированного отечественного законодательства. Концепция правотворческой политики определяет замысел того, как и в какой последовательности должны быть разработаны и приняты основополагающие нормативные правовые и докт-

ринальные, программно-целевые акты страны.

Проведение обоснованной правотворческой политики на современном этапе является одним из определяющих условий демократизации общества, формирования нового типа правопонимания, возрождения в России институтов гражданского общества и правового государства, формирования подлинного парламентаризма в целях обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина в соответствии с Конституцией Российской Федерации и международными стандартами права.

Для понимания процессов правообразования и управления правотворческой деятельностью в масштабах всего общества необходима разработка и принятие федерального закона «О правотворчестве в Российской Федерации» с соблюдением всех требований, применимых к правотворческим процедурам. Принятие данного акта обусловлено серьезными объективными обстоятельствами усложнения правовой реальности и необходимостью контролировать столь важную социальную деятельность в рамках осуществления правовой политики [10]. По сути, речь идет о сложном и важном для общества социальном процессе, который необходимо регулировать всеми правовыми средствами, что вполне закономерно. По мере увеличения темпов социального развития происходит усиление правового влияния со стороны государства именно «концептуальным» правовым регулированием доктринальными правовыми актами, т. е. актами стратегического характера. В данном акте целесообразно отразить такие параметры, как субъектный состав правотворческой процедуры, право правотворческой инициативы, порядок осуществления правотворчества по стадиям, способы формирования норм права (источники права). Следует подчеркнуть, что разработка любого нормативного правового акта – это весьма затратный процесс для общества и государства, требующий огромных материально-технических и финансовых средств. Потому целесообразно определить примерный «тарифный план» правотворческой процедуры, чтобы заинтересованные

субъекты учитывали интересы и ресурсы бюджета страны и общества.

Теория правотворчества позволяет прогнозировать правотворческую деятельность, а следовательно, предложить доктринальное видение правовых тенденций, существующих в законодательстве. Ключевым критерием в настоящее время становится комплексность и системность правотворческой деятельности, учитывающей специфику и особенности регулируемых отношений. Этому критерию отвечают доктринальные акты стратегического значения. Хотя можно отметить, что доктринальные акты уже разрабатывались и принимались в нашей стране (пятилетние планы развития), однако они не носили необходимого прогностического и долгосрочного характера, в то время как стратегические задачи, в том числе, в свете глобализационных тенденций невозможно решить текущими краткосрочными правовыми формами.

Примером стратегического планирования является Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2035 г. [12] Она призвана не только иметь комплексный характер, но и соответствовать посланиям Президента РФ, основным направлениям деятельности Правительства РФ и другим правовым актам. Поэтому представляется, что целесообразно разработать доктринальный акт либо в форме федерального закона, либо в форме Указа Президента РФ «Концепция правотворческой политики в Российской Федерации», чтобы осуществить стратегическое регулирование общественной жизнью посредством правовых средств воздействия.

Традиционный для такого рода документов программно-целевой метод (характер) позволяет последовательно развивать правовую сферу общественных отношений и осуществлять стратегическое и системное правовое регулирование. Стратегическая цель – обеспечить поступательное развитие российского общества посредством совершенствования нормативного правового материала и гармонизации правовых актов, регулирующих общественные отношения, а также возможнос-

ти проводить кодификацию основных отраслей права; улучшать правотворческую деятельность государственных органов и иных субъектов. Параллельно необходимо осуществлять имплементацию норм международного права в отечественное законодательство.

Таким образом, данная концепция затрагивает в первую очередь ту часть законодательства, которая имеет программно-целевой характер, а затем и отраслевое законодательство, которое не лишено несовершенства и пробелов в правовом регулировании. Важнейшей предпосылкой стратегических целей общественного развития, по Концепции, является формирование согласованной системы российского законодательства и всех источников права, адекватных современным общественным отношениям, создание системы кодифицированных актов, регулирующих основной массив общественных отношений. Именно благодаря теории правотворчества, возможно объяснение целесообразности принятия такого доктринального акта.

Это развитие законодательства должно затронуть все области общественной жизнедеятельности: экономику, политику, социальную и духовную сферы, а следовательно, все отраслевое законодательство – конституционное, административное, налоговое и бюджетное (финансовое), гражданское, уголовное, трудовое, семейное, экологическое, миграционное, предпринимательское, банковское, право социального обеспечения и т. д.

Речь идет о создании необходимого нормативного правового материала для развития:

- экономических процессов и механизмов, обеспечивающих нормальное функционирование рыночного механизма и улучшение национального благосостояния;

- социального демографического роста и механизмов восполнения народонаселения, здравоохранения, пенсионной системы и других сфер;

- политических институтов и политической системы общества, направленных на обеспечение участия граждан, общественных организаций и всех субъектов в

правотворчестве, системы государственных органов и органов местного самоуправления;

– духовной сферы общества, науки, образования и культуры.

В этом концептуальном акте должны быть прописаны основные ключевые параметры деятельности государства на перспективу в отношении развития современного российского законодательства: основные отрасли законодательства в соответствии с всеобщим классификатором нормативных правовых актов, разработанным Минюстом России, основные направления его развития, задачи государства в развитии отраслей законодательства, правовом регулировании; ресурсы, необходимые для развития законодательства, средства правового регулирования, субъектов, ответственных за консолидацию правотворческих инициатив и т. д.

Концепция дает возможность установить более высокий стандарт законотворчества, позволяющий определить прогнозируемые тенденции и качество правотворческой деятельности всего общества, деятельности всех заинтересованных субъектов правотворчества, их законодательной инициативы в соответствии с современными потребностями социально-экономического развития государства, а также обеспечить оптимальное использование общественных сил и ресурсов в этом процессе.

Масштабность реализации Концепции предполагает развитие нормативных правовых актов на всех его уровнях: федеральном, субъектов федерации и местного самоуправления. Безусловно, охват затрагиваемых Концепцией сфер правового регулирования жизнедеятельности общества требует использования значительных ресурсов правотворческих возможностей всех государственных органов и даже всего общества, всех его общественных институтов, что неизбежно повлечет за собой изменение основных подходов к планированию законотворческой работы.

Внедрение Концепции неизбежно предполагает бурный рост законодательных новелл и придаст ускорение правовым процессам в обществе, в том числе право-

применительной практике, но они будут в большей степени носить комплексный и системный характер, нежели ранее. Государство до сих пор не имеет внятной правовой политики во многих отраслях права: идет ли речь о конституционной реформе, где сначала хотели создавать специализированные суды, а затем вдруг объединили все суды в одной системе; идет ли речь об административном праве, где постоянно происходит полная дезорганизация в отношении функций, полномочий и наличия тех или иных органов федеральной исполнительной власти; идет ли речь о миграционном праве, где, несмотря на создание специальной комиссии, до сих пор так и не был принят миграционный кодекс; идет ли речь об уголовно-правовой политике и уголовном праве, которое всем набило оскомину своей непоследовательностью в отношении целых групп составов преступлений, кочующих то в Кодекс об административных правонарушениях, то вновь в уголовное законодательство.

Отсутствие ясной правотворческой политики во многом обусловлено отсутствием четкого регулирования правотворческого процесса (процедуры), который, по сути, «стабилизирует» и «оформляет» те или иные тенденции в отраслевом законодательстве, не давая просочиться спонтанным правовым инициативам. Наоборот, принятие такого акта будет способствовать повышению планомерности и продуманности правотворческой деятельности, а в целом – целесообразности правовой политики в современных условиях. Безусловно, нельзя не учитывать того, что условия, при которых целесообразны те или иные изменения законодательства, тоже существенно меняются. Между тем принятие данного акта должно способствовать более слаженному функционированию механизма правового регулирования, где правотворчество и правообразование играют существенную роль в появлении и жизни права.

Будучи документом доктринального характера, Концепция затрагивает использование передовых научных достижений, применения широкого спектра правовых средств в правотворческой и законотвор-

ческой деятельности, поэтому целесообразно данную работу поручить нескольким научным государственным учреждениям – Институту государства и права при Правительстве РФ и Институту законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Прошедшая реформа органов федеральной исполнительной власти не дала значительных результатов оптимизации деятельности государства, что констатируют ведущие отечественные правоведы [7, с. 3–16]. Поэтому в контексте теории правотворчества нами предлагается разработать федеральный закон «О структуре органов государственной власти в Российской Федерации», детально раскрывающий положения ст. 10, 11, 80, 90, 128 Конституции Российской Федерации, а также в целях обеспечения планомерности, прогнозируемости и слаженности правотворческой деятельности по воплощению «Концепции развития российского законодательства».

Исходя из этого целесообразно законодателю, как основному субъекту правотворчества, предвосхищать формирование социальной реальности системным правовым регулированием, включающим в себя целые пласты нормативного материала. С учетом возрастающей коллизии и пробельности правового регулирования на федеральном уровне, что констатируется многими правоведом, требуется принятие доктринальных положений, которые обеспечат слаженность правового регулирования, а также стратегический характер правотворческой деятельности.

В настоящий момент качество правотворческой деятельности выявляется благодаря правовому мониторингу или, более точно, так называемому мониторингу правотворчества, который представляет собой разновидность правового мониторинга [8]. По сути, правовой мониторинг – это один из важнейших инструментов повышения эффективности и правотворческой деятельности, и правореализации в механизме правового регулирования общественных отношений. Об этом свидетельствует включение положений о необходимости правового мониторинга в законода-

тельные акты субъектов РФ. В частности, в ст. 30 Закона города Москвы «О правовых актах города Москвы» говорится о понятии, цели и способах осуществления правового мониторинга. А в части 2 ст. 31 этого Закона установлено, что полученные в результате правового мониторинга материалы публикуются в специальных изданиях Московской городской Думы, Мэра и Правительства Москвы и (или) размещаются на их официальных сайтах [2].

Сформулированные предложения позволяют сделать выводы о назревании нового этапа в развитии российского законодательства – его существенной модернизации, которая не просто ограничивается частными новеллами в отраслевое законодательство, а, напротив, направляет отечественное право в русло системных концептуальных изменений. Как отмечается в юридической литературе, именно программно-целевой метод развития законодательства может стать основным в современных условиях развития правотворчества [4, с. 34]. Центральным звеном здесь выступает установка на пересмотр базовых подходов к правовому регулированию, не только изменению общих целей законодательства, комбинированию методов правового регулирования, а к выработке общих стратегических целей при помощи системного доктринального правотворчества. Данные преобразования в законодательстве видоизменяют саму архитектуру отраслевого строительства права: оно должно состоять из крупных блоков, имеющих концептуальную направленность.

Признавая безусловную полезность многих практических предложений в текущее законодательство, тем не менее, можем отметить недостаточно проработанный в прогностическом и методологически выдержанном отношении характер отечественного права, что в целом вытекает из ослабевшего в последние годы интереса юридической науки к базовым вопросам теории государства и права. А это обусловлено, возможно, и недостатками современных теоретических исследований, иногда характеризующихся бессистемностью представлений о правоотношениях, правовых процессах, правовом регулирова-

нии, правовой культуре, правовом пространстве и, конечно, о самом правотворчестве, которое до сих пор не имеет завершенного фундаментального теоретического обоснования. Теория правотворчества – это «каркас» представлений о правовой деятельности и правовой активности общества и государства, которая в конечном итоге имеет свою «форму» и «содержание».

Не случайно в настоящий момент с учетом активного роста темпов правотворчества в России на всех уровнях власти вновь встали вопросы структуры права и законодательства, их отраслевой и иной дифференциации. К сожалению, в юридической науке заметно изучение отдельных проблем отраслевого законодательства, без учета целостного взгляда на проблему правотворчества и юридической практики. В основном же наука занимается комментированием текущего законодательства, забывая, что ее основная задача – выработка концептуальных положений, поиск фундаментальных закономерностей государственного и правового развития. Необходимо помнить о главных задачах юридической науки, которые способны обеспечить научный прогресс, и что иное, как не теория правотворчества, способно задать необходимый вектор ее эволюции. Речь должна идти, во-первых, об обогащении наших концепций о системе законодательства в контексте зарождения новых направлений, развития новых институтов отраслевого и комплексного регулирования и об усилении прогностической функции юридической науки в свете теории правотворчества. Предложенная Концепция развития российского законодательства на базе теории правотворчества очертила необходимые аспекты и задачи, актуальные для государственно-правового строительства. Но необходимо разработать научный инструментальный юридический прогнозирования и использовать его для определения динамики развития способов (методов правового регулирования) и форм (источники права) правового регулирования. Проведение глубоких теоретических исследований, научное прогнозирование путей дальнейшего формирования пределов и особенностей правового регу-

лирования, разработка обоснованных предложений о дальнейшем развитии всех областей законодательства и практики его применения должны находиться в центре внимания фундаментальной теоретической науки. Юридическая прогностика или правовая футурология есть элемент правовой политики и долгосрочного планирования и прогнозирования социально-экономического развития государства, что будет способствовать преодолению прагматического мышления юридической практики и формально-юридического догматизма в форме нормативистского правопонимания на идеологическом уровне. Это все непосредственно относится к теории правотворчества, которая интегрирует наши представления о правовой деятельности общества, а также о проблеме границ или пределах правового регулирования в свете теории правотворчества. В механизме правового регулирования нужно умело сочетать правовые и неправовые методы правового воздействия на правовое поведение участников социального общения. Особое внимание должно быть обращено на преодоление обычной фрагментарности и утилитарности регулирования по «отраслям» и на обеспечение их как дополняющего взаимодействия и целевой ориентированности на Концепции правотворческой политики. Такое взаимодействие и направленность необходимо подкрепить конкретными механизмами реализации в правовой системе общества. Кроме того, нельзя забывать об анализе преемственности в праве, которое должно быть обеспечено правотворчеством. Совершенствование правового регулирования не должно быть сфокусировано на регламентации только новых отношений. Необходимо стабилизировать существующие тенденции, которые имеют позитивный характер. Нередко требуется не создание новых институтов или механизмов, а обновление существующих с целью адаптации к новым условиям. Правотворчество нуждается в обновлении с новых позиций и в новых условиях. Важное место занимают исследования новых тенденций в развитии государственно-правовых институтов в условиях, когда государство переходит на ручной

режим управления. И, наконец, необходимо поставить человека в центр правовой деятельности, а следовательно, правотворческого процесса. Ведь именно личность, с ее правами и свободами, является «живым центром» правовой сферы. Она управляет своей правовой жизнью, а правотворчество – это и есть управление с помощью права в русле создания правового материала. От ее мыслей, интересов, потребностей и притязаний зависит эффективность не только правореализации, но и самого правообразования в форме правотворчества. Не случайно в приводимом выше Законе города Москвы, в ст. 3 о субъектах правотворчества, на первое место поставлены жители города Москвы, обладающие правом на участие в референдуме [2].

Список литературы:

- [1] Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Мониторинг правотворчества: теория и методология. М., 2009.
- [2] Ведомости Московской городской Думы. 2009. № 8. Ст. 214.
- [3] Жинкин С. А. Эффективность права: антропологическое и ценностное измерение: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Краснодар, 2009.
- [4] Концепция развития российского законодательства. М., 2013.
- [5] Концепции развития отраслевого законодательства / Под ред. академика Т.Я. Хабриевой, докт. юрид. наук., проф. Ю.А. Тихомирова. М., 2010, 2014.
- [6] Правовая политика и развитие российского законодательства в условиях модернизации: Сборник докладов / Под ред. докт. юрид. наук А.В. Малько, докт. юрид. наук В.М. Шафирова, докт. юрид. наук А.В. Усса. Красноярск: СФУ, 2012 // <http://law.sfu-kras.ru/data/method/e-library-kup/Sborniki/Politika%202012.pdf>.
- [7] Тихомиров Ю.А. О модернизации государства // Журнал рос. права. 2004. № 4.
- [8] Тихомиров Ю.А. Правовой мониторинг: Науч.-практ. пособие. М., 2009.
- [9] Федорченко А.А., Савченко В.В. 20-летие Конституции Российской Федерации: догматичность или же оправданный прагматизм? // Уч. тр. Российской академии адвокатуры и нотариата. 2013. № 4.
- [10] Человек и государство в правовой политике Нового и Новейшего времени / Под ред. О.Ю. Рыбакова. М., 2013.
- [11] <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/>; Сервер органов государственной власти – <http://www.gov.ru/>.
- [12] <http://www.eg-online.ru/article/295364/>.

Spisok literatury:

- [1] Arzamasov Yu.G., Nakonechny'j Ya.E. Monitoring pravotvorchestva: teoriya i metodologiya. M., 2009.
- [2] Vedomosti Moskovskoj gorodskoj Dumy'. 2009. № 8. St. 214.
- [3] Zhinkin S.A. E'ffektivnost' prava: antropologicheskoe i cennostnoe izmerenie: Avtoref. dis. ... dokt. jurid. nauk. Krasnodar, 2009.
- [4] Konceptiya razvitiya rossijskogo zakonodatel'stva. M., 2013.
- [5] Konceptii razvitiya otraslevogo zakonodatel'stva / Pod red. akademika T.Ya. Xabrievoj, dokt. jurid. nauk., prof. Yu.A. Tixomirova. M., 2010, 2014.
- [6] Pravovaya politika i razvitie rossijskogo zakonodatel'stva v usloviyax modernizacii: Sbornik dokladov / Pod red. dokt. jurid. nauk A.V. Mal'ko, dokt. jurid. nauk V.M. Shafirova, dokt. jurid. nauk A.V. Ussa. Krasnoyarsk: SFU, 2012 // <http://law.sfu-kras.ru/data/method/e-library-kup/Sborniki/Politika%202012.pdf>.
- [7] Tixomirov Yu.A. O modernizacii gosudarstva // Zhurnal ros. prava. 2004. № 4.
- [8] Tixomirov Yu.A. Pravovoj monitoring: Nauch.-prakt. posobie. M., 2009.
- [9] Fedorchenko A.A., Savchenko V.V. 20-letie Konstitucii Rossijskoj Federacii: dogmatichnost' ili zhe opravdannyy'j pragmatizm? // Uch. tr. Rossijskoj akademii advokatury' i notariata. 2013. № 4.
- [10] Chelovek i gosudarstvo v pravovoj politike Novogo i Novejshego vremeni / Pod red. O.Yu. Ry'bakova. M., 2013.
- [11] <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/>; Server organov gosudarstvennoj vlasti – <http://www.gov.ru/>.
- [12] <http://www.eg-online.ru/article/295364/>.

