

г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – С. 4398.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2010. – № 49. – Ст. 6422.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.

<sup>4</sup> Русско-немецко-английский словарь по здравоохранению // Академик: словари и энциклопедии / [Электронный ресурс]. – <https://vk.cc/8gMeZw>

<sup>5</sup> Устав Всемирной организации здравоохранения. Ст. 1. Принят 22.07.1946 г. / [Электронный ресурс]. – <https://vk.cc/8gMfct>

**Фомичева Ольга Анатольевна\***,  
*заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин  
Орского филиала АОЧУ ВО «Московский финансово-юридический  
университет МФЮА»,  
кандидат юридических наук,  
(г. Орск)*

## РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

Недостаточность правового регулирования законотворческого процесса порождает неоднозначность аргументации статуса субъектов законотворчества, юридической технологии, природы происхождения законов. Главной целью и проблемой законотворчества является повышение качества законотворческой деятельности. Эффективность законотворческих процедур зависит от множества факторов. Важным фактором по обеспечению качественного законодательства называют эффективное общественное законотворчество, опирающееся на широкую общественную поддержку, которое обеспечивает прозрачность<sup>1</sup>. Не менее важным остается вопрос технологической разработки законопроектов, который устранил необходимости к проведению множественности экспертиз<sup>2</sup>.

Законотворческая деятельность охватывает широкий круг участников, уровень правосознания и культуры которых является важным социальным и политическим фактором в механизме законотворчества. Законотворческий процесс является совместной деятельностью органов государственной власти: рассмотрение законопроектов осуществляется парламентом, подписание и опубликование Президентом Российской Федерации, право законодательной инициативы принадлежит различным органам государственной власти.

---

\* © Фомичева О.А., 2017

Такая природа происхождения закона обусловлена конституционным принципом единства власти. Законотворческими полномочиями по рассмотрению и принятию законопроекта наделяются законодательный орган. Понятия «законодательный процесс» и «законотворческий процесс» не имеют единообразного способа регламентации, равно как и четкого разграничения в практике правового регулирования и в науке конституционного права.

Понятие «законотворчество» раскрывается через трудоемкий процесс, который должен закончиться принятием нового закона в изложении идеи автора. Идея автора есть законотворческая идея, которая не всегда порождает законотворческий процесс. Чтобы реализовать законотворческую идею, необходимо не только формально возбудить законодательный процесс внесением законодательной инициативы, но и детально проработать законопроект в соответствии с требованиями законодательной техники.

Право законодательной инициативы реализуется в соответствии конституционно установленными правилами. Законодательной инициативе предшествует идея законопроекта, которая обеспечивает возможность разработки законопроекта. Идея законопроекта должна быть апробирована и обоснована необходимостью ее реализации не иначе как через закон.

Процедура разработки законопроекта по общему правилу возлагается на автора законопроекта. В нормах российского права отсутствует механизм регламентации процесса разработки законопроектов. Отмечается, что авторы законопроектов редко являются инициаторами законопроектов<sup>3</sup>. Зарождение идеи законопроекта и проработка идеи часто не совпадают по субъектному авторскому составу. Механизм изложения законопроекта требует специальных навыков, тогда как идея законопроекта может зародиться у населения (российская общественная инициатива), в решениях Конституционного Суда (где законодателю «надлежит» устранить противоречия в праве), у авторов научных исследований. Такие субъекты редко разрабатывают законопроекты в рамках требуемых правил юридической техники.

Правила юридической техники являются наиболее важным элементом в системе законотворчества. Законотворческая деятельность должна быть направлена на принятие понятных и полезных законов. Необходимость соблюдения сложных правил юридической техники при изложении законопроекта порождает серьезные рассуждения по поводу того, должны ли быть юристами составители законодательства. Такая гипотеза приводит к аргументам в пользу необходимости специализации субъектов законотворчества в сфере познания правовых дисциплин и знакомства с общими принципами и конвенциями, которые могут быть приобретены путем обучения и практики<sup>4</sup>.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях обеспечивает механизм законотворчества своими разъяснениями. Так, в Постановлении от 14 февраля 2013 года № 4-П<sup>5</sup> указывается, что в процессе прохождения циклов рассмотрения законопроектов должен осуществляться поиск наиболее адекватных нормативных решений и проверка соответствия их

текстуально оформленного содержания подлинному волеизъявлению законодателя. Действительно, сложные в понимании и не соответствующие лингвистике тексты законопроектов вызывают запутанность в последующем практическом применении законодательства. Законодательные тексты, которые содержат примеры расплывчатости и неоднозначности могут вызвать различные неопределенности в толковании со стороны читателя<sup>6</sup>. Следует внимательно отнестись к данным формулировкам при формировании правовой базы к процедуре разработке методики изготовления законодательства.

Институт законотворчества включает в себя понятие «законодательный процесс», то есть юридическое закрепление норм по детализации механизма принятия закона. Законодательные процедуры содержатся в нормах регламентов палат федерального парламента и начинаются с момента поступления законопроекта в Государственную Думу. До этого этапа осуществляется законотворческий процесс как проработка законотворческой идеи и изложение законопроекта.

Законодательный процесс регламентирован стадиями, циклами, этапами. Четкая регламентация таких этапов отсутствует: одна стадия законодательного процесса может в своем составе иметь несколько составляющих элементов. Например, стадия рассмотрения законопроекта состоит из нескольких отдельных этапов: чтений, обсуждений проектов в комитетах, экспертизы законопроекта, и др. Единства понимания стадий законодательного процесса не выработано в силу федеративной природы российского государства, где законодательный процесс осуществляется на двух уровнях государственного управления: федеральном и региональном уровне законодательной власти. Законодательный процесс федерального и регионального парламента имеют различную правовую регламентацию.

Региональный законодательный процесс осуществляется в два или три чтения. Нормативное регулирование законодательного процесса на практике не имеет четкого закрепления пределов в осуществлении этапов цикла рассмотрения законопроекта. В цикл регионального законодательного процесса может вводиться уникальная нулевая стадия рассмотрения законопроекта. В субъектах Российской Федерации вводится цикл рассмотрения законопроекта особого порядка. В некоторых субъектах Российской Федерации, наоборот, упрощают процедуру рассмотрения законопроекта. Вводится диспозитивная норма о рассмотрении законопроекта в двух чтениях на одном заседании. Региональный законодательный процесс может быть усложнен процедурой, предусматривающей принятие закона не менее чем в двух чтениях. Нечеткость в регламентации этапов рассмотрения законопроекта обременяет процедуру законотворческого процесса, иногда приводит к затягиванию цикла рассмотрения законопроекта. Цикл рассмотрения законопроекта увеличиваются до нескольких чтений, пределы которых не ограничены.

Процедура рассмотрения законопроекта сопровождается законотворческим процессом, который проявляется в вариативном поведении участни-

ков законодательного процесса. Законотворческий процесс – это мыслительная деятельность индивидуального участника (или группы участников) законодательного процесса, способствующая изменению законопроекта. Такой законотворческий процесс проходит на всех стадиях законодательного процесса. Процесс законотворчества представлен совокупностью деятельности широкого круга участников и включает весь комплекс мероприятий по принятию законов. При этом законотворческая деятельность продиктована сформулированными тезисами правовой политики страны.

Законодательный процесс – это юридически оформленные мероприятия парламентариев по процедуре принятия законопроекта, осуществляемые в государственном органе (парламенте) государственными должностными лицами (депутатами). Законотворческий процесс выходит за пределы стен парламента, осуществляется и в других органах и организациях. Так, на стадии зарождения законодательной идеи законотворческий процесс может проходить в любых органах и общественных структурах любым инициатором. На стадии публичного обсуждения законопроекта в законотворческий процесс вовлечен уникальный участник: народ.

Целесообразно обратиться к аргументам, что законотворческий процесс – это механизм, технический процесс, удел профессионалов<sup>7</sup>. Основная нагрузка по правовой и лингвистической оценке законопроектов возлагается на Правовое управление Аппарата Государственной Думы, деятельность которого «сопровождает» прохождение законопроекта и оказывает влияние на законотворческий процесс. Экспертное заключение является мнением квалифицированного специалиста, ученого. В российские парламенты структурированы экспертные советы. Основная законотворческая деятельность в сфере рассмотрения законопроекта сосредоточена в профильных и ответственных комитетах Государственной Думы. Таким образом, законотворческий процесс сопровождается научными исследованиями.

Структура и содержание законодательного и законотворческого процессов не совпадают, но являются главным элементом системы законотворчества. Законотворческий процесс – самостоятельный процесс, выступающий во взаимосвязи с законодательным процессом: при исключении первого, теряется смысл второго. Законодательный процесс является юридически оформленным порядком действий. Законотворческий процесс в отличие от законодательного процесса обязательно сопровождается мыслительным процессом. В законотворческий процесс вовлекается широкий круг субъектов: авторы идеи законопроекта, авторы законопроекта, специалисты-эксперты, общество. В законодательном процессе участвуют лица, определенные нормами права, в основном – парламентарии. Законотворческий процесс – это совокупность согласованных действий, производимых компетентными лицами по формированию текста законопроекта на определенной стадии законодательного процесса или вне его (разработка законотворческой идеи). Необходимость определения общих закономерностей, принципов, правил юриди-

ческой техники в законотворческом процессе обуславливает перспективность благоприятного развития законодательного процесса для обеспечения механизма принятия закона.

Институт законотворчества включает комплекс мероприятий, который приводит к принятию закона. Предлагается выделить элементы института законотворчества:

- природа происхождения закона, которая включает гуманистические, социальные, экономические, и прочие факторы по необходимости возникновения предпосылки к законотворчеству;
- законотворческая идея, включающая саму идею от автора и механизм разработки законопроекта;
- механизм законотворчества, включающий законодательный процесс как юридическую стадию рассмотрения и принятия закона правила юридической техники, правовая политика страны;
- субъекты законотворчества, включающий уровень квалификации, культуры, правосознания, и прочие признаки вовлеченных в законотворческую деятельность лиц.

Данный перечень не является исчерпывающим. Он должен дополняться и пересматриваться постоянно в рамках исследования института законотворчества. Каждый элемент законотворчества требует детализации в науке и практике правового регулирования. Недостаточность правового обеспечения механизма законотворчества сопровождается негативными последствиями в процедурах принятия законодательства.

---

<sup>1</sup> Voermans, W. and Napel, H.-M. and Passchier, R., 2015. Combining efficiency and transparency in legislative processes. *The Theory and Practice of Legislation*, 3 ( September 2015). – P. 279-294.

<sup>2</sup> Granström, G., 2009. The Use of Experts in the Legislative Process – Using Swedish Law Reform in the Area of Domestic Violence as an Investigatory Example. *Legisprudence*, 3(3): 323-349.

<sup>3</sup> Трофимова Г.А. Авторство на законопроект: частный и публичный аспекты проблемы правового регулирования // *Законодательство и экономика*. – 2015. – № 2. – С. 44.

<sup>4</sup> Norismizan, H. I., 2013. Legislative drafters: lawyers or not? *Commonwealth Law Bulletin* Volume, 39 (3): 455-461.

<sup>5</sup> По делу о проверке конституционности Федер. закона «О внесении изменений в КоАП РФ и Федер. закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко: пост. Конституционного Суда РФ от 14 фев. 2013 года № 4-П // *СЗ РФ*. – 2013. – № 8. – Ст. 868.

<sup>6</sup> Gotti, M., 2014. Linguistic Insights into Legislative Drafting. *The Theory and Practice of Legislation*, 2 (2). – P. 123-143.

<sup>7</sup> Глигич-Золотарева, М.В. и Кирюхин, К.С. «Забронзовевшее» представительство // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 4. – С. 26 – 31.

**Аверьянова Наталья Николаевна\***,  
*доцент кафедры конституционного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовский государственный национальный  
исследовательский университет им. Н.Г. Чернышевского»,  
кандидат юридических наук, доцент  
(г. Саратов)*

## **РОЛЬ ЗЕМЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН НА ЗЕМЛЮ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Масштабные преобразования земельных отношений, основой которых стали конституционные положения о земле, начатые более 20 лет назад, до сих пор не завершены. Как известно, в глобальном смысле целью реформирования земельных отношений стало формирование нового земельного строя, который стал бы основой для наиболее эффективного и рационального использования земель в России, гарантий реализации земельных прав граждан России.

Прежние формы хозяйствования на земле были признаны не эффективными и не способствующими формированию земельного правопорядка как неотъемлемой части природы правового и социального государства, коим провозгласила Россию Конституция страны. Обеспечение реализации земельных прав граждан страны – это также одна из приоритетных задач реформирования отношений по поводу земли.

Эти цели развития отношений по поводу земли, вытекают из конституционных положений, закрепляющих, что земля в России используется и охраняется как основа жизни и деятельности народов России. И эти цели являются взаимосвязанными и взаимообусловленными, поскольку, не обеспечив рациональное и эффективное использование земель в России невозможно добиться полноценной реализации земельных прав граждан страны.

Для органов власти, ученых, специалистов в сфере земельных отношений, да и простых граждан, очевидно, что цель проводимых земельных реформ пока не достигнута. Именно поэтому практически непрерывно идет процесс совершенствования земельного и иных отраслей законодательства. Кроме того, намечен и обсуждается целый ряд новых масштабных преобразований, некоторые из которых способны коренным образом изменить зе-

---

\* © Аверьянова Н.Н., 2017