

УДК 4414

DOI 10.21661/r-470368

Г.Ф. Кафарова**ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ «ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО»:
ШИРОКИЙ И УЗКИЙ ПОДХОДЫ**

Аннотация: в статье рассматриваются различные подходы к определению понятия «законотворчество», анализируется мнение ряда крупных исследователей данного вопроса и дается авторское определение термина. Несмотря на многолетнюю дискуссию, продолжающуюся в широких научных кругах, единый подход к определению понятия «законотворчество» не выработан. Этот явный правовой пробел порождает путаницу в определении понятий «законотворчество», «правотворчество», «законодательная деятельность» и ряда других. Данная ситуация является недопустимой, что является доказательством актуальности изучаемого вопроса.

Ключевые слова: закон, законотворчество, правотворчество, законодательная деятельность, законотворческая деятельность, законодательный процесс, законотворческий процесс, законопроектный процесс.

G.F. Kafarova**DEFINITION OF THE TERM «LAWMAKING»:
BROAD AND NARROW APPROACHES**

Abstract: in the article various approaches to the definition of the concept of «lawmaking» are considered, the opinion of a number of large researchers of this issue is analyzed and the author's definition of the term is given. Despite the long-term discussion that continues in t broad scientific circles, a unified approach to the definition of the concept of «lawmaking» has not been worked out. This obvious legal gap creates confusion in the definition of the concepts of «law-making», «law-making», «legislative activity» and a number of others. This situation is unacceptable, which is evidence of the relevance of the issue under study.

Keywords: *law, lawmaking, legislative activity, lawmaking activity, legislative process.*

Вопрос об определении понятия точно отражающего суть процесса создания закона является дискуссионным: он может именоваться «законодательной деятельностью», «законотворческой деятельностью», «законотворчеством», «законодательным процессом», «законотворческим процессом» или «законопроектным процессом», однако считать данные термины синонимами нельзя [1, с. 14].

Поэтому, прежде всего, следует расставить приоритеты в терминологии.

Вначале проведем разграничение понятий «правотворчество», «нормотворчество» и «законотворчество».

Поскольку суть правотворчества заключается в создании юридических норм субъектами, наделенными законодательными полномочиями, – «правотворчество» и «нормотворчество» являются тождественными понятиями.

Если правотворчество – это «деятельность по подготовке, обсуждению, утверждению и опубликованию нормативных актов, совершаемая компетентными органами, то законотворчество – деятельность по подготовке, обсуждению, утверждению и опубликованию законодательных актов» [2, с. 312].

Нигде в мире нет такого количества *субъектов права законодательной инициативы*, как в Российской Федерации. В соответствии со ст. 104 Конституции РФ 1993 г. право законодательной инициативы в РФ принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

Очевидно, что их компетенция в области правотворчества не может быть одинаковой.

В зависимости от субъектного состава органа, осуществляющего нормотворческую деятельность, правотворчество можно разделить на:

– законотворчество, понимаемое как правотворчество высшего представительного органа – парламента, заключающееся в издании нормативных актов высшей юридической силы – законов;

– делегированное правотворчество, понимаемое как нормотворческая деятельность органов исполнительной власти;

– подзаконное правотворчество – нормотворческая деятельность структур, не являющихся высшими представительными органами – президента, правительства, министерств, государственных комитетов, местных органов государственной власти, руководителей различного ранга.

Таким образом, законотворчество является частью правотворчества (нормотворчества).

Из этого утверждения следуют важные выводы, которые будут приняты в работе как постулаты.

Во-первых, законотворчество является составной частью правотворчества (нормотворчества), данные категории соотносятся, как целое и часть. Такого мнения придерживается, к примеру, И.Н. Сенякин, который прямо указывает, что законотворчество «выступает составной частью правотворческого процесса» [3, с. 189]. Это утверждение уточняет Ю.В. Мухина, называющая законотворчество «стержнем правотворчества, его важнейшей составляющей частью, обладающей всеми свойствами правотворчества» [4, с. 23].

Во-вторых, понятием «законотворчество» охватывается правотворческая деятельность не всех, а только высших законодательных органов того или иного государства. Прямым доказательством данного утверждения является ст. 94 Конституции Российской Федерации, где определено, что «Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является ... законодательным органом Российской Федерации» [5]. И, в-третьих, законотворчество порождает не всю систему нормативно-правовых актов, а охватывает только те из них, которые являются законами.

Вслед за Т.А. Золотухиной мы проведем разделение понятий «законодательная деятельность» и «законотворческая деятельность» [6, с. 81].

Законодательная деятельность представляет собой одно из основополагающих направлений деятельности по отправлению государственно-властных полномочий. В то же время деятельность по созданию закона – один из видов интеллектуальной деятельности, сочетающий в себе искусство и науку. Он имеет творческое начало, носит в большей степени творческий характер, а потому имеет полное право именоваться законотворчеством или законотворческой деятельностью.

Таким образом, сделаем вывод о тождественности понятий «законотворческая деятельность» и «законотворчество».

Законодательная деятельность предполагает введение в систему нормативно-правовых актов принятого закона, тогда как законотворческая деятельность (законотворчество) предполагает еще и творческий исследовательский подход к созданию закона, а потому значение данного понятия шире. При этом необходимо различать понятия «субъект законотворчества» и «субъект законодательного процесса». Первое носит более широкий, общесоциальный характер; субъект законодательного процесса всегда участвует в законотворчестве. В то же время органы, организации, лица, занимающиеся, например, выявлением потребностей в принятии закона, не всегда могут быть сами участниками правоотношений, составляющих законодательный процесс. Тем не менее, перед рассмотрением закона в Федеральном Собрании государственные органы, общественные объединения, научные учреждения проводят комплекс работ по подготовке документа.

Т.А. Золотухина в своем исследовании приходит к выводу, что употребление термина «законодательная деятельность» в значении «законотворческая деятельность», по меньшей мере, некорректно, ибо «противоречит своему терминологическому наполнению» [6, с. 82].

Далее рассмотрим вопрос о соотношении понятий «законодательный процесс» и «законотворчество». Утверждать, что целью законотворчества является создание закона не верно, поскольку законотворческая инициатива далеко не всегда заканчивается принятием нормативного акта. Так, например, в октябре

2013 г. депутатом Государственной Думы А.Н. Пономаревым был внесен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе», ограничивающей распространения звуковой рекламы, как наиболее навязчивой [7]. Однако, согласно заключению Комитета Государственной Думы по охране здоровья, допустимые уровни шума на территориях жилых застроек регламентирует Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», и соответственно, дублирования его положений в законе «О рекламе» не требуется. Данный законопроект в дальнейшем был отозван его автором.

Таким образом, законотворческая инициатива породила законодательный процесс (рассмотрение закона Государственной Думой), хотя и не завершилась принятием закона.

Некоторые современные исследователи законотворчества представляют его как процедуру официального прохождения законопроекта в высшем представительном органе [8, с. 70]. Но такое понимание слишком узко, поскольку не охватывает подготовительный этап зарождения идеи.

Вслед за А.В. Кочетковым, разграничим стадии законотворческой деятельности:

1) «предварительный» этап, включающий в себя выявление в обществе потребности в урегулировании нормами права социальной проблемы и подготовку законопроекта;

2) собственно законотворческий процесс, который охватывает властную деятельность компетентных субъектов, протекающую от внесения законопроекта до обнародования и вступления закона в силу [9, с. 192–193].

Таким образом, очевидна не тождественность понятий «законотворческий процесс» и «законотворчество», поскольку законотворческий процесс в собственном смысле слова образует весьма значительный, но все же один из элементов законотворческой деятельности.

По мнению Ж.П. Борсовой, «законотворчество» необходимо рассматривать как органическое единство следующих характеристик:

– законотворчество – это творчество особого вида;

– законотворчество включает в себя сумму упорядоченных организационных процессуальных действий (некий процесс);

– законотворчество – это вид правоотношений со своими особенностями и характеристиками, это система отношений;

– творить законы – это функция законодательного государственного органа – парламента» [10, с. 18–19].

Таким образом, законотворчество является одной из форм правотворческой деятельности государства, осуществляемой специально уполномоченными органами и должностными лицами. По своей сути – это правовой процесс, предметом которого является принятие закона, т.е. нормативного правового акта, призванного урегулировать наиболее значимые для существования государства и общества отношения [11, с. 100].

В общем, законотворчество – процесс порождения текста закона, состоящий из нескольких стадий [8, с. 73].

При исследовании сути этого процесса, нельзя обойти вниманием мнение И.Н. Сенякина, делающего акцент на том, что «законотворческий процесс – это особая процедура юридического оформления воли народа и политики государства в конкретных исторических условиях» [12, с. 162–163].

Логическим завершением законотворческого процесса будет являться законодательный процесс.

Определений законодательного процесса существует много. Выделим несколько. «Законодательный процесс – порядок деятельности органа законодательной власти по созданию законов, обычно закрепленный в конституции и регламенте соответствующего представительного органа» [13, с. 230].

Как отмечает П.Б. Айтов «целью законодательного процесса является не принятие закона, а формирование и нормативное закрепление необходимого законодательного регулирования со стороны уполномоченного субъекта. Отклоненный законопроект следует рассматривать также как «продукт» законодательного процесса» [14, с. 7].

По мнению А.М. Осавелюка, «законодательный процесс – это урегулированный правовыми нормами порядок деятельности управомоченных органов по созданию закона» [15, с. 242]. С ним согласен А.В. Измалков, считающий, что «федеральный законодательный процесс представляет собой – упорядоченную процедуру по созданию (принятию), изменению или отмене федеральных законодательных актов» [16, с. 91]. С.А. Мельников законодательным процессом называет всю «деятельность по принятию законов» [17, с. 328]. С.М. Бекетова указывает, что «законодательный процесс – это урегулированная нормативными актами деятельность участников законодательного процесса, направленная на принятие (изменение, дополнение, отмену) законов» [18, с. 56].

Поскольку единого мнения по поводу трактовки понятия «законодательный процесс» среди исследователей нет, мы будем, вслед за Д.А. Ковачевым придерживаться более узкого подхода, согласно которому законодательный процесс интерпретируется в качестве «совокупности последовательных действий парламента, направленных на придание законопроекту соответствующей юридической силы» [19, с. 305], то есть он начинается со стадии принятия закона к рассмотрению парламентом.

Исходя из вышеизложенного, можно определить суть законотворчества как деятельность высшего государственного законодательного органа по созданию, рассмотрению и принятию соответствующих решений по проектам законов, призванных отразить волю народа и политику государства, осуществляемую в рамках конкретных исторических условий.

Совокупность стадий законотворческой деятельности должна быть единой. Но применительно к каждому конкретному проекту закона количество этих стадий будет различным. Следуя данному подходу, каждый законопроект получает свое логическое завершение: либо он принимается, либо он отклоняется или возвращается автору в связи с отзывом.

На процесс законотворчества оказывают влияние объективные и субъективные факторы.

К объективным факторам относятся изменения внешней социально-политической обстановки. Например, переход российской экономики на рыночные рельсы породил необходимость полного обновления нормативно-правовой базы. В частности, были приняты такие законы, как «О предпринимательской деятельности», «Об акционерных обществах» и другие.

Субъективность законотворческой деятельности обусловлена участием в ней конкретных людей, от личных качеств которых зависят, и содержание будущего закона, и сроки его принятия, и выбор научной доктрины, которая кладется в основу будущего закона. Существуют законы, отражающие интересы определенных групп населения.

Объективные факторы всегда ограничивают субъективные устремления законодателей, за их жесткие рамки они выйти не могут.

Законотворчество выполняет следующие функции:

- обновление нормативного материала;
- восполнение пробелов в праве;
- упорядочение, систематизация нормативно-правовых актов

[20, с. 192– 193].

На основе вышесказанного можно сделать вывод, о том, что законодательная деятельность является стержнем правотворческой деятельности и представляет собой одно из основополагающих направлений осуществления государственно-властных полномочий и потому, в основном, является объектом изучения политической науки.

Законотворческая деятельность (законотворчество) является частью законодательной деятельности и является объектом изучения юриспруденции.

Законотворческий процесс – это совокупность согласованных действий компетентных лиц по формированию текста законопроекта на определенной стадии законодательного процесса.

Законодательный процесс – главная составная часть законотворческой деятельности, его сердцевина. По сути, он представляет собой процесс

официального прохождения законопроекта в высшем представительном органе, состоящий из нескольких стадий.

В заключение хотелось бы отметить, что законотворчество есть доктринальная форма реализации правовой политики России, а законопроект – идеальная форма воплощения любой политической идеологии, поскольку излагает ее самые сложные нюансы на сжатом, емком, точном и совершенном языке права в доступной и удобной для обсуждения форме.

Список литературы

1. Нисневич Ю.А. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ: Учеб. пособие для студентов вузов / Ю.А. Нисневич, В.М. Платонов, Д.Е. Слизовский. – М., 2007. – 414 с.

2. Бондаренко Т.Н. Законопроект в законотворчестве как воплощение доктринальной формы реализации российской правовой политики // Вестник ТГУ. – 2011. – №8 (100). – 312 с.

3. Сенякин И.Н. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 2011. – 189 с.

4. Мухина Ю.В. Понятие регионального законодательного процесса. Юридический институт ИГУ // Сибирский юридический вестник. – 2002. – №2. – С. 23–29.

5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – №31. – Ст. 4398.

6. Золотухина Т.А. Соотношение юридических конструкций «законотворчество» и «законодательство» // Право и образование. – 2011. – №11. – 81 с.

7. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. №98-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.rg.ru/2013/05/14/reklama-dok.html>

8. Жукова М.Е. Законотворчество как социальная эстафета // Вестник МГОУ. Серия «Философские науки». – 2011. – №3. – 70 с.
9. Кочетков А.В. Стадии законодательного процесса как формы проявления правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – №4. – 154 с.
10. Борсова Ж.П. Законотворчество в современном федеративном государстве (проблемы теории на опыте Российской Федерации): Автореф. ... канд. юр. наук / Ж.П. Борсова. – М.: МГУ, 2008. – С. 18–19.
11. Шаяхметова Е.А. Понятие и конституционные принципы законотворческого процесса / Е.А. Шаяхметова, О.А. Возняк, Е.Л. Бабаджанян // Евразийский Союз Ученых. – 2015. – №10 (19). – 100 с.
12. Сенякин И.Н. Политика и законотворчество // Правоведение. – 1997. – №4. – С. 162–163.
13. Юридический энциклопедический словарь / Под общ. ред. В.Е. Крутских. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Инфра-М, 2016. – 230 с.
14. Айтов П.Б. О понятии законодательного процесса // Черные дыры в Российском законодательстве. Юридический журнал. – 2015. – №1. – 7 с.
15. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.М. Осавелюк. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юнити-дана, 2012. – 242 с.
16. Измалков А.В. Конституционно-правовое регулирование законодательного процесса России: Дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Измалков. – Елец, 2010. – 91 с.
17. Конституционное право Российской Федерации / отв. ред. С.И. Носов. – М.: Статут, 2014. – 539 с.
18. Бекетова С.М. Законодательный процесс в Российской Федерации: Учебно-методическое пособие для юристов. – Воронеж, 2015. – 254 с.
19. Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. ред. Д.А. Ковачев. – М.: ВолтерсКлувер, 2015. – 605 с.

20. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М., 2008. – 592 с.

References

1. Nisnevich, Iu.A., Platonov, V.M., & Slizovskii, D.E. (2007). *Zakonodatel'naia deiatel'nost': Politiko-pravovoi analiz: Ucheb. posobie dlia studentov vuzov.*, 414. М.
2. Bondarenko, T.N. (2011). *Zakonoproekt v zakonotvorchestve kak voploshchenie doktrinal'noi formy realizatsii rossiiskoi pravovoi politiki*. Vestnik TGU, 8 (100).
3. Matuzova, N.I., & Mal'ko, A.V. (2011). *Seniakin I.N Teoriia gosudarstva i prava.*, 189. М.
4. Mukhina, Iu.V. (2002). *Poniatie regional'nogo zakonodatel'nogo protsessa*. Iuridicheskii institut IGU. Sibirskii iuridicheskii vestnik, 2, 23-29.
5. *Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii (priniata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 N 6-FKZ, ot 30.12.2008 N 7-FKZ, ot 05.02.2014 N 2-FKZ, ot 21.07.2014 N 11-FKZ)*. *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii.* – 2014, 31.
6. Zolotukhina, T.A. (2011). *Sootnoshenie iuridicheskikh konstruksii "zakonotvorchestvo" i "zakonodatel'stvo"*. *Pravo i obrazovanie*, 11, 81.
7. *Federal'nyi zakon ot 7 maia 2013 g. N 98-FZ "O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon "O reklame" i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii"*. Retrieved from <https://www.rg.ru/2013/05/14/reklama-dok.html>
8. Zhukova, M.E. (2011). *Zakonotvorchestvo kak sotsial'naia estafeta*. Vestnik MGOU. Seriia "Filosofskie nauki", 3, 70.
9. Kochetkov, A.V. (2003). *Stadii zakonodatel'nogo protsessa kak formy proiavleniia pravovoi politiki*. *Pravovaia politika i pravovaia zhizn'*, 4, 154.
10. Borsova, Zh.P. (2008). *Zakonotvorchestvo v sovremennom federativnom gosudarstve (problemy teorii na opyte Rossiiskoi Fede ratsii): Avtoref.*, 18-19. М.: MGU.

11. Shaiakhmetova, E.A., Vozniak, O.A., & Babadzhanian, E.L. (2015). Poniatie i konstitutsionnye printsipy zakonotvorcheskogo protsessa. Evraziiskii Soiuz Uchenykh, 10 (19), 100.
12. Seniakin, I.N. (1997). Politika i zakonotvorchestvo. Pravovedenie, 4, 162-163.
13. Krutitskikh, V.E. (2016). Iuridicheskii entsiklopedicheskii slovar'., 230. M.: Infra-M.
14. Aitov, P.B. (2015). O poniatii zakonodatel'nogo protsessa. Chernye dyry v Rossiiskom zakonodatel'stve. Iuridicheskii zhurnal, 1, 7.
15. Osaveliuk, A.M. (2012). Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran: Uchebnik dlia vuzov, obuchaiushchikhsia po spetsial'nosti "Iurisprudentsiia"., 242. M.: Iuniti-dana.
16. Izmalkov, A.V. (2010). Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie zakonodatel'nogo protsessa Rossii: Dis. Elets.
17. Nosov, S.I. (2014). Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii., 539. M.: Statut.
18. Beketova, S.M. (2015). Zakonodatel'nyi protsess v Rossiiskoi Federatsii: Uchebno-metodicheskoe posobie dlia iuristov., 254. Voronezh.
19. Kovachev, D.A. (2015). Konstitutsionnoe pravo gosudarstv Evropy: Ucheb. posobie dlia studentov iurid. vuzov i fak., 605. M.: VoltersKluver.
20. Korel'skogo, V.M., & Perevalova, V.D. (2008). Teoriia gosudarstva i prava: Uchebnik dlia iuridicheskikh vuzov i fakul'tetov., 592. M.

Кафарова Гюльнара Фуад Кызы – магистрант ФГАОУ ВО «Дальневосточный федеральный университет», Россия, Владивосток.

Kafarova Gulnara Fuad Kizy – graduate student at the Far Eastern Federal University, Russia, Vladivostok.
