УДК 340(470)(082)

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА В РОССИИ

Борисов Александр Сергеевич,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Орловский филиал, доцент кафедры теории и истории государства и права, кандидат юридических наук, доцент, г. Орел, Россия.
E-mail: naukaorelsga@yandex.ru

Меркулов Павел Александрович,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Орловский филиал, директор, кандидат философских наук, г. Орёл, Россия.
E-mail: oo@orel.ranepa.ru

Аннотация
В статье рассматривается неоднозначность формулировок в определении понятия правотворчества, для устранения которой авторами выявляются его признаки и формулируется понятие. Установлены факторы, негативно влияющие на качество проектов нормативных правовых актов, и определены направления их устранения. Сформулирован комплекс мер, направленных на активизацию роли ученых-юристов в правотворчестве. Представлены практически ориентированные предложения по совершенствованию правотворчества в России.

Ключевые слова:
правотворчество, нормативные правовые акты, проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», качество проектов нормативных правовых актов, субъекты законодательной инициативы, «Российская общественная инициатива».

Постоянное реформирование российского государства и общества, в течение последних двух десятилетий, со всей остротой подняло вопросы о новой роли права, об обновлении и развитии законодательства. За последние годы законодательство РФ существенно обновилось. Однако, вместе с тем, столь стремительный темп правотворчества породил ряд острых противоречий и проблем как теоретического, так и практического плана.

Ряд проблем современного правотворчества обсуждался 14 мая 2014 год на семинаре с участием руководителей аналитических служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проходившем в Государственной Думе. На нем присутствовали председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству В.Н. Плигин, руководитель аппарата Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству П. А. Кучеренко, заместитель начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Е. В. Першин, ученые-юристы и представители 53 регионов России.

Основным вопросом обсуждения стала работа над Отчётом о состоянии российского законодательства, впервые подготовленным Государственной Думой и Советом Федерации в 2013 году и подытожившим 20-летний опыт развития законодательства России. В своем выступлении академик В.В. Лазарев особое внимание уделил проблеме девальвации закона и всего правового регулирования. Он отметил, что «девальвация закона происходит очень часто. Это гибельно. Гибельно для законности, гибельно для законодателя, гибельно для соответствующей правовой политики. Мы должны в своих аналитических документах предупреждать и указывать, что происходит некая девальвация правового регулирования» [12, с. 37].

Профессор В. Б. Исаков вел речь о законодательном закреплении электоральной и парламентской статистики [12, с. 42] и включении их в состав государственной статистики, в целях совершенствования мониторинга законодательства.

Некоторые проблемы современного российского правотворчества отражены в отчете о научно-исследовательской работе по теме: «Систематизация и модернизация законодательной базы Российской Федерации в 1994–2014 гг. Уроки и приоритетные направления дальнейшего развития» [20] ,подготовленном Институтом законодательства и сравнитель-

ного правоведения при Правительстве Российской Федерации». В нем коллектив авторов под руководством заведующего отделом теории законодательства доктора юридических наук, профессора Н.А. Власенко выявили и рассмотрели проблемы, связанные именно с необходимостью ревизии действующих нормативных правовых актов, определили основные направления модернизации российского законодательства, внесли научно обоснованные предложения по упорядочению российского законодательства

В основном ученые-юристы, анализируя современное состояние законодательства России и ее субъектов, уделяют наибольшее внимание правотворческим проблемам систематизации действующего законодательства, проблемам законодательной техники и мониторинга нормативно-правового массива нашего государства.

В данной статье хотелось бы уделить внимание и некоторым иным теоретическим и практическим проблемам современного правотворчества, недостаточно освященным в материалах периодической юридической печати.

Первой из наиболее важных теоретических проблем современного правотворчества в России является неоднозначность формулировок в определении самого правотворчества. Уяснение почти любого понятия, прежде всего, связано с постижением этимологии термина. Так, термин «правотворчество» включает в себя две части – право и творчество. Первая определяет направленность этого вида деятельности – создание права, правовых норм. В связи с этим предопределяется конкретный круг ее субъектов. Вторая часть анализируемого термина – творчество, то есть деятельность, направленная на создание материальных и культурных ценностей [19, с.779], как правило, ассоциируется в сознании людей с некой свободной реализацией воли субъектов.

Термин «правотворчество» уже давно используется в отечественной правовой науке [16, 2, 21, 9]. Однако до сих пор нет единого мнения относительно содержания понятия и сущности такой правовой категории [7, с. 176].

Так, ученые-правоведы [6, с. 29; 9, с. 17; 21, с. 29; 17; 15, с. 17], начиная с советского времени, характеризуют правотворчество как деятельность государства (государственных органов) по выявлению потребности в нормативном правовом регулировании общественных отношений и создании в соответствии с выявленными потребностями новых правовых норм, замене и отмене действующих.

Такая точка зрения является наиболее распространенной и в современной теории права [3, с. 304; 5, с. 137; 10, с. 161–172; 14; 22, с. 240].

Широкого подхода к определению правотворчества придерживается В.В.Лазарев, по мнению которого в процессе правообразования возникновение объективно обусловленной потребности в юридическом регулировании общественных отношений порождает деятельность, конституирующую правовые нормы в формально определенные предписания общего характера, именуемую правовым нормотворчеством. Нормотворчество в правовой сфере (правотворчество) – это главным образом государственная деятельность, завершающая процесс формирования права, означающая возведение государственной воли в форму юридических предписаний, в результате чего образуются, изменяются, отменяются правовые нормы» [18, с. 122].

На наш взгляд, для формулирования понятие правотворчества необходимо конкретизировать его признаки, что не сделано еще ни одним исследователем данной проблемы. К таковым следует отнести следующие:

1. Правотворчество – это, в идеале, деятельность, выражающая волю народа, а на практике или государства, или политических сил, находящихся у власти (народа, класса, социальных групп). Следует согласиться с точкой зрения Н.А. Щеголевой, что «чрезмерный государственный контроль в отношении участников публичных мероприятий, который часто сопряжен с необоснованными ограничениями, оказывает негативное влияние на политическую активность граждан» [23, с. 23–25]. В первую очередь в процессе непосредственного выражения воли народа в процессе референдума как федерального, так и регионального и местного.

2. Правотворчество осуществляется специально уполномоченными субъектами.

3. Правотворчество – это урегулированная правовыми нормами деятельность, осуществляемая в установленных процессуальных формах.

4. Правотворчество – это деятельность по созданию, изменению или отмене правовых норм [4, с.87–94].

Таким образом, целесообразно сформулировать следующее определение рассматриваемого понятия: правотворчество – выражающая волю народа или политических сил, находящихся у власти, осуществляемая специально уполномоченными субъектами, в определённых процессуальных формах законодательно урегулированная деятельность по созданию, изменению и отмене правовых норм.

Второй, не менее важной, но уже теоретико-практической проблемой можно обозначить проблему отсутствия федерального закона, регулирующего правотворческую процедуру. Более десяти лет прошло с тех пор, как в повестке дня Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации находился проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Речь идет о том самом «законе о законах», который был и остается, с 1974 года, научной мечтой многих отечественных правоведов. Данный проект дважды обсуждался в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, но до сих пор не принят. В мае 2004 года после восьмилетней работы законодательный процесс был прекращен, законопроект снят с рассмотрения по мотивам низкого качества и устранения концептуальных положений.

Анализ правовых положений, регулирующих правотворческую деятельность в Российской Федерации, позволяет сделать вывод, что в настоящее время есть только отдельные законодательные нормы, касающиеся порядка подготовки, принятия и оформления нормативных актов. Эти нормы, содержащиеся в отдельных законодательных актах, фрагментарны, не сведены воедино. Поэтому на всех уровнях власти в Российской Федерации правотворческую деятельность необходимо «привести к общему знаменателю»*, придать ей четкий правовой статус, закрепив ее законодательно, тем самым утвердив ее наиболее значимый характер. Невозможно установить однозначность, стабильность, общеобязательность, авторитет, качество и эффективность правовых норм, предварительно не урегулировав процедуру их создания. И в этом наша точка зрения полностью совпадает, с уже обозначенной в данной статье, точкой зрения академика В.В. Лазарева, говорившего о девальвации закона и правового регулирования в общем.

Говоря о девальвации правового регулирования в современной России, следует отметить, что дело не сводится к принятию тех или иных нормативных правовых актов, ибо само по себе увеличение их числа не свидетельствует о повышении уровня правовой урегулированности общественных отношений и укреплении законности. Для искоренения этого негативного явления современной правовой действительности нужна современная научно обоснованная концепция, позволяющая планировать развитие российского законодательства, жизненно важно определить приоритетные законы на ближайшую перспективу, последовательность их принятия, исходя из интересов и потребностей населения и государства.

Данное обстоятельство оголяет еще одну проблему современного правотворчества России – это проблема качества подготовки проектов нормативных правовых актов.

Одной из центральных проблем правотворчества, влияющих на эффективность законодательства, является некачественная подготовка проектов нормативных правовых актов. Как правило, проекты готовятся и обсуждаются на заседаниях правотворческих органов без участия ученых-юристов, специализирующихся на изучении правотворчества, не привлекаются также и юристы-практики. Такое положение дел приводит к тому, что игнорируются требования юридической техники, а как следствие страдает качество законодательства.

Активизация роли ученых-юристов в правотворчестве – необходимое условие повышения качества принимаемых нормативных правовых актов и предпосылка эффективности содержащихся в них норм. Справедливости ради нельзя сказать, что тезис о необходимости научного обеспечения правотворчества не претворяется в жизнь, однако проблема в том, что выбор экспертов сам по себе полностью оставлен на усмотрение приглашающих их должностных лиц, и далеко не всегда эксперты являются специалистами в соответствующей проблематике.

Существенное влияние на эффективность правотворческого процесса может оказать использование научных разработок, конструктивных рекомендаций, предлагаемых учеными-юристами.

Субъектам правотворчества целесообразно активнее использовать устоявшиеся формы участия ученых в законопроектной работе:

- это подготовка материалов к проектам актов;
- проведение сравнительных исследований действующих правовых актов;
- работа в качестве членов комиссий и рабочих групп;
- консультирование, обсуждение готовых проектов и т. п.;
- научное консультирование работников правотворческих органов по вопросам

*По этому поводу четко высказался Мицкевич А.В.: «Принятие единых правил будет способствовать улучшению стиля и формы принимаемых актов, укрепит научные основы правотворчества, внесет в это важное государственное дело необходимый порядок и единообразие» (См.: Правотворчество в СССР. Под ред. профессора Л.И. Мицкевича. М: «Юрид. литература», 1974. С. 162).

разъяснения действующего законодательства и т.д.

Самой важной и актуальной формой участия ученых-юристов в совершенствовании современного правотворчества является их обучающее воздействие на основных субъектов правотворчества – депутатов. Именно данный контингент, как ни кто другой, нуждается в научно обеспеченном обучающем воздействии. Если подойти к этому вопросу принципиально, то каждый депутат готов, в силу представительного характера своего мандата, осуществить представительную функцию, а вот к реализации законодательной функции готов далеко не каждый народный избранник, в силу профессиональной неподготовленности. Представительный характер законодательного органа обусловливает тот факт, что большинство избираемых депутатов не имеет специальных знаний для занятия правотворчеством.

Проблема качества принимаемых нормативных правовых актов привела нас к проблеме компетентности субъектов, разрабатывающих проекты, т.е. к компетентности субъектов правотворческой инициативы.

Конституция Российской Федерации наделила правом федеральной законодательной инициативы 705 органов и должностных лиц государственной власти. «Статистика показывает, что все они в совокупности вносят ежегодно в Государственную Думу порядка 900 законопроектов. Из них 15–20 процентов возвращается обратно субъектам права законодательной инициативы, как правило, по причине нарушения требований Регламента Государственной Думы. Но Дума физически не способна подготовить к рассмотрению и остальной массив законопроектов – до первого чтения доходит не более 60 процентов законодательных инициатив, принятых палатой к своему рассмотрению. Примерная программа законопроектных работ Государственной Думы выполняется менее чем наполовину. На таком же уровне находится выполнение повесток пленарных заседаний палаты»[**].

Данная ситуация обнажает еще одну существенную практическую проблему современного правотворчества – отсутствие ответственности законодательного органа за нарушение конституционного права субъектов законодательной инициативы. Законопроекты, инициированные даже Президентом Российской Федерации, рассматриваются с задержками, что говорить о судьбе законопроектов, инициированных другими властными субъектами.

Сложившаяся ситуация наводит на мысль о сокращении количества субъектов законодательной инициативы и наведении законодательно урегулированного порядка в использовании этого права. Например, было бы целесообразно вместо индивидуального права законодательной инициативы для депутатов Государственной Думы ввести коллективное право. Например, в Германии таким правом обладает парламентская фракция, либо группа депутатов бундестага численностью не менее 5 процентов от их общего числа, в Испании – фракция либо группа депутатов численностью не менее 15 человек[***]. Данное нововведение способствовало бы сокращению количества инициатив и искоренению коррупциногенной составляющей в деятельности отдельных депутатов по лоббированию отдельных законопроектов.

Еще один аспект рассматриваемой проблемы заключается в том, что начиная с 2001 г. сложилась тенденция, при которой по инициативе Президента РФ и Правительства РФ принимается более половины федеральных законов[****]. Вряд ли такую ситуацию можно назвать приемлемой. На наш взгляд, в отношении инициатив Президента и Правительства Российской Федерации необходимо ввести ограничительную норму в контексте количества их законодательных инициатив, так как функция законодательствования возложена на Федеральное Собрание Российской Федерации. А работа органов исполнительной власти должна быть нацелена на исполнение уже принятых представительным органом актов, а не на лоббирование собственных интересов.

А вот инициативу граждан России нужно всячески поощрять, так как государство должно вести свою законодательную политику на основе изучения потребностей общества и познания тенденций общественного развития. Основным импульсом к созданию нормативно-правового акта должна служить общественно значимая проблема, острая социальная ситуация, нерешенный вопрос, имеющий значение для большого числа людей, для государства в целом. Искусство законодателя в том и состоит, чтобы, во-первых, вовремя, а, во-вторых, точно, адекватными правовыми средствами отреагировать на общественный «вызов», «снять» остроту ситуации.

** Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И. Юридическая техника: учебник. М.: Юстицинформ, 2014. 536 с.

***Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И. Юридическая техника: учебник. М.: Юстицинформ, 2014. 536 с.

****Миронов С.М. Нельзя жить по законам кризиса. // Парламентская газета. 2005 г. 2 марта.

В сложившейся ситуации достаточно странно выглядит инициатива руководства нашего государства, вылившаяся в Указ Президента №183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» [1]. «Российская общественная инициатива» (РОИ) – интернет-ресурс, на котором граждане России, авторизованные через поддерживаемую государством систему идентификации граждан – Единую систему идентификации и аутентификации (ЕСИА)***** – могут выдвигать различные гражданские инициативы либо голосовать за таковые. Инициативы, набравшие сто тысяч голосов, рассматриваются экспертными группами, наделёнными правом рекомендовать их для рассмотрения Государственной Думой******.

С одной стороны, вал законопроектной работы превышает пропускную способность Думы, а с другой стороны, Президент инициирует активность общественности.

Бесспорно, что такая новация способствует изучению потребностей общества, но каковы перспективы народа быть услышанными властью? Ответ на этот вопрос даст время.

Таким образом, можно констатировать, что современное правотворчество в Российской Федерации до сих пор изобилует множеством проблем как теоретического, так и практического плана, и для их эффективного преодоления необходимо принятие специального закона, направленного на регулирование правотворчества. Несмотря на то, что данный процесс в нашей стране уже сложился, важно придать ему форму закона, тем самым консолидировать положения, содержащиеся в толкованиях Конституционного суда РФ, регламентах обеих палат Федерального Собрания РФ, а также законодательно определить критерии оценки правотворческой деятельности и ответственность законодателей.

4. Борисов, А.С., Агаркова, Д.А. К вопросу о правообразовании: определение содержания и границ понятий // Среднерусский вестник общественных наук, N 1, 2015.

5. Григонис, Э.П. Теория государства и права: Курс лекций. СПб.: Питер, 2002.

6. Дрейшев, Б.В. Правотворчество в советском государственном управлении. М.: Юрид. литература, 1977.

7. Жинкин, С.А. Теория государства и права. М.: Изд-во Феникс, 2009.

8. Материалы семинара с участием руководителей аналитических служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М.: Издание Государственной Думы (электронное). 2014.

9. Миронов, С.М. Нельзя жить по законам кризиса // Парламентская газета, 2 марта 2005.

10. Ковачев, Д.А. Механизм правотворчества социалистического государства. М.: Юридическая литература, 1977.

11. Комаров, С.А. Общая теория государства и права: курс лекций / Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1995.

12. Краснов, Ю.К., Надвикова, В.В., Шкатулла, В.И. Юридическая техника: учебник. М.: Юстицинформ, 2014.

13. Новоселов, В.М. Организационно-правовые формы деятельности аппарата управления. М.: Наука, 1968.

14. Общая теория права: Учебник для юридических вузов / Под ред. А.С. Пиголкина. 2-е изд. М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1996.

15. Правотворчество в СССР; под ред. проф. А.В. Мицкевича. М.: Юрид. литература, 1974.

16. Назаренко, Г.В. Теория государства и права: учебное пособие. М.: Изд-во «Ось-89», 1998.

17. Научные основы советского правотворчества; отв. ред. д.ю.н., проф. Р.О. Халфина. М.: Наука, 1981.

18. Ожегов, С.И. Словарь русского языка. 8-е изд. М.: Советская энциклопедия, 1970.

19. Хропанюк, В.Н. Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений; под ред. проф. Стрекозова. М., 1995.

20. Общая теория права и государства: Учебник; под ред. В.В. Лазарева. М.: Юрист, 1994.

21. Отчет о научно-исследовательской работе по теме: «Систематизация и модернизация законодательной базы Российской Федерации в 1994–2014 гг. Уроки и приоритетные направления дальнейшего развития» // Информационно-аналитические материалы Государственной Думы.

22. Щеголева, Н.А. Конституционно-правовые основы ограничений прав и свобод граждан в Российской Федерации: монография; под общ. ред. В.И. Бырлэдяну. Орел: Изд-во ОРАГС, 2009.

References

1. Ukaz Prezidenta N 183 «O rassmotrenii obshchestvennykh initsiativ, napravlennykh grazhdanami Rossiyskoy Federatsii s ispol'zovaniyem internet-resursa «Rossiyskaya obshchestvennaya initsiativa» [Presidential Decree N 183 On consideration of social initiatives by citizens of the Russian Federation with the use of the Internet resource "Russian Public Initiative"] // Sobraniye zakonodatel'stva RF, 11.03.2013, N 10, st. 1019.

2. Afanas'yev, V.G. (1973) Nauchnoye upravleniye obshchestvom [The scientific social management], M.

3. Babayev, V.K. (1993) Pravotvorchestvo [Legislating] // Obshchaya teoriya prava. N. Novgorod.

1. Указ Президента N 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // Собрание законодательства РФ, 11.03.2013, N 10, ст. 1019.

2. Афанасьев, В.Г. Научное управление обществом. М., 1973.

3. Бабаев, В.К. Правотворчество // Общая теория права. Н. Новгород, 1993.

***** Единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА) – информационная система в Российской Федерации, обеспечивающая санкционированный доступ участников информационного взаимодействия (граждан-заявителей и должностных лиц органов исполнительной власти) к информации, содержащейся в государственных информационных системах и иных информационных системах.

****** https://www.roi.ru/

4. Borisov, A.S., Agarkova, D.A. (2015) K voprosu o pravoobrazovanii: opredeleniye soderzhaniya i granits ponyatiy [To the problem of legislating: definition of content and limits of the concept] // Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk, N 1.
5. Grigonis, E.P. (2002) Teoriya gosudarstva i prava: Kurs lektsiy [Theory of State and Law: Lectures]. SPb.: Piter.
6. Dreyshev, B.V. (1977) Pravotvorchestvo v sovetskom gosudarstvennom upravlenii [Legislating in the Soviet government]. M.: Yurid. literatura.
7. Zhinkin, S.A. (2009) Teoriya gosudarstva i prava [Theory of State and Law]. M.: Izd-vo Feniks.
8. Materialy seminara s uchastiyem rukovoditeley analiticheskikh sluzhb zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti subyektov Rossiyskoy Federatsii [Proceedings of the seminar with the participation of heads of analytical services of legislative (representative) and executive bodies of subjects of the Russian Federation]. M.: Izdaniye Gosudarstvennoy Dumy (elektronnoye), 2014.
9. Mironov, S.M. Nel'zya zhit' po zakonam krizisa [You can not live by the laws of crisis] // Parlamentskaya gazeta. 2 marta 2005.
10. Kovachev, D.A. (1977) Mekhanizm pravotvorchestva sotsialisticheskogo gosudarstva [The mechanism of lawmaking in socialist state]. M.: Yuridicheskaya literatura.
11. Komarov, S.A. (1995) Obshchaya teoriya gosudarstva i prava: kurs lektsiy [The General Theory of State and Law: lectures] / Izd. 2-ye, ispr. i dop. M.
12. Krasnov, Yu.K., Nadvikova, V.V., Shkatulla, V.I. (2014) Yuridicheskaya tekhnika: uchebnik [Legal Technology: the textbook]. M.: Yustitsinform.
13. Novoselov, V.M. (1968) Organizatsionno-pravovyye formy deyatel'nosti apparata upravleniya [The organizational and legal forms of management apparatus activity]. M.: Nauka.
14. Obshchaya teoriya prava: Uchebnik dlya yuridicheskikh vuzov (1996) [General Theory of Law: Textbook for Law High Schools] / Pod red. A.S. Pigolkina. 2-ye izd. M.: Izd-vo MGTU im. N.E. Baumana.
15. Pravotvorchestvo v SSSR (1974) [Legislating in the USSR]; pod red. prof. A.V. Mitskevicha. M.: Yurid. literatura.
16. Nazarenko, G.V. (1998) Teoriya gosudarstva i prava: uchebnoye posobiye [Theory of State and Law: Textbook]. M.: Izd-vo «Os'-89».
17. Nauchnyye osnovy sovetskogo pravotvorchestva (1981) [Scientific basis of Soviet law-making]; otv. red. d.yu.n., prof. R.O. Khalfina. M.: Nauka.
18. Ozhegov, S.I. (1970) Slovar' russkogo yazyka [Russian dictionary]. 8-ye izd. M.: Sovetskaya entsiklopediya.
19. Khropanyuk, V.N. (1995) Teoriya gosudarstva i prava: Uchebnoye posobiye dlya vysshikh uchebnykh zavedeniy [Theory of State and Law: Textbook for higher educational institutions]; pod red. prof. Strekozova. M.
20. Obshchaya teoriya prava i gosudarstva: Uchebnik (1994) [General Theory of Law and State: Textbook]; pod red. V.V. Lazareva. M.: Yurist.
21. Otchet o nauchno-issledovatel'skoy rabote po teme: «Sistematizatsiya i modernizatsiya zakonodatel'noy bazy Rossiyskoy federatsii v 1994–2014 gg. Uroki i prioritetnyye napravleniya dal'neyshego razvitiya» [Report on the research work on the topic: "Systematics and modernization of the legislative framework of the Russian Federation in 1994-2014 years. Lessons and priorities for further development"] // Informatsionno-analiticheskiye materialy Gosudarstvennoy Dumy.
22. Shchegoleva, N.A. (2009) Konstitutsionno-pravovyye osnovy ogranicheniy prav i svobod grazhdan v Rossiyskoy Federatsii: monografiya [Constitutional and legal bases of restrictions on the rights and freedoms of citizens in the Russian Federation: monograph]; pod obshch. red. V.I. Byrledyanu. Orel: Izd-vo ORAGS.

UDC 340(470)(082)

SOME PROBLEMS OF MODERN LAW-MAKING IN RUSSIA

Borisov Aleksandr Sergeyevich,
Russian Presidential Academy
of National Economy
and Public Administration,
Orel Branch,
Associate Professor
of the Department Chair
of Theory and History
of State and Law,
Cand. Sc. (Law), Associate Professor.
Orel, Russia.
E-mail: tp_upd_rane74@mail.ru

Merkulov Pavel Aleksandrovich,
Russian Presidential Academy
of National Economy
and Public Administration,
Orel Branch,
director,
Cand. Sc. (Philosophy),
Orel, Russia.
E-mail: oo@orel.ranepa.ru

Annotation
The article discusses the ambiguity of the wording in the definition of law-making, to remove which the author reveals his signs and formulated the concept. The factors affecting the quality of draft laws and regulations, and the directions of their elimination. Formulated a set of measures aimed at strengthening the role of the legal scholars in law-making. Presents practice-oriented proposals for improving the law-making in Russia.

Key concepts:
law-making,
regulations,
a draft federal law
«On normative legal acts of the Russian Federation»,
the quality of draft laws and regulations,
the subjects of legislative initiative,
«Russian public initiative».