

DOI: 10.12731/2070-7568-2016-3-27-42

УДК 340

## ЗАКОНОПРОЕКТНЫЙ ЭТАП ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК СРЕДСТВО ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ПРИНИМАЕМЫХ ЗАКОНОВ

*Магомедова Е.А.*

*В статье характеризуется авторская модель законотворческой деятельности, разработанная на основе обобщения существующих в современной юридической науке взглядов ученых-юристов по вопросам стадийного характера процесса законотворчества. С учетом социально-юридической трактовки законотворческой деятельности в структуре данной модели предлагается два этапа: первый – законопроектный, второй – законодательный. В пределах каждого этапа автор выделяет четыре стадии. Законопроектный этап включает познание правовых потребностей общества и выработка идеи закона; формирование концепции законопроекта; разработка текста законопроекта; экспертиза, апробация и обсуждение законопроекта). Законодательный этап состоит из реализации права законодательной инициативы; рассмотрения законопроекта в законодательном органе; принятия закона; подписания и опубликования закона. Обосновывается значение законопроектного этапа для повышения качества принимаемых законов и дается детальная характеристика его стадий.*

**Ключевые слова:** закон; законопроект; законотворческая деятельность; концепция законопроекта; экспертиза законопроекта; право законодательной инициативы.

## LEGISLATIVE PHASE OF LAWMAKING AS A MEANS OF IMPROVING OF THE QUALITY OF ADOPTED LAWS

*Magomedova E.A.*

*The article characterizes the author's lawmaking model, developed on the basis of the generalization of the existing in modern jurisprudence views of scientists-lawyers on the stage nature of the process of lawmaking. Taking into account the socio-legal interpretation of legislative activity in the structure of the model there are two stages: the first is making of the draft law, the second is legislative. Within each stage, the author distinguishes four stages. Making of the draft law stage consists of the knowledge of the legal needs of society and the development of the idea of the draft law; the formation of the concept of the draft law; development of draft law; examination, testing and discussion of the draft law. The legislative stage consists of the realization of the right of legislative initiative; consideration of the bill in the legislative body; the adoption of the law; the signing and publication of the law. The value of making of the draft law stage to improve the quality of adopted laws is explained and a detailed description of its stages is given.*

**Keywords:** *low; draft low; bill; legislative activity; concept of the draft low; examination of the draft low; right of legislative initiative.*

Закрепление в Конституции Российской Федерации правового характера нашего государства предполагает верховенство закона в отечественной правовой системе. И действительно, сегодня законодательное регулирование охватывает все сферы общественной жизни. Однако, как показывает практика, само по себе увеличение удельного веса законов в системе нормативных правовых актов ещё не позволяет говорить об их высоком качестве. Систематический мониторинг законодательства свидетельствует о том, что, с одной стороны, законодатель не успевает

за интенсивной динамикой правовых потребностей социума, а с другой стороны, при регулировании некоторых отношений допускает хаотичное нарастание объема законодательства.

Вопросам качества закона, различным аспектам этой проблемы в специальной литературе уделено определенное внимание. Так, например, по мнению С.В. Полениной, при решении проблемы качества закона важно учитывать требования к качеству как содержанию правовой регламентации, так и формы его закрепления и объективирования [13, с. 12]. С учетом позиции ученых-теоретиков и специалистов-практиков к основным недостаткам современного российского законодательства можно отнести: его нестабильность; недостаточную полноту и конкретность правового регулирования; пробелы и противоречия в правовом регулировании; недостатки законодательной техники и т.п.

Следует согласиться с В.Д. Зорькиным, который резервы повышения качества российского законодательства видит в развитии взаимодействия законодателя с гражданским обществом, более скрупулезном отношении к процедуре принятия закона, повышении роли правового мониторинга как системного единства мониторинга правотворчества и правоприменения в рамках взаимодействия правовой науки и практики [6, с. 4]. Принимая во внимание содержание аналитической и конструктивной функции правовой науки по отношению юридической практике, в роли средства, повышающего качество принимаемых законов, хотелось бы предложить теоретическую модель законотворческой деятельности, представляющую собой определенную последовательность этапов и стадий законотворческого процесса. Однако следует уточнить, что предлагаемая модель в полном объеме применима в тех случаях, когда процесс создания закона начинается с «нуля», когда подготовка законопроекта не является реализацией готового решения о необходимости принятия нового закона, а начинается с оценки правовых потребностей общества. В таком варианте весь законотворческий процесс, начинающийся с познания правовых потребностей общества и завершающийся опубликованием принятого закона, имеет два этапа. В рамках перво-

го этапа происходит предварительное формирование государственной воли, в рамках второго этапа – возведение этой воли в закон [9, с. 315].

В советской юридической литературе первый этап именовался по-разному: в одном случае – этапом формирования права [15, с. 5]; в другом – этапом выявления потребностей в правовом регулировании [4, с. 155]; в третьем – стадией предзаконодательной деятельности [20, с. 24]. В связи с этим представляется корректным предположить, что на первом этапе осуществляется законопроектная деятельность, а на втором этапе – законодательная деятельность. В свою очередь каждый из этапов состоит из четырех стадий. В пределах первого (законопроектного) этапа можно выделить следующие стадии:

1. Познание правовых потребностей общества и выработка идеи закона.
2. Формирование концепции законопроекта.
3. Разработка текста законопроекта.
4. Экспертиза, апробация и обсуждение законопроекта.

В рамках второго (законодательного) этапа предлагается выделить такие стадии:

1. Реализация права законодательной инициативы.
2. Рассмотрение законопроекта в законодательном органе.
3. Принятие закона.
4. Подписание и опубликование закона.

Следует отметить, что среди исследователей данной проблемы нет единого мнения по поводу количества и предметных характеристик (содержания) предложенных стадий. С учетом того, что содержание законопроектного этапа с научной точки зрения представляется наиболее дискуссионным, целесообразно в рамках данной статьи более подробно остановиться именно на первом этапе модели законотворческой и охарактеризовать его более обстоятельно. Кроме того, хотелось бы подчеркнуть, что с учетом социально-юридической трактовки понятия «законотворческая деятельность» этот этап представляется более важным с точки зре-

ния его значения для соответствия принимаемых законов объективным правовым потребностям общества.

**На первой стадии** законотворческого процесса – *познание правовых потребностей общества и выработка идеи закона* – происходит оценка существующей действительности. Именно от содержания и характера стадии выявления потребности в правовом регулировании, по замечанию Р.О. Халфиной, зависит качество законов, их обоснованность, соответствие основным социальным целям, степень воздействия на поведение субъектов правового регулирования и эффективность [21, с. 7].

Цель этой стадии состоит в обнаружении проблем и противоречий социальной жизни, которые не могут быть решены никаким иным способом, кроме правового. «Создание закона напрямую связано с выявлением потребностей общества, закономерностей его развития, поскольку в философско-правовом смысле целью законотворчества является согласование интересов различных социальных групп общества путем их перевода на язык норм права» [3, с. 3]. Содержание первой стадии включает в себя два аналитических аспекта: 1) анализ тенденций общественного развития; 2) анализ социальной ситуации, осознание необходимости его правового регулирования. Первый аспект состоит в познании проявляющихся в обществе позитивных и негативных тенденций. В результате чего именно посредством законодательного решения можно укрепить, стабилизировать, развить имеющиеся позитивные начала тенденции и ослабить, снизить неблагоприятный эффект негативных тенденций. «В связи с этим полезен систематический анализ происходящих общественных процессов с помощью научных исследований, сбора и анализа разнообразной информации (экономической, социальной, научной и т.д.), учет общественного мнения» [8, с. 6]. Информационное обеспечение законотворческой деятельности является важнейшим условием эффективности этой деятельности, поскольку именно информация может определить характер нормативных предписаний, содержащихся в создаваемых законодательных актах. Для того чтобы осознать основополагающие за-

кономерности социальных отношений и процессов, необходимо полная, системная и объективная информация об этих отношениях.

В рамках второго аспекта (анализ социальной ситуации) представляется важным выявление фактов социальной действительности, которые отражают реальные потребности общества в установлении правопорядка. Как отмечает Ж.-Л. Бержелль, «для того, чтобы проникнуть в правовую систему, факты нуждаются в предварительной концептуализации, то есть должны быть подвергнуты особому интеллектуальному анализу и трактовке, которые помогают выделить их юридическое значение, чтобы впоследствии увязать с этим значением определенные действия» [2, с. 275]. В результате отражения проблем социальной жизни правовым сознанием выявляются отношения, требующие правового регулирования.

На современном этапе развития отечественной правовой системы для выявления потребности в законодательном регулировании большое значение приобретает правовой мониторинг, который определяют как методически обоснованную комплексную систематическую деятельность уполномоченных субъектов по наблюдению, анализу, оценке качества правовых норм и практики их применения на предмет достижения заложенных в них целей и планируемых результатов правового регулирования общественных отношений, а также по прогнозированию путей совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности [14, с. 116].

В результате выявления общественных отношений, нуждающихся в правовой регламентации, вырабатывается идея нового закона. Идея принятия нового закона или целого пакета законов может родиться в общественной дискуссии, содержаться в программе политической партии, общественного движения, предвыборного блока [7, с. 60]. В начале идея нового закона – это совокупность самых общих мнений и суждений относительно предмета регулирования будущего закона, его целей и возможных последствий его принятия. Однако «чем конструктивнее сама идея закона, чем конкретнее и объективнее его законоположения, тем легче такой закон воплощается в жизнь, тем эффективнее действует» [10, с. 88].

Выработка идеи закона – очень важный элемент законотворческой деятельности, поскольку именно идея закона является первоосновой будущего законодательного решения. В юридической литературе встречаются точки зрения, когда между идеей и концепцией законопроекта ставится знак равенства [7, с. 61]. Однако, по нашему мнению, идея и концепция законопроекта – это не просто разные понятия – это элементы разных стадий законотворческого процесса. Идея – это первооснова концепции законопроекта. Между идеей законопроекта и формированием его концепции существует более или менее длительный временной разрыв [1, с. 99]. В литературе по исследуемой проблеме высказывались различные точки зрения, содержащие ответ на вопрос: все ли законы нуждаются в концепции? По нашему мнению, **формирование концепции законопроекта** является обязательной составляющей законотворческой деятельности и самостоятельной (в нашей модели – **второй**) **стадией законотворческого процесса**. Научно обоснованный характер концепций законопроектов однозначно позитивно сказывается на качестве принимаемых законов. О содержании этой стороны законотворческой деятельности совершенно справедливо пишет Т.Н. Рахманина: «Разработка научной концепции предшествует подготовки собственно проекта. В концепции излагаются характеристика предмета и цели закона, его основные положения, предполагаемые последствия применения проектируемых норм, недостатки действующего правового регулирования, дается оценка возможных правовых альтернатив и методов решения конкретной правовой задачи, приводится примерная структура акта» [18, с. 210]. Конечно, создание такой «полновесной» концепции законопроекта возможно только после того, как обработана информация о действующем законодательстве в Российской Федерации. Данная научная позиция разделяется и С.В. Полениной, которая отмечает, что установление концепций проектов нормативных правовых актов осуществляется как этап их создания после сбора предварительной документации и обоснования проекта [12, с. 50]. В подтверждение важности и значимости такой стадии законотворческого процесса,

как формирование концепции законопроекта, можно привести позиции ученых, которые считают не просто необходимым разработку концепции законопроекта, но и предлагают предварительное обсуждение концепции законопроекта [17, с. 67] и проведение тщательной комплексной экспертизы этой концепции [1, с. 131]. Правовое оформление концепции федеральных законопроектов регламентируется Постановлением Правительства РФ от 02.08.2001 № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции проектов федеральных законов».

**Третьей стадией законотворческого процесса** в предлагаемой нами модели законотворческой деятельности является *разработка текста законопроекта*. Практика законотворчества показывает, что подготовка проекта закона – это сложная, кропотливая и трудоемкая работа, требующая от разработчиков определенных знаний и навыков. В.Б. Исаков отмечает, что разработка законопроекта – особый вид юридической деятельности [7, с. 63].

Следует обратить внимание на тот факт, что проектирование закона есть ни что иное, как создание научно-теоретической модели будущего законодательного акта. При этом качество законопроекта во многом зависит от компетенции его разработчиков. В связи с этим заслуживает внимания рекомендация о целесообразности поручать разработку законопроектов профессионалам-юристам и специалистам-практикам, деятельность которых осуществляется в той сфере общественных отношений, которая является предметом регулирования проектируемого закона [19, с. 152]. С учетом того, что право является средством социального компромисса, а закон как внешняя форма его выражения должен представлять собой баланс интересов различных социальных слоев, целесообразно для разработки качественных законопроектов формировать рабочие группы. Представляется, что состав этих групп должен быть достаточно многоплановым. В них должны входить, прежде всего, специалисты–практики в той сфере жизнедеятельности общества, в которой осуществляется правовая регламентация, поскольку именно они обладают наиболее

полной информацией о содержании, характере, специфике, тенденциях развития общественных отношений, которые станут предметом будущего закона. Включение в рабочие группы профессионалов–юристов обусловлено тем, что они знают действующее законодательство, а также владеют спецификой юридического языка (стиля). Кроме того, повышению качества законодательного материала будет способствовать включение в рабочие группы ученых–юристов, так как они владеют знаниями общих принципов правового регулирования, законодательной техники и т.д.

Следующий аспект третьей стадии законотворческого процесса состоит в том, что механизм реализации законов желательно закладывать при составлении текста законопроекта. Несмотря на стремление законодателя принимать «самодостаточные» законодательные решения, в законе могут содержаться нормы, которые нуждаются в последующей конкретизации актов подзаконного характера. В связи с этим представляется полезной рекомендация относительно того, чтобы проекты конкретизирующих актов, обеспечивающих практическую реализацию закона, готовились и рассматривались по возможности одновременно с основным актом [16, с. 82].

На **четвертой стадии** законотворческого процесса проводится *экспертиза, апробация и обсуждение законопроекта*. Вопросы осуществления экспертизы законопроектов последнее время входят в круг интересов как научных работников, так и специалистов–практиков. В связи с этим в юридической литературе описываются различные основания для классификации экспертиз и соответственно выделяется достаточно широкий спектр разновидностей экспертных оценок. Не останавливаясь на всем многообразии видов экспертиз, отметим, что по всем без исключения законопроектам вне зависимости от того, каких сфер общественной или государственной жизни касается законопроект проводится правовая экспертиза [5, с. 161].

Идеальным дополнением к экспертизе является процедура апробации законопроекта. В отличие от экспертизы апробация предполагает оценку законопроекта теми, кому его предстоит реализовывать на практике [7, с. 66]. Сущность апробации состоит в том, что практический работник

оценивает законопроект по критериям понятности, реализуемости заложенных в нем правовых предписаний. Наиболее существенной и результативной формой апробации является проведение правового эксперимента. Правовой эксперимент – это локализованное территориально и во времени применение новых законодательных решений. Он способствует созданию эффективного законодательства и механизмов его реализации. По нашему мнению осуществление правовых экспериментов позволяет более взвешенно оценить правовые, политические, экономические последствия принятия и применения нового закона, а, следовательно, внедрение такого элемента во внутренний механизм законотворческой деятельности привело бы к достижению оптимизации правового регулирования.

Весьма существенной составляющей четвертой стадии законотворческого процесса является обсуждение законопроекта. В юридической литературе высказываются позиции о важности и необходимости обсуждения законодательных идей и проектов на всем протяжении законотворческой деятельности, то есть на всех стадиях «созревания» закона, начиная от возникновения его идеи и до принятия. И все же, как отмечает Т.Н. Рахманина, «наибольшую отдачу дает, конечно, обсуждение подготовленного законопроекта» [18, с. 216]. В связи с многообразием существующих мнений по вопросу целесообразности проведения обсуждения законопроекта на различных стадиях законотворческого процесса вариативны и предложения об объеме и содержании информации, которую необходимо оценить в процессе обсуждения. Применительно к уже отработанному тексту законопроекта в необходимых случаях может быть проведено всенародное обсуждение. Конечно, в условиях современного законотворчества, когда «принимается законов в сто раз больше», значительно труднее организовать всенародное обсуждение законопроектов, проводить учет общественного мнения [11, с. 96]. Тем не менее, по нашему мнению, всенародное обсуждение – это один из действенных рычагов повышения качества законов и увеличения легитимности государственной власти. Поэтому наиболее социально значимые законопроекты

обязательно должны проходить общественное обсуждение. В настоящее время в условиях активного развития информационных технологий достаточно эффективной формой обсуждения законопроектов является обсуждение на специально созданных интернет-площадках, где каждый желающий пользователь Интернета может высказать свое мнение по тому или иному аспекту предлагаемого законодательного решения.

Сформулированная нами модель законотворческой деятельности предполагает, что законодательный и законотворческий процесс соотносятся как часть и целое, то есть законодательный процесс является вторым этапом законотворческого процесса, в рамках которого происходит возведение государственной воли в закон. Представляется, что этот закон будет в полной мере отражать объективные правовые потребности общества и являть собой правовую материю высокого качества только при условии последовательной реализации всех стадий законотворческого процесса.

Таким образом, совершенствование законодательства, на наш взгляд, во многом зависит от системности и упорядоченности законотворческой деятельности. В связи с чем предлагаемая теоретическая модель, рассматриваемая как элемент методологии законотворчества способна, на наш взгляд, определенным образом оптимизировать порядок осуществления законотворческой деятельности, повысить эффективность законодательного регулирования общественных отношений и качество принимаемых законов.

### *Список литературы*

1. Баранов В.М. Концепция законопроекта: понятие, элементы, виды, проблемы реализации. Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Сборник статей в 2-х т. Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород, 2001. С. 82–133.
2. Бержель Ж.-Л. Общая теория права. Под. общ. ред. В.И. Даниленко. Пер. с фр. М.: Издательский дом NOTA BENE, 2000. 576 с.
3. Дмитриевцев К.Н. Процесс правотворчества в Российской Федерации: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1994. 26 с.

4. Дрейшев Б.В. Правотворчество в советском государственном управлении. М.: Юридическая литература, 1977. 160 с.
5. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии.: Научно-практич. пос. Отв. ред. д.ю.н., проф. Р.Ф. Васильев. М.: Юриспруденция, 2000. 320 с.
6. Зорькин В.Д. Конституция живет в законах. Резервы повышения качества российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 3. С. 1–5.
7. Исаков В.Б. Стадии подготовки проектов законов. Законодательная техника: научно-практическое пособие. М.: Городец, 2000. С. 59–77.
8. Как готовить законы. Научно-практическое пособие. Редкол.: Азарова Е.Г., Булошников М.Я., Емельянова В.Г., Тихомиров Ю.А. (Гл. ред.), Шапкина Г.С. М.: Известия, 1993. 59 с.
9. Пиголкин А.С. Правотворчество. Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. Под общ. ред. члена-корр. РАН, доктора юрид. наук, проф. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, Инфра-М, 1999. 832 с.
10. Пиголкин А.С., Рахманина Т.Н. Вопросы методики подготовки законопроектов. Проблемы законотворчества Российской Федерации. Труды. М.: Изд-во Ин-та законодательства и сравн. правоведения, 1993, № 53. С. 83–102.
11. Подготовка и принятие законов в правовом государстве. Сборник материалов международного семинара. М., 1998. 534 с.
12. Поленина С.В. К разработке концепции закона о нормативных актах // Советское государство и право. 1985. № 5. С. 19–26.
13. Поленина С.В. Качество закона и совершенствование правотворчества // Советское государство и право. 1987. № 7. С. 12–19.
14. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: монография. Д.Б. Горохов, В.И. Радченко, Н.Н. Черногор и др.; под ред. Н.Н. Черногора. М.: Изд-во Международного юридического института, 2010. 232 с.
15. Правотворчество в СССР. Под ред. А.В. Мицкевича. М.: Юридическая литература, 1974. 313 с.
16. Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. Научно-методическое пособие. Отв. ред. доктор юридических наук, профессор А.С. Пиголкин. М.: Издательство НОРМА, 1998. 272 с.

17. Рахманина Т.Н. Методика подготовки проектов нормативных правовых актов субъектов РФ. Проблемы правотворчества субъектов РФ. Научно-метод. пос. Отв. ред. А.С. Пиголкин. М.: Издательство НОРМА, 1998. С. 48–86.
18. Рахманина Т.Н. Организация и методика подготовки законопроектов. Законотворчество в Российской Федерации (научно-практическое и учебное пособие). Под ред. А.С. Пиголкина. М.: Формула права, 2000. С. 177–224.
19. Сергевнин С.Л. Региональное законодательство: правовые и социально-политические аспекты. СПб., 1998. 112 с.
20. Тихомиров Ю.А. Теория закона. М.: Наука, 1982. 255 с.
21. Халфина Р.О. Правотворчество как научно обоснованный целенаправленный процесс. Научные основы советского правотворчества. М.: Наука, 1981. С. 15–16.

### *References*

1. Baranov V.M. *Kontseptsiya zakonoproekta: ponyatie, elementy, vidy, problemy realizatsii. Zakonotvorcheskaya tekhnika sovremennoy Rossii: sostoyanie, problemy, sovershenstvovanie* [The concept of the draft law: the concept, elements, types, the problems of implementation. Lawmaking technique in modern Russia: status, problems, improvement]. The collection of articles in 2 volumes ed. V.M. Baranov. Nizhni Novgorod, 2001, pp. 82–133.
2. Bergel J.L. *Obshchaya teoriya prava* [General theory of law]. Under. ed. by V. I. Danilenko. M.: NOTA BENE, 2000. 576 p.
3. Dmitrieva K.N. *Protsess pravotvorchestva v Rossiyskoy Federatsii* [The process of lawmaking in the Russian Federation]: Author. dis. candidate of the faculty of law sciences. N. Novgorod, 1994. 26 p.
4. Drachev B.V. *Pravotvorchestvo v sovetskom gosudarstvennom upravlenii* [Lawmaking in the Soviet state management]. M.: Legalliterature, 1977. 160 p.
5. *Zakonodatel'nyy protsess. Ponyatie. Instituty. Stadii.: Nauchno-prakticheskoe posobie* [The legislative process. Concept. Institutions. Stage: Scientific-practical guide]. Resp. ed. by doctor of legal Sciences, professor R.F. Vasilev. Moscow: Jurisprudence, 2000. 320 p.

6. Zorkin V.D. Konstitutsiya zhivet v zakonakh. Rezervy povysheniya kachestva rossiyskogo zakonodatel'stva [The Constitution lives in the laws. Reserves of increase the quality of the Russian legislation]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*. 2015. No 3, pp. 1–5.
7. Isakov V.B. *Stadii podgotovki proektov zakonov. Zakonodatel'naya tekhnika: nauchno-prakticheskoe posobie* [The stage of preparation of draft laws. Legislative technique: scientific and practical guide]. M.: Gorodets, 2000, pp. 59–77.
8. *Kak gotovit' zakony. Nauchno-prakticheskoe posobie* [How to prepare laws. Scientific and practical guide]. Editorial: Azarova E.G., Bolotnikov M.Y., Yemelyanova V.G., Tikhomirov Yu.A. (Ch. ed.), Shapkina G.S. M.: Izvestia, 1993. 59 p.
9. Pigolkin A.S. *Pravotvorchestvo. Problemy obshchey teorii prava i gosudarstva. Uchebnik dlya vuzov* [Lawmaking. Problems of General theory of law and state. Textbook for high schools]. Under the General editorship of the corresponding member. Russian Academy of Sciences, doctor of the faculty of law sciences, Professor V.S. Nersesyants. M.: Norma, Infra-M, 1999. 832 p.
10. Pigolkin A.S., Rahmanina T.N. *Voprosy metodiki podgotovki zakonoproektov. Problemy zakonotvorchestva Rossiyskoy Federatsii* [Questions of methodology of training bills. The problems of lawmaking in the Russian Federation. Works]. M.: Publishing house of the Institute of legislation and wit. law, 1993, No. 53, pp. 83–102.
11. *Podgotovka i prinyatie zakonov v pravovom gosudarstve. Sbornik materialov mezhdunarodnogo seminara* [The preparation and adoption of laws in legal state. Collection materials of the international seminar]. M., 1998. 534 p.
12. Polenina S.V. K razrabotke kontseptsii zakona o normativnykh aktakh [The development of the concept of the law on normative acts]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. 1985. No. 5, pp. 19–26.
13. Polenina S.V. The quality of the law and the improvement of lawmaking [Kachestvo zakona i sovershenstvovanie pravotvorchestva]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. 1987. No. 7, pp. 12–19.
14. *Pravovoy monitoring: aktual'nye problemy teorii i praktiki* [Legal monitoring: actual problems of theory and practice]: monograph. D.B. Gorokhov, V.I. Radchenko, N.N. Chernogor, etc.; under the editorship of N.N. Chernogor. M.: Publishing house of the International law Institute, 2010. 232 p.

15. *Pravotvorchestvo v SSSR* [Lawmaking in the USSR]. Ed Mickiewicz. M.: The legal literature, 1974. 313 p.
16. *Problemy pravotvorchestva subektov Rossiyskoy Federatsii. Nauchno-metodicheskoe posobie* [Problems of law-making of subjects of the Russian Federation. Scientific-methodical manual]. Resp.ed. doctor of legal Sciences, professor A. S. Pigolkin. Moscow: Publishing house NORMA, 1998. 272 p.
17. Rahmanina T.N. *Metodika podgotovki proektov normativnykh pravovykh aktov subektov RF. Problemy pravotvorchestva sub"ektov RF. Nauchno-metodicheskoe posobie* [The method of preparation of draft regulatory legal acts of subjects of the Russian Federation. Problems of law-making of subjects of the Russian Federation. Scientific-methodical manual]. Resp.ed. A.S. Pigolkin. M.: Publishing House NORMA, 1998, pp. 48–86.
18. Rahmanina T.N. *Organizatsiya i metodika podgotovki zakonoproektov. Zakonotvorchestvo v Rossiyskoy Federatsii (nauchno-prakticheskoe i uchebnoe posobie)* [The organization and training methods bills. Lawmaking in the Russian Federation (scientific practical and tutorial)]. Under the editorship of A.S. Pigolkin. M: The formula of the law, 2000, pp. 177–224.
19. Sergevnin S.L. *Regional'noe zakonodatel'stvo: pravovye i sotsi-al'no-politicheskie aspekty* [Regional legislation: legal and socio-political aspects]. St. Petersburg, 1998. 112 p.
20. Tikhomirov Y.A. *Teoriya zakona* [Theory of law]. M.: Nauka, 1982. 255 p.
21. Halfina R.O. *Pravotvorchestvo kak nauchno obosnovanny tselena-pravlennyy protsess. Nauchnye osnovy sovetskogo pravotvorchestva* [Lawmaking as science-based purposeful process. The scientific basis of Soviet law-making]. Moscow: Nauka, 1981, pp. 15–16.

### ДАнные об авторе

**Магомедова Елена Анатольевна**, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, кандидат юридических наук  
*Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского*  
*ул. Хрустальная, 1, г. Калуга, 248018, Российская Федерация*  
*elena-magomedova@yandex.ru*

**DATA ABOUT THE AUTHOR**

**Magomedova Elena Anatolevna**, Associate Professor of the Department of State-law Disciplines, Candidate of Legal Sciences  
*Kaluga State University named after K.E. Tsiolkovsky*  
*1, Khrustalnaya Str., Kaluga, 248018, Russian Federation*  
*elena-magomedova@yandex.ru*

**DOI: 10.12731/2070-7568-2016-3-42-50**

**УДК 364**

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
В СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДРЕСНОЙ  
СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ  
И СПОСОБЫ ИХ РЕШЕНИЯ**

*Храмцов А.Б.*

*В статье исследованы проблемы нормативно-правового регулирования в сфере адресной социальной помощи населению. Указаны недочеты и противоречия в регулирующих данную сферу нормативно-правовых актах. Новый отраслевой закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» может создать проблемы с правоприменением. Анализ норм закона показал, что новых преимуществ для граждан в нем не предусмотрено, зато не исключаются нарушения прав, которые ждут получателей социальных услуг. В законе отсутствует четкий перечень бесплатно предоставляемых услуг и видов бесплатной помощи. В нормативно-правовом обеспечении социальной помощи необходимо провести унификацию терминологии и исключить статьи, кото-*