

ЧЕПУС Алексей Викторович,
доктор юридических наук, профессор кафедры
«Правовое обеспечение государственного
управления и экономики», Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ),
Москва, Россия,
e-mail: alexal_2004@mail.ru

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Аннотация. В последние годы, процесс законотворчества сталкивается с рядом вызовов, включая недостаточную прозрачность, низкий уровень участия граждан в принятии решений и сложность взаимодействия между различными ветвями власти, а так же проблеме лоббизма и отсутствие законодательных актов регламентирующих законодательный процесс в России. Анализируются влияние этих факторов на качество принимаемых законов и общественное доверие к институтам. Также обсуждаются пути решения выявленных проблем, такие как реформирование механизма общественного обсуждения законопроектов, усиление роли экспертизы и вовлечение гражданского общества в законотворческий процесс. В заключение, подчеркивается важность комплексного подхода к совершенствованию законодательной системы для достижения большей эффективности и справедливости в правовом регулировании.

В заключении подводятся итоги с предложениями по решению вышеназванных проблем.

Ключевые слова: законодательный процесс, проблемы, лоббизм, несовершенство законодательных процедур, правительство, парламент.

CHEPUS Alexey Viktorovich,
Doctor of Law, Professor of the Department of Legal
Support of Public Administration and Economics,
Law Institute of the Russian University of Transport (MIIT),
Moscow, Russia

CURRENT PROBLEMS OF THE LEGISLATIVE PROCESS IN THE RUSSIAN FEDERATION AND WAYS TO SOLVE THEM

Annotation. In recent years, the lawmaking process has faced a number of challenges, including insufficient transparency, low level of citizen participation in decision-making and the complexity of interaction between different branches of government, as well as the problem of lobbying and the lack of legislation regulating the legislative process in Russia. The influence of these factors on the quality of laws adopted and public confidence in institutions is analyzed. Ways to solve the identified problems are also being discussed, such as reforming the mechanism of public discussion of draft laws, strengthening the role of expertise and involving civil society in the legislative process. In conclusion, the importance of an integrated approach to improving the legislative system is emphasized in order to achieve greater efficiency and fairness in legal regulation. In conclusion, the results are summarized with suggestions for solving the above-mentioned problems.

Key words: legislative process, problems, lobbying, imperfection of legislative procedures, government, parliament.

В Российском государстве по мнению не только научного сообщества, но и практиков законодательная деятельность нуждается в существенной доработке. Кон-

ституция Российской Федерации регулирует широкую сферу общественных отношений, наиболее важные из которых затрагивают основные интересы всех членов общества, всех граждан.

При этом она является базой, регламентирующей законодательный процесс. Однако в Конституции Российской Федерации детально не урегулирована деятельность субъектов законодательного процесса, отсутствуют прямые указания процедур его введения и механизмов реализации [1, с.12]. В связи с этим целесообразно провести ряд комплексных мер, направленных на совершенствование организации законотворческого процесса.

Обратим внимание на проблему не самого законодательного процесса, а проблему конституционного распределения полномочий, т.е. деление Государственной Думы и Совета Федерации на комитеты в соответствии со сферой правового регулирования не может расцениваться как ограничение их права на законодательную инициативу, поскольку депутат или сенатор может выступить инициатором любого законопроекта, а не только по той сфере, которая регулируется комитетом, в состав которого он входит как член. Можно отметить, что такая возможность может вытекать в негативную ситуацию, когда при обсуждении проекта сталкиваются несколько мнений, кардинально различающихся между собой. Это зачастую тормозит рассмотрение проекта.

Невозможность выработки единого мнения по поступившему проекту ведет к тому, что длительное время законопроект остается нерассмотренным. В случае потери его актуальности, законопроект может быть снят с рассмотрения, но не потерявший социальной значимости, - фактически не принятый законопроект тормозит правовое регулирование общественных отношений. Регламент Государственной Думы не содержит положения, направленные на выработку компромиссного решения в таких ситуациях. Представляется, что это является существенной недоработкой законодателя.

Особо необходимо обозначить проблему неполноценного учета мнения общественности при принятии федеральных законов.

В данном случае имеет место проблема учета мнения общественности. Вполне возможна на практике ситуация, когда общественность не будет поддерживать позицию законодателя и откажет в необходимости принятия рассматриваемого законопроекта, что укажет в соответствующих рекомендациях. Однако такие рекомендации, исходя даже из самого названия, обладают только рекомендательным характером, т.е. не обязательны для законодателя. Фактически складывается ситуация, что несмотря на, казалось бы, предоставленную возможность принимать участие в законодательном процессе, граждане РФ не могут оказать реального воздействия на мнение законодателя. С одной стороны, законодатель предоставил возможность участия в публичных слушаниях,

с другой стороны - отсутствует возможность выступать в качестве субъекта законодательной инициативы, результаты публичных слушаний и общественных обсуждений носит исключительно рекомендательный характер. Иными словами, необходимо отметить, недостаточную развитость правового регулирования института публичных отношений.

Не менее актуальной остается потребность в принятии федерального закона (федеральных законов), который направлен (которые направлены) на регламентацию отдельных стадий законотворческой деятельности и законодательного процесса, порядка принятия отдельных видов законов. В качестве таковых предлагаются федеральный (федеральный конституционный) закон «О нормативных правовых актах Российской Федерации» или «О законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации», который должен быть принят в системе с федеральными законами «Об общественном обсуждении федеральных конституционных законов, федеральных законов и вопросов, требующих законодательного решения»; «О Федеральном Собрании – Парламенте Российской Федерации»; «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов» («О законотворческом процессе в Российской Федерации»). Принятие таких федеральных законов призвано способствовать повышению эффективности законотворческой деятельности, формированию единой и непротиворечивой системы российского законодательства, созданию необходимых условий для упорядочения законов и иных нормативно-правовых актов, приведению их с помощью системного сцепления в единое непротиворечивое целое, преодолению многочисленных правовых коллизий [2, с.121].

Более того, законопроект «О нормативных правовых актах Российской Федерации» прошел этап первого чтения в Государственной Думе еще 11 ноября 1996 г. С учетом высказанных в парламенте замечаний он был доработан и подготовлен ко второму чтению, однако принят не был. Вместе с тем сама идея принятия такого закона по-прежнему остается актуальной.

Законодательство о нормативно-правовых актах должно предусматривать детальную регламентацию правотворческой процедуры применительно к различным видам федеральных нормативно-правовых актов, а для правового регулирования законотворческой.

Не менее важной проблемой является так называемое «правовое положение Совета Федерации в законотворческом процессе». В первую очередь, необходимо обозначить, что Совет Федерации, как уже отмечалось, создан был как орган,

позволяющий реализовать систему сдержек и противовесов и предотвратить принятие необоснованных и не взвешенных решений. Фактически, как и говорилось, Совет Федерации реализует функции контроля за Государственной Думой. Однако фактически на практике Совет Федерации одобряет практически все законопроекты, принятые Государственной Думой. В качестве примера можно привести тот факт, что в осеннюю сессию 2023 года, за 2022 и 2024 годы Совет Федерации одобрил все законы, принятые нижней палатой парламента. В 2020 и 2021 году Совет Федерации отклонил по два закона.

Такая ситуация несколько непонятна. Возможно, качество федеральных законов, принимаемых Государственной Думой, не требует их отклонения, но возможно сенаторы исполняют свои функции формально. Представляется, что второй вывод вернее, поскольку ученые, специалисты постоянно обозначают и указывают на существенные коллизии законодательства, наличие пробелов в законодательстве и несовершенства правового регулирования общественных отношений. Для устранения фиктивного характера деятельности Совета Федерации необходимо усовершенствовать процедуру реализации правотворческой инициативы.

Обратимся к проблеме инициирования законопроектов в законодательном процессе. Исходя из официальных статистических данных сайта Государственной Думы РФ за 2025 год Правительство РФ внесло порядка 39 % всех законопроектов, Президент внес 9 % от всех законопроектов, при этом все внесенные от главы государства и Правительства законопроекты были одобрены на 100 %. Доля внесенных депутатами и сенаторами законопроектов была порядка 50 %. Однако одобрения в парламенте получили лишь 64 % т.е. каждый третий законопроект стал законом.

Таким образом, участие главы государства и Правительства в законопроектной работе по принятию одобренных законов превышает в статистическом исчислении внесенные и одобренные законопроекты со стороны всех парламентариев. При этом, все законопроекты за 2025 год внесенные Правительством РФ и Президентом РФ получили свое 100 % одобрение. Приведенные данные не являются исключением 2025 года, такая ситуация прослеживалась и в 2024 году. Сложившейся тенденция была характерна и для 2010 и 2021 и 2022, а так же 2023 годов. По данным Аппарата Правительства РФ, в 2012 г. общее число законопроектов, внесенных им в Государственную Думу, было 218; в 2013 г. – 252; в 2014 г. – 256; в 2015 г. – 264; в 2016 г. – 284; в 2017 г. – 295; в 2018 г. – 312; в 2019 – 319; в 2020 – 339; в 2021 – 342; в 2022 – 351; в 2023 – 357.

Проблема приоритета принятия и одобрения законов, внесенных Правительством и Президентом РФ над законопроектами внесенными парламентариями. Здесь мы согласимся с профессором А. Д. Керимовым, который верно заметил: «Правительство РФ располагает чрезвычайно большими возможностями воздействия на все другие государственно-властные структуры, и прежде всего на парламент. Действительно, правительство активнейшим образом вторгается в сферу, традиционно считающуюся сферой исключительной компетенции высшего представительного учреждения, а именно – в законодательный процесс» [3, с. 88].

Проблема высокой степени закрытости исполнительной власти, особой поддержкой которой пользуется Правительство РФ со стороны Президента РФ, возможностью закладывать приоритеты законопроектной работы (в том числе через ежегодные послания Президента РФ) и влияет на весь механизм принятия законов, а также отсутствием должного контроля, и ряд других причин оказали доминирующее воздействие во всем законодательном процессе исполнительной власти даже над законодательной. Исполнительная власть, обладая всеми вышеперечисленными возможностями принципиально отличается от иных ветвей власти, деятельность которых осуществляется на принципах открытости и гласности.

Особо необходимо обозначить проблему неполноценного учета мнения общественности при принятии федеральных законов.

В данном случае имеет место проблема учета мнения общественности. Вполне возможна на практике ситуация, когда общественность не будет поддерживать позицию законодателя и откажет в необходимости принятия рассматриваемого законопроекта, что укажет в соответствующих рекомендациях. Однако такие рекомендации, исходя даже из самого названия, обладают только рекомендательным характером, т.е. не обязательны для законодателя. Фактически складывается ситуация, что несмотря на, казалось бы, предоставленную возможность принимать участие в законодательном процессе, граждане РФ не могут оказать реального воздействия на мнение законодателя. С одной стороны, законодатель предоставил возможность участия в публичных слушаниях, с другой стороны - отсутствует возможность выступать в качестве субъекта законодательной инициативы, результаты публичных слушаний и общественных обсуждений носит исключительно рекомендательный характер. Иными словами, необходимо отметить, недостаточную развитость правового регулирования института публичных отношений.

В качестве проблемы можно обозначить отсутствие обратной связи с научным сообществом и населением. Зачастую законопроекты не всегда подлежат широкому общественному обсуждению. Однако не всегда мнение народа будет учтено при принятии законов. Например, в качестве последнего такого серьезного нарушения общественного мнения можно указать безразличное отношение к мнению населения России относительно повышения пенсионного возраста и изменения пенсионного законодательства. Научное сообщество также неоднозначно воспринимала идею изменения одного из основного правового института, регулирующего пенсионные отношения.

Обратимся и к проблеме обязательности проведения экспертиз, антикоррупционной и общественной, которые составляют диалектические, общенаучные, социологические методы исследования, а также иные.

Проблема совершенствованию организационные основы антикоррупционной экспертизы, связана с необходимостью выработки дополнительных механизмов общественного контроля в сфере противодействия коррупции, в частности, участия общества в антикоррупционных мероприятиях, проводимых государственными органами. Кроме того, подлежит совершенствованию порядок учета общественного мнения в законодательном процессе. Современное развитие информационно-коммуникационных технологий позволяет расширить формат взаимодействия государственных и общественных институтов в области противодействия коррупции, усилить публичный контроль, поскольку гласность является важным инструментом в борьбе с коррупцией. Закрепление многоуровневого антикоррупционного контроля вызвано объективной необходимостью повышения уровня открытости и прозрачности деятельности государственной власти.

Экспертиза является сложным процессом, требующим четкой, ясной, прозрачной и последовательной регламентации всех её аспектов [4, с. 343]. Имеющееся правовое регулирование некоторых видов экспертиз является разрозненным, несогласованным, пробельным, не позволяющим консолидировать институт экспертизы. Данные обстоятельства свидетельствуют о потребности имеющегося регулирования в унификации понятийного аппарата, методов, правил проведения экспертиз, механизмов контроля за учетом замечаний, изложенных в экспертном заключении, отношений, возникающих в процессе проведения экспертиз.

Для консолидации института экспертизы необходимо принятие Федерального закона «Об экспертизе и экспертной деятельности в Россий-

ской Федерации». В первую очередь в данном акте должен быть сформулирован понятийный аппарат в регламентируемой сфере: понятие экспертизы нормативного правового акта (и его проекта), эксперта, экспертного учреждения, понятия правовой, юридико-технической, лингвистической, антикоррупционной, общественной, педагогической и других видов экспертиз. Также в Федеральном законе «Об экспертизе и экспертной деятельности в Российской Федерации». В вышеуказанном, по мнению автора комплексном законе, «должны найти отражение такие элементы экспертизы как принципы, виды, цели, объект исследования, субъектный состав, статус субъектов экспертизы, требования к квалификации субъектов, перечень прав и обязанностей субъектов экспертизы, их гарантии, последовательность и методика проведения экспертиз, порядок согласования и учета экспертных позиций, требования к заключению по результатам экспертизы, его характер, материально-техническое обеспечение экспертной деятельности, ответственность субъекта экспертизы» [5, с. 784-786].

Проблема наращивание темпов законотворчества, увеличение массива разрабатываемых законопроектов имеет существенное влияние на качество и эффективность законотворческой деятельности, разрабатываемых законопроектов, принятых законодательных актов. Интенсификация законодательного процесса в сочетании со сжатыми сроками проведения экспертиз и ограниченным числом их субъектов оказывает отрицательное воздействие на качество и эффективность правовой системы Российской Федерации в целом. Решение данной проблемы видится в ориентировании правотворческой деятельности на результаты научного прогнозирования развития законодательства и в привлечении в законодательный процесс на возмездной основе представителей юридической науки посредством включения их в работу временных рабочих органов по разработке законопроектов. Причем данная необходимость обусловлена не только высоким темпом законотворчества, но и отсутствием требований к квалификации ключевых субъектов законодательного процесса - членов Федерального Собрания Российской Федерации. По мнению автора, принятие данного решения обеспечило бы не только повышение качества и эффективности правового регулирования, но и создало бы дополнительные барьеры для лоббирования и коррупционных проявлений.

Рассматривая проблемы законодательного процесса, нельзя обойти вниманием проблему лоббизма при принятии законов. Проблема лоббизма касается не только парламента России, но

и отмечается во всех странах. Лоббизм в рамках законотворческого процесса вызывает серьезную озабоченность в связи с его латентностью. Такой процесс – теневой, может носить и криминальный характер. Установить, что парламентарий действует с целью «продавливания» интересов личных или третьих лиц на практике очень сложно. Кроме того, законодательство не предусматривает ответственности за совершение таких действий.

В качестве особенности российского лоббизма можно отметить так называемый внутренний лоббизм, когда государственная должность занимается лицом, продвигающим интересы определенной группы населения, противоречащие интересам общества и населения страны в целом [6, с.120]. Внутренний лоббизм очень сложно разграничить с такими смежными явлениями как протекционизм и коррупция. В любом случае лоббизм крайне негативно сказывается на демократических принципах государства и подрывает правовую основу.

История принятия многих законов свидетельствует о лоббировании интересов определенной сферы бизнеса. Например, страховщиков, банкиров, табачных компаний и др. В лоббистских законах в интересах таких субъектов могут приниматься определенные выгоды, предоставляться привилегии, преимущества. Наиболее яркий пример в данной сфере – законодательство об обязательном страховании автогражданской ответственности, в рамках которого регулярно повышаются страховые тарифы, не в полной мере реализованы интересы владельцев автомобилей.

Таким образом, в данной статье указаны основные проблемы, которые требуют своего разрешения. Среди таковых стоит отметить проблемы:

- 1) неполноценного учета мнения общественности;
- 2) необходимость совершенствования деятельности Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в правотворческом процессе;
- 3) отсутствие возможности населения направить законопроект для рассмотрения в парламент Российской Федерации;
- 4) внесения законопроектов, не соответствующих объективным потребностям общества и государства;

- 5) лоббизм в парламенте;
- 6) отсутствия закона, регулирующего законотворческий процесс в России.
- 7) приоритета законопроектов внесенных в парламент со стороны исполнительной власти.

Список литературы:

- [1] Дмитриевцев К.Н. Процесс правотворчества в РФ: Автореф. дис. канд. юр. наук. - Нижний Новгород, 2014. - 24 с.
- [2] Золотухина Т.А.. Законотворческая деятельность в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: Дисс. ... докт. юрид. наук. Белгород 2017 – 315 с.
- [3] Керимов А.Д. Современное государство. Вопросы теории. Из-во. Норма.- М. - 2008. – 128 с.
- [4] Ломакина, К. В. Антикоррупционная экспертиза как мера по профилактике коррупции в Российской Федерации / К.В. Ломакина // Молодой ученый. - 2022. - № 20 (415). - С.347.
- [5] Храмова, Д. Р. Экспертиза законопроекта - способ снижения технико-юридических рисков // Юридическая техника. - 2021. - № 13. – С. 784-786.
- [6] Кучеренко А.В. О легализации лоббизма в современной России // Тренды и управление. 2017. - № 1. - С. 113–121.

References:

- [1] Dmitriyevcev K.N. Process pravotvorchestva v RF: Avtoref. dis. kand. yur. nauk. - Nizhnij Novgorod, 2014. - 24 s.
- [2] Zolotukhina T.A.. Zakonotvorcheskaya deyatel'nost' v Rossijskoj Federacii: teoretiko-pravovoe issledovanie: Diss. ... dokt. yurid. nauk. Belgorod 2017 – 315 s.
- [3] Kerimov A.D. Sovremennoe gosudarstvo. Voprosy teorii. Iz-vo. Norma.- M. - 2008. – 128 s.
- [4] Lomakina, K. V. Antikorrupcionnaya ehkspertiza kak mera po profilaktike korrupcii v Rossijskoj Federacii / K.V. Lomakina // Molodoy uchenyj. - 2022. - № 20 (415). - С.347.
- [5] Khramova, D. R. Ehkspertiza zakonoproekta - sposob snizheniya tekhniko-yuridicheskikh riskov // Yuridicheskaya tekhnika. - 2021. - № 13. – S. 784-786.
- [6] Kucherenko A.V. O legalizacii lobbizma v sovremennoj Rossii // Trendy i upravlenie. 2017. - № 1. - S. 113–121.

