



Дата поступления рукописи в редакцию: 10.10.2025 г.
Дата принятия рукописи в печать: 07.11.2025 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2025-10-316-319

САВИНА Елена Александровна,
Ведущий специалист-эксперт отдела законодательства
Главного управления Минюста России по Москве,
Член ассоциации историков права,
e-mail: elena.sa93@mail.ru

ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО И ПРОБЛЕМЫ ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье проанализировано состояние законотворческой деятельности в Российской Федерации, рассмотрены родственные с ней правовые категории, раскрыто практическое значение законотворчества в современный период. На основе проведенного анализа сделаны выводы и внесены предложения по совершенствованию законотворческой деятельности в России.

Ключевые слова: закон, законотворческая деятельность, законодательный процесс, законотворческий процесс, правотворчество, правовой акт.

SAVINA Elena Alexandrovna,
Leading specialist-expert of the Legislation Department
of the Main Directorate of the Ministry of Justice of Russia
in Moscow Member of the Association of Legal Historians

LAWMAKING AND PROBLEMS OF ITS IMPROVEMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation. The article analyzes the state of lawmaking in the Russian Federation, examines related legal categories, and reveals the practical significance of lawmaking in the modern period. Based on the analysis, conclusions were drawn and proposals were made to improve legislative activity in Russia.

Key words: law, legislative activity, legislative process, legislative process, lawmaking, legal act.

В современный период несовершенство законодательной базы в Российской Федерации негативно влияет на решение проблем экономики, государственного управления, других сфер общественной жизни. Среди многих факторов, влияющих на формирование несовершенной системы законодательства России, выделяется законотворческий процесс, в котором производятся правовые основы национального законодательства – законодательные акты. Сегодня курс на ускорение реформ заставляет законодателя стремиться к быстрому охвату правовых норм, регулированию новых общественных отношений. Это сказывается на качестве закона, его системности, стабильности правовой системы, уровне правовой защищенности граждан. Именно поэтому законотворческий процесс должен играть при этом обобщающую, ориентиру-

ющую роль, поскольку другие факторы имеют значение предпосылок к нему. Следовательно, необходимым становится системное изменение политических, экономических, социальных, управленческих и других отношений в контексте законотворчества, с одновременным реформированием этого процесса, без чего достичь целенаправленного влияния на улучшение качества законодательства невозможно.

Цель статьи – проанализировать теоретические основы законотворчества, его особенности и практическое значение. Реализация поставленной цели требует анализа и оценки нынешнего состояния законотворческой деятельности в России, определение факторов, влияющих на ее эффективность, выявление актуальных проблем развития законодательства и определение путей его совершенствования. Для большинства совре-

менных научных работ характерно отсутствие однозначного понимания и толкования таких базовых правовых понятий, как «законотворческая деятельность», «законотворчество», «законодательный процесс», «законотворческий процесс», «законодательная деятельность». Одни исследователи (Н. И. Матузов, А. В. Малько [2]) понимают законотворческую деятельность как один из видов правотворческой деятельности, отождествляя при этом понятие «законотворческая деятельность» с понятием «законотворчество», другие (Ю. В. Мухина [3]) считают, что понятие «правотворчество» нельзя сводить только к законотворчеству, которую следует рассматривать как в широком, так и узком смысле. Содержание законотворчества заключается в том, чтобы среди возможных вариантов регулирования выбрать такой, который в наибольшей степени отвечал бы потребностям и интересам общества, способствовал бы совершенствованию законодательной системы государства в целом. Поэтому процесс создания закона в широком его понимании можно назвать законотворчеством, которое означает, «прежде всего содержательное наполнение действий, которые осуществляются с проектами законов и принятыми законами» [4].

Как отмечает Ю. В. Мухина [3], в узком смысле законотворческий процесс является синонимом законодательного и включает в себя стадии специального производства по законопроекту в и его обнародование. Именно в таком случае, по ее мнению, происходит отождествление понятий законодательной и законотворческой деятельности, что в наибольшей степени и отражает полноту законотворческого процесса.

В отличие же от понятия «законодательный процесс» термин «законотворческий процесс» шире и отличается от него по субъектному составу, степени юридической регламентации и количеству стадий. Он включает в себя комплекс действий субъектов законотворчества, предшествующих официальной регистрации законопроекта в парламенте и деятельность, связанную с установлением тех или иных правоотношений, обсуждением законопроектов общественностью.

Основным отличием правотворчества от законотворчества является предмет регулирования, то есть результатом законотворческого процесса в отличие от правотворческого является не любой нормативный акт, а только закон, регулирующий важнейшие общественные отношения путем установления общеобязательных правил поведения субъектов этих отношений.

Из этого утверждения следуют важные выводы.

Во-первых, законотворчество является составной частью правотворчества (нормотворче-

ства), данные категории соотносятся, как целое и часть. Такая позиция высказана И. Н. Сенякиным, который отмечает, что законотворчество «выступает составной частью правотворческого процесса» [4, с. 189]. Также подобное мнение высказано и в работе Ю. В. Мухиной, которая читает законотворчество «стержнем правотворчества, его важнейшей составляющей частью, обладающей всеми свойствами правотворчества» [3, с. 23].

Во-вторых, «законотворчество» охватывает правотворческую деятельность не всех, а только высших законодательных органов. В качестве доказательства этого утверждения можно привести ст. 94 Конституции Российской Федерации, где определено, что «Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является... законодательным органом Российской Федерации» [1].

И, в-третьих, законотворчество порождает не всю систему нормативно-правовых актов, а охватывает только те из них, которые являются законами.

Исходя из анализа теоретических подходов можно сделать общий вывод, что законотворческая деятельность – это деятельность, направленная на создание актов высшей юридической силы – законов, которые занимают ведущее место среди других нормативных правовых актов.

Как один из важных и основных видов юридической деятельности, законотворческая деятельность в Российской Федерации осуществляется в рамках определенных правовых правил и процедур. Современную законотворческую деятельность в РФ отличает ее нацеленность на формирование качественного закона, который должен отвечать объективным потребностям общества, и иметь направленность на осуществление законопроектных и законодательных функций. В настоящий период принцип разделения властей, согласно которому законодательная власть (Федеральное собрание) принимает законы, а исполнительная и судебная – их применяют, обеспечивает справедливость, предсказуемость и гарантированность права и одновременно закрепляет ведущую роль законодательного органа в процессе законотворческой деятельности.

Представительский статус парламента имеет наибольшее значение именно в законотворческой деятельности, поскольку ее продуктом является закон, лежащий в основе правовой системы государства и который является формой стратегического управления и регулирования общественных отношений. Имея высшую юридическую силу, он является актом прямого регулирующего воздействия и принимается с целью решения и урегулирования конкретных вопросов.

Содержание закона должно соответствовать объективным требованиям общества во всех сферах жизни, учитывать национальный менталитет и особенности российского правоприменения. Однако сегодня государственное регулирование законотворческой деятельности заключается в создании системы правовых и управленческих механизмов, которые должны обеспечивать слаженную и эффективную работу органов управления в сфере законотворчества. В связи с этим возникает необходимость совершенствования организационного, нормативно-правового, методического, материально-технического и ресурсного обеспечения органов государственной власти РФ в сфере законотворческой деятельности.

Существующая на сегодняшний день законодательная база по регламентации законотворческой процедуры является, по нашему мнению, достаточно четкой и продуманной. Однако подробная регламентация планирования законопроектной деятельности не снимает всех проблем законотворчества. Практика принятия законов свидетельствует о слабом контроле за соблюдением качества и сроков, лоббировании ведомственных интересов, недостаточно глубоком анализе планируемых инициатив.

Законотворческая деятельность субъектов законодательной инициативы в настоящее время не отличается стабильностью и использованием внутренних резервов для самосовершенствования, что обусловлено недостаточностью и слабостью теоретико-правовых и прикладных разработок в этой сфере, подменой научно обусловленных подходов политическим прагматизмом, отсутствием необходимой системности в формировании законодательного процесса парламента.

Таким образом, назрела необходимость в консолидации положений, накопившиеся благодаря многолетнему опыту законотворчества в российском государстве. Сейчас законотворчество происходит в условиях финансово-экономического кризиса, снижения уровня доходов граждан, общественных дискуссий о месте и роли органа законодательной власти. Это не может не влиять на качество закона и его системность, стабильность правовой системы и уровень правовой защищенности граждан.

Следовательно, курс на ускорение реформ заставляет законодателя к созданию новых правовых норм, которые должны урегулировать обновленные общественные отношения. Вполне закономерно, что достичь всеобъемлющей полноты и совершенства правового регулирования достаточно сложно, особенно с учетом наличия в действующем законодательстве определенных пробелов. Ведь каждый день возникает множество новых общественных ситуаций, отношений и

противоречий, которые требуют вмешательства государства.

В связи с этим становится актуальным вопрос о целесообразности перехода к активизации законотворческой деятельности, в том числе за счет повышения эффективности норм уже действующих российских законов.

Перспективы развития законотворческой деятельности заключаются, прежде всего, в модернизации и оптимизации российского законодательства, которые осуществляются по двум основным направлениям: повышение эффективности законотворческой деятельности и законотворческого процесса, а также совершенствование самой системы российских законов.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что состояние законотворческой деятельности в современной России не в полной мере отвечает требованиям сегодняшнего дня и влияет на дальнейшее развитие Российского государства.

Без учета и глубокого осмысления содержания и значения законотворческой деятельности, современного ее состояния качество отечественного законодательства в ближайшее время может быть недостаточным, поскольку динамика развития общественных отношений в последние десятилетия преобладает над динамикой развития законодательства.

На основании изложенного можно выделить такие основные направления модернизации и оптимизации законотворчества в Российской Федерации: повышение качества законотворчества и законотворческого процесса, создание необходимых условий для полноценной законотворческой работы, нормативное регулирование лоббизма, обеспечение социализации законодательства; обеспечение системного развития законодательства, упорядочение системы нормативно-правовых актов, обновление нормативно-правовой базы; устранение пробелов и преодоление коллизий действующего законодательства; обеспечение научного сопровождения правотворческой деятельности и пр.

Список литературы:

- [1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «Консультант Плюс».
- [2] Агишев Р.А. Формы и способы взаимодействия общественных объединений с органами государственной власти по защите прав граждан // Вестник РУК. 2023. №4 (34).
- [3] Беляев В. П., Нинчиева Т. М. Объект И Предмет Правового Регулирования: Проблема

Определения Понятий // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2023. №3.

[4] Гармышев В. В., Коваль В. В., Тарасенко В. А. Структура Правового Регулирования // Образование и право. 2023. №6.

[5] Матузов Н. И., Малько А. В., Шундилов К. В. Правовая политика современной России: предлагаем проект концепции для обсуждения. С. 14–15.

[6] Мухина Ю. В. Понятие регионального законодательного процесса. Юридический институт ИГУ // Сибирский юридический вестник. – 2022. – № 2. – С. 23–29.

[7] Сенякин И.Н Теория государства и права / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М., 2021. – 189 с.

References:

[1] The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993 with amend-

ments approved during the all-Russian vote 01.07.2020) //SPS “Consultant Plus.”

[2] Agishev R.A. Forms and methods of interaction of public associations with state authorities to protect the rights of citizens//Vestnik RUK. 2023. №4 (34).

[3] Belyaev V.P., Nintsieva T.M. Object and Subject of Legal Regulation: Problem of Definition of Concepts//Bulletin of the Law Faculty of the Southern Federal University. 2023. №3.

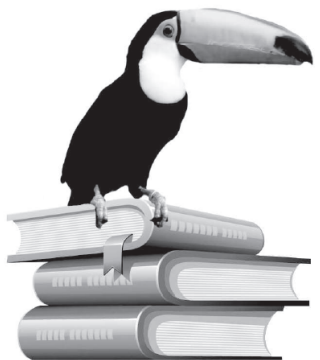
[4] Garmyshev V.V., Koval V.V., Tarasenko V.A. Structure of Legal Regulation//Education and Law. 2023. №6.

[5] Matuzov N.I., Malko A.V., Shundikov K.V. Legal policy of modern Russia: we propose a draft concept for discussion. S. 14-15.

[6] Yu.V. Mukhina. The concept of a regional legislative process. ISU Law Institute//Siberian Law Bulletin. – 2022. – № 2. - S. 23-29.

[7] Senyakin I.N. Theory of State and Law/Ed. N.I. Matuzova, A.V. Malko. - M., 2021. - 189 s.





Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.

ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru