

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС:
АНАЛИЗ ОТДЕЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ И ПОИСК ПУТЕЙ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

© 2020

А.Н. Станкин, кандидат юридических наук, доцент
Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)

В.Н. Пяткин, старший преподаватель
*Национальный исследовательский Мордовский государственный университет
имени Н.П. Огарёва, Саранск (Россия)*

Ключевые слова: закон; законопроект; законотворческий процесс; законотворческая деятельность; проблемы законотворческого процесса.

Аннотация: В настоящее время все чаще говорится об актуальности вопроса о развитии культуры законотворческого процесса, о повышении качества принимаемых федеральных законов, так как это напрямую связано с развитием России как демократического, правового государства и в целом указывает на уровень цивилизованности российского общества. Авторы делают попытку обозначить основные проблемы федерального законотворческого процесса в России и провести их анализ, в связи с чем исследуются: проблема интенсификация законотворческого процесса путем развития сотрудничества с депутатами по вопросам разъяснения, правового анализа и совершенствования законопроектов; проблема отсутствия связи законодателей с интересами населения; проблема постоянного и устойчивого повышения количества законов, принятых сразу в первом чтении; проблема срока вступления принятого закона в силу; проблема внесения в законодательный орган законопроектов, не соответствующих объективным потребностям общества и государства; проблема признания и нормативно-правового закрепления института лоббизма; проблема правового положения Совета Федерации в законотворческом процессе. Авторы работы пришли к выводу, что имеющиеся недостатки, проблемы федерального законотворческого процесса приводят к размытию сущности законотворчества как осмысленной, демократической по своей сути и направленности деятельности, что, в свою очередь, приводит к серьезным негативным последствиям в исследуемой сфере жизнедеятельности государства. Предлагаются пути преодоления обозначенных проблем в целях совершенствования современного законотворческого процесса на федеральном уровне.

ВВЕДЕНИЕ

Законотворческий процесс в нашем понимании – это регулируемая конституционно-правовыми нормами, сложноорганизованная, многоуровневая, познавательная-аналитическая и созидательная деятельность специально уполномоченных на то субъектов, направленная на разработку, принятие и введение в действие законодательных актов. Параметры и особенности законотворческого процесса определяются уникальным положением законодательного акта в процессе правотворческой деятельности [1], той ролью, которую играют законы в регулировании усложняющихся общественных отношений, а также увеличением объемов законотворческой деятельности [2].

Действительно, в современном демократическом правовом государстве одним из наиболее авторитетных и действенных регуляторов общественных отношений выступают законодательные акты. Закон в идеале представляется своего рода балансом интересов различных социальных групп общества [3]. В связи с рядом проблем как внутреннего, так и международного характера в России как никогда необходима четкая опора, и этой опорой является законодательная база внутри страны, ее правовая система, позволяющая эффективно обеспечивать правопорядок в обществе. Огромное значение в становлении и развитии законодательной базы Российской Федерации отводится Федеральному Собранию РФ и федеральному законотворческому процессу.

Отдельные вопросы законотворческого процесса достаточно глубоко исследованы правоведами, которые работали и научно обосновали положения, направленные на повышение демократизма и гуманизма законода-

тельной деятельности [4–6], предложили рекомендации для повышения эффективности и совершенствования законотворческого процесса [7–9].

К сожалению, анализ законотворческой деятельности российского парламента позволяет говорить о том, что в этой сфере остается довольно много нерешенных задач, проблемных вопросов, более того, возникают новые сложности, которые приводят к явным отрицательным последствиям, в частности низкому качеству принимаемых законов, пробельности, коллизиям законодательства и т. п., и к потере авторитета Федерального Собрания РФ, как высшего органа законодательной власти, у граждан Российской Федерации. Таким образом, проблемные вопросы законотворческого процесса следует незамедлительно решать и в дальнейшем не допускать.

Полагаем, что действенным инструментом в деле повышения качества и эффективности законотворческого процесса является своевременный анализ названных проблем, поиск и обоснование возможных решений. Но в юридической литературе чаще рассматриваются отдельные проблемы федерального законотворческого процесса в Российской Федерации [10; 11], и для лучшего понимания кризисных явлений в данной сфере мы предлагаем комплексный подход к рассмотрению проблем и недостатков законотворческой деятельности на федеральном уровне.

Цель исследования – выявление актуальных проблем федерального законотворческого процесса в современный период, их характеристика, разработка предложений и рекомендаций по преодолению обозначенных проблем по совершенствованию федерального законотворческого процесса.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Проблема интенсификации законотворческого процесса. Анализ законотворческой деятельности показал, что ежегодно в России принимается порядка 500–600 федеральных законов, что соответствует средним показателям 40–50 законов в месяц. В то же время уточним, что на практике ежемесячное количество принимаемых Государственной думой законов имеет заметные «скачки», в частности, в последний месяц сессии принимается гораздо большее количество федеральных законов. Как правило, такая ситуация складывается из-за желания депутатов перед парламентскими каникулами завершить начатую ранее работу по принятию законов, соответственно, они ускоряют законотворческую работу.

Так, из 343 законов, принятых Государственной думой седьмого созыва в весеннюю сессию 2018 года, в апреле было принято 41, в мае – 36, в июне – 44, а в июле, т. е. в последний месяц весенней сессии, – 149 законов. В осеннюю сессию 2018 года было принято 233 закона: в сентябре – 26, в октябре – 53, в ноябре – 46, в декабре – 108. Похожая ситуация сложилась и в ходе работы Государственной думы в 2019 году: в весеннюю сессию всего было принято 325 законов, среди них в апреле – 49, в мае – 49, в июне – 40, в июле – 134. В осеннюю сессию 2019 года Государственная дума приняла 206 законов, среди них в сентябре принято 23 закона, в октябре – 34, в ноябре – 50, в декабре – 99.

Если учесть, что, например, весенняя сессия заканчивается 28 июля и что в Государственной Думе 5-дневная рабочая неделя, то депутаты должны принимать примерно до 4–5 законов в день, но не стоит забывать, что в соответствии с ч. 3 ст. 40 Регламента Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации, Заседания Государственной думы проходят по вторникам, средам и четвергам, т. е. 3 дня в неделю, за исключением дней работы депутатов с избирателями. Понедельник и пятница отводятся для работы депутатов Государственной думы в комитетах и комиссиях, во фракциях. Соответственно, количество принятых в дни пленарных заседаний возрастает примерно в два раза. А теперь зададим актуальнейший, по нашему мнению, вопрос: способен ли среднестатистический депутат, не имеющий юридического образования, ознакомиться с таким количеством законов, осмыслить, проанализировать их, сделать определенные выводы и т. д. в такие весьма сжатые сроки?

Конечно, можно возразить и указать на то, что у депутатов есть помощники, которые проводят в том числе и аналитическую работу по отношению к законопроектам, но не будем забывать, что у помощника депутата, в соответствии с Федеральным законом от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» есть другие обязанности, что не позволяет ему работать только в сфере анализа законопроектов. И не стоит забывать, что законы принимает именно депутат, а не его помощник.

Отметим тот факт, что юридическое образование имеется только у 88 депутатов Государственной думы седьмого созыва, т. е. у 20 %. Конечно, нельзя требовать от депутатов, чтобы они в обязательном порядке имели

юридическое образование, но констатируем, что отсутствие юридической подготовки не идет на пользу законотворческому процессу, в связи с чем предлагаются различные варианты решения обозначенной проблемы. В частности, планировалось в целях повышения правовой грамотности депутатов Государственной думы направить их на курсы по законотворчеству. Полагаем, что краткосрочное обучение не способно существенным образом повлиять на сложившуюся проблемную ситуацию.

Одним из действенных механизмов, направленных на интенсификацию законотворческого процесса через развитие сотрудничества с депутатами по вопросам разъяснения, правового анализа и совершенствования законопроектов, является создание специализированного законотворческого центра. Финансирование научно-исследовательской, экспертно-аналитической работы такого центра следовало бы осуществлять из средств Государственной думы Российской Федерации.

Хотя в литературе отмечается, что, в частности, научная экспертиза законопроектов недооценена законодателем, но она является насущной необходимостью для законопроектов в целях эффективного законотворчества [7]. В определенных случаях необходимо предоставлять парламентариям научные консультации, проводить аналитические обзоры, использовать иные возможности научного сообщества.

Полагаем, что данную идею нельзя не поддержать, так как научно-аналитическая, экспертная, консультационная поддержка позволит законодателям осуществлять свои законотворческие полномочия более эффективно и, самое главное, позволит гораздо более адекватно, на серьезной научной основе, понять сущность, содержание принимаемых законопроектов.

Например, Председатель Государственной думы В.В. Володин предлагает проводить профессиональную экспертизу законопроектов с привлечением научно-профессиональных сообществ и ведущих федеральных вузов, что совершенно правильно, так как не стоит передавать такую работу одному вузу. Например, предлагается сформировать и развивать подобный центр на базе Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Действительно, МГЮА является одним из ведущих юридических вузов России с интереснейшими, фундаментальными разработками в сфере юриспруденции, в том числе и по вопросам законотворчества, но совместная или параллельная работа нескольких научных учреждений позволила бы более эффективно и качественно обеспечивать научную поддержку и экспертную помощь депутатам как Государственной думы, так и региональных парламентов; более того, подобные центры было бы логично создать на базе юридических вузов и факультетов университетов «домашних» регионов парламентариев. Соответственно, депутаты могли бы консультироваться по возникающим вопросам с вузами того региона, от которого они избирались, что является довольно логичным: соответствующий региональный вуз (вузы) на практике задействует свой научный потенциал, депутат получает научно обоснованную информацию, и, что очень важно, будет видна реальная связь депутатов со своими регионами.

Проблема отсутствия связи законопроектов с интересами населения. Отметим, что в российском законодательном процессе сложилась негативная практика, характеризующаяся отсутствием диалога законодателей как с населением, так и с научным сообществом. В связи с этим законы принимаются как без широкого общественного обсуждения (либо результаты обсуждения не берутся во внимание, как произошло с общественным обсуждением изменений в пенсионное законодательство), так и без серьезного научного обоснования. Так, много нареканий вызвало принятие «закона Яровой» или, например, внесение изменений в пенсионное законодательство, на основе которых в России был повышен возраст выхода на пенсию. Понятно, что такие ситуации в законотворчестве приводят к негативной реакции общества как к деятельности Государственной думы в частности, так и к государственной власти в целом. И парламент – это отнюдь не самодостаточный орган – «парламент как сущностный элемент конституционного строя и инструмент гражданского общества появился и оправдывает свое существование именно в качестве представителя народа, озвучивающего его интересы с парламентской трибуны, выражающего их (в процессе принятия бюджета, инициирования и обсуждения законопроектов, осуществления контрольной функции над армией госслужащих), а также оформляющего интересы народа в законах» [4, с. 168].

Интересно, что ч. 6 ст. 119 Регламента Государственной думы (утвержден Постановлением Государственной думы от 22.01.1998 № 2134-II ГД) предоставляет последней право принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении. Но Государственная дума еще ни разу не воспользовалась такой возможностью, и речь в ч. 6 ст. 119 Регламента ведется фактически о консультативном референдуме, однако для его проведения необходим особый механизм учета поправок и предложений, высказанных в процессе его подготовки [5]. Поэтому в научных публикациях предлагается разработать концепцию всенародного обсуждения законопроектов и закрепить ее в специальном законе [8].

Достаточно серьезным демократическим институтом предполагался проект «Российская общественная инициатива» (РОИ), позволяющий гражданам вносить свои предложения по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления. Российская общественная инициатива – интернет-ресурс для размещения общественных инициатив граждан Российской Федерации и голосования по ним. Под общественной инициативой понимаются предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, размещенные в электронной форме на сайте www.roi.ru. Такие предложения проверяются модераторами, и после проверки проводится голосование в режиме онлайн. Для того чтобы инициатива была направлена на рассмотрение в экспертную рабочую группу федерального, регионального или муниципального уровня, она должна в установленный срок набрать необходимое количество голосов в поддержку. Экспертная рабочая группа соответствующего уровня, рассмотрев инициативу, должна при-

нять мотивированное решение о реализации или отклонении инициативы, которое размещается на сайте РОИ, так же как и обоснование данного решения.

Но по состоянию на начало мая 2020 года из огромного количества инициатив (17 115) лишь 34 получили решение, правда, не всегда положительное. Это означает, что не все общественные инициативы, набравшие свыше 100 000 голосов, получили поддержку со стороны государства. Яркий пример – общественные инициативы по запрету изменения пенсионного возраста (были выдвинуты сразу несколько петиций по этому вопросу) и набравшие в установленный срок более 100 000 голосов. Так, инициатива № 78Ф42375 «Не допустить повышения возраста выхода на трудовую пенсию по старости» получила следующую экспертную оценку (приводим выдержки из экспертного заключения на данную инициативу):

«Происходящие изменения демографической структуры российского общества ведут к увеличению социальных расходов государства на пенсионное обеспечение, медицинское обслуживание и социальное обеспечение пожилого населения. Повышение пенсионного возраста позволит значительно увеличить размер пенсий неработающим пенсионерам и восстановить оптимальное соотношение трудоспособного населения и пенсионеров.

Основным эффектом повышения пенсионного возраста станет сокращение дефицита рабочей силы на рынке труда, вызванного демографическими ограничениями».

Окончательное решение экспертов: «С учетом вышеизложенного, по итогам рассмотрения общественной инициативы экспертная рабочая группа полагает, что разработка нормативного правового акта, направленного на реализацию общественной инициативы, представляется нецелесообразной»¹. Похожие заключения даны и другими экспертными группами. Бросается в глаза, что экспертные заключения почти как под копирку приводят обоснования, которые использовали инициаторы принятия поправок в пенсионное законодательство, не анализируя противоположные мнения, в том числе опубликованные в научных публикациях (заметим, что проблема повышения пенсионного возраста нашла широкий отклик со стороны научного сообщества).

Проблема принятия закона сразу в первом чтении. К негативным проявлениям российского законотворческого процесса можно отнести и практику принятия закона сразу в первом (т.е. – единственном) чтении. Полагаем, что слияние стадий законотворчества очень часто ведет к ухудшению качества принимаемых законов, так как депутаты всерьез не вникают в их содержание и суть из-за поспешности принятия законопроектов и отсутствия должного их обсуждения. В результате единственное чтение приводит к «ошибкам юридической техники и требует затем исправления или уточнения либо новой

¹ Экспертное заключение экспертной рабочей группы федерального уровня по результатам рассмотрения общественной инициативы № 78Ф42375 «Не допустить повышения пенсионного возраста выхода на трудовую пенсию по старости» от 18.09.2018 // Российская общественная инициатива. URL: roi.ru/upload/42375_Экспертное_заключение_ЭРГ_Не_допустить_повышения_ПВ.pdf (дата обращения: 07.06.2020).

редакции нормативного акта» [6, с. 370]. Зачастую ко второму и к третьему чтению концепция законопроекта меняется [12]. Даже Конституционный суд прокомментировал важность прохождения законопроектов через установленные стадии (чтения), подчеркнув, что «деление процедуры рассмотрения проектов на чтения и собственно каждое из чтений имеют значение как для обеспечения поиска наиболее адекватных нормативных решений, так и для проверки соответствия их текстуально оформленного содержания подлинному волеизъявлению законодателя в соответствии с положениями статей 3 и 94 Конституции Российской Федерации»².

В юридических публикациях также подчеркивается необходимость прохождения всех необходимых стадий законотворческого процесса, а некоторые авторы даже выделяют данное требование в качестве специального принципа законотворческого процесса [13].

Анализ законотворческой деятельности Государственной думы РФ показал, что количество законов, принятых сразу в первом чтении, по сути, без времени, достаточного для осмысления содержания законопроекта и для внесения изменений, дополнений к нему, находится на довольно высоком уровне, и даже имеется тенденция к их увеличению. Приведем пример из деятельности Государственной думы седьмого созыва. В осеннюю сессию 2016 года в таком порядке было принято 73 закона, в весеннюю сессию 2017 года – 107, в осеннюю – 86 (всего – 193), в 2018 году – 158 и 86 соответственно (всего 244), в 2019 году – 167, в весеннюю сессию по май 2020 года – 74. Приведем пример из деятельности Государственной думы шестого созыва. Сразу в первом чтении было принято: в 2012 году – 147 законов (74 – в весеннюю сессию, 73 – в зимнюю), в 2013 году – 196 (108 и 88 соответственно); в 2014 году – 200 (107 и 93 соответственно), в 2015 году – 206 (107 и 99 соответственно), в весеннюю сессию 2016 года – 74 закона. Если выборочно взять итоги работы Государственной думы более ранних созывов, то мы увидим, что количество законов, принятых сразу в первом чтении, увеличилось примерно в 1,5 раза (1996 год – 118 законов, 2000 – 113; 2004 – 97, 2008 – 118 и т. д.).

По нашему мнению, необходимо установить полный запрет на принятие законопроектов указанным способом либо использовать принятие законов сразу в первом чтении только в исключительных случаях, которые будут четко закреплены законодательно (например, в условиях военного, чрезвычайного положения и т. п.).

Проблема определения срока вступления закона в силу. Хотелось бы обратить внимание и на проблему использования формулировки «вступает в силу со дня его официального опубликования» или «после дня официального опубликования» (на следующий день после официального опубликования). Полагаем, что назван-

ные формулировки противоречат сущности обнародования: адресаты, на кого распространяет свое действие принятый парламентом и подписанный Президентом РФ закон, должны ознакомиться с содержанием вновь принятого закона для его осмысления, анализа, в необходимых случаях – для получения консультаций, а также для приведения своего поведения, деятельности и, по возможности, документации в соответствие с принятым законом. Единовременные публикация и вступление в силу закона лишают адресатов названных возможностей и потенциально могут создать неприятные ситуации, вплоть до правонарушений. Полагаем, что указанные сроки вступления принятого законодательно акта в силу следует применять только в исключительных случаях, которые должны быть исчерпывающим образом закреплены в законодательстве.

Проблема внесения законопроектов, не соответствующих объективным потребностям общества и государства. В последнее время информационную среду все чаще волнуют новости, где участвуют отдельные депутаты Государственной думы и предложенные ими законопроекты, не отвечающие объективным, адекватным потребностям общества и государства. Некоторые из таких законопроектов получили статус «фейковые» и ничего, кроме общественного недоумения не вызвали. Имеются в виду законопроекты, предлагавшие «запретить босоножки», запретить оборот и хранение долларов США на территории России, «перекрасить Кремль в белый цвет», запретить иностранцам разговаривать не по-русски на рабочем месте и т. п. Особый резонанс вызвал «античесночный» законопроект. 1 апреля 2013 года депутат Сергей Иванов внес законопроект о запрете употребления чеснока в общественных местах. Законопроект был официально зарегистрирован, получил соответствующий порядковый номер в базе законопроектной работы палаты и направлен председателю Государственной думы. К вечеру законопроект был отозван его автором, который пояснил, что внесение данного законопроекта являлось первоапрельской шуткой, которая, по мнению С. Иванова, удалась.

В литературе отмечается, что предметом законодательного регулирования являются необходимые (естественные, нормальные) обществу социальные связи [14]. Не совсем понятно, в чем необходимость обозначенных выше законопроектов. В результате подобной деятельности отдельных депутатов Государственной Думы возникает вопрос, как реагировать на такие законопроекты. Современное российское законодательство закрепляет гарантии деятельности депутатов Государственной думы РФ, к которым относятся в том числе депутатский иммунитет и депутатский индемнитет как важнейшие элементы правового статуса депутата. Соответственно, мы не можем говорить об ответственности депутатов за «фейковые», шуточные и иного рода законопроекты, не соответствующие целям и задачам деятельности Государственной думы РФ, но полагаем, что такого рода предложения загромождают законотворческую работу, отвлекают внимание, занимают время и в конечном итоге мешают принятию актуальных законопроектов. Соответственно, необходимо предусмотреть меры правовой и (или) моральной реакции на такого рода «деятельность», которая наносит существенный вред авторитету Государственной думы.

² РФ. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2001 № 11-П «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД "О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов" в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан" // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 6.

В этой связи можно согласиться с предложением о создании многоуровневой системы учета и организации оценки выдвинутых идей законопроектов, сформировать банк идей законопроектов и ежегодно готовить и публиковать обзор отклоненных законопроектных документов с указанием их авторов и причин, по которым эти инициативы были отвергнуты [15]. Полагаем, что такой обзор следует доводить до сведения не только руководства Государственной думы, но и до сведения общественности и руководства государства.

Неоднократное достоверное установление предложений, явно необоснованных идей, концепций законопроекта, изменения действующего закона должно служить основанием для привлечения соответствующего субъекта законотворчества к соразмерной ответственности, например моральной или дисциплинарной [15].

Проблема признания и нормативно-правового закрепления института лоббизма. Серьезную озабоченность вызывает лоббистская деятельность в процессе законотворчества. При этом следует выделить именно теневой (околозаконный) лоббизм, а также лоббизм криминальный. Такие виды лоббирования, как правило, противоречат принципам верховенства прав и свобод человека и гражданина, демократизма, законности, научной обоснованности и в целом снижают эффективность законотворческого процесса в части удовлетворения интересов общества и государства. Почему такие негативные свойства у теневого и криминального лоббизма? Прежде всего потому, что они предполагают сосредоточение усилий экономически сильных групп влияния на продвижении конкретных законопроектов, отражений в законе действенных юридических механизмов, обеспечивающих реальную защиту узкогруппового интереса, порой в ущерб интересам общественным. Конструирование правовых норм под воздействием незаконного влияния лоббирующих структур в числе других негативных факторов создает питательную среду для коррупции, повышая ее уровень [16].

Отмечается, что сложившаяся в России ситуация с лоббистской деятельностью во многом обуславливается тем, что до сих пор нет легального определения лоббизма и не получившая законодательного закрепления лоббистская деятельность способствует широкому применению коррупционных и иных противозаконных схем в сфере законотворчества [3].

Отличительной особенностью лоббизма в России является «значительный вес «внутренних лоббистов» – служащих, занимающих важную государственную должность и в то же время отстаивающих интересы одной или нескольких групп, в том числе вопреки интересам общества» [9, с. 117]. Когда чиновник одновременно является и служащим, и представителем лоббистской группировки, провести в его действиях грань между протекционизмом, лоббизмом и коррупцией практически не представляется возможным [17]. Поэтому принятие закона, регулирующего лоббистскую деятельность, оказало бы самое благоприятное воздействие на развитие законодательного процесса и цивилизованного лоббизма в России. Авторы исследования «Лоббисты, правительства и общественное доверие» (“Lobbyists, Governments and Public Trust”), подготовленного в рамках Организации экономического сотрудничества и развития

(OECD) в 2009 году, указали в качестве одного из выводов, что законодательное закрепление лоббизма особенно полезно в государствах, находящихся в состоянии экономического и финансового кризиса, когда власть принимает ключевые решения в условиях тотального давления извне и в короткие сроки³.

Касательно России мы можем констатировать наличие пробела в регулировании достаточно серьезного вопроса – лоббистской деятельности, что приводит к принятию ангажированных законов, за которыми стоят так называемые табачное, пивное, страховое и т. п. лобби. Отличительными характеристиками таких законов являются не только закрепление различных предпочтений для отдельных участников экономических отношений, но и отсутствие баланса интересов между заказчиками принятия таких законодательных актов и отдельных граждан, общества в целом.

По нашему мнению, институт лоббизма необходимо было подвергнуть правовому регулированию уже на начальных этапах становления российского государства и российского законодательства, так как в странах так называемой западной демократии лоббизм выполняет важнейшую функцию связи граждан, бизнеса, общества в целом с государством. Например, в США еще в 1946 году был принят закон о лоббировании (Federal Regulation of Lobbying Act). Анализ структуры и содержания данного законодательного акта показал, что он имеет сравнительно небольшой объем, содержит довольно четкое понятие лоббиста, устанавливает требование о регистрации всех лоббистов и обязанность предоставления ежеквартальных отчетов об их деятельности [18], а также в нем указываются нормы оплаты и налогообложения такой деятельности.

Опираясь на положительный опыт США и Канады, предлагается обозначить основные вопросы, которые требуют закрепления в законе: определение четкого понятия лоббизма и лоббиста; обязанность раскрытия информации о клиентах лоббиста; перечисление правил поведения лоббиста (запрет взяточничества, запрет ненадлежащего использования конфиденциальной и/или инсайдерской информации); установление механизмов контроля за лоббистской деятельностью; закрепление ответственности лоббистов за нарушения законов [18].

В свою очередь, помимо необходимости скорейшего принятия специального закона о лоббистской деятельности, следует ввести понятие «коррупционный лоббизм»; разделить «цивилизованный лоббизм» как институт демократических преобразований и «коррупционный лоббизм» как негативное проявление.

Присоединяясь к вышесказанному, мы предлагаем законодательно закрепить институт лоббизма с перечислением субъектов, которые могут заниматься данной деятельностью, указать требования к таким субъектам, процедуру получения такого статуса, права, обязанности, гарантии деятельности и меры ответственности (конечно же, придется внести изменения в уголовное, административное законодательство, законодательство о коррупции).

³ *Lobbyists, Governments and Public Trust. Increasing Transparency Through Legislation. Vol. 1: Increasing transparency through legislation. Paris: OECD, 2009. 172 p.*

Проблема отсутствия специализированного законодательного акта о процедуре законотворческого процесса в России. Продолжая рассматривать отдельные проблемы российского федерального законотворческого процесса, следует отметить, что законотворческий процесс в Государственной думе не урегулирован должным образом, и недостаток детализации механизма правового регулирования остается дискуссионным вопросом в науке конституционного права [19]. В современный период законотворческие процедуры регулируются Регламентом Государственной думы. Но по своему статусу данный акт является, по сути, локальным (корпоративным) актом. Полагаем, что регламентирование такой важнейшей для жизни общества, государства и каждого отдельного человека сферы является, мягко говоря, не совсем корректным. Вопросы такого уровня должны регулироваться федеральным законом, который имеет статус базового, системообразующего. Таким актом мог бы стать Федеральный закон «О нормативных правовых актах». За почти три десятилетия деятельности Государственной Думы РФ депутаты так и не решились принять такой законодательный акт. Отметим, что в конце 2014 года Минюстом России была предпринята попытка разработать очередной проект «закона о законах». Но по определенным причинам, главные из которых заключаются в непроработанности ряда терминов и отсутствии общего согласия по концепции законопроекта [10; 20], он даже не был внесен в Государственную думу.

Полагаем, что работу по совершенствованию законопроекта не следует откладывать, а для его доработки

и устранения недостатков следовало бы активнее привлекать научное сообщество, ввиду того что законотворцы, по сути, зашли в тупик с принятием столь сложного, но очень важного законодательного акта, а самостоятельно выбраться из этого тупика у них не получается.

Положение Совета Федерации в законотворческом процессе. Проблемным содержанием обладает и правовое положение Совета Федерации. По нашему мнению, роль Совета Федерации в законодательном процессе должна быть более заметной. А в настоящее время предназначение Совета Федерации состоит в обеспечении представительства интересов субъектов Российской Федерации при принятии законодательных актов, реализации системы сдержек и противовесов внутри самого парламента, предотвращении принятия недостаточно взвешенных решений, осуществлении контроля за качеством принимаемых законодательных актов [11]. Анализ деятельности Совета Федерации в законодательном процессе дает основание говорить о том, что Совет Федерации одобряет абсолютное большинство законопроектов, принятых Государственной думой. В последние годы работы верхней палаты Федерального собрания отклонение им принятых нижней палатой парламента законов – очень редкое явление. В качестве примера и подтверждения вышесказанного приведем результаты работы Федерального собрания Российской Федерации в 1996–1999 и 2012–2020 гг. (таблица 1).

Здесь может быть два вывода: либо качество федеральных законов стало практически безупречным, либо сенаторы, по определенным причинам, формально подходят к одобрению законов.

Таблица 1. Результаты работы Федерального собрания Российской Федерации в 1996–1999 и 2012–2020 гг.

| Год | Принято (одобрено) законов Государственной думой | Отклонено законов Советом Федерации |
|--|--|-------------------------------------|
| 1996 | 258 | 43 |
| 1997 | 253 | 38 |
| 1998 | 301 | 56 |
| 1999 | 357 | 47 |
| 2012 | 337 | 5 |
| 2013 | 451 | 9 |
| 2014 | 555 | 5 |
| 2015 | 480 | 2 |
| 2016 (весенняя сессия) | 384 | 3 |
| 2016 (осенняя сессия) | 142 | 0 |
| 2017 | 514 | 2 |
| 2018 | 576 | 0 |
| 2019 | 531 | 2 |
| 2020 (весенняя сессия) (по состоянию на 06.05.2020) | 150 | 0 |

Предложения по совершенствованию федерального законотворческого процесса. В ходе проведения исследования мы пришли к пониманию, что в федеральном законотворческом процессе:

– требуется оптимизация процедуры планирования законотворческой деятельности для большей эффективности федерального законотворческого процесса;

– необходимо усиление работы по повышению правовой грамотности депутатов Государственной думы, а также признанию необходимости создания экспертно-консультационных центров для научно-аналитической, экспертной, консультационной поддержки депутатов Государственной думы;

– следует совершенствовать и развивать механизм всенародного обсуждения значимых законопроектов и более детально закрепить его в специальном законе;

– необходимо минимизировать тенденцию принятия федеральных законов только в первом чтении путем закрепления такой процедуры как исключение из правил для случаев, прямо указанных в законе;

– следует закрепить обязательный и достаточный временной интервал с момента принятия закона и подписания закона Президентом РФ до вступления его в законную силу;

– требуется разработка и создание многоуровневой системы учета и организации оценки выдвинутых законопроектов и формирование банка идей законопроектов, а также ежегодная публикация обзора отклоненных законопроектов;

– необходимо установление моральной и (или) дисциплинарной ответственности депутатов за неоднократное внесение законопроектов, далеких от объективного развития общественных отношений, имеющих низкую общественную ценность или не имеющих такой ценности;

– требуется скорейшая разработка и нормативно-правовое закрепление института лоббизма и всех наиболее значимых положений, связанных с лоббистской деятельностью;

– необходимо продолжение разработки и совершенствования проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах» и последующее его принятие;

– следует пересмотреть правовой статус Совета Федерации для придания этому органу реальных, значимых полномочий в законотворческом процессе.

ВЫВОДЫ

Полагаем, что в связи с изложенными проблемами федерального законотворческого процесса во многом можно говорить о фиктивности отдельных сторон деятельности парламента в России, более того, размывается сущность законотворческого процесса как осмысленной, демократической по своей сути и направленности деятельности. Такая ситуация ведет к серьезным негативным последствиям как для российского парламентаризма, так и для российского государства: привлекательные конституционные положения о демократическом, правовом, социальном государстве оказываются декларативными, псевдодемократическими.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Оксамытный В.В. Законотворческий процесс: сравнительно-правовой анализ // Юридическая техника. 2012. № 6. С. 374–380.

2. Пашенцев Д.А. Российская законотворческая традиция: онтология процесса // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 5–13.
3. Багаутдинова А.Н. Проблемы законодательного процесса в Российской Федерации // Проблемы науки. 2018. № 6. С. 78–79.
4. Боброва Н.А. Законодательные (представительные) органы государственной власти как инструмент гражданского общества // Вестник Самарского государственного университета. 2012. № 5. С. 166–173.
5. Комарова В.В. Референдумный процесс в Российской Федерации. М.: Директ-Медиа, 2014. 608 с.
6. Кирьянов А.Ю. Культура техники законотворческого процесса как предпосылка эффективного нормотворчества // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 367–372.
7. Кошель А.С. Парламент и правотворчество: современное осмысление роли парламентских процедур и законов в трансформируемом обществе // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2020. № 1. С. 5–18.
8. Арзамасов Ю.Г. Формирование концепции законопроекта (рекомендации законодателям) // Парламентаризм: проблемы теории, истории, практики: сборник научных статей к 60-летию заслуженного юриста РФ, доктора юридических наук, профессора Исакова Владимира Борисовича. М.: Юрлитинформ, 2010. С. 71–86.
9. Кучеренко А.В. О легализации лоббизма в современной России // Тренды и управление. 2017. № 1. С. 113–121.
10. Бошно С.В. Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы // Право и современные государства. 2015. № 2. С. 7–22.
11. Пажетных Д.В., Колесников Е.В. Участие Совета Федерации в законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 11. С. 18–23.
12. Бошно С.В., Васюта Г.Г. Концепция правотворчества и законодательной деятельности. Поправки к законопроекту и пределы трансформации концепции закона // Право и современные государства. 2017. № 3. С. 9–20.
13. Югов А.А. Структура законотворческого процесса как целостной системы // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 5. С. 55–64.
14. Кочкалова Л.И. Законотворческие процессы и формирование современного типа Российского государства и права // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 356–358.
15. Баранов В.М. Идея законопроекта: сущность, практическая ценность, технико-юридическое оформление // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 9–17.
16. Абрамова А.И. Лоббизм в законотворческой деятельности // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 15–25.
17. Пименов Н.А. Лоббизм – диалог с властью // Вестник Финансового университета. 2012. № 1. С. 73–78.
18. Кремьянская Е.А. Правовые аспекты регулирования лоббизма в Соединённых штатах Америки и Канаде // Вестник МГИМО университета. 2014. № 2. С. 161–168.

19. Фомичева О.А. Развитие законодательства о законотворческом процессе как принцип функционирования государства // Юридическая техника. 2020. № 14. С. 530–532.
20. Антонова Л.И. К обсуждению проекта федерального закона «о нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Управленческое консультирование. 2015. № 5. С. 8–17; № 6. С. 8–15.

REFERENCES

1. Oksamytnyy V.V. Legislative process: comparative legal analysis. *Yuridicheskaya tekhnika*, 2012, no. 6, pp. 374–380.
2. Pashentsev D.A. Russian Legislative Tradition: Ontology of the Process. *Zhurnal rossiyskogo prava*, 2018, no. 8, pp. 5–13.
3. Bagautdinova A.N. The problems of legislative process in the Russian Federation. *Problemy nauki*, 2018, no. 6, pp. 78–79.
4. Bobrova N.A. Legislative (representative) organs of state power as an instrument of civil society. *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2012, no. 5, pp. 166–173.
5. Komarova V.V. *Referendunnyy protsess v Rossiyskoy Federatsii* [Referendum process in the Russian Federation]. Moscow, Direkt-Media Publ., 2014. 608 p.
6. Kiryanov A.Yu. The standard of legislative procedure as a prerequisite of the effective rule making. *Yuridicheskaya tekhnika*, 2016, no. 10, pp. 367–372.
7. Koshel A.S. Parliament and law-making: modern understanding of the role of parliamentary procedures and laws in transforming society. *Vestnik Baltiyskogo federalnogo universiteta im. I. Kanta. Seriya: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki*, 2020, no. 1, pp. 5–18.
8. Arzamasov Yu.G. The formation of the concept of a bill draft (recommendations for legislators). *Parlamentarizm: problemy teorii, istorii, praktiki: sbornik nauchnykh statey k 60-letiyu zasluzhennogo yurista RF, doktora yuridicheskikh nauk, professora Isakova Vladimira Borisovicha*. Moscow, Yurlitinform Publ., 2010, pp. 71–86.
9. Kucherenko A.V. Concerning the legalization of lobbying in contemporary Russia. *Trendy i upravlenie*, 2017, no. 1, pp. 113–121.
10. Boshno S.V. The Law on Normative Legal Acts: Past, Present and Future. *Pravo i sovremennye gosudarstva*, 2015, no. 2, pp. 7–22.
11. Pazhetnykh D.V., Kolesnikov E.V. Participation of the Federation Council in the legislative process. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2009, no. 11, pp. 18–23.
12. Boshno S.V., Vasyuta G.G. The concept of law making and legislative activity. Amendments of a bill draft and the transformation extent of the concept of a law. *Pravo i sovremennye gosudarstva*, 2017, no. 3, pp. 9–20.
13. Yugov A.A. The Structure of Law-Making Process as an Integral System. *Rossiyskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2018, no. 5, pp. 55–64.
14. Kochkalova L.I. Law making processes and the formation of the contemporary type of Russian state and law. *Yuridicheskaya tekhnika*, 2015, no. 9, pp. 356–358.
15. Baranov V.M. The idea of the bill: essence, practical value, technical and legal design. *Zhurnal rossiyskogo prava*, 2008, no. 2, pp. 9–17.
16. Abramova A.I. Lobbyism in Legislative Activity. *Zhurnal rossiyskogo prava*, 2014, no. 6, pp. 15–25.
17. Pimenov N.A. Lobbyism – dialogue with authorities. *Vestnik Finansovogo universiteta*, 2012, no. 1, pp. 73–78.
18. Kremyanskaya E.A. Legal aspects of regulating lobbying in the united states of America and Canada. *Vestnik MGIMO universiteta*, 2014, no. 2, pp. 161–168.
19. Fomicheva O.A. The development of legislation on the law making process as a principle of functioning of a state. *Yuridicheskaya tekhnika*, 2020, no. 14, pp. 530–532.
20. Antonova L.I. The Discussion of the Draft Federal Law (Law Project) “On Normative Legal Acts in the Russian Federation”. *Upravlencheskoe konsultirovanie*, 2015, no. 5, pp. 8–17; no. 6, pp. 8–15.

FEDERAL LEGISLATIVE PROCESS: ANALYSIS OF CERTAIN PROBLEMS AND FINDING THE WAYS TO IMPROVE

©2020

A.N. Stankin, PhD (Law), Associate Professor
Togliatti State University, Togliatti (Russia)

V.N. Pyatkin, senior lecturer

Ogarev National Research Mordovia State University, Saransk (Russia)

Keywords: law; bill draft; legislative process; legislative activity; problems of legislative process.

Abstract: Currently, they increasingly speak on the urgency of the issue of the development of the culture of the legislative process, the improvement of the quality of the adopted federal laws as it is directly related to the development of Russia as a democratic, constitutional state and generally indicates the level of civilization of Russian society. The authors attempt to define the main problems of the federal legislative process in Russia and to analyze them. Therefore, the authors study the problem of legislative process intensification through the development of cooperation with deputies on the issues of explanation, legal analysis, and improvement of bill drafts; the problem of the absence of communication of legislators with the interests of the population; the problem of constant and stable increase in the number of laws adopted at first reading; the problem of the adopted law term of enactment; the problem of initiating bills, which do not conform with the objective needs of the society and the state, to a legislative body; the problem of recognition and regulatory confirmation of the lobbying institution; the problem of the legal status of the Council of Federation within the legislative process. The authors conclude that current gaps, problems of the federal legislative process lead to the broadening of the essence of legislation as a conscious, democratic by its nature and thrust activity, which, in its turn, leads to the serious negative consequences in the sphere of state life under the study. The paper presents the ways of overcoming the problems indicated to improve the contemporary legislative process at the federal level.