

## УДК 340.13; 342.59 ПРОБЛЕМЫ ЧРЕЗМЕРНОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПУТИ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ

© 2021

**В.А. Винокуров**

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Статья посвящена проблемам колоссального количества принимаемых Государственной Думой федеральных законов, а также связанного с этим слабого понимания законодательных актов должностными лицами и обычными гражданами, что в результате влечет практическое неисполнение законов. К статье прилагается таблица, в которой приведено количество принятых федеральных законов за период с 1994 по 2020 год. Используя количественные данные, автор выявляет причины чрезмерного законотворчества, условия, способствующие появлению большого числа законов. По итогам рассмотрения изложенных вопросов автором сформулированы выводы и предложения.

*Ключевые слова:* Конституция Российской Федерации; законотворчество; Государственная Дума; федеральные конституционные законы; федеральные законы; кодексы Российской Федерации; законы Российской Федерации.

**В.А. Винокуров**

*Профессор кафедры теории  
и истории государства и права  
Санкт-Петербургского университета  
ГПС МЧС России,*

*доктор юридических наук, доцент,  
заслуженный юрист Российской Федерации*

Законотворчество в теории права определяется как законодательный процесс, посвященный стадиям и действиям по подготовке, обсуждению и принятию законов<sup>1</sup>. Схожее определение термину «законотворчество» дается и в толковых словарях русского языка: создание, разработка законов государства<sup>2</sup>. Известный теоретик права С.С. Алексеев рассматривал законотворчество как синоним правотворчества, определяя его как специальную деятельность компетентных органов, завершающую процесс правообразования, в результате которой приобретает юридическую силу и вступает в действие закон<sup>3</sup>.

В тексте Конституции Российской Федерации<sup>4</sup> термин «законотворчество» не используется, но отдельные принципиальные позиции, касающиеся российских законов и процесса их принятия, зафиксированы. Так, в частях 1 и 2 статьи 15 Основного закона государства указано, что законы, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Консти-

туции Российской Федерации; что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

К проблемам законотворчества обращались многие ученые и специалисты, рассматривая отдельные аспекты этого важного для государства процесса. При этом авторами отмечались «низкое качество законопроектной работы», отсутствие у субъектов правотворчества «всей полноты информации о процессах, протекающих в обществе»<sup>5</sup>; избыточная правотворческая активность<sup>6</sup>; отсутствие связи законопроектов с интересами населения и проблемы внесения законопроектов, не соответствующих объективным потребностям общества и государства<sup>7</sup>; необходимость грамотного изложения нормативных правовых актов<sup>8</sup>.

Как известно, в Российской Федерации наряду с федеральными законами и федеральными конституционными законами (статьи 76, 107, 108) действуют законы РСФСР, законы Российской Федерации и основы законодательства Российской Федерации, принятые Верховным Советом РСФСР и Верховным Советом Российской Федерации по сентябрь 1993 года<sup>9</sup>.

С апреля 1994 года в соответствии с частью 1 статьи 105 Конституции Российской Федерации исключительно Государственная Дума прини-

мают законы — федеральные конституционные и федеральные законы. Процедуры одобрения Советом Федерации, подписания Президентом Российской Федерации принятого Государственной Думой федерального закона или его отклонения детально прописаны в соответствующих статьях Конституции Российской Федерации (см.: статьи 105, 107, 108).

Одновременно с федеральными законами в современном Российском государстве стали приниматься кодексы Российской Федерации, которые формально не поименованы в Основном законе государства. При этом принимаемые кодексы (как своды законов<sup>10</sup>) в иерархии законодательных актов заняли место после федеральных конституционных законов, но перед федеральными законами, несмотря на то, что процедура их принятия соответствует процедуре принятия последних. Данный вывод основывается на нормах, включенных в принятые кодексы. Так, в пункте 2 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>11</sup> установлено, что «нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать настоящему Кодексу»; аналогичная норма содержится, в частности, в статье 3 Семейного кодекса Российской Федерации, статье 2 Земельного кодекса Российской Федерации, статье 5 Трудового кодекса Российской Федерации<sup>12</sup>.

Кроме того, в Российской Федерации существует такая форма закона, как закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, который после вступления в силу становится частью Конституции Российской Федерации и в дальнейшем как отдельный закон не рассматривается. Данная форма законодательного акта предусмотрена Федеральным законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»<sup>13</sup>, которым предусмотрена также специальная процедура принятия, одобрения и вступления в силу.

Законотворческий процесс по правилам, установленным Конституцией Российской Федерации, стал осуществляться после избрания депутатов Государственной Думы первого созыва, которые начали работу в январе 1994 года<sup>14</sup>.

Как следует из данных, имеющихся в справочно-правовой системе «КонсультантПлюс», Государственной Думой первого созыва за 1994 год (первый год работы) было принято 92 закона, а в 1995 году (второй — последний год работы) количество законодательных актов выросло до 253. В течение последующих лет число принимаемых названной палатой парламента

России федеральных законов ежегодно в среднем составляло:

- с 1996 по 2000 год — чуть больше 210;
- с 2001 по 2005 год — 220;
- с 2006 по 2010 год — несколько больше 360;
- с 2010 по 2016 год — 450;
- с 2016 по 2020 год — почти 540.

Таблица, в которой приведено количество принятых федеральных законов за период с 1994 по 2020 год, прилагается.

Как видим, за 27 лет число принимаемых законов выросло больше, чем в два раза. За период работы Государственной Думы с 1994 по 2020 год депутатами было принято 9030 законов, причем почти три четверти из них — 6610 (73,2 процента) — это законы, которыми вносятся изменения и дополнения к принятым законодательным актам.

Приведенные данные свидетельствуют о следующем.

Во-первых, качество вносимых законопроектов очень и очень низкое, а причины невысокого уровня предлагаемых к принятию на рассмотрение Государственной Думы актов, по нашему мнению, следующие:

а) отсутствие в российском парламенте внятной законопроектной работы, под которым имеется в виду, что у депутатского корпуса нет четкого понимания о том, в какой отрасли и в каком направлении в конкретной сфере требуется законодательное регулирование или его изменение с учетом современных реалий и опыта использования существовавших советских и существующих российских законодательных норм.

Регулярное апеллирование к зарубежному опыту, а иногда и прямое его заимствование, осуществленное без учета существующих российских традиций и менталитета граждан страны, приводит к разрушению существовавшего порядка и созданию фактически неработающих моделей и механизмов при значительных материальных затратах (одним из ярких примеров подобного непродуманного решения вопроса является введение единого государственного экзамена и трехуровневой системы высшего образования);

б) формальное проведение работы по обсуждению и доработке проектов федеральных законов в комитетах и комиссиях Государственной Думы, особенно если законопроекты предложены Президентом или Правительством Российской Федерации, которые принимаются практически без каких-либо исправлений;

в) для обсуждения новых норм весьма редко приглашаются ученые и специалисты в рассмат-

риваемой области, равно как практически не учитывается мнение тех, кому предстоит эти новые требования исполнять.

Во-вторых, невысокое качество первоначальных текстов законов приводит в последующем к многочисленным правкам действующих норм, включая исправление орфографических и стилистических ошибок, уточнения наименований и терминов, внесение изменений в уже однажды принятые изменения, что, в свою очередь, ведет к значительным и не всегда разумным расходам из федерального бюджета.

В-третьих, тексты федеральных законов написаны языком, который сложно не только понять, но и прочитать без запинок (ярким примером может послужить Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>15</sup>). Излишняя детализация превратила законы в инструкции (см., например, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>16</sup>). При этом отсутствуют какие-либо правила написания законов (в качестве лежащей на поверхности иллюстрации к сказанному можно отметить, что в одних законах нумерованные абзацы статей именовются частями, внутри которых пункты, в другом — пунктами, внутри которых подпункты).

В-четвертых, принимаемые законодательные акты ориентированы не на доверие или разумные требования, а на запреты, ограничения и наказания. Причем вводимые новые требования (по выполнению работы, не связанной с основной деятельностью, по составлению многочисленных и многостраничных внутренних документов, а также отчетов) обязательны для всех лиц, проживающих в государстве, даже если толчком к принятию закона послужил один выявленный факт (см., в частности, Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»<sup>17</sup>, принятый как ответная реакция на смерть усыновленного американцами ребенка — Димы Яковлева, что косвенно подтвердил и Председатель Правительства Российской Федерации в своем интервью «Российской газете», заявив, что «Закон Димы Яковлева» всего лишь выражает обеспокоенность парламентариев судьбой российских детей, что этот закон «вне всякого сомнения, принимался на эмоциональной волне...»<sup>18</sup>).

В результате подобной законотворческой практики, когда число законов переваливает за полтысячи в год, а их качество весьма невысоко, выполнение заложенных в них норм, с одной стороны, требует увеличения числа государственных и муниципальных служащих, создающих невнятные требования; разъясняющих плохо сформулированные нормы, которые должны быть понятны сразу; контролирующих выполнение требований, часто противоречащих друг другу; проверяющих многостраничные отчеты, не приносящие реальной пользы государству, а с другой стороны, приводит к абсолютному неуважению закона (который непонятен и сложноисполняем), а значит, к его неисполнению населением.

В создавшейся ситуации, на наш взгляд, следует:

1) начинать ликвидировать некомпетентность лиц, подготавливающих законопроекты, для чего, в первую очередь, избавиться от лиц, занявших должности по принципу родства, знакомства или по случайности.

Для этого необходимо провести аттестацию, но не аттестационной комиссией того органа, где работают подобные специалисты, а комиссией, образованной иным органом или должностным лицом (например, по поручению главы государства), в составе которой не менее двух третей будут составлять представители науки, образования и практические специалисты;

2) принимать понятные и выполнимые законы, поскольку иначе будет как в известном высказывании, приписываемом П.А. Вяземскому, М.Е. Салтыкову-Щедрину и некоторым другим авторам, которое в одном из вариантов звучит так: «Несовершенство закона российского компенсируется возможностью его неисполнения»<sup>19</sup>.

Чтобы данное предложение работало, неплохо было бы законодательно закрепить обязанность разработчиков смоделировать и самим фактически выполнить предлагаемые к утверждению нормы и правила, а также ввести ответственность Государственной Думы за принятие невыполнимых или плохо выполняемых законов в виде ее досрочного роспуска;

3) проверять тексты принимаемых законов на их грамотность, понятность и простоту изложения, что потребует возрождения нормальной деятельности специалистов — филологов-русистов, обладающих навыками изложения и редактирования подобного рода произведений;

4) при введении новых механизмов, особенно при неясности возможного результата, прово-

дить эксперименты в нескольких субъектах Российской Федерации. И только при положительном эффекте распространять новые нормы на всю страну;

5) за неимением другого эффективного способа — запретить на переходный период (который может быть определен, например, в десять лет):

– принимать более десяти-двенадцати законов в календарном году, не считая законов по вопросам бюджета и ратификации (денонсации) договоров;

– вносить изменения и (или) дополнения в принятый закон в течение пяти лет с даты вступления его в силу, а в случае выявления в действующем акте норм, которые требуется править, признавать этот закон утратившим силу или отменять.

Предлагаемые меры, на взгляд автора, помогут ликвидировать чрезмерное законодательство, вернуть этот процесс в нормальный режим, позволяющий принимать немногочисленные, но разумные, понятные и выполнимые законы.

Таблица

Количество федеральных законов, принятых за период с 1994 по 2020 год

Год	Всего принято федеральных законов	Из них:			
		по вопросам бюджета	о ратификации или денонсации договоров	вносящие изменения и (или) дополнения	новые законы*
1	2	3	4	5	6**
1994	92	11	33	21	29
1995	253	16	57	74	109
<b>1994–1995</b>	<b>345</b>				
1996	192	20	56	67	56
1997	187	15	55	77	48
1998	226	18	58	89	71
1999	271	31	50	142	66
2000	182	23	55	81	36
<b>1996–2000</b>	<b>1058</b>				
2001	222	17	45	114	54
2002	226	15	48	122	47
2003	191	18	25	121	34
2004	226	10	36	154	35
2005	236	12	40	169	22
<b>2001–2005</b>	<b>1101</b>				
2006	295	13	42	219	35
2007	341	19	39	269	41
2008	332	27	65	225	38
2009	394	21	54	295	44
2010	450	16	74	327	47
<b>2006–2010</b>	<b>1812</b>				
2011	431	13	75	309	46
2012	334	16	61	244	28
2013	453	12	43	378	33
2014	558	15	41	464	48
2015	478	21	44	395	33
<b>2011–2015</b>	<b>2254</b>				
2016	524	16	56	443	26
2017	512	17	42	456	12
2018	575	15	60	497	21
2019	530	15	38	489	11
2020	552	17	34	479	40
<b>2016–2020</b>	<b>2693</b>				
<b>Итого</b>	<b>9030</b>	<b>436</b>	<b>1285</b>	<b>6610</b>	<b>1042</b>

\* Наименование графы 6 «новые законы» условно, поскольку в этой графе указано количество федеральных законов, принятых по всем вопросам, за исключением тех, которыми регулируются бюджетные вопросы (федеральный бюджет и бюджеты внебюджетных фондов), осуществлена ратификация или денонсация международных договоров, а также кроме тех, которыми вносятся изменения и (или) дополнения в законы (графы 3, 4 и 5 соответственно).

\*\* Количество принятых федеральных законов, указанных в графах 3, 4, 5 и 6, в сумме не совпадает с общим количеством законов, указанных в графе 2, поскольку отдельные законы, исходя из их наименования, были включены и в другие соответствующие графы.

## Библиографический список

1. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования [Текст] / С.С. Алексеев. – М.: Статут, 1999. – 712 с.
  2. Бордакова А.Г., Киямова А.Р. Правотворчество проблемы реализации принципа современности [Текст] / А.Г. Бордакова, А.Р. Киямова // Электронный журнал «StudNet». – 2021. – Т. 4. – № 4.
  3. Напалкова И.Г. Лингво-юридические аспекты современного законодательства [Текст] / И.Г. Напалкова // Вестник Юридического факультета Южного федерального университета. – 2020. – Т. 7. – № 2. – С. 36–40.
  4. Общая теория государства и права. Академический курс в 2 томах [Текст] / Под ред. проф. М.Н. Марченко. – Том 2. Теория права. – М.: Издательство «Зерцало», 2000. – 656 с.
  5. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 72500 слов и 7500 фразеол. выражений [Текст] / Российская АН. Институт русского языка; Российский фонд культуры. – М.: Азъ Ltd., 1992. – 960 с.
  6. Сехин И.В. Принцип своевременности правотворчества: проблемы реализации [Текст] / И.В. Сехин // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15. – № 2. – С. 26–35.
  7. Станкин А.Н., Пяткин В.Н. Федеральный законотворческий процесс: анализ отдельных проблем и поиск путей совершенствования [Текст] / А.Н. Станкин, В.Н. Пяткин // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. – 2020. – № 2 (41). – С. 52–59.
  8. Толковый словарь современного русского языка. Языковые изменения конца XX столетия [Текст] / ИЛИ РАН; под ред. Г.Н. Складневской. – М.: Астрель: АСТ: Транзиткнига, 2005. – 894 с.
- 
- <sup>1</sup> Общая теория государства и права. Академический курс в 2 томах / Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. М.: Издательство «Зерцало», 2000. С. 164.
  - <sup>2</sup> См., например: Толковый словарь современного русского языка. Языковые изменения конца XX столетия / ИЛИ РАН; под ред. Г.Н. Складневской. М.: Астрель: АСТ: Транзиткнига, 2005. С. 271.
  - <sup>3</sup> Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 89.
  - <sup>4</sup> Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020. 4 июля. № 0001202007040001.
  - <sup>5</sup> См.: Сехин И.В. Принцип своевременности правотворчества: проблемы реализации // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 2. С. 30, 32.
  - <sup>6</sup> Бордакова А.Г., Киямова А.Р. Правотворчество проблемы реализации принципа современности // Журнал «StudNet». 2021. Т. 4. № 4.
  - <sup>7</sup> Станкин А.Н., Пяткин В.Н. Федеральный законотворческий процесс: анализ отдельных проблем и поиск путей совершенствования // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2020. № 2 (41). С. 54, 55.
  - <sup>8</sup> Напалкова И.Г. Лингво-юридические аспекты современного законодательства // Вестник Юридического факультета Южного федерального университета. 2020. Т. 7. № 2. С. 37–38.
  - <sup>9</sup> Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» осуществление Верховным Советом Российской Федерации законодательной функции было прервано // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. Ст. 3597.
  - <sup>10</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 72500 слов и 7500 фразеол. выражений / Российская АН. Институт русского языка; Российский фонд культуры. М.: Азъ Ltd., 1992. С. 286.
  - <sup>11</sup> Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
  - <sup>12</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 1. Ст. 16; 2001. № 44. Ст. 4147; 2002. № 1 (ч. I). Ст. 3.
  - <sup>13</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 10. Ст. 1146.
  - <sup>14</sup> См. первое официально опубликованное решение: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 января 1994 года № 1-ГД «О Комиссии Государственной Думы по контролю за электронной системой Государственной Думы» // Ведомости Федерального Собрания Российской Федерации. 1994. № 1. Ст. 32.
  - <sup>15</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.
  - <sup>16</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.
  - <sup>17</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7597.
  - <sup>18</sup> Ответ в Новый свет. Дмитрий Медведев дал интервью CNN // Российская газета. 2013. 28 января.
  - <sup>19</sup> Строгость российских законов смягчается необязательностью их исполнения // Википедия — свободная энциклопедия [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki> (дата обращения: 31.07.2021).

**PROBLEMS OF EXCESSIVE LAWMAKING IN THE RUSSIAN FEDERATION  
AND WAYS TO RESOLVE THEM**

***V.A. Vinokurov***

*Professor of the Theory and History of State and Law Department of the Saint-Petersburg University  
of State Fire Service of EMERCOM of Russia, Doctor of Sciences (Law), Assistant Professor,  
Honored Lawyer of the Russian Federation*

The article is devoted to the problems of a huge number of federal laws adopted by the State Duma, as well as the related weak understanding of legislative acts by officials and ordinary citizens, which as a result entails practical non-compliance with laws. The article is accompanied by a table showing the number of adopted federal laws for the period from 1994 to 2020. Using quantitative data, the author identifies the causes of excessive lawmaking, the conditions that contribute to the emergence of a large number of laws. Based on the results of the consideration of the above issues, the author formulated conclusions and proposals.

*Keywords:* The Constitution of the Russian Federation; lawmaking; The State Duma; federal constitutional laws; federal laws; codes of the Russian Federation; laws of the Russian Federation.