

УДК 340

## Категория «риск» в российском законодательном процессе

**Задорожная Евгения Владимировна**

Аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин  
юридического института,

Московский городской педагогический университет,

129226, Российская Федерация, Москва, 2-й Сельскохозяйственный проезд, 4, корп. 1;

e-mail: keglya96@mail.ru

### Аннотация

В статье проанализирован законодательный процесс с точки зрения теории риска. Факторы, воздействующие на процесс принятия решения законодателем, в конечном итоге влияют на качество принимаемых законов. Законодатель должен, опираясь на руководящие документы, принять к рассмотрению, изучить законопроект, предположить, как он повлияет на общественные отношения, предусмотреть механизм реализации будущего закона. Вместе с тем текст законопроекта может существенно измениться в ходе законодательных процедур. Насколько конечный вариант документа, ставшего законом, будет соответствовать первоначальному замыслу, предугадать заранее невозможно. Выявлены особенности риска, позволяющие рассматривать его как явление, а также как деятельность в рамках законодательного процесса в Российской Федерации. В связи с этим сформулированы определения: «законодательный риск» – вероятность наступления неблагоприятных последствий в результате дефектов законодательной деятельности, осуществляемой в рамках законодательного процесса, а также «риск законодателя» – волевая деятельность законодателя, направленная на создание эффективного закона в ситуации с неоднозначными перспективами развития. Предложена классификация законодательного риска по различным основаниям. Сформулированы направления решения проблемы управления правовым риском в рассматриваемой сфере.

### Для цитирования в научных исследованиях:

Задорожная Е.В. Категория «риск» в российском законодательном процессе // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 6А. С. 139-147.

### Ключевые слова

Государственная дума Федерального Собрания Российской Федерации, Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации, законодательный процесс, законодательная инициатива, риск, законодательный риск, риск законодателя.

## Введение

Конечной целью законодательного процесса является создание эффективного закона, регулирующего общественные отношения с учетом всех влияющих на них факторов.

В соответствии с п. «а» ч. 1 ст. 105 Регламента Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственной думы) при внесении законопроекта в Государственную думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы должны быть представлены пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта, т. е. замысел законодателя, а также мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта.

## Основная часть

Документ, с которым законодатель работает в рамках законодательного процесса, таким образом предусматривает нормы, регулирующие общественные отношения вновь возникающие, позволяющие устранить пробелы в законодательстве или избавиться от коллизионных правовых норм. Внесению законопроекта в Государственную думу предшествует всестороннее изучение проблемы. Предварительное рассмотрение законопроектов Советом законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации позволяет не допустить к рассмотрению в Государственной думе законопроекты, изначально содержащие различные дефекты, и направлено на повышение качества проектов федеральных законов, подготавливаемых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации к внесению в Государственную думу.

Вместе с тем именно внесение законопроектов в Государственную думу, т. е. законодательная инициатива, является начальной стадией законодательного процесса.

В этот период на возможные решения законодателя влияют объективные и субъективные факторы.

Основные из *объективных*:

1. Фактор времени. Предлагаемые к рассмотрению правовые нормы дифференцированно воздействуют на общественные отношения в различные периоды времени. Спешка или умышленное затягивание принятия законов могут оказать негативное влияние на правовое регулирование.

В настоящее время, например, до сих пор не принят федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», хотя в Государственную думу Российской Федерации было внесено несколько законопроектов. И это несмотря на то, что принятие такого закона позволит установить юридическую силу нормативных правовых актов и соотношение их между собой, общий порядок подготовки законопроектов, оформления, экспертизы, принятия, опубликования, вступления в силу, толкования, учета и систематизации;

порядок преодоления и устранения коллизий и пробелов в правовом регулировании, ответственность в сфере правотворчества и реализации нормативных правовых актов.

2. Экономическая ситуация в стране. Здесь воздействие взаимообусловленное: с одной стороны, при рассмотрении законопроекта необходимо учитывать макроэкономические показатели и прогнозы, с другой, именно предлагаемый к принятию документ может привести к росту экономических показателей.

3. Международная обстановка. Длительный процесс глобализации не мог не сказаться на развитии законодательства России. Вместе с тем в настоящее время все больший вес набирает тенденция поиска собственного, национального пути развития. Например, курс на импортозамещение в ответ на санкции, введенные рядом стран, привел к стимулированию развития российской экономики и принятию законов, обеспечивающих благоприятные условия хозяйствования. Одновременно потребовалось в кратчайшие сроки осуществить внесение изменений в законодательство России.

Другим примером влияния на рассматриваемый процесс служит принятие в Российскую Федерацию Республики Крым. В составе Российской Федерации были образованы новые субъекты — Республика Крым и город федерального значения Севастополь. Наименования новых субъектов Российской Федерации — Республика Крым и город федерального значения Севастополь — были включены в часть 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации.

В качестве основных *субъективных факторов* выделим:

1. Политические взгляды законодателей. Депутаты Государственной думы представляют интересы граждан, их избравших, одновременно, как правило, являясь членами определенных партий, решения которых претворяют в жизнь (№ 3-ФЗ от 08.05.1994).

2. Лоббирование. Данная деятельность может вестись представителями корпораций, профсоюзов и даже самими законодателями.

3. Доступ к информационным материалам в ходе работы над законопроектом. Имеется в виду возможность получения экспертных заключений ведущих профильных институтов. Особенно чувствуется разница на этапе, предшествующем законодательному процессу. В результате законопроекты, вносимые Президентом России, Правительством Российской Федерации, основываются на оценках экспертов и актуальных статистических данных, в отличие от законодательных инициатив, например, представителей субъектов Российской Федерации. Следовательно, в рамках законодательного процесса именно наиболее подготовленные законопроекты обретают статус законов.

Рассмотренные факторы правомерно обобщить термином «факторы риска». Они комплексно оказывают влияние на законодательный процесс, позволяют законодателю принимать обоснованные решения и управлять правовым риском в изучаемой сфере.

В ходе встречи с членами Совета законодателей 29.04.2016 В.В. Путин отметил, что «фрагментарность изменения действующих федеральных законов, тем более кодифицированных правовых актов, безусловно, не идет на пользу делу. Прежде всего, потому, что это сильно

осложняет правоприменение, а значит, создает проблемы для граждан, для участников экономической жизни, да и для самих органов управления. Получается, что законодательной базой зачастую просто неудобно пользоваться» [Встреча с членами Совета законодателей, www].

Имеется в виду риск отчуждения лиц от права, описанный профессором Ю.А. Тихомировым [Тихомиров, 2015, 142]. Длительное сохранение тенденций возникновения указанного риска способно привести к развитию кризисных явлений в конституционном праве, как следствие – к его девальвации. Предотвратить это можно в ходе совершенствования процедур законодательного процесса. На это должна быть направлена деятельность законодателя.

Зададимся вопросом, правомерно ли вообще использование в рамках законодательного процесса термина «риск»? Считаем, что вполне. Законодатель должен, опираясь на руководящие документы, принять к рассмотрению, изучить законопроект, предположить, как он повлияет на общественные отношения, предусмотреть механизм реализации будущего закона. Вместе с тем текст законопроекта может существенно измениться в ходе законодательных процедур. Насколько конечный вариант документа, ставшего законом, будет соответствовать первоначальному замыслу, предугадать заранее невозможно. Внесенные поправки могут изменить его суть.

Законодатель, приступив к изучению законопроекта, оказывается в ситуации неопределенности. Перед ним всегда стоит проблема выбора дальнейшего действия. Именно в этот момент появляется некий правовой риск.

Мы привыкли рассматривать термин «риск» как общетеоретическую или экономическую категорию. Общее определение трактует «риск» двояко: во-первых, как возможность опасности, неудачи; во-вторых, как действие наудачу в надежде на счастливый исход [Ожегов, Шведова, 1997].

Толковый словарь Ушакова расширяет количество значений, добавляя определение с коммерческой точки зрения и увязывая его со страховым правом [Ушаков, 2004].

В словаре экономических терминов приведено обобщающее определение риска как случайности или опасности, которые носят возможный, а не неизбежный характер, и могут являться причинами убытков, а также видовые определения «риска».

Дефиниции «риска» отграничивают предмет правового регулирования, в рамках которого происходит изучение, но не дают его полного описания. Особенности конкретного описания зависят от отрасли права, элементом правового регулирования которого он является. Право в этом случае выступает рациональным регулятором общественных отношений [Власенко, 2017, 11].

В рамках данного исследования для предотвращения риска отчуждения от права необходимо комплексно изучить различные виды правового риска, с которым сталкивается законодатель, и предложить способы управления правовым риском в рамках законодательного процесса.

Для начала предложим термин «законодательный риск» как вероятность наступления неблагоприятных последствий в результате дефектов законодательной деятельности, осуществляемой в рамках законодательного процесса. Из определения следует, что последствия принятия законодателем того или иного решения могут быть как положительными,

так и отрицательными. Законодатель, таким образом, сознательно допускает вероятность того, что часть граждан, вероятно, ощутит на себе негативные последствия действия принятого закона либо не сразу сможет воспользоваться предлагаемыми правилами по причине недостатков, заключенных в правовых нормах.

Законодатель, работая над законопроектом, находится в состоянии неопределенности и шаг за шагом совершенствует текст законопроекта, приводя его к конкретным правовым конструкциям, т. е. делая правовое регулирование определенной сферы более определенным.

Для успешного управления законодательным риском необходимо понимать его разновидности. Предлагаем классификацию законодательного риска по следующим критериям:

1. Системный риск. Влечет нарушение системных связей в законодательстве. Таким образом, вероятен риск возникновения юридических коллизий.

2. В зависимости от цели, предмета правового регулирования:

а) риск постоянного внесения поправок, в том числе в недавно принятые законы, в целях их уточнения;

б) риск принятия закона слишком обобщенного характера, что влечет за собой проблему конкретизации и толкования.

3. В зависимости от выбора средств правового регулирования:

а) риск ошибок в правоприменительной деятельности, заложенный в нормы на этапе законодательного процесса.

4. В зависимости от характеристики системных регуляторов:

а) риск в правовом регулировании конкретных отраслей права;

б) коррупционный риск.

5. Возможность прогнозирования:

а) риск с учетом правовых и иных прогнозов;

б) риск в условиях невозможности получения прогнозов.

6. По уровню владения юридической техникой:

а) риск недооценки значения юридической техники (влечет ошибки в правопонимании и правоприменении).

7. Время:

а) риск нарушения закономерности соответствия правовых явлений фактическим общественным отношениям.

8. По уровню взаимодействия субъектов законодательного процесса:

а) риск недостаточно компетентно подготовленного законопроекта;

б) риск отсутствия правореализационного механизма, подготовленного Правительством Российской Федерации.

9. Экспертиза законопроектов:

а) риск несогласованности конституционно-правовых требований обязательной экспертизы законопроектов и механизма их принятия.

10. Территориальный признак:

- а) риск федерального масштаба;
- б) региональный риск;
- в) локальный риск.

11. По характеру предмета законодательного риска:

- а) материальный (собственность, деньги и т. д.);
- б) нематериальный (авторские права, здоровье граждан и т. д.)

Разумеется, разделение условное, так как различные виды риска тесно переплетаются.

Недооцененный в ходе законодательного процесса законодательный риск провоцирует препятствия в процессе реализации принимаемых законов. Это является одной из серьезных проблем законодательного процесса.

Мы рассмотрели риск как явление, теперь охарактеризуем его как деятельность, зависящую от воли лиц, так или иначе в ней задействованных. Он носит субъективный характер.

По мнению Никласа Лумана, с точки зрения настоящего будущее неопределенно, в то время как уже теперь точно известно, что будущее настоящее будет определено с точки зрения его желательности или нежелательности. Только теперь еще нельзя сказать, как именно [Луман, 1994, 146].

Повлечет принятие закона развитие общества, инициатив граждан, решение социальных проблем либо же породит новые правовые препятствия для лиц и государственных органов, зависит от принятых законодателем решений.

Ввиду того, что законодательный процесс осуществляется людьми, замещающими определенные должности и отправляющими конкретные обязанности, определение степени возможного при принятии тех или иных решений риска является их обязанностью. Законодатель всесторонне изучает предлагаемый законопроект (либо альтернативные его варианты), принимает либо отклоняет его. Более того, риск выбора той или иной стратегии развития ситуации вокруг рассматриваемого законопроекта он выбирает самостоятельно, путем голосования, основываясь на внутреннем убеждении членов законодательного органа. Негативных последствий принятия того или иного решения можно избежать. Риск в данном случае носит субъективный, так называемый контингентный характер.

## Заключение

Таким образом, правомерно утверждать, что существует «риск законодателя», понимаемый как волевая деятельность законодателя, направленная на создание эффективного закона в ситуации с неоднозначными перспективами развития. Законодатель в целях урегулирования общественных отношений, требующих правовой регламентации и детализации, имеет позитивное право на риск, выражающееся в возможности принятия решения относительно дальнейшей судьбы законопроекта, а также в возможности выбора того, какой из видов правовых рисков учитывать в конкретной ситуации.

В свою очередь, эффективность закона определяется соответствием целей создания закона конечному результату. Неоднозначность перспектив развития говорит о том, что у законодателя имеется возможность выбора путей развития общественных отношений, оценки риска по степени опасности влияния на общественные отношения.

Подводя итог, отметим, что на законодательный процесс влияют объективные и субъективные факторы, обуславливающие вероятность возникновения законодательного риска того или иного вида. Риск законодателя при этом представляет собой неотъемлемую часть субъективной деятельности законодателя, направленную на создание эффективного закона в ситуации с неоднозначными перспективами развития.

Решение проблемы управления законодательным риском видится в совершенствовании процедур законодательного процесса и организации его экспертного сопровождения. Возможным шагом в направлении ее решения могла бы стать доктрина экспертизы федеральных законопроектов.

### Библиография

1. Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИНФРА-М, 2017. 157 с.
2. Встреча с членами Совета законодателей. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51827>
3. Конституция Российской Федерации от 25 декабря 1993 года. М., 2015.
4. Луман Н. Понятие риска // Альманах THESIS. 1994. № 5. С. 135-160.
5. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1997.
6. О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=221465&fld=134&dst=100016,0&rnd=0.7103621593429521#0>
7. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 19.05.2017) // Российская газета. 1998. № 37.
8. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 08.05.1994 № 3-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1994. № 2. Ст. 74.
9. Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски. М.: НИЦ ИНФРА-М, 2015. 240 с.
10. Ушаков Д.Н. (ред.). Большой толковый словарь русского языка. М.: АСТ, 2004. 1268 с.

## The category of "risk" in Russian legislative process

**Evgeniya V. Zadorozhnaya**

Postgraduate,  
Department of state and legal disciplines,  
Law Institute, Moscow City Pedagogical University,  
129226, 4 2-i Sel'skokhozyaistvennyi proezd, Moscow, Russian Federation;  
e-mail: keglya96@mail.ru

### Abstract

The article analyzes the legislative process from the point of view of the risk theory. Factors affecting decision-making process ultimately affect the quality of adopted laws. The legislator relying on guidance documents should take them into consideration, study the bill, guess how it will affect the social relationships, provide a mechanism for the implementation of the future law. However, the text of the bill may be changed significantly in the course of legislative procedures. It is impossible to predict in advance how the final version of the document that became the law, would conform to the original plan. There are peculiarities of risk, which allow to consider it as a phenomenon and activity within the framework of the legislative process in the Russian Federation. In this regard the following definitions are formulated: "legislative risk" – the probability of adverse consequences as a result of the defects of the legislative activities carried out within the framework of the legislative process, and "the risk of the legislator" – the volitional activity of the legislator, aimed at creating an effective law in a situation with ambiguous prospects. The author of this article proposes the classification of legislative risk for various reasons. There are ways of solving the problem of legal risk management in the considered sphere.

### For citation

Zadorozhnaya E.V. (2017) Kategoriya "risk" v rossiiskom zakonodatel'nom protsesse [The category of "risk" in Russian legislative process]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (6A), pp. 139-147.

### Keywords

State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation; Council of Legislators of the Federal Assembly of the Russian Federation; legislative process; legislative initiative; risk; legislative risk; risk of a legislator.

## References

1. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii ot 25 dekabrya 1993 goda* [Constitution of the Russian Federation of December 25, 1993] (2015). Moscow.
2. Luman N. (1994) Ponyatie riska [The concept of risk]. *Al'manakh THESIS* [THESIS Almanac], 5, pp. 135-160.
3. O prinyatii v Rossiiskuyu Federatsiyu Respubliki Krym i obrazovanii v sostave Rossiiskoi Federatsii novykh sub"ektov – Respubliki Krym i goroda federal'nogo znacheniya Sevastopolya: feder. konst. zakon ot 21.03.2014 № 6-FKZ [on the Accession of the Republic of Crimea to the Russian Federation and the formation within the Russian Federation new subjects – Republic of Crimea and city of federal importance Sevastopol: Federal Constitutional Law No. 6-FKZ of March 21, 2014. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=221465&fld=134&dst=100016,0&rnd=0.7103621593429521#0> [Accessed 13/06/17].
4. O Reglamente Gosudarstvennoi Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii: Postanovlenie GD FS RF ot 22.01.1998 № 2134-II GD (red. ot 19.05.2017) [On Regulation of State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation: Resolution of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation No. 2134-II GD of January 22, 1998 (as amended on May 19, 2017)] (1998). *Rossiiskaya gazeta* [Russian newspaper], 37.
5. O statuse chlena Soveta Federatsii i statuse deputata Gosudarstvennoi Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 08.05.1994 № 3-FZ [On the status of member of the Council of Federation and status of deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 3-FZ of May 08, 1994] (1994). *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii (St. 74)* [Collected legislation of the Russian Federation], 2.
6. Ozhegov S.I., Shvedova N.Yu. (1997) *Tolkovyi slovar' russkogo yazyka* [Explanatory dictionary of the Russian language]. Moscow.
7. Tikhomirov Yu.A. (2015) *Pravo: prognozy i riski* [Law: forecasts and risks]. Moscow: NITs INFRA-M Publ.
8. Ushakov D.N. (ed.) (2004) *Bol'shoi tolkovyi slovar' russkogo yazyka* [Big explanatory dictionary of Russian language]. Moscow: AST Publ.
9. Vlasenko N.A. (2017) *Razumnost' i opredelennost' v pravovom regulirovanii* [The reasonableness and certainty of the legal regulation]. Moscow: Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation; INFRA-M Publ.
10. *Vstrecha s chlenami Soveta zakonodatelei* [Meeting with the members of the Board of Legislators]. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51827> [Accessed 13/06/17].