

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

EDN ВІРАРВ
DOI 10.26163/GIEF.2023.20.53.004
УДК 340.150.53:001

А.Ю. Бурова

НАУЧНАЯ ОСНОВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ: ОТ СУЩЕГО К ДОЛЖНОМУ

Александра Юрьевна Бурова – преподаватель кафедры гражданского права и процесса юридического факультета, Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, кандидат юридических наук, г. Нижний Новгород; **e-mail: ayuburova@yandex.ru**.

Исследуется вопрос о необходимости и реальном учете научных знаний при подготовке текста законопроекта и обосновании его принятия. Автор приходит к выводам об узком понимании принципа научности в действующих правовых нормах, фактическом отсутствии предваряющих законодательную деятельность научных исследований, смешении различных видов экспертиз внесенных в парламент законопроектов. По результатам проведенного исследования представлено авторское видение роли науки в законотворческом процессе. В частности, формулируется вывод о необходимости обязательного сотрудничества законодателя и научно-экспертных организаций на этапе подготовки законопроекта, отражения результатов научных исследований в пояснительной записке к законопроекту.

Ключевые слова: принцип научности; законодательная деятельность; законотворческий процесс; законопроект; пояснительная записка; экспертная деятельность.

A.Y. Burova

ON SCIENTIFIC FRAMEWORK OF LEGISLATIVE DECISIONS: THE EXISTING AND THE DUE

Aleksandra Burova – Lecturer, the Department of Civil Law and Proceeding, Law Faculty, Lobachevskiy State University of Nizhny Novgorod, Ph.D. in Law, Nizhny Novgorod; **e-mail: ayuburova@yandex.ru**.

The article deals with the study of the need for and the real accounting of scientific knowledge in the course of drafting the text of the legislative proposal and while substantiating its adoption. The author comes to the conclusion that there exists quite a narrow understanding of the principle of scientism in current legal regulations in the context of actual absence of scientific research preceding legislative activity and mixing various types of examination of bills presented to the parliament for consideration. Based on the results of the study conducted the author presents her original vision of the role of science in the law-making process. In particular a conclusion is presented with regard to the need for mandatory cooperation of a lawmaker with scientific and expert organizations at the drafting stage and the necessity to include results of scientific researches to the explanatory note to the bill.

Keywords: principle of scientism; legislative activity; law-making process; bill; explanatory note; expert activity.

Введение

Едва ли кто-то будет целенаправленно опровергать необходимость учета результатов научных исследований при осуществлении законодательной деятельности.

В противном случае по итогам законотворческого процесса мы рискуем получить закон, по содержанию не соответст-

вующий запросу действительности, а в худшем случае – нарушающий права и законные интересы граждан. Еще более удручающими представляются ситуации, если недостаток научной обоснованности принятия тех или иных нормативных актов влечет за собой отклонение предлагаемых социально полезных законопроектов.

В учебной литературе по теории государства и права повсеместно среди принципов законотворческого процесса выделяют принцип научности [9; 10]. Однако данный принцип носит в большей степени доктринальный характер, поскольку не имеет четкого выражения в законодательстве. Более того, если с точки зрения большинства исследователей принцип научности предполагает участие представителей различных областей науки в подготовке законодательных актов [5, с. 11], то в правовых актах мы найдем упоминание лишь об экспертизе внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Госдума, Дума) законопроектов, но не о проведении соответствующих научных исследований на этапе подготовительной деятельности по разработке законопроекта.

В настоящее время нормативно регламентируется только сугубо законодательная деятельность, которая начинается с внесения в Госдуму законопроекта с сопроводительными документами. Процедуры разработки и подготовки законопроекта к внесению в парламент не являются объектами правового регулирования.

Настоящая статья предполагает рассмотрение двух ключевых вопросов. В первой части статьи проанализирован механизм воплощения принципа научности законотворческого процесса в действующем российском законодательстве. Представляется необходимым понять, в чем законодатель видит роль науки в обеспечении законотворческой деятельности. Вторая часть статьи посвящена исследованию эмпирического материала: законопроектов, пояснительных записок, заключений профильных комитетов и Правового управления Аппарата Госдумы, офици-

альных отзывов Правительства РФ и иных документов, которые позволяют установить, опираются ли авторы законопроектов при их разработке на научные исследования, а также выявить причины, послужившие основаниями для отклонения законопроектов.

По результатам исследования дано авторское видение роли науки в законотворческом процессе, определены причины неудовлетворительных обоснований необходимости принятия законопроектов и выработаны рекомендации, позволяющие совершенствовать законотворческую деятельность.

Сфера применения результатов настоящего исследования будет несколько ограничена. Очевидным становится тот факт, что некоторые законопроекты носят сугубо юридико-технический характер. К последним следует отнести, например, нормативные акты, которые вводят в действие или отменяют действие других правовых норм, приводят отдельные нормы права в соответствие с другими и т.п. Тем не менее, по нашему мнению, большинство норм все-таки должно рождаться в процессе обсуждения и сотрудничества представителей разных наук, выработки ими рекомендаций о том, какое содержание должна иметь норма права. Прежде всего речь идет о нормах, которые напрямую затрагивают права, свободы и законные интересы граждан, особенно их жизнь и здоровье.

1. Принцип научности в законотворческом процессе

В основном акте, детализирующем этапы законодательной деятельности в России – Регламенте Госдумы (далее – Регламент) – указано, что «по решению ответственного комитета законопроект с сопроводительным письмом за подписью председателя комитета Государственной Думы может быть направлен в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения *научной* (курсив наш. – А.Б.) экспертизы» (ч. 1 ст. 112 Регламента) [7].

При этом обратим внимание на два утверждения. Во-первых, направление за-

конопроектов для проведения научной экспертизы, по общему правилу, обязательным не является. Во-вторых, неясно, что именно понимается под научной экспертизой. Ситуация усугубляется упоминанием в Регламентах палат Федерального Собрания РФ разных видов экспертиз: правовой, лингвистической, юридико-технической, общественной, научной, антикоррупционной, независимой, социально-экономической [2, с. 21]. Означает ли это, что научная экспертиза противопоставляется, например, лингвистической или правовой экспертизе, тем самым лишая последних качества научности?

К тому же ни в законе, ни в доктрине нет единства взглядов относительно того, что представляет собой научная экспертиза законопроектов. В одной из работ, посвященных совершенствованию административно-правовых норм, прослеживается мнение о том, что уместнее использовать термин «научная правовая экспертиза», поскольку «в отношении законопроектов проведение научной экспертизы невозможно без опоры на особые правовые категории и конструкции» [1, с. 28]. Автором этой работы справедливо утверждается, что «процесс законотворчества не может и не должен сводиться исключительно к деятельности депутатского корпуса, в нем необходимо участие таких экспертов, которые смогут высказать научно обоснованные рекомендации по совершенствованию административно-правовых норм» [1, с. 29].

Но насколько правильным является привлечение к разработке правовых норм только экспертов юридических специальностей? Как в обществе, так и в органах власти бытует мнение о том, что нормотворчество – удел юристов. Однако только юристы не могут отвечать за содержание правовых норм. Представляется, что критерий научности проводимой экспертизы предполагает привлечение к изучению текста законопроекта представителей той научной специальности, тематика которой находит отражение в законопроекте (экологов, экономистов, биологов, политологов, медицинских работников, инженеров и т.п.), а при необходимости – со-

трудничество экспертов разных специальностей. Научная экспертиза, по нашему мнению, должна быть направлена на: а) подтверждение целесообразности принятия законопроекта, которая определяется соответствием его содержания потребностям общества и уровню развития общественных отношений; б) подтверждение прогнозируемой эффективности действия законопроекта.

Иными словами, научная экспертиза должна быть обращена к содержанию предлагаемых к введению в законодательство правовых норм, а не к внешней формальной стороне законопроекта. В настоящее время экспертизы законопроектов практически всегда проводят при непосредственном участии государственных органов, в частности подразделений внутри Госдумы (ответственных комитетов, Правового управления Аппарата Госдумы), других государственных органов (Правительства РФ, Министерства юстиции РФ). Однако анализ заключений, выдаваемых данными субъектами экспертизы, показывает, что они обращают внимание прежде всего на внешнюю сторону законопроекта: его соответствие вышестоящим правовым нормам, их возможное дублирование и т.п. Нет сомнений в том, что соблюдение иерархии законов и правил юридической техники является крайне важным для создания стройной системы законодательства. Но одновременно складывается ощущение, что в законотворческом процессе на первое место выходит именно форма, а не содержание.

Вместе с тем экспертизы, порученные научно-исследовательским организациям и специалистам, содержат более глубокий анализ содержания законопроектов и пользуются авторитетом в научном и законодательном сообществе¹. Хотя нельзя не отметить, что и в указанных экспертных заключениях наблюдается перекося в сторону исследования юридических во-

¹ К таким экспертизам можно отнести, например, заключения Общественной палаты РФ по результатам общественной экспертизы, экспертные заключения Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства.

просов, что обусловлено участием в проведении таких экспертиз в основном ученых-юристов.

Таким образом, анализ Регламента Госдумы дает основания полагать, что под реализацией принципа научности законотворческого процесса понимается прежде всего проведение различных видов экспертиз внесенных в Госдуму законопроектов. Отсутствие понятия научной экспертизы законопроекта, непроработанность вопросов о ее соотношении с другими видами экспертиз и основаниях для ее назначения ставят под сомнение научную экспертизу законопроекта как самостоятельный вид экспертизы, необходимый в настоящее время для принятия законопроекта.

Между тем без правового регулирования остается законотворческая деятельность, предшествующая внесению законопроекта в Госдуму. Об активизации социологических исследований (включающих в себя не только учет общественного мнения, но и познание закономерностей развития изучаемых явлений или процессов и тенденций их дальнейшего развития, предложение научно обоснованных путей решения проблем законотворческой деятельности [3, с. 89]), предваряющих собственно законодательную деятельность, давно говорят в научной литературе.

В теории права принято различать источники права в материальном и формально-юридическом смысле. Данный подход четко прослеживается в современной литературе [8]. В частности, указано, что источниками права в материальном аспекте выступают причины, обусловившие содержание права, а источники права в формальном смысле – это норма, в которой воплощено подлинное материальное содержание. Таким образом, у любой правовой нормы должна быть определенная материальная основа, источник, из которого законодатель будет черпать идеи по установлению тех или иных правил поведения. На наш взгляд, материальную основу целесообразно устанавливать с помощью научных исследований в различных областях, результаты которых должны по-

служить основой для разработки соответствующих законопроектов и обосновывать необходимость их принятия.

В таких обстоятельствах должна возрастать роль пояснительной записки, в которой будут кратко изложены результаты научных исследований, обосновывающих необходимость принятия законопроекта, и тезисно отражены основные положения будущих правовых норм. Положения п. «а» ч. 1 ст. 105 Регламента предусматривают, что пояснительная записка к законопроекту должна содержать: 1) предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта; 2) мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта.

Однако сегодня приходится признать, что пояснительная записка свои функции не выполняет. На то, что в пояснительных записках к законопроектам, готовящимся в России, порой отсутствуют четкое обоснование необходимости их принятия и систематизированные аргументы в пользу предлагаемого законодательного регулирования, не раз указано в научной литературе [4, с. 22]. Кроме того, требования Регламента Госдумы к пояснительной записке к законопроекту не содержат указаний именно на научную обоснованность принятия законопроекта.

В связи с изложенным представляется особенно интересным рассмотреть отдельные являющиеся социально значимыми законопроекты и их обоснования, содержащиеся в пояснительных записках. Мы попытались выбрать такие законопроекты, необходимость в принятии которых очевидна для любого разумного гражданина, но которые в итоге отклонены, и выявить причины данной ситуации. Основное внимание в дальнейшем в процессе анализа уделено вопросам о том, всегда ли учитывают результаты научных исследований на стадиях подготовки и рассмотрения законопроекта, а также проводятся ли такие исследования в действительности.

II. Анализ текстов законопроектов, сопроводительных документов к законопроектам, отзывов и заключений на зако-

нопроекты

1. Запрет (ограничение) использования химических веществ в составе противогололедных материалов

В 2020 г. в Государственную Думу внесен законопроект № 895201-7 «О внесении изменения в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" в целях установления требования в области охраны окружающей среды при использовании химических веществ в качестве противогололедных материалов»².

В пояснительной записке к законопроекту авторы обращают внимание на проблему использования потенциально вредных для компонентов природной среды групп химических соединений в составе противогололедных материалов, применяемых для борьбы с зимней скользкостью. По утверждению авторов, такие химические вещества активно применяют для уборки пешеходных зон (тротуаров, придомовых территорий и иных зон, граничащих с открытыми почвами, водными объектами, растительностью). Поэтому предлагается на федеральном уровне запретить использование химических веществ в качестве противогололедных материалов за пределами проезжей части автомобильных дорог.

Правительство РФ, а также Комитет Госдумы по экологии и охране окружающей среды не поддержали данный законопроект, указав следующее: во-первых, в законе уже содержатся общие нормы о соблюдении требований в области охраны окружающей среды; во-вторых, этот вопрос вполне можно урегулировать на региональном уровне; в-третьих, «по мне-

нию органов государственной власти ряда субъектов РФ (курсив наш. – А.Б.), полный запрет на использование химических веществ в качестве противогололедных материалов за пределами проезжей части автомобильных дорог снизит уровень обеспечения безопасности движения пешеходов на тротуарах, пешеходных дорожках, остановках маршрутного транспорта»; в-четвертых, сделан акцент на необходимости проведения оценки степени негативного воздействия таких веществ на окружающую среду, жизнь, здоровье человека, а также государственной экологической экспертизы.

Первые три довода предстают, по нашему мнению, несостоятельными. Общие требования закона не отменяют установления при необходимости специальных норм, особенно, если выявлено, что использование химических веществ в составе противогололедных материалов влияет на состояние почвы. В отношении второго довода отметим, что федеральное регулирование острых вопросов в любом случае выглядит предпочтительнее регулирования на региональном уровне. Относительно третьего довода возникает вопрос о том, насколько органы государственной власти субъектов РФ компетентны самостоятельно (без должного научного обоснования) принимать решение о том, можно ли использовать химические реагенты для борьбы с гололедом или нельзя их использовать, каким образом данное мнение получено.

Четвертый изложенный довод заслуживает внимания. Профильный комитет и Правительство РФ указали на то, что требуется научная экспертиза, и не столько законопроекта, сколько существа регулируемых общественных отношений. Влияют ли химические вещества на состояние почвы до такой степени, что их применение нужно запрещать? Полагаем, если бы разработчики законопроекты своевременно, до внесения законопроекта в Госдуму, проработали данный вопрос и среди сопроводительных документов было бы соответствующее экспертное заключение, у законопроекта было бы больше шансов на успех.

² О внесении изменения в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в целях установления требования в области охраны окружающей среды при использовании химических веществ в качестве противогололедных материалов: законопроект № 895201-7 // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/895201-7#bh_histras (дата обращения: 07.12.2022). В карточке законопроекта по указанной ссылке содержатся текст законопроекта, пакет сопроводительных документов, официальные отзывы и заключения на законопроект, о которых пойдет речь далее.

Дополним, что с 2019 г. на рассмотрении в Госдуме находится законопроект № 819361-7 «О внесении изменений в статью 17 Федерального закона "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (о введении ограничений на использование противогололедных реагентов)»³. В данном случае авторы в пояснительной записке ссылаются на исследование 2009 г. об оценке эколого-геологических последствий применения противогололедных реагентов в г. Москве. В последнем утверждается, что «применяемые в городе Москве реагенты могут вызвать раздражение кожи и дыхательных путей у человека и животных, приводят к деградации почвенной экосистемы, а изменение состава, структуры и свойств грунтов ведет к активизации негативных инженерно-геологических процессов, что чревато разрушением подземных и надземных коммуникаций. Кроме того, реагенты наносят непоправимый вред одежде и обуви». Поэтому предлагается не использовать противогололедные реагенты – химические вещества при обработке тротуаров; пешеходных (велосипедных) дорожек; остановок маршрутного транспорта.

Данный законопроект долго проходил различные обсуждения, уже находясь на рассмотрении в Думе, поддержан профильным комитетом по транспорту и строительству, а также Правовым управлением Аппарата Госдумы, но по неясным причинам рассмотрение отложено. В мае 2022 г. появился отрицательный официальный отзыв Правительства РФ. Законопроект не поддержали, поскольку «вопрос

применения противогололедных материалов относится также к области технического регулирования «...». Таким образом, положения законопроекта не относятся к предмету регулирования Федерального закона».

Полагаем, указанная причина носит формально-правовой характер. Между тем целесообразность принятия данных норм, как правило, не отрицают. На наш взгляд, в таких ситуациях нужно выработать механизм дальнейших действий по встраиванию правовых норм в систему российского законодательства. Иначе вскоре указанный законопроект будет отклонен, а вопрос использования противогололедных материалов, содержащих химические реагенты, не будет разрешен по существу.

2. Запрет использования пальмового масла в продуктах детского питания

В 2016 г. в Госдуму внесен законопроект № 1136096-6 «О внесении изменений в Федеральный закон "О качестве и безопасности пищевых продуктов" и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части содержания пальмового масла в продуктах детского питания, а также ответственности за нарушение требований технических регламентов, предъявляемых к пищевой продукции)⁴.

Указанным законопроектом предлагалось, в частности, закрепить нормы о запрете использования в продуктах детского питания, предназначенных для реализации, пальмового стеарина, пальмоядрового масла, пальмоядрового стеарина, кокосового масла и ввести административную ответственность за реализацию данных продуктов. Дискуссия о пользе и

³ О внесении изменений в статью 17 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о введении ограничений на использование противогололедных реагентов: законопроект № 819361-7 // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/819361-7#bh_histras (дата обращения: 07.12.2022).

⁴ О внесении изменений в Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части содержания пальмового масла в продуктах детского питания, а также ответственности за нарушение требований технических регламентов, предъявляемых к пищевой продукции): законопроект № 1136096-6 // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1136096-6> (дата обращения: 07.12.2022).

вреде растительных масел (особенно пальмового масла), полученных разными способами, разворачивается в научном мире давно. Существует много исследований, посвященных данной теме. Однако в пояснительной записке к этому законопроекту нет ни одной отсылки к подобно-го рода исследованиям, приведены лишь статистические данные о фальсификатах молочной продукции путем замены молочного жира растительным, то есть пальмовым маслом.

Одновременно в пояснительной записке указано, что «в детском организме олеин из пальмового масла плохо усваивается, так как связывается с кальцием и выводится из организма», «высокое содержание насыщенных кислот может негативно сказаться на уровне холестерина в организме человека, а также оказывать негативный эффект на сердечнососудистую систему». Однако подтверждающих ссылок на научные исследования не приведено. Более того, авторы утверждают, что «в состав продуктов питания попадает так называемое техническое пальмовое масло, которое на Западе используют, к примеру, в качестве машинного (для нетребовательных механизмов)». Над этим утверждением стоит задуматься, но остается неясным, из какого источника авторами законопроекта получена такая информация. Подтверждающие ссылки в пояснительной записке отсутствуют.

Данный законопроект отклонен Госдумой. Основной причиной для этого, фигурирующей и в заключении Правового управления Аппарата Госдумы и отзыве Правительства РФ, послужило формальное основание. Указано, что в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» обязательные требования к продукции или к процессам, в том числе производства, содержатся в технических регламентах. Требования безопасности к специализированной пищевой продукции установлены в Техническом регламенте Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011). В связи с тем, что в

Техническом регламенте отсутствует запрет на использование пальмового стеарина, пальмоядрового масла, пальмоядрового стеарина и кокосового масла, то предлагаемые к введению новые требования не могут в настоящее время быть прудумотрены российским законом.

На наш взгляд, было бы целесообразно продолжить работу над данным законопроектом, продумав идею о внесении изменений в соответствующий Технический регламент, и предпринять попытки по ее реализации. Однако ничего подобного в настоящее время не сделано. Дополним, что это не единственный законопроект в контексте данной темы. В архиве Думы находится еще один законопроект, отклоненный со ссылкой на вышеуказанное основание⁵.

3. Размещение информации о вреде алкоголя

В сентябре 2022 г. в Думу внесен законопроект № 195581-8 «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции"» (в части требований к информации о вреде употребления алкогольной продукции, наносимой на этикетку или контрэтикетку потребительской тары для алкогольной продукции)⁶. Предлагается наносить на

⁵ См.: О внесении изменений в статью 15 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» (в части использования пальмового и пальмоядрового масел при производстве пищевой продукции для детей и подростков): законопроект № 1071736-6 // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1071736-6?sortEventsByDate=datend_up&sortEventsByNum=num_up (дата обращения: 07.12.2022).

⁶ О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (в части требований к информации о вреде употребления алкогольной продукции, наносимой на этикетку или контрэтикетку потребительской тары для алкогольной продукции): законопроект №

этикетки алкогольной продукции информацией о вреде чрезмерного потребления алкоголя для здоровья, рисунки о противопоказаниях для отдельных категорий граждан. При этом предусмотрены определенные требования к таким рисункам (процент от площади этикетки, рамка, фон и т.п.). Обоснование в пояснительной записке к этому законопроекту представляется скудным.

Указанные предложения схожи с реализованными требованиями в отношении курительных табачных изделий. Полагаем, для убедительности в пояснительной записке можно было бы провести соответствующую аналогию и отразить статистические данные о том, как повлияли аналогичные меры, введенные для курительных табачных изделий, на их приобретение гражданами и снижение доли курящего населения.

Приведем следующий пример. Похожий законопроект, внесенный в Думу в 2018 г.⁷, первоначально отклонен, но вновь включен в программу осенней сессии Госдумы на ноябрь 2022 г. Интерес представляет пояснительная записка к исследуемому законопроекту. В ней приведены статистические данные об алкоголизации нации и вреде алкоголя в целом, потреблении алкоголя среди детей и подростков, проведена аналогия с соответствующими изменениями в законодательстве о табакокурении. Указано, что «предупредительные надписи (к которым относится информация о вреде употребления

алкогольной продукции) имеют мощный профилактический эффект», однако снова отсутствуют подтверждающие приведенный тезис факты. На наш взгляд, следовало бы обратить внимание на связь между нанесением на этикетку информации о вреде алкоголя и снижением роста потребления алкоголя (если такая связь, конечно, существует).

В пояснительной записке приведены также статистические данные о связи между рисунками о вреде курения на пачках сигарет и их влиянием на сокращение курения, которые взяты из опроса граждан. Однако приведенные данные, напротив, убеждают в неэффективности каких бы то ни было надписей на пачках сигарет. Более корректное применение различных методов исследований в сотрудничестве с экспертными организациями, на наш взгляд, позволило бы принимать более эффективные законы.

6 декабря 2022 г. рассматриваемый законопроект отклонен в связи со значительными рисками снижения доступности легального алкоголя и увеличения доли теневого рынка.

4. Ограничение рекламы фастфуда

Еще в 2015 г. в Думу внесен законопроект № 832800-6 «О внесении изменений в Федеральный закон "О рекламе" (в части рекламы пищевых продуктов)», который предлагал существенным образом ограничить рекламу пищевых продуктов с высоким содержанием сахара и (или) соли, и (или) жиров, и (или) насыщенных жиров. Такая реклама, по замыслу разработчиков законопроекта, в каждом случае должна сопровождаться предупреждением о вреде чрезмерного употребления пищевых продуктов с высоким содержанием сахара, соли, жиров, насыщенных жиров⁸.

В пояснительной записке к законопроекту указано на общеизвестные факты о вреде фастфуда и прямой связи между

195581-8 // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/195581-8#bh_histras (дата обращения: 07.12.2022).

⁷ О внесении изменений в статьи 11 и 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (в части введения дополнительных ограничений на розничную продажу алкогольной продукции): законопроект № 566916-7 // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/566916-7> (дата обращения: 07.12.2022).

⁸ О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе» (в части рекламы пищевых продуктов): законопроект № 832800-6 // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/832800-6> (дата обращения: 07.12.2022).

его потреблением и появлением ожирения среди детей и подростков. Существует опора на научные исследования: при отнесении пищевых продуктов к продуктам, содержащим высокое содержание сахара, соли, жиров, насыщенных жиров, используются разработанные Агентством по стандартизации пищи (*Food Standards Agency*) и активно применяемые в Великобритании критерии.

Существенным недостатком пояснительной записки, по нашему мнению, следует считать то, что при активном использовании примеров подобных ограничений в Канаде и Великобритании отсутствуют данные о том, как подобные ограничения повлияли на потребление фастфуда. Кроме того, позицию разработчиков могли бы усилить исследования о вреде фастфуда и последствиях злоупотреблений пищей подобного рода.

Данный законопроект в итоге отклонен. В отзыве Правительства РФ и комитетов Госдумы отражены следующие причины. Во-первых, внесенные предложения относятся к предмету правового регулирования Федерального закона от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов». Во-вторых, предлагаемые законопроектом изменения налагают на рекламодателей и рекламодателей необоснованные ограничения и обременения. В-третьих, предложенные в законопроекте критерии позволяют отнести к продуктам с высоким содержанием сахара яблоки, груши, виноград, бананы и многие другие, все сухофрукты и большую часть орехов. К продукции с повышенным содержанием жиров, согласно приведенному в законопроекте определению, придется отнести практически любое мясо и мясную продукцию, включая говядину, свинину и баранину, а также творог, сметану, сыр и т.д.

Первый приведенный довод свидетельствует о недостаточности юридической проработки законопроекта. Предложенные изменения следовало бы распределить по различным нормативным актам: то, что относится к классификации продуктов – это предмет регулирования Фе-

дерального закона от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», а то, что относится к ограничению рекламы данных продуктов – предмет регулирования Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе». Второй довод, по-видимому, обусловлен именно недостаточной научной обоснованностью законопроекта. Если фастфуд действительно вреден, то ограничения на его рекламу обусловлены заботой о здоровье граждан и необходимы. Третий довод является обоснованным, и можно утверждать, что, если бы к разработке законопроекта были привлечены компетентные эксперты-диетологи, это позволило бы избежать очевидных ошибок в предлагаемых критериях для классификации пищевых продуктов.

Дополним, что в августе 2022 г. снова размещена информация о том, что вскоре в Госдуму будет внесен законопроект об ограничении рекламы фастфуда [6]. Пока текст данного законопроекта еще не появился.

Результаты исследования и выводы

Изложенное выше дает основания полагать, что научные исследования, предвещающие внесение законопроекта в Госдуму, равно как и учет их результатов в ходе дальнейшей законодательной деятельности, представлены в настоящее время в незначительной степени, оставляя возможности для дальнейшего развития данных аспектов законотворческой деятельности.

В качестве причин этого, на наш взгляд, можно выделить следующие. Во-первых, незаинтересованность авторов законопроекта в его принятии. Во-вторых, ни в одном нормативно-правовом акте не указано, что при принятии законов нужно учитывать результаты научных исследований. В-третьих, не обходится и без лоббизма отдельными субъектами собственных интересов. Очевидно, что в принятии ряда законопроектов не заинтересованы крупные игроки на рынке. Например, интерес производителей пищевой продукции состоит в том, чтобы удешевить процесс производства и увеличить срок годности продуктов. Вопрос о безопасности мето-

дов, с помощью которых данные цели достигаются, отодвигается на второй план.

Примеры, приведенные выше, подтверждают то, что научность в законодательном процессе должна присутствовать не только в процессе экспертизы внесенного в Думу законопроекта, но и на этапе подготовительной деятельности по разработке законопроекта. Такая деятельность должна заключаться прежде всего в необходимости установления содержания правовых норм с помощью научных методов, а именно: выявлении причин необходимости принятия тех или иных норм (упоминавшихся ранее материальных источников права) и первичного формулирования текста законопроекта с участием представителей юридических специальностей.

На наш взгляд, еще до внесения законопроекта в Госдуму подлежит разрешению главный вопрос о том, нужно ли регулировать (вносить изменения в существующее регулирование) определенные общественные отношения, а если нужно, то каким образом. Указанный вопрос невозможно решить без научного сотрудничества экспертов разных специальностей, направленного на выработку содержания законопроекта, которое бы в первую очередь отвечало правам и законным интересам граждан. Только после этого первичный текст законопроекта вместе с экспертным заключением и иными сопроводительными документами мог бы быть внесен в Госдуму и проходить экспертизы, предусмотренные Регламентом. При этом если в ходе проведения какой-либо из данных экспертиз выявлены препятствия к принятию законопроекта, целесообразно, в зависимости от вида выявленных противоречий, либо запросить повторную научную экспертизу содержания законопроекта, либо принимать другие меры по устранению препятствий. Полагаем, если принятие закона действительно станет необходимым, формальные противоречия должны быть устранены, а законопроект после выставления замечаний не должен подвергаться забвению, его авторы должны завершить работу.

Из этого следует, что уже на этапе подготовки законопроекта необходимым видится сотрудничество экспертов и депутатского корпуса, которые станут соавторами законопроекта. Законы не должны рождаться необдуманно, под влиянием стихийных порывов. В идеальной картине мира можно вообразить как минимум два варианта развития событий:

– законодатель обозначает проблему и обращается в экспертное учреждение за получением подтверждения наличия проблемы, необходимости и возможных способов, методов ее решения, совместно с юристами вырабатывает текст законопроекта и готовит комплект необходимых документов;

– экспертное учреждение выявляет проблему, проводит соответствующее исследование и инициирует сотрудничество с законодателем по вопросу подготовки законопроекта.

Таким образом, принцип научности законодательного процесса следует признать двухаспектным. Он должен предполагать не только проведение различного рода экспертиз готового законопроекта, но и научное обоснование принятия законопроекта, которое должно быть отражено в пояснительной записке. На наш взгляд, полезным для повышения качества и эффективности законодательской работы было бы:

1) отразить в Регламенте Госдумы необходимость проведения научных исследований перед внесением законопроекта, затрагивающего права, свободы и законные интересы граждан, и прикладывать соответствующие экспертные заключения среди иных сопроводительных документов к законопроекту;

2) тщательнее прописывать пояснительную записку к законопроекту с необходимыми ссылками на результаты научных исследований;

3) возложить на соавторов законопроекта – представителей депутатского корпуса – ответственность за доработку проекта закона, преодоление формальных препятствий на пути к его принятию.

Представляется, что перечисленные меры должны прямо повлиять на эффек-

тивность принимаемых законов, скорость их прохождения через законодательные органы власти, а также остановить стихийное правообразование. По нашему мнению, в российском обществе назрела необходимость в изменении культуры подготовки текста законопроекта и пояснительной записки к нему.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Анисифорова М.В.* Научная правовая экспертиза как гарантия качества административно-правовых норм // *Административное право и процесс.* 2020. № 9. С. 27–31.
2. *Арнаутова А.А.* Генезис экспертизы законопроектов в России // *Актуальные проблемы российского права.* 2018. № 6. С. 20–24.
3. *Веселов И.Г.* О роли социологических исследований в законодательной деятельности Государственной Думы // *Правовое государство: теория и практика.* 2015. № 2 (40). С. 87–93.
4. *Виноградов Т.П.* Подготовка сопроводительных документов к законопроекту: проблемы и способы решения // *Конституционное и муниципальное право.* 2017. № 5. С. 22–26.
5. *Гиззатуллин Р.Х.* Роль законотворческой деятельности в реализации экологической функции государства: теория и практика // *Экологическое право.* 2014. № 2. С. 7–14.
6. *Егорова В.* В Госдуме предложили запретить рекламу вредной еды на детских телеканалах // *Российская газета.* 2022. 24 августа. URL: <https://rg.ru/2022/08/24/v-gosdume-predlozhili-zapretit-reklamu-vrednoj-edy-na-detskih-telekanalah.html> (дата обращения: 07.12.2022).
7. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (в ред. от 5 июля 2022 г.) // *Собрание законодательства РФ.* 1998. № 7. Ст. 801.
8. *Образиев К.В.* Формальные (юридические) источники права: проблемы теоретического определения // *Российский юридический журнал.* 2010. № 4 (73). С. 28–35.
9. *Рассказов Л.П.* Теория государства и права: углубленный курс. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2015. 559 с.
10. *Теория государства и права / под ред. А.А. Клишаса.* М.: Статут, 2019. 512 с.