

*На правах рукописи*

**Демаков Руслан Александрович**

**МЕХАНИЗМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс;  
муниципальное право

Автореферат диссертации  
на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва - 2015

Диссертация выполнена в отделе конституционного и административного законодательства иностранных государств Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

**Научный руководитель:**

**Лафитский Владимир Ильич**  
кандидат юридических наук, доцент,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
заместитель директора  
ФГНИУ Институт законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

**Официальные оппоненты:**

**Евдокимов Вячеслав Борисович**  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
главный научный сотрудник  
отдела проблем прокурорского надзора  
и укрепления законности в сфере  
конституционных прав и свобод  
человека и гражданина  
НИИ Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

**Кашкин Сергей Юрьевич**  
доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой  
Права Европейского союза  
ФГБОУ ВПО Московский государственный  
юридический университет имени О.Е. Кутафина

**Ведущая организация:**

Российская правовая академия  
Министерства юстиции Российской Федерации

Защита состоится «        » июня 2015 года в        часов        минут на заседании диссертационного совета Д 503.001.03, созданного на базе ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черёмушкинская, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации [www.izak.ru](http://www.izak.ru).

Автореферат разослан        апреля 2015 года

Ученый секретарь диссертационного совета,  
кандидат юридических наук

С.Б. Нанба

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В последние десятилетия Российская Федерация находится на важном этапе осуществления конституционной и административной реформы. Меры по реализации комплексных преобразований направлены на повышение качества жизни граждан посредством развития экономической системы, социальной инфраструктуры, модернизации политической системы общества. При изложении вопроса о положительных преобразованиях в России, следует вести речь об эффективности деятельности государственного аппарата, механизмах и элементах администрирования, что, как уже неоднократно показывала практика, является главным фактором, способствующим стабильности благополучия населения, устойчивому развитию гражданского общества и правового государства. Эффективное государственное управление обеспечивается деятельностью всех органов власти, но особая, ведущая роль в сфере поставленных перед государством задач отводится органам исполнительной власти.

Органом исполнительной власти, возглавляющим систему исполнительной власти в Российской Федерации, является Правительство. Перед Правительством в 2012 году Президент Российской Федерации поставил ряд определяющих поручений и задач, в ряду которых ключевое значение имеют вопросы долгосрочного совершенствования системы государственного управления. Данное обстоятельство представляется вполне закономерным, поскольку Правительство выступает не только как субъект реализации политики, проводимой в стране, но также, в пределах своей компетенции, и как субъект ее формирования. Одним из наиболее важных составляющих правового статуса Правительства Российской Федерации является его роль в качестве участника нормотворческого процесса, содержанием которого выступает деятельность по подзаконному нормотворчеству - принятию постановлений и

формулированию положений проектов федеральных законов. Особая значимость такого механизма регулирования общественных отношений как законотворческая деятельность требует, по мнению автора, особого изучения и совершенствования.

Во многих развитых государствах правительство выступает как наиболее активный субъект законодательной инициативы, подобная тенденция прослеживается и в России. В научной среде давно появились доктринальные идеи, согласно которым результат деятельности Правительства Российской Федерации по подготовке законов и предложению законодательных инициатив следует рассматривать, как концептуальную основу законотворческого процесса в целом. Данная точка зрения, так или иначе, находит свое отражение и в выступлениях первых лиц государства.

Особенности участия Правительства России в законодательном процессе стали предметом ряда опубликованных работ, авторы которых изучили, как практическую, так и теоретическую часть данной проблематики, однако, стоит обратить внимание на тот факт, что рассмотрение сферы законопроектной деятельности Правительства, в особенности в сравнительно-правовом контексте, в должной мере произведено не было. Помимо исследования законопроектных процедур и механизмов их совершенствования, характерных для Правительства Российской Федерации, представляется целесообразным детально рассмотреть законопроектный опыт деятельности органов исполнительной власти зарубежных стран: Великобритании, Венгрии, Германии, Новой Зеландии, США, Франции, некоторых стран Латинской Америки и СНГ, для чего необходимо проведение аналитической работы по изучению регламентов правительств государств, специальных документов министерств и иных органов исполнительной власти, практики их деятельности, отдельных нормативных актов и актов рекомендательного характера. Выявление как отрицательных, так и положительных организационно-

правовых явлений в законотворческой практике зарубежных государств, начиная со стадии появления самой идеи законопроекта до его внесения на рассмотрение органа представительной власти, позволяет предупредить некоторые недостатки и выявить положительные стороны законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации и на этой основе сформулировать механизмы ее совершенствования. Изложенные суждения обуславливают выбор темы и необходимость проведения диссертационного исследования по данной проблематике.

**Объектом** исследования являются общественные отношения, возникающие и происходящие в процессе осуществления законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации и различных структур государственной власти зарубежных стран.

**Предметом** исследования выступает нормативно-правовая база, определяющая полномочия правительств ряда зарубежных государств и Правительства Российской Федерации по осуществлению законопроектной деятельности. Нормы конституций, законов и подзаконных актов, определяющих правовой статус правительства и, в отдельных странах, иных органов исполнительной власти государства, выступающих субъектами права законодательной инициативы, особенности внутренних процедур по разработке законопроектов в структурах исполнительной власти зарубежных стран, а также нормы рекомендательного характера, направленные на повышение качества законопроектных работ. Особый акцент делается на сравнительно-правовом изучении и сопоставлении отечественного законопроектного опыта системы федеральной исполнительной власти и Правительства Российской Федерации и аналогичной практики зарубежных государств.

**Цель** диссертационного исследования заключается в комплексном теоретико-прикладном изучении особенностей работы Правительства Российской Федерации по разработке законопроектов с привлечением иных

органов государственной власти, органов местного самоуправления, научных учреждений, а также институтов гражданского общества в сравнительно-правовом контексте, выработке рекомендаций по оптимизации процессов взаимодействия институтов гражданского общества и органов федеральной исполнительной власти в законопроектной деятельности, выявление проблем и выработка рекомендаций по совершенствованию механизма создания правительственного законопроекта в России.

Достижение поставленной цели определяет содержание задач исследования:

1). Исследование научно-теоретической составляющей процесса правительственного законотворчества;

2). Раскрытие сущности деятельности Правительства России и правительств зарубежных стран по созданию законопроекта на основе анализа компетенции данных органов, закрепленной в законодательстве;

3). Выявление организационно-формирующих и содержательно-определяющих принципов подготовки правительственных проектов федеральных законов;

4). Изучение содержания основных этапов законопроектного процесса Правительства Российской Федерации, определение целей и задач, решаемых на уровне каждого из этапов, сопоставление этапов внутриправительственных процедур прохождения законопроектов в России и в зарубежных странах;

5). Рассмотрение подготовки правительственных законопроектов с точки зрения юридической техники, как совокупности приемов, способов, методик формирования проекта закона, как будущего нормативно-правового регулятора;

6). Рассмотрение сущности и содержания деятельности структурных подразделений как Правительства Российской Федерации, так и зарубежных стран и отдельных должностных лиц по формированию, разработке

законопроекта и внесению подготовленного документа на рассмотрение органа представительной власти;

7). Конкретизация роли институтов гражданского общества и функций независимых экспертов в области разработки рекомендаций, оценок и дополнений к тексту правительственного законопроекта;

8). Разработка рекомендаций и предложений по оптимизации законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на основе проведенного исследования с учетом организационно-правового опыта зарубежных государств по совершенствованию процесса разработки правительственного законопроекта с момента инициативы его создания до рассмотрения органом законодательной власти.

**Методологическая основа** диссертационного исследования состоит из всеобщего диалектико-материалистического метода познания с использованием общенаучных методов. Особое место занимает телеологический метод, а также сравнительно-правовой метод, благодаря которому было произведено сопоставление зарубежного опыта развития исследуемого явления с российским. При помощи логического метода определен предмет исследования. Были использованы методы анализа, синтеза, системного и функционального подхода. Среди частнонаучных методов исследования, примененных при написании работы, использовались такие, как метод структурного анализа, статистический, социологический, исторический и другие.

**Степень научной разработанности** темы диссертационного исследования. Сфере правовой регламентации деятельности Правительства Российской Федерации всегда уделялось большое внимание со стороны ученых, специализирующихся в различных отраслях права. По большей части многоаспектная проблематика работы правительства, как участника законотворческих отношений, отражалась в трудах как отечественных, так и зарубежных ученых по конституционному, административному праву.

Своим вниманием данный вопрос не обошли и представители сравнительно-правового направления юридической науки.

Работа по диссертационному исследованию основана на научных разработках таких классиков мировой государственведческой мысли, как А. Дайси, Л. Дюги, М. Дюверже, Н.М. Коркунов, С.А. Котляревский, Т. Маунц, Г. Маурер, Э. Лависс, Н.И. Лазаревский, Д. Локк, К.Н. Соколов, М.М. Сперанский, Г.Ф. Шершеневич, К. Хессе, и других.

На теоретико-монографическом уровне в основу исследования легли работы современных отечественных ученых: А. И. Абрамовой, Ю.Г. Арзамасова, С.С. Алексеева, С.В. Боботова, И.Ю. Богдановской, В.А. Виноградова, Н.А. Власенко, Л.Д. Воеводина, Н.А. Волковой, О.А. Гаврилова, Д.Б. Горохова, С.Л. Зивс, В.Б. Евдокимова, Е.Л. Забарчука, Г.П. Ивлева, В.Б. Исакова, В.П. Казимирчука, Т.В. Кашаниной, С.Ю. Кашкина, Д.А. Керимова, И.В. Котелевской, О.Е. Кутафина, В.И. Лафитского, В.Д. Мазаева, В.В. Маклакова, Н.В. Мамитовой, А.А. Мишина, И.В. Михеевой, А.А. Муравьева, В.В. Невинского, А.Ф. Ноздрачева, А.С. Пиголкина, А.Н. Пилипенко, А.Е. Постникова, С.В. Полениной, В.И. Радченко, Е.Е. Рафалюк, Т.Н. Рахманиной, Е.Р. Россинской, А.Х. Саидова, О.Ф. Скакун, А.А. Б.А. Страшуна, Тер-Акопова, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, И.И. Шувалова, Е.С. Шургиной, Л.М. Энтина, А.О. Якушева и других.

Изучение иностранного опыта осуществлялось в контексте работ зарубежных авторов, таких как Ф. Ардан, С. Брикнел, М. Дефлем, М. Дюверже, Л. Зеттер, Т. Колев, Б. Левайн, Д. Лутс, А. Мацини, Б. Меркьюзот, М. Пацини, З. Тичаут, А. Томкинс, К. Турпин, Ханс-Адам II, Р. Чанг, Д. Эдлер и т.д.

**Научная новизна исследования** обусловлена намеченными задачами и заключается в том, что диссертация представляет собой первое комплексное, сравнительно-правовое монографическое исследование области законопроектной деятельности Правительства России, правительств

зарубежных государств, включающее выработку рекомендаций по оптимизации и совершенствованию данного института.

**На защиту выносятся следующие основные положения:**

1). Законопроектные инициативы Правительства Российской Федерации являются результатом сложной, многоступенчатой и последовательно реализуемой самостоятельной стадии законотворческого процесса.

Одним из ее важнейших этапов является мониторинг экономических, социальных, политических, правовых, иных явлений, на основе которого кристаллизуются идеи принятия законодательных актов, оцениваются их целесообразность и приемлемость, определяется возможность их сочетания с действующими нормами права, выявляются угрозы и риски, которые могут возникнуть в случае их принятия.

2). В системе исполнительной власти некоторых зарубежных государств активно применяются технологии правового прогнозирования в сфере законотворчества. Законопроектное прогнозирование осуществляется также законодательными органами и научно-правовыми центрами, что позволяет обеспечить более широкий охват, объективность и глубину прогнозных оценок.

Оптимальной моделью для внедрения технологий прогнозирования в законопроектную деятельность Правительства Российской Федерации является формирование специальных подразделений (рабочих групп) в Аппарате Правительства Российской Федерации, в структуре Министерства юстиции Российской Федерации и в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, как профильном научно-исследовательском учреждении, обеспечивающим научно-правовое сопровождение законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации.

3). Зарубежная практика демонстрирует применение системы приоритетов при разработке правительственных законопроектов, согласно которой все законодательные инициативы подразделяются на несколько категорий в зависимости от их важности и необходимости ускоренного рассмотрения и принятия. Применяемый в Правительстве России порядок законоподготовительных работ не предусматривает обстоятельно закрепленной системы приоритетов при планировании процесса разработки проектов законов, что требует внесения соответствующих дополнений в Положение о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации.

4). Анализ техники законопроектных работ правительств в зарубежных государствах раскрывает тенденцию к обеспечению лаконичности изложения и к более широкому применению несложных для восприятия формулировок проектов законодательных актов. В таком же формате перестраиваются и документы, регламентирующие требования к подготовке проектов законодательных актов в органах исполнительной власти. В Российской Федерации акты, регламентирующие разработку концепций и текстов проектов федеральных законов содержат много громоздких и, как следствие излишне сложных для восприятия и применения установок. С целью упрощения применимости и толкования утвержденных Правительством Российской Федерации «Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» представляется необходимым обеспечить соответствие формулировок этого акта указанным критериям.

5). В законопроектной деятельности правительств Российской Федерации и зарубежных государств понятия «идея законопроекта» и «концепция законопроекта» традиционно отождествляются. По мнению автора, такое отождествление не вполне обоснованно, поскольку концепция любого законопроекта включает в себя идею законопроекта и между собой в формально-юридическом смысле они соотносятся как общее и частное.

6). С учетом опыта юридико-технического оформления законопроектов, применяемого во многих зарубежных странах, представляется целесообразным формулировать цели законопроекта на первых этапах его разработки и закреплять их в отдельной статье (отдельных статьях) законопроекта, отражающей в сжатом виде сущностные положения разрабатываемого акта.

Это позволит повысить юридическую значимость целей закона, что недостижимо в случае их закрепления в преамбулах законопроектов.

7). В Российской Федерации такой важный сопроводительный документ к законопроекту, как пояснительная записка, составляется в произвольной форме и часто имеет характер абстрактного повествования, ограниченного изложением лишь общей темы законопроекта. Предлагается составлять пояснительную записку к правительственному законопроекту в систематизированном виде, с делением на структурные единицы, соответствующие разделам и основным положениям проекта закона. Подобный подход активно применяется в законопроектной деятельности органов власти зарубежных государств.

8). Требуется совершенствование порядка проведения внеправительственной экспертизы финансово-экономического обоснования правительственных законопроектов, с учетом позитивной практики многих зарубежных государств, использующих возможности существующих государственных учреждений, специализирующихся на мониторинге и прогнозировании финансовой стабильности.

9). Необходима разработка мер по предупреждению проявлений «ведомственного» лоббирования, осуществляемого органами федеральной исполнительной власти в интересах отдельных социальных групп, физических и юридических лиц.

**Теоретическая и практическая значимость** диссертационного исследования. Материалы и результаты исследования, сформулированные

автором рекомендации позволят повысить качество законопроектов, разрабатываемых Правительством Российской Федерации, свести к минимуму возникновение ошибок при подготовке текстов законопроектов. Идеи, изложенные в научной работе, могут быть применены для устранения коллизий в законодательстве, а также для совершенствования законопроектного процесса исполнительной власти в Российской Федерации.

**Апробация результатов исследования.** Идеи и выводы, описанные в диссертации, были обсуждены и одобрены на заседании отдела конституционного и административного законодательства иностранных государств Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Основные предложения и результаты исследования нашли свое отражение в опубликованных автором работах, а также в выступлениях на научно-практических конференциях.

**Структура и содержание диссертации** определены логикой исследования, соответствуют целям, задачам и методам исследования. Настоящая работа включает в себя введение, четыре главы, состоящие из десяти параграфов, заключение и список использованных источников и литературы.

## СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

**Во введении** обосновывается актуальность темы диссертации, определяются ее цель и задачи, объект и предмет исследования, показывается степень научной разработанности темы, научная новизна и практическая значимость работы, раскрывается методологическая основа исследования, формулируются основные положения, выносимые автором на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

**Первая глава** «Конституционно-правовые основы участия правительства в законодательном процессе» состоит из двух параграфов. **В первом параграфе** описываются конституционно-правовые модели участия правительства в законодательной деятельности. В виду того, что конституционно-правовой статус высших органов исполнительной власти во многом зависит от формы правления, установленной в государстве, основой для рассмотрения действующих моделей участия правительства в законотворческом процессе послужил опыт данной деятельности, применяемый в государствах с республиканской формой правления.

Российская Федерация, представляет собой демократическое государство с республиканской формой правления, в этой связи именно опыт зарубежных республик является наиболее ценным для сопоставления с российской практикой участия исполнительной власти в законотворческом процессе. Анализируются примеры трех видов республик: президентской, парламентской, смешанной. На основе сравнительно-правового сопоставления конституционных норм и информации статистического характера формулируется вывод о том, что роль высшего коллегиального органа исполнительной власти в формировании законодательства является собой высокую важность для эффективного регулирования общественных отношений. При этом данная тенденция выступает одним из характеризующих показателей системы разделений властей и является актуальной для всех рассмотренных видов республик, включая Россию.

**Во втором параграфе** приводятся три основных принципа участия правительства в законотворческом процессе. Особенности роли правительства в процессе разработки и принятия закона в каждой отдельной стране демонстрируют отличительные черты, однако существуют также и единые правовые ценности для всех подлинно демократических государств, в которых структуры исполнительной власти наделены правом законодательной инициативы, а следовательно осуществляют и законопроектную деятельность. Доказывается, что такого рода едиными правовыми ценностями могут выступить общие основные исходные положения, основы устройства и действия института участия исполнительной власти в отправлении законотворчества. В более точном и кратком выражении – принципы участия правительства в законодательной деятельности. Среди таких принципов выделяются законность, гласность и системность в деятельности правительства по подготовке проекта закона и его внесения на рассмотрение органа законодательной власти. Приводятся основные организационно-правовые средства используемые органами исполнительной власти и мероприятия, осуществляемые правительствами различных государств, позволяющие определить приведенные принципы, как основы законопроектной деятельности универсального характера.

**Вторая глава** «Подготовительно-информационная стадия законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» состоит из трех параграфов. **В первом параграфе** рассматривается правовой мониторинг в сфере создания проектов федеральных законов, иницируемых Правительством Российской Федерации. Рассматриваются правовые основы проведения мониторинга, практика законодательного закрепления института мониторинга и обосновывается важность его применения в сфере законопроектной деятельности. Правовой мониторинг представляется передовым, прогрессивным институтом, нормативная основа которого на федеральном уровне определена исключительно подзаконными актами

Президента и Правительства России. Нормативный акт, обладающий высшей юридической силой и регулирующий общественные отношения в области проведения правового мониторинга по настоящее время не принят. Отмечается, что во многих субъектах федерации приняты специальные законы, определяющие проведение правового мониторинга, как одну из основных стадий законопроектной деятельности. На основе данного факта делается вывод об отставании федерального законодательства от регионального в плане регламентации института правового мониторинга. Представляется разумной мера по разработке и принятию специального закона, который определит процессуальные правила разработки нормативных правовых актов, среди которых правовой мониторинг займет значимое место. Предполагается, что указанный специальный закон должен будет содержать требования к итоговому документу по результатам правового мониторинга в части его структуры, систематической основы проведения наблюдений и сбора информации, а также к объекту правового мониторинга, который должен быть преимущественно представлен отраслями права, а не отдельными нормативными правовыми актами.

Доказывается, что вопрос проведения правового мониторинга последовательно урегулирован на федеральном уровне в системе исполнительной власти посредством подзаконных актов, в которых определены субъекты осуществления соответствующей деятельности, а также способ оформления результатов мониторинга. Итоги правового мониторинга систематизируются в форму доклада Министерством юстиции Российской Федерации, который в последующем рассматривается Правительством и направляется Президенту. Доклад содержит предложения по совершенствованию законодательства, в соответствии с которым Правительство может начать разработку необходимого законопроекта, однако вопрос о необходимости осуществления каких-либо мер по результатам рассмотрения доклада решается только Президентом

Российской Федерации, при этом обязанность Президента учитывать положения доклада не предусмотрена. Предлагается законодательно предусмотреть обязанность Президента Российской Федерации издавать мотивированное заключение об итогах рассмотрения доклада о результатах правового мониторинга.

**Во втором параграфе** исследуется правовое прогнозирование и возможность его применения в законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации. Доказывается, что правовое прогнозирование является действенным механизмом совершенствования законотворческой деятельности. Методика осуществления прогнозных исследований в области права позволяет выстраивать взаимосвязанный перечень отменяемых, изменяемых и принимаемых законодательных актов, и предусматривать возможности их регулирующего воздействия, что в свою очередь дает четкие ориентиры относительно корректировки законодательства посредством разработки необходимого законопроекта. Однако, исследование показало, что тексты современных законов и подзаконных актов в Российской Федерации содержат нормы лишь косвенно регулирующие вопросы правового прогнозирования. В связи с тем, что наибольшая совокупность задач по осуществлению принятых законодательных предписаний относится к компетенции органов исполнительной власти, представляется целесообразным предоставить Правительству Российской Федерации государственную функцию правового прогнозирования на федеральном уровне, что также позволит принимать наиболее эффективные законодательные меры в формате законопроектных работ. Представляется вполне разумной идея создания соответствующей структуры в системе Министерства юстиции Российской Федерации, которая будет именоваться, как Департамент правового анализа и прогнозирования, который будет осуществлять свои функции на основе специальной методики. В таком

порядке институт правового прогнозирования будет должным образом внедрен в процесс разработки правительственного законопроекта.

Для науки специфика правового прогнозирования представляет особый интерес, что доказывается составлением представителями научного сообщества специального аналитического материала в виде Концепций развития российского законодательства, где обосновано указываются направления изменения права. Рекомендуются Правительству Российской Федерации и федеральным органам исполнительной власти учитывать при разработке собственных законопроектов прогностические правовые исследования, методика проведения которых может быть положена в основу государственного правового прогнозирования. Доказывается, в частности, что эффективная система правового прогнозирования может быть сформирована на основе конструктивного взаимодействия предполагаемого специально созданного Департамента правового анализа и прогнозирования Министерства юстиции Российской Федерации и представителей научного сообщества, объединяющим звеном сотрудничества которых будет являться специальная коллегия, создаваемая в виде рабочей группы.

**В третьем параграфе** анализируются применяемая система планирования законопроектной деятельности, а также даются рекомендации по оптимизации данной системы.

Положением о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации устанавливается планирование законопроектной деятельности. Однако существующая система планирования в сфере разработки проектов федеральных законов далека от совершенства. Констатируется отсутствие в процессе планирования так называемой системы приоритетов, сутью которой выступает определение группы наиболее важных для государства законопроектов для первоочередной разработки и последующего внесения на рассмотрение парламента страны. Внедрение такой системы позволит более эффективно и оперативно

проводить правительственную политику в области положительного воздействия на законодательство. Положение о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации нуждается в соответствующих изменениях, это позволит существенно модернизировать содержательную часть данного нормативного акта.

Нормативные акты, регулирующие законопроектную деятельность Правительства Российской Федерации не предусматривают деятельность федеральных органов исполнительной власти по переучету законов с целью установления соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным конституционным законам и проверки наличия либо отсутствия необходимого и оптимального нормативного отраслевого регулирования общественных отношений. Приводится аргументация того, что средством реализации подобной функции может послужить процедура инвентаризации законодательства, проводимая по инициативе уполномоченных субъектов определенным органом исполнительной власти. По результатам проведенной инвентаризации законодательства должно приниматься решение о разработке необходимого законопроекта, в случае такой необходимости, и последующего срочного включения такого законопроекта в план законопроектной деятельности.

**Третья глава** «Основная стадия разработки законопроекта Правительства Российской Федерации» содержит два параграфа и посвящена формированию концепции и составлению текста правительственных законопроектов.

**В первом параграфе** анализируется создание концепции законопроекта и нормативное регулирование данного процесса. В настоящее время действует специальное постановление Правительства Российской Федерации, которым были утверждены Основные требования к концепции и разработке проектов федеральных законов. Данный акт содержит определение концепции законопроекта, которое является чрезмерно

объемным, оно содержит подробное описание тех обстоятельств, которые необходимо учитывать разработчикам законопроектов в процессе непосредственного формирования текста будущего нормативного правового акта. Краткой дефиниции концепции проекта федерального закона текст указанных требований не содержит, что в определенной мере сможет осложнить использование официальной терминологии. В этой связи в тексте Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2001 № 576, предлагается определить концепцию проекта федерального закона, как модельный документ, отражающий черты, свойства и основное содержание подлежащего разработке проекта закона<sup>1</sup>.

Согласно некоторым научно обоснованным позициям, важным элементом концепции проекта закона является теоретическая обоснованность предлагаемых мер. Однако Основные требования к концепции и разработке проектов федеральных законов не содержат указания на необходимость теоретического обоснования реализации законодательных нововведений. В такой ситуации может быть допущен формальный подход, который в большинстве случаев работы с законодательным материалом является неприемлемым. Теоретическое обоснование и взаимосвязь составных элементов концепции представляется необходимым условием грамотного создания концепции законопроекта - предлагается нормативно предусмотреть необходимость теоретического обоснования. Для осуществления такой меры, составителю концепции рекомендуется обращаться в научно-исследовательские учреждения.

**Во втором параграфе** раскрываются особенности оформления текста правительственного законопроекта. В частности, указывается на то обстоятельство, что текстуальное оформление законопроекта является одним

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 02.08.2001 № 576 (ред. от 27.11.2013 № 1075) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 32. – Ст. 3335 ; 2013. – № 48. – Ст. 6278.

из наиболее объемных составляющих процесса разработки проекта федерального закона. Текст отражает сущностное наполнение законопроекта в обеспечивающем внутреннее единство и строго систематизированном виде на основе определенных правил юридической техники.

На практике известны случаи, когда действие норм того или иного закона нередко становится объектом рассмотрения Конституционного суда Российской Федерации, что свидетельствует о несовершенстве разработанного федерального закона в части соответствия нормативным установкам основного закона Российской Федерации. Для того, чтобы исключить подобные негативные последствия реализации законодательной инициативы Правительства Российской Федерации, разработчику рекомендуется подробно изучать конституционные нормы, регламентирующие глубину законодательного вмешательства в жизнедеятельность общества и человека, до того как перейти к непосредственному составлению текста законопроекта.

Последовательная разработка правительственного законопроекта требует определения целей будущего правового акта. Достаточно часто законодатель обозначает цели в тексте самого законопроекта. Результаты изучения тестов многих федеральных законов демонстрируют наличие немалого количества случаев некорректного определения целей. Для того, чтобы принципиально исправить такую тенденцию, разработчику правительственного законопроекта необходимо посвящать закреплению целей будущего нормативного акта специальную отдельную статью, которая бы фигурировала в тексте под первым номером и отражала в нескольких предложениях или даже в одном предложении всю суть закона, кратко, но обстоятельно детализировала его название, не была по своему содержанию пространной и не содержала сложных для восприятия трактовок.

Приводится исследование проблематики отражения наименования будущего закона. Ознакомление с федеральным законом, как правило,

начинается с названия акта. Название является неотъемлемой частью как законопроекта, так и в последующем принятого закона. С позиций юридической техники составления законодательного текста, название законопроекта рекомендуется осуществлять на последнем этапе разработки акта. Такая необходимость продиктована тем, что заголовок является сущностным отражением всего текста закона, и задача разработчика состоит в том, чтобы отразить посредством применения буквально нескольких слов или словосочетания содержание закона настолько точно и ясно, насколько это возможно. Разработчику законопроекта рекомендуется применять данное правило.

В качестве немаловажного аспекта структуры текста законопроекта выделяется вопрос внедрения преамбулы. Современной тенденцией является сокращение количества законов, содержащих преамбулу, данная часть юридико-технической конструкции закона утрачивает свою актуальность. От использования преамбулы при составлении текста проекта закона можно будет полностью отказаться при соблюдении двух условий. Во-первых, вводная часть закона, которая используется для размещения преамбулы, вместо таковой в обязательном порядке должна содержать статьи, отражающие предмет регулирования, цели закона, сферу действия и основные понятия. Во-вторых, ввиду того, что стилистика изложения текста преамбулы позволяет любому человеку воспринимать в общих чертах суть нормативных предписаний, разработчику следует составлять более содержательную пояснительную записку к законопроекту, где бы в подробном виде разъяснялось, по какому основанию и с какой целью был разработан проект, который в последующем получил статус закона.

Многие действующие законы содержат перечень определений вновь вводимых категорий, который зачастую именуется, как понятийный или терминологический аппарат, что с теоретической точки зрения является недостаточно корректным. Представляется, что текст закона должен

содержать в качестве названия нормы, определяющей вводимые правовые категории, словосочетание «основные понятия». Применяемые в России при разработке законопроектных текстов Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов и вовсе не содержат указаний на то, в каком виде должны быть представлены нововведения в части текстуальной фиксации правовых понятий. Опыт зарубежных стран демонстрирует наличие юридико-технических ориентиров относительно того, как необходимо формулировать основные понятия, вводимые новым законом. Представляется разумным предусмотреть в Методических рекомендациях по юридико-техническому оформлению законопроектов блок соответствующих инструкций.

Российские справочные положения по составлению законопроектов не содержат указания на то, что официальным языком, а следовательно и языком составления законодательных предписаний федерального уровня, является государственный язык. Отмечается, что в текст методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов необходимо включить указание на то, что официальный язык, применяемый при разработке законопроектов - русский.

Достаточно часто текст разрабатываемого федерального закона заканчивается совокупностью норм, определяющих так называемые «заключительные положения». В текстах некоторых законов прослеживается применение «переходных положений», вместо «заключительных положений». «Переходными положениями» по большей части следует именовать комплекс норм, действие которых рассчитано на период между принятием федерального закона и вступлением его в силу, что не всегда соответствует характеру норм, отражаемых в заключительном разделе закона. Доказывается, что достижению должной корректности, а также целей унификации законодательства будет способствовать использование такого обозначения, как «заключительные положения».

Для Правительства России, как основного организующего исполнительно-распорядительного органа государственной власти, важен вопрос исполнения законодательных предписаний. Разработчикам правительственных законопроектов рекомендуется обратить пристальное внимание на подзаконное нормативное обеспечение предлагаемых законодательных инициатив. Взаимосвязь разрабатываемого закона и необходимых подзаконных нормативных актов является отличительной чертой деятельности Правительства Российской Федерации. В этой связи, в случаях разработки особенно важных для федеральной исполнительной власти законопроектов, также предлагается вести подготовку проектов необходимых для исполнения законодательных нововведений подзаконных актов. Данная мера позволит более убедительно отстаивать позиции Правительства в Федеральном Собрании Российской Федерации, а также установить состояние незамедлительной готовности к реализации инициированных мер законодательного характера.

**Четвертая глава** «Итоговая стадия законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» включает в себя три параграфа. **Первый параграф** посвящен подготовке сопроводительной документации к законопроекту. Составление необходимого перечня сопроводительных документов к законопроекту является отправной точкой процесса подготовки проекта закона к внесению на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Обязательными документами, предоставляемыми в Правительство Российской Федерации для принятия распоряжения о внесении на рассмотрение федерального органа законодательной власти вместе с самим законопроектом выступают: текст законопроекта, пояснительная записка, перечень актов подлежащих изменению вследствие принятия нового федерального закона, финансово-экономическое обоснование, заключение Министерства юстиции, заключение Института законодательства и сравнительного правоведения при

Правительстве Российской Федерации - данный список сопроводительных документов является обязательным для всех правительственных законопроектов. В силу требований норм, регулирующих осуществление законодательной инициативы, к законопроекту в отдельных случаях прилагаются специальные документы, которые являются обязательными в том случае, если нормы будущего закона предполагают регулирование общественных отношений узкого профиля. В этой связи, предлагается две приведенные группы сопроводительных документов в теоретическом плане подразделять на обязательные и дополнительные.

В Российской Федерации, такой важный сопроводительный документ, как пояснительная записка в подавляющем большинстве случаев составляется в произвольной форме и представляется в виде повествования, обосновывающего необходимость законодательных нововведений, что исключает композиционность и системность изложения. В результате проведенного исследования, предлагается составлять текст пояснительной записки на основе требований систематизации и деления на структурные единицы, которые должны соответствовать положениям самого законопроекта.

**Во втором параграфе** проводится исследование правовой экспертизы законопроекта. Институт экспертизы является обязательной составляющей самого процесса разработки правительственного законопроекта. Проведение необходимых экспертиз оказывает положительное влияние на качество проекта федерального закона, однако вопрос совершенствования системы осуществления экспертных оценок остается открытым, что позволяет выдвигать предложения по развитию этого направления законопроектной деятельности.

Правовую экспертизу законопроектов, разработанных органами федеральной исполнительной власти в обязательном порядке осуществляет Министерство юстиции Российской Федерации. Результаты такой

экспертизы фиксируются в экспертном заключении, содержание которого оформляется в соответствии с требованиями Положения о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации. Одним из таких требований выступает то, что в тексте экспертного заключения должны быть отражены так называемые «иные юридические особенности законопроекта». Формулировка такого требования представляется излишне пространной и лишенной конкретных ориентиров относительно того, что должно пониматься в случае соблюдения такого предписания. Предлагается провести дополнение Положения о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, детализировав категорию иных юридических особенностей законопроекта указанием на то, что экспертное заключение должно предусматривать не все возможные юридические особенности законопроекта, а только те, которые необходимы для регулирования отношений, предусмотренных разрабатываемым законопроектом. Такая формулировка представляется более корректной.

Девствующее в России законодательное регулирование проведения антикоррупционной экспертизы законопроектов характеризуется многими достоинствами, однако идеи относительно его усовершенствования не утрачивают своей актуальности. С критической стороны описываются проблематика законодательного закрепления участия граждан и общественных организаций в данном процессе. Так, Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» предусматривает сотрудничество федеральных органов исполнительной власти с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы<sup>2</sup>. Столь важное положение закона требует более подробной регламентации, в соответствующей норме следует предусмотреть не только возможность

---

<sup>2</sup> Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609 ; 2013. № 43. Ст. 5449.

сотрудничества государства и общества как такового, но также и способы организации и осуществления такого взаимодействия. Также в законе указывается на самофинансирование антикоррупционной экспертной деятельности институтами гражданского общества. Государству необходимо предпринять все необходимые меры для предоставления некоторых налоговых и материальных преференций для аккредитованных при Министерстве юстиции Российской Федерации объединений граждан, осуществляющих на добровольной основе исследование законодательства на предмет коррупциогенности. Такая мера послужит эффективным средством реализации общественного потенциала в вопросе ликвидации факторов коррупции на стадии подготовки проекта закона.

Антикоррупционную экспертизу, помимо организаций, имеют право осуществлять и физические лица, для возможности участия которых установлены некоторые требования, в частности, требование о квалификации эксперта, установленное специальным Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 27.07.2012 № 146, утверждающим регламент по аккредитации антикоррупционных экспертов<sup>3</sup>. Так, статус аккредитованного эксперта может получить гражданин, обладающий стажем работы по специальности не менее 5 лет. Первый недостаток подобного регулирования состоит в том, что утверждение относительно того, какой специальностью должен обладать соискатель статуса эксперта указанный регламент не содержит, второй дефект представлен необходимостью пятилетнего стажа. С учетом данных обстоятельств, специальность будущего эксперта в сфере антикоррупционного исследования законопроектов предлагается определить как юридическую. При этом стаж должен составлять не менее восьми лет, а

---

<sup>3</sup> Об утверждении административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации : Приказ Минюста России от 27.07.2012 № 146 (ред. от 15.03.2013 № 32) // Российская газета. 2012. 29 авг. (№197) ; 2013. 19 апр. (№ 86).

общий уровень профессионализма должен устанавливаться на основе экзаменации. Таким образом, приведенный регламент, утвержденный Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 27.07.2012 № 146 нуждается в необходимой корректировке.

В России осуществляет свою деятельность Совет при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации, который проводит соответствующую характеру своих функций экспертизу проектов федеральных законов только в случае наличия поручения Президента. Как показывает опыт зарубежных стран, наиболее полноценную финансово-экономическую оценку законодательных инициатив проводят специальные консультативные структуры. Констатируется, что процесс обязательного проведения финансово-экономической экспертизы указанным консультативным органом в отношении правительственного проекта федерального закона, будет положительным образом сказываться на итоговом качестве законодательного регулирования.

**Третий параграф** содержит научный анализ процедуры внесения оформленного законопроекта на рассмотрение органа законодательной власти. Внесение оформленного законопроекта на рассмотрение Федерального Собрания Российской Федерации представляет собой стадию тесного конструктивного взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей государственной власти.

Отмечается, что проблематикой правительственной роли в организации рассмотрения законопроекта и работы официального и полномочного представителей высшего исполнительного органа государственной власти является несогласованность некоторых установок специальных актов, регламентирующих такую деятельность. Установки Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти дублируют нормы Регламента Правительства Российской Федерации,

что выступает фактором, осложняющим регулирование данного элемента законопроектной деятельности. Изменение такой тенденции видится в последовательном применении отсылочных норм, что будет способствовать установлению системности и более оптимального толкования соответствующих правил.

Следующим способом совершенствования законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации представляется активное внедрение в практическую деятельность принципа рационализированного парламентаризма, суть которого заключается в создании организационно-правовой модели скорейшего прохождения парламентской стадии законопроекта, внесенного федеральной исполнительной властью, что обеспечивается более активной, в том числе индивидуальной работой в парламенте представителей Правительства Российской Федерации.

Такое явление, как лоббирование зачастую придает негативный оттенок взаимодействию Правительства и Федерального Собрания Российской Федерации. Данный вопрос диктует необходимость разработки и принятия закона «О лоббировании», нормы которого смогут разграничить отстаивание интересов нуждающихся социальных групп и взаимное неправомерное негативное воздействие представителей исполнительной и законодательной ветвей власти.

**Заключение** содержит обобщение основных выводов, полученных в процессе проведенного диссертационного исследования. Формулируются теоретические выводы, а также выдвигаются практические рекомендации на основе использования опыта зарубежных стран, направленные на совершенствование законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации.

**По теме диссертационного исследования опубликованы следующие научные работы:**

**Публикации в рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:**

1. Демаков Р.А.. Механизмы совершенствования процедуры внесения правительственного законопроекта на рассмотрение федерального органа законодательной власти / Р. А. Демаков // Право и политика. 2014. № 12. (0,77 п.л.).

2. Демаков Р.А. Правовые особенности подготовки концепции законопроекта и технического задания на его разработку. Сравнительно-правовое исследование. / Р. А. Демаков // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 2.( 0,8 п.л.).

3. Демаков Р.А. Оптимизация законопроектной деятельности правительства: правовой опыт России и зарубежных стран / Р. А. Демаков // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 2. (0,79 п.л.).

4. Демаков Р.А. Правовой мониторинг как средство оптимизации законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации. / Р.А. Демаков // Вестник алтайской академии экономики и права 2013. № 3. (0,5 п.л.).

5. Демаков Р.А. Планирование законопроектной деятельности правительства. Сравнительно-правовой аспект. / Р.А. Демаков // Проблемы права. 2013. № 3. (0,74 п.л.).

**Публикации в иных изданиях:**

6. Демаков Р.А. Значение правового прогнозирования в сфере законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации / Р.А. Демаков // Алтайский юридический вестник. 2015. № 1(9). (0,3 п.л.)

7. Демаков Р.А. Институт правовой экспертизы в системе законопроектной деятельности Правительства РФ / Р.А. Демаков // Российско-Азиатский Правовой Конгресс «Юридическая наука и образование в России и Азии»: материалы международной научно-практической конференции. Барнаул, 2014. (0,15 п.л.).