

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»

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

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель -
Лафитский Владимир Ильич
кандидат юридических наук, доцент,
заслуженный юрист России

Москва – 2015

Введение.....	3
Глава 1. Конституционно-правовые основы участия правительства в законодательном процессе.....	13
1.1. Конституционные модели участия правительства в законодательной деятельности.....	13
1.2. Правовые принципы участия правительства в законодательной деятельности.....	24
Глава 2. Подготовительно-информационная стадия законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации.....	36
2.1. Правовой мониторинг	36
2.2. Правовое прогнозирование.....	57
2.3. Планирование законопроектной деятельности.....	72
Глава 3. Основная стадия разработки законопроекта Правительства Российской Федерации.....	87
3.1. Разработка концепции законопроекта.....	87
3.2. Оформление текста законопроекта.....	101
Глава 4. Итоговая стадия законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации	143
4.1. Подготовка сопроводительной документации к законопроекту.....	143
4.2. Экспертиза законопроекта.....	160
4.3. Внесение оформленного законопроекта на рассмотрение органа законодательной власти.....	198
Заключение.....	215
Список использованных источников и литературы.....	228

Введение

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 элементами которой выступает деятельность по подзаконному нормотворчеству - принятию постановлений и

формулирований положений проектов федеральных законов. Особая значимость такого механизма регулирования общественных отношений как законотворческая деятельность требуют, 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 РФ 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 государствоведческой 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, Б.А. Страшуна, А.А. 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, а также 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 РФ и в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, как профильном научно-исследовательском учреждении, обеспечивающим научно-правовое сопровождение законопроектной деятельности Правительства РФ.

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 закреплённой 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 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 документы, 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 РФ «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 они соотносятся как общее и частное.

б). 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, создающих либо 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, заключения и списка использованных источников и литературы.

Глава 1. Конституционно-правовые основы участия правительства в законодательном процессе

1.1. Конституционные модели участия правительства в законодательной деятельности

Участие правительства как коллегиального органа исполнительной власти в законодательной деятельности во многом зависит от формы правления, установленной конституцией, особенностей механизма разделения властей, конституционно-правового статуса правительства, определяющего направления его деятельности, основные права, обязанности и ответственность. Таким образом, для того, чтобы получить представление об участии правительства в законодательном процессе, необходимо рассмотреть, по сути, весь комплекс конституционно-правовых норм государства, поэтапно анализируя его форму правления, механизм разделения властей, статус правительства.

Каждой форме правления соответствует своя модель законопроектной деятельности правительства. В абсолютных и дуалистических монархиях (Саудовской Аравии, Брунее и др.) законопроектная деятельность осуществляется либо самим монархом, либо правительством, но под его жестким контролем правительством. В конституционных монархиях (Великобритании, Швеции, Норвегии, Японии и др.) правительство обладает практически не ограниченной возможностью осуществления законопроектной деятельности. Монарх в нее практически не вмешивается, ограничиваясь в основном общими пожеланиями и заслушивая информацию о законопроектных планах правительства.

Свои особенности имеют и модели законопроектной деятельности правительств в республиках с президентской, парламентской и смешанной формами правления. Их опыт мы рассмотрим подробнее, учитывая то, что

Российская Федерация является государством с республиканской формой правления.

Но прежде следует рассмотреть конституционно-правовые основы участия Правительства Российской Федерации в законопроектной деятельности, что позволит провести необходимое сравнительно-правовое сопоставление российского опыта с деятельностью правительств зарубежных стран и определить его особенности.

Правительство Российской Федерации является высшим федеральным коллегиальным органом исполнительной власти. В системе разделения властей деятельность исполнительной власти является в основном правоприменительной: правительство исполняет требования законов и обеспечивает их действие посредством директивного и подзаконного регулирования, контроля и т.д.¹.

Законодательная основа деятельности Правительства Российской Федерации определяется Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». Эти нормативные правовые акты устанавливают основополагающие начала и принципы деятельности системы исполнительной власти, в целом, и Правительства РФ, в частности.

Конституция Российской Федерации устанавливает Полномочия Правительства, включая право законодательной инициативы². При этом она содержит прямое указание на то, что порядок деятельности Правительства Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» содержит блок норм, предусматривающих различные формы

¹ Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. – М.: Книжный мир, 2002. С. 219.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрании законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

взаимодействия Правительства с Федеральным Собранием³. В сгруппированном виде данные нормы последовательно изложены в главе VI закона. В их числе – положения, регламентирующие такую форму взаимодействия, как участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности. Немаловажным является то обстоятельство, что из семи основных форм взаимодействия Правительства с Федеральным Собранием участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности зафиксировано в тексте статьи 36 главы VI раньше, чем все остальные формы. Необходимо также заметить, что из всех описанных форм взаимодействия наиболее полно в законе раскрыто именно участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности.

В российской правовой действительности исполнительная власть, представленная Правительством РФ, помимо имманентно присущих ему функций, обладает также конституционными полномочиями в сфере законотворчества, что свидетельствует об отсутствии исключительной прерогативы законодательной ветви власти в области законотворчества. Как неоднократно и обоснованно отмечалось в доктрине конституционного права, работа федерального Правительства в России стала отличаться характерной особенностью, сутью которой является увеличение объема законопроектных работ: именно Правительство готовит многие проекты законов в сфере экономического и социального развития, в том числе по вопросам финансов, налогов, организации управления, других важнейших сфер, касающихся публичных интересов⁴. Характерным является то обстоятельство, что данная тенденция практически установилась с принятием Основного закона Российской Федерации 1993 году и сохраняет свою значимость в современном периоде государственного развития.

³ О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 12.03.2014 № 5-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712 ; 2014. № 11. Ст. 1088.

⁴ Исполнительная власть в Российской Федерации / Под редакцией А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова. – М : Издательство БЕК, 1996. С. 44.

В качестве подтверждения функциональности модели государственного устройства, при котором в законотворческом процессе правительству отведена важная роль, необходимо рассмотреть правовой опыт зарубежных республик.

Многие конституции иностранных государств, принятые за последние несколько десятков лет, в качестве одной из основных задач правительства определяют участие в законодательном процессе. Так, согласно Конституции Литвы Правительство подготавливает и вносит в Сейм на рассмотрение законопроекты. Институт законодательной инициативы высшего органа исполнительной власти наиболее полно закреплен в Конституции Швейцарии. Согласно статье 181 Конституции Швейцарии, Союзный Совет представляет Союзному Собранию проекты его актов, в то же время обладая полномочием исполнения законодательных актов, решений Союзного Собрания и решений судебных властей Союза.

Конституционное регулирование законодательных полномочий правительства подтверждает высокую важность его правового статуса и роль в процессе государственного управления, что, очевидно, находит свое отражение в текстах конституций развитых государств.

Такого рода тенденция представляется объяснимой и даже необходимой. В частности, как отмечает Лафитский В.И., краткость конституций по данному вопросу объясняется очевидностью содержания деятельности трех ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной, однако в действительности, данный вопрос не столь ясен и, как показывает практика, имеет совершенно определенные последствия в виде отсутствия четких конституционных критериев, что нередко ведет к конфликтам между ветвями власти⁵. Представляется, что отсутствие конституционного регулирования права законодательной инициативы уполномоченного органа

⁵ Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. – М. : Норма, 2005. С.584-587. 607 с.

исполнительной власти также может послужить фактором указанных негативных проявлений в сфере правового режима разделения властей.

Показательным в данном ключе является опыт Франции, как государства, в котором установлена смешанная форма правления, при которой сильными полномочиями обладают как Парламент, состоящий из Национального собрания и Сената, так и Президент, который признается многими исследователями фактическим главой исполнительной власти⁶.

Президент стал ключевой фигурой в политико-государственной системе страны. Подтверждением этому служит перечень конституционных полномочий Президента Французской Республики, который, согласно Конституции Франции обладает правом председательствовать в Совете министров, правом роспуска Национального собрания (нижней палаты Парламента), возможностью отстраниться от решений Правительства, возлагая ответственность за их исполнение на Премьер-министра. Однако при этом, во Франции сохранены существенные элементы парламентского правления, что обуславливается использованием государственного механизма, при котором исполнительная власть может эффективно проводить свою политику, лишь опираясь на большинство своих сторонников в Национальном собрании.

Во Франции до принятия Конституции 1958 года Парламент выходил за рамки законодателя и контролера действия Правительства с тем, чтобы ограничить и превратить этот орган в безынициативный и зависимый от Парламента⁷. С принятием действующей Конституции Франции, исполнительной власти была возвращена обязанность определять основные направления национальной политики на основе концепции строгого разделения полномочий, в которой участие в законодательном процессе стало одним из наиболее важных составляющих. Таким образом, Раздел V

⁶ Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 3 / Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова. – М. : Издательство Норма, 2001. С. 405.

⁷ Ардан Филипп. Франция: государственная система. Пер. с франц. – М. : Юрид. лит., 1994. С. 85.

Конституции Франции регулирует отношения между Правительством и Парламентом, статья 39 закрепила право законодательной инициативы не только за членами Парламента, но и за Правительством в лице премьер-министра⁸. Как свидетельствует статистика, во Франции, только 10% законов имеют парламентское происхождение - в среднем исполнительная власть предлагает на рассмотрение Парламенту порядка 90% законопроектов в год⁹.

Участие правительства в законодательном процессе в смешанной республике на примере такого развитого государства как Франция, демонстрирует высокую законотворческую эффективность исполнительной власти. Однако, конституционные нормы смешанной республики наряду с несомненным участием правительства, предполагают неотъемлемую весомую роль парламента. Волеизъявление членов парламента является одним из решающих этапов всей последовательности процесса разработки и рассмотрения закона.

Стоит отметить, что в России, согласно Конституции Российской Федерации, право законодательной инициативы закреплено за Правительством именно как за коллегиальным органом, а не за Председателем Правительства¹⁰. Данное отличие в формальном закреплении права законодательной инициативы Правительства на уровне Основного закона страны убедительно показывает существенную разницу в конституционном регулировании данного института в России и Франции - стран, обладающих схожими правовыми системами и законодательством, в особенности в части компетенции, полномочий и организации деятельности исполнительной власти.

Деятельность правительства в законотворческой сфере при парламентской форме правления также может характеризоваться

⁸ Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 3 / Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова. – М. : Издательство Норма, 2001. С. 419.

⁹ Закон: стабильность и динамика / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. – М. : Юридическая фирма Контракт, 2007. С. 352.

¹⁰ Законодательный процесс в Российской Федерации: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Н.Н. Карпов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. С.68.

конституционной упорядоченностью, образующей определенную государственно-правовую модель. Современная Германия является парламентской республикой, для которой характерно наличие президента (главы государства), функции которого в основном сводятся к представительству и «сильного» парламента и правительства. Республиканская форма правления прямо не закреплена в Основном законе Федеративной Республики Германия, однако такое положение прямо исходит из конституционных норм, предусматривающих суверенитет народа и приоритет Парламента в осуществлении государственной власти, ответственность правительства перед парламентом, доступность для всех граждан ФРГ государственных должностей¹¹.

В Германии, высшим органом исполнительной власти является Федеральное правительство, состоящее из Федерального канцлера и федеральных министров. Федеральное правительство формируется Бундестагом (высшим органом народного представительства) и Федеральным президентом (главой государства). Участие Федерального правительства в законотворческом процессе государства обеспечивается конституционным положением, содержащимся в статье 76 Основного закона Федеративной Республики Германия, которое прямо указывает, что законопроекты вносятся в Бундестаг Федеральным правительством, членами Бундестага либо Бундесратом. Основной закон ФРГ, несмотря на то, что как было отмечено, Германия является парламентской республикой, отводит очень важную роль законопроектам, поступившим на рассмотрение органа законодательной власти от Федерального правительства.

Следует констатировать, что участие Федерального правительства в законотворческой деятельности предполагает специальный порядок, установленный конституционными положениями Германии, согласно

¹¹ Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония : учеб. пособие / [сост. сб., авт. введ. и вступ. Ст. В.В. Маклаков]. – 8-е изд., исправл. и доп. – М. : Инфотропик Медиа, 2012. С.189.

которым, законопроекты Федерального правительства представляются предварительно в Бундесрат, который обладает правом дать заключение по законопроекту исполнительной власти. Данное правило наглядно демонстрирует характерную особенность модели участия правительства в процедуре создания закона в системе организации государственной власти парламентской республики. Законодательно определено только право, а не обязанность Бундесрата давать такое заключение и, в случае, если Бундесрат не воспользуется таким правом, правительственный законопроект направляется для рассмотрения в Бундестаг. Однако, принимая во внимание, что Федеральное правительство состоит из министров и канцлера (председателя правительства), который по предложению Президента избирается Бундестагом, можно с уверенностью утверждать, что роль парламента в процессе разработки законов Германии является определяющей и решающей, поскольку кандидатура лица, замещающего должность председателя правительства, непосредственно зависит от парламентского большинства Бундестага. При такой системе вполне разумным будет предположение о том, что Федеральное правительство, координируемое канцлером, воздержится от внесения на рассмотрение Парламента проектов законов, не отвечающих программным требованиям парламентского большинства. Такая точка зрения подтверждается статистическими данными, согласно которым, как отмечает Невинский В.В., половина обсуждаемых в Бундестаге проектов законов исходит от Федерального правительства¹².

Рассмотрев особенности системы участия правительства в законотворческом процессе в смешанной и парламентской республике, необходимо обратиться к соответствующему опыту действия законотворческих механизмов в президентской республике.

¹² Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1 / Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова. – М. : Издательство Норма, 2001. С. 574.

В качестве классического примера президентской республики следует рассматривать Соединенные Штаты Америки - государство, в котором одной из основных правовых ценностей и основ деятельности государства выступает принцип строгого разделения властей на исполнительную, законодательную и судебную. Охарактеризовать США, как президентскую республику, позволяет наличие в целом широких полномочий американского Президента и его независимость от органов законодательной ветви власти. Порядок избрания Президента США посредством косвенных выборов определяет его самостоятельность и независимость. Президент в США имеет практически один источник власти - избирательный корпус страны. В США эта независимость выражается в невозможности Конгресса (органа законодательной власти, состоящего из Палаты представителей и Сената) ставить под вопрос деятельность администрации Президента путем вынесения вотума недоверия¹³.

Исполнительную власть федерации осуществляет Президент США. В США кабинета министров в точном значении этого понятия нет, министры выполняют роль советников и не образуют коллегиального правительства. В качестве коллегии выступает совещательный орган – кабинет Президента, в который в настоящее время входит не менее двадцати должностных лиц: руководители министерств, три министра без портфеля и постоянный представитель США при Организации Объединенных Наций. Президент обладает весьма широкими полномочиями, он руководит и осуществляет полный контроль за деятельностью органов федерального управления. Он обладает также очень важными правами относительно Конгресса: он обращается к нему с ежегодными посланиями о положении в стране, с бюджетными посланиями, созывает Конгресс на чрезвычайные сессии. Согласно разделу 2 и разделу 3 статьи II и нормам статьи I Конституции США Президенту отведена функция промульгации законов. Президент

¹³ Очерки конституционного права иностранных государств: Учебное пособие и научно-практическое пособие / Отв. ред. Д.А. Ковачев. - М.: Спарк, 1999. С.225.

рекомендует Конгрессу принятие определенных законов, а также использует право отлагательного и «карманного» вето¹⁴.

Право отлагательного вето является одним из важнейших инструментов участия исполнительной власти США в законодательном процессе. Дело в том, что в случае использования Президентом такого права, оно может быть преодолено обеими палатами только квалифицированным большинством голосов парламентариев каждой из палат. Значимость полномочий Президента США по воздействию на законодательные процедуры, как один из признаков президентской республики, демонстрируется практикой и последствиями применения такого права. Сложившуюся тенденцию убедительно анализирует Чиркин В.Е., указывая на то, что на практике преодолевается значительное меньшинство всех вето Президента: по разным подсчетам, за всю историю США вето из более чем 2,5 тысяч случаев преодолевалось лишь 106 раз¹⁵.

В части взаимодействия двух ветвей власти нельзя не упомянуть Вице-президента США. Вице-президент не наделен системоопределяющими полномочиями, основной его задачей является выполнение поручений Президента. Однако его роль в контексте законотворческой политики исполнительной власти представляется достаточно существенной, что подтверждается абзацем четвертым раздела 3 статьи I Конституции США. Данная норма гласит, что Вице-президент Соединенных Штатов является Председателем Сената. Но он не имеет право голосовать, кроме тех случаев, когда голоса сенаторов разделятся поровну.

В целом, исполнительная власть имеет широкие возможности влияния на законотворческую политику, что характерно для большей части президентских республик.

¹⁴ Конституции государств Америки: В 3 т. / Под. ред. д.ю.н., проф. Т. Я. Хабриевой. – Т. 1: Северная и Центральная Америка. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. С.815.

¹⁵ Сравнительное государственное устройство : учеб. пособие / В.Е. Чиркин. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. С.324.

Конституция США, хотя и не утверждает право законодательной инициативы Президента США, но и не содержит прямого запрета на внесение законопроектов Президентом в тех формах, которые допускает закон. Это право обосновывается полномочиями Президента как главы государства и главы исполнительной власти. Важное значение имеют и тесные связи Президента с партийными фракциями в Конгрессе, обеспечивающими ему активно и, что еще более важно, результативно участвовать в законотворческом процессе¹⁶.

Учитывая объективную потребность и целесообразность закрепления полномочий по участию высшего органа исполнительной власти в законодательном процессе, основываясь на опыте конституционного регулирования зарубежных государств с республиканской формой правления, следует признать соответствие норм Конституции Российской Федерации, наделяющих Правительство Российской Федерации правом законодательной инициативы, тем конституционно-правовым моделям, которые существуют в современном мире.

Конституционная модель участия правительства в законодательной деятельности определяется с позиций соотношения реализации принципа разделения властей, нормативно определенного круга субъектов права законодательной инициативы и объема полномочий высшего органа исполнительной власти. Наиболее схожий характер российская система участия правительства в законотворческих процедурах имеет с конституционной организацией аналогичной деятельности во Франции.

При этом следует отметить, что система организации российской власти обладает и отличительными чертами, характерными именно для Российской Федерации. Во многом это связано с особенностями реализации принципа разделения властей, как одной из основ правового государства,

¹⁶ Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие / Отв. ред. д.ю.н., проф. Р.Ф. Васильев. – М. : Юриспруденция, 2000. С.55.

исключающей возможность абсолютизации власти и обеспечивающей оптимальное функционирование органов государственной власти.

Право законодательной инициативы Правительства Российской Федерации является конституционно-правовым институтом, представляющим собой совокупность конституционных юридических норм выступающих составной частью соответствующей отрасли права. Данное суждение берет свое начало в положениях исходных норм Конституции Российской Федерации, как непосредственно, так и опосредованно регулирующих законотворческие полномочия Правительства Российской Федерации.

Не вызывает сомнений, что наряду с неуклонным строительством правового государства в стране происходит активное развитие и разрастание системы законодательства, следствием чего является увеличивающаяся политическая, социальная и экономическая активность¹⁷. Такие процессы обуславливают проведение не только долгосрочных административных реформ, но и необходимых конституционных преобразований, усиливающих потенциал исполнительной власти в законодательном регулировании разных сфер экономической, социальной и политической жизни¹⁸.

1.2. Правовые принципы участия правительства в законодательной деятельности

Участие правительства в процессе подготовки законов с последующим рассмотрением законопроекта парламентом обладает отличительными элементами практически в каждом из государств. На основе этих особенностей становится возможным определить конституционно-правовые модели законотворческой активности правительства. Форма правления и

¹⁷ Конституция Российской Федерации: К 20-летию принятия Основного Закона [Текст] / Комментарии. Алфавитно-предметный указатель. – М. : Статут, 2013. С.65.

¹⁸ Конституционное право : курс лекций для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В.Е. Чиркин. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2013. С.221.

нормативное регулирование законодательного процесса в отдельно взятом государстве позволяют судить о роли и позиции высшего коллегиального органа исполнительной власти в системе разделения властей относительно объема полномочий по инициированию законотворческих процедур и мере воздействия на данный процесс. Своеобразие роли правительства при разработке и принятии закона в каждой отдельной стране демонстрирует отличительные черты, однако существуют также и единые правовые ценности для всех демократических государств, в которых структуры исполнительной власти наделены правом законодательной инициативы, а следовательно, осуществляют и законопроектную деятельность.

Представляется, что такого рода едиными правовыми ценностями могут выступить общие основные исходные положения, определяющие основы устройства и действия органа исполнительной власти в законотворческой деятельности. В более точном и лаконичном выражении - принципы участия правительства в законодательной деятельности.

Действие во многих странах, в том числе в Российской Федерации, принципа правового государства позволяет вывести на первый план принцип законности. Одним из требований правового государства является подчинение государственной власти праву, что возможно только при соответствующем развитии общества¹⁹. Следовательно, принцип законности, не обладающий декларативным характером, исполняемый гражданами и органами государственной власти выступает свойством развитых и стабильных государств.

Согласно данному принципу, в государстве действует режим неукоснительного соблюдения правовых предписаний всеми субъектами права. Данный принцип следует также рассматривать, как осуществление власти, основанное на прочно установленных законом нормах, которые

¹⁹ Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской Федерации: Материалы всероссийской научно-практической конференции (20-21 апреля 2000 года). – Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 2001. С.62.

признаются справедливыми, а правила, вводимые этими нормами, признаются общественно необходимыми. Развитые зарубежные государства придают очень большое значение этому принципу. Как отмечали многие исследователи, законность, трансформируясь в конституционность, определяет правовую форму государственности. Показательно, что традиции европейской государственности демонстрируют преобладание духа законности, который отождествляется с господством права и нормальным функционированием институтов государственной власти²⁰.

Принцип законности имеет конституционную природу. Как показывает исследование законодательной практики зарубежных государств, именно конституции устанавливают за конкретными субъектами правомочие на использование права законодательной инициативы. Таким образом, принцип законности выступает условием выполнения органами государственной власти правила субъектности в законотворческой деятельности, поскольку конституции государств, как правило, исчерпывающим образом прямо определяют перечень субъектов права законодательной инициативы (как это сделано во Франции) либо содержат нормы, в соответствии с которыми определяется круг участников законодательного процесса (согласно, например, Конституции США).

В Российской Федерации действие принципа законности в плане участия правительства в законотворческой деятельности просматривается не только на уровне регулирования Конституции и Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», но и на уровне подзаконного регулирования. Подзаконное регулирование определяет действие специального вида норм. Так, Постановлением Правительства России был утвержден Регламент Правительства Российской Федерации²¹. Впоследствии было принято Постановление Правительства «О мерах по

²⁰ Конституция и закон: стабильность и динамизм (серия «Конфликт закона и общества»). – М. : Издательство «Юридическая книга», ЧеРо, 1998. С.147

²¹ О Регламенте Правительства Российской Федерации и положении об Аппарате Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 1.06.2004 № 260 (ред. от 30.07.2014 № 732) // Российская газета. – 2004. – 8 июня ; Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 32. – Ст. 4505.

совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации»²². Регламент подчеркивает, что Правительство, реализуя право законодательной инициативы, рассматривает и вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов, участвует в законопроектной деятельности палат российского парламента. Регламентом приведен исчерпывающий перечень материалов, представляемых с законопроектом для рассмотрения Правительством. Принятие отдельного самостоятельного Постановления Правительства, регулиющего законопроектную деятельность, свидетельствует, что принцип законности охватывает не только предмет взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей государственной власти, но и законопроектную деятельность в целом²³.

В некоторых странах конституции содержат статьи, хотя и устанавливающие предметную компетенцию правительства, в том числе и в законодательной сфере, но носящие сугубо формальный характер. В отдельных зарубежных республиках с федеративной формой государственного устройства общие полномочия правительства не определяются. Конституции этих стран детально предусматривают разграничение компетенции между центром и субъектами федерации и, как показывает текст самих конституций, подробно определяют компетенцию по участию в законодательном процессе, о чем свидетельствуют, например положения Главы VII уже упоминавшегося Основного закона Германии²⁴.

Исполнение законов в соответствии с «буквой» конституции - важнейшая функция правительства. Подобное утверждение - аксиома для классического государственоведения, строго придерживающегося принципов правового

22 О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. № 389 (ред. от 18.09.2013 № 819) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 19. – Ст. 2346 ; 2013. – № 38. – Ст. 4831.

²³ Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе. – М. : Норма, 2004. С. 132.

²⁴ Basic law for the Federal Republic of Germany. German Bundestag, Berlin 2012. P.56.

государства и разделения властей²⁵. Такое суждение стоит признать обоснованным и справедливым. Это означает, что роль такого принципа, как законность в участии органа исполнительной власти в законотворческом процессе - процессе, являющемся конституционным институтом, трудно переоценить. Исполнение предписаний всех норм, регулирующих деятельность правительства при разработке проекта закона, является условием ведения слаженной, упорядоченной государственной политики. В данном смысле правовой принцип законности являет собой определяющее значение и обладает универсальным характером для всех демократических государств.

Следующим принципиально важным элементом и определяющим началом законотворческой деятельности в демократическом государстве является открытый доступ к информации, касающейся разработки того или иного законопроекта. Данный принцип следует определить как гласность законотворческих процедур. Деятельность любого субъекта права законодательной инициативы должна основываться на прозрачности и возможности свободного обращения широкого круга граждан и общественных объединений к сведениям по подготовке к изменению законодательства. Режим открытости имеет в качестве своей главной предпосылки принцип гласности, положенный в основу как общей деятельности органов исполнительной и законодательной власти, так и в сферу их взаимодействия по части разработки, инициирования и принятия новых законов.

Обеспечить исполнение принципа гласности возможно посредством применения большого количества правовых средств. К таким средствам можно отнести процедуру консультации при разработке законопроекта, обнародование программы законодательных мероприятий, проведение общественной экспертизы законопроектов и многие иные средства,

²⁵ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов / А.А. Мишин. – 17-е изд., испр. и доп. - М. : Статут, 2013. С.283.

применяемые в процессе работы институтов власти в каждой конкретной стране.

Специалисты в области законодательной техники неоднократно указывали на необходимость проведения процедур консультации, подчеркивая, что разработка законопроектов не должна проходить исключительно в рамках государственных органов. Одной из главных причин стремления к расширению консультативного процесса является необходимость обеспечения более широкого признания закона. Консультации являются одной из главных предпосылок прозрачности процесса принятия решений. В случае их проведения они должны соответствовать самым высоким стандартам прозрачности. Поэтому консультации должны обеспечивать адекватное и справедливое отношение ко всем сторонам консультативного процесса²⁶.

Конституционное регулирование во многих государствах провозглашает гласность в отпращивании властных полномочий. В качестве примера следует привести Швейцарию. Швейцария, являясь одной из старейших в Европе республик с развитой системой демократии, достигла заметных результатов в нормативном закреплении и реализации принципа гласности. В первую очередь, гласность выступает принципом деятельности Федерального собрания Швейцарии - органа осуществляющего верховную власть при соблюдении прав народа. Данный принцип нашел свое прямое закрепление в тексте Федеральной Конституции Швейцарской Конфедерации, определяющей в статье 158 гласный характер заседаний палат парламента - Федерального совета и Совета кантонов²⁷. Помимо Конституции, гласность в сфере законотворческих процедур обеспечивается активным применением положений действующего законодательства, предусматривающего согласование законодательных нововведений с гражданами и объединениями

²⁶ Законотворчество в Российской Федерации. Методическое пособие по подготовке и принятию законов / - Санкт-Петербург : Издательство «Кодекс», 2006. С.25-30.

²⁷ Конституции зарубежных стран / Сост. Дубровин В.Н., М. : ООО Издательство «Юрлитинформ», 2003. С.120.

граждан²⁸. Такого рода специальные мероприятия позволяют повысить качество принимаемых законов, посредством их совершенствования на стадии разработки проекта, тем самым предупреждая появление возможных дефектов правового регулирования. Следование принципу гласности в законотворческом процессе Швейцарии позволяет не только упрочить основы демократии, но также и принять выработанный и в максимальной степени лишенный правовых недостатков нормативный акт посредством реализации потенциала гражданского общества.

Публичность в деятельности исполнительной власти, участвующей в формировании законодательства, представляется возможным проследить на примере Соединенных Штатов Америки, где Президент, как глава исполнительной власти, хоть и косвенно, но все же имеет возможность взаимодействовать с парламентом. Интегрированной формой участия исполнительной власти в законотворческой деятельности в данном государстве выступает взаимодействие двух ветвей власти.

В сфере взаимоотношений с Конгрессом Президент США на периодической основе направляет палатам разнообразные послания, важнейшими из которых являются ежегодные послания о положении Союза, представляющие собой, по сути, программу законодательных мероприятий Конгресса на предстоящий год. В начале каждой сессии Конгрессу представляется экономическое и бюджетное послание Президента²⁹.

Американская модель участия исполнительной власти в законодательном процессе, таким образом, также предусматривает гласность. Высокая практическая важность посланий главы исполнительной власти для законодательной политики страны по своей сущности предполагает публичность и открытость для американской общественности информации о планируемых поправках в действующем законодательстве. Следовательно,

²⁸ Federal Act on the Consultation Procedure (Consultation Procedure Act, CPA) of 18 March 2005 (Status as on 23 August 2005) [Electronic resource]. Electronic data. Mode of access: <http://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20032737/200509010000/172.061.pdf> (дата обращения: 10.02.2014).

²⁹ Конституционное право зарубежных стран. Особенная часть: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. д. ю. н., проф. Б.А. Страшун. – 2-е изд., обновл. и дораб. – М. : Норма, 2006. С.119.

любой заинтересованный субъект, ознакомившись с перечнем планируемых изменений, получает возможность заблаговременно воспользоваться известным в США правом петиции и повлиять тем самым на тот или иной аспект государственной политики.

В Российской Федерации гласность в деятельности Правительства является одним из приоритетов в целом. Законопроектная деятельность высшего органа исполнительной власти также характеризуется правовыми механизмами, обеспечивающими публичный доступ к результатам законопроектной деятельности. Такой доступ не ограничивается получением только справочной информации касательно проектов законов, которые разработало Правительство. Принцип гласности находит свое конкретное выражение в возможности как широкого круга заинтересованных лиц, так представителей профессионального сообщества открыто высказывать свое мнение, таким способом оказывая определенное влияние на рассмотрение законопроекта в палатах Федерального Собрания. Антикоррупционные нормы российского законодательства предусматривают возможность лиц, обладающих необходимой квалификацией, предоставлять антикоррупционные заключения на проекты федеральных законов. Электронная система «Открытое правительство» позволяет любому заинтересованному гражданину, изучив соответствующую законодательную инициативу, участвовать в так называемой общественной экспертизе законопроекта. Примечательна также роль Общественной палаты Российской Федерации в законопроектной деятельности федеральной исполнительной власти. Более подробно процедурные особенности реализации данных правовых механизмов раскрываются в соответствующих параграфах настоящего исследования. Однако даже ознакомительный подход к вопросу открытости в сфере законотворческой активности позволяет уверенно сформулировать суждение о том, что гласность занимает прочное место

среди принципов работы российского Правительства, законопроектная деятельность которого является наглядным примером.

Принцип гласности в законотворческой деятельности любого органа власти, а в особенности в деятельности правительства решает две задачи. Гласность, представляя собой оптимальный механизм вовлечения в законодательный процесс наибольшего числа заинтересованных субъектов, позволяет совершенствовать содержательную часть законопроектов посредством исследования поступивших предложений. Наряду с этим принцип гласности в законотворчестве позволит выявлять связанные с развитием той или иной области общественных отношений потребности и интересы различных социальных слоев и групп населения, что, несомненно, выступает признаком высокой культуры демократии³⁰.

Как уже было замечено, государственная власть является одним из важных объектов конституционного регулирования. Многие принципы деятельности правительства, как составляющей части всего конституционного регулирования, утвердились в системе властных полномочий многих государств. Конституции устанавливают способы формирования и систему высших органов власти государства, их компетенцию и порядок взаимоотношений между собой³¹. Исходя из анализа компетенции органов власти, определяется их роль в законотворческой деятельности и, как следствие, определяется процедура разработки и этапы прохождения проекта закона в структурных подразделениях вплоть до принятия решения о внесении законопроекта на рассмотрение органа представительной власти. Конституционное регулирование выступает основой для упорядочивания деятельности правительства в законодательной сфере, образуя тем самым соответствующие исходные положения, в пределах которых происходит формирование целостности правового статуса высшего органа исполнительной власти, как участника законодательного процесса и

³⁰ Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации - М. : 1996. С.77.

³¹ Конституция, закон, подзаконный акт. - М. : Юрид. лит., 1994. С.26.

взаимосвязи отдельных элементов такого статуса. Вследствие чего процесс участия исполнительной власти в формировании законодательства на уровне общенационального закона приобретает такую характерную черту, как системность деятельности, которую также следует определить, как необходимый принцип. Так, деятельность правительства основывается на таком руководящем положении как системность, выступающей одним из важнейших принципов правосубъектности в области законодательной инициативы.

Принцип системности является показательным в законопроектной деятельности многих государств. На основе данного принципа определяется круг участников процесса законопроектного процесса и этапы прохождения проекта закона от оформления текста и сопроводительной документации до рассмотрения парламентом и, в случае необходимости, прохождения процедуры промульгации. В рассматриваемом контексте весьма примечательным является системность в организации законопроектных работ в таком федеративном североамериканском государстве, как Канада.

Конституция Канады является высшим законом Канады, имеет неcodифицированный (неписанный) характер и берет свое начало в правовом пространстве британских конституционных традиций, тем самым включая в себя несколько законов, наиболее важными из которых являются Конституционный акт 1867 года, Акт о Канаде 1982 года и Канадская Хартия прав и свобод. Согласно Конституции Канады полномочия по принятию законов распределены между Парламентом Канады и законодательными органами провинций. Законодательные органы провинций осуществляют законодательные полномочия, делегированные Парламентом Канады и установленные в качестве исключительных полномочий Законодательных собраний провинций. Кабинет является инициатором почти всех значимых законопроектов, рассматриваемых Парламентом, при чем ему принадлежит

исключительное право внесения законопроектов по финансовым вопросам, хотя это и не предусмотрено конституцией страны³².

Конституция Канады определяет основы системности законопроектной деятельности правительства, которые развиваются во многих других актах, в том числе в Директиве Кабинета о законотворческой деятельности. Данный акт упорядочивает разработку правительственных законопроектов, вводит основные этапы законопроектной деятельности, определяет необходимость планирования работ по созданию проекта закона³³.

Начальным звеном системы разработки правительственного законопроекта выступает рассмотрение законодательного предложения Кабинетом. Министр, выступающий инициатором разработки законопроекта, направляет в Кабинет законодательное предложение. Решение о необходимости разработки законопроекта принимается Кабинетом, на основе информации, подготовленной служащими соответствующего министерства. Министр, отвечающий за программу законопроектной деятельности, является Представителем Правительства в Палате общин. По окончании разработки законопроекта, одобренного Кабинетом, документ передается Представителю Правительства в Палате общин. На этом этапе начинается парламентская стадия рассмотрения законопроекта. Таков общий порядок, определяющий взаимосвязанную, системную поэтапность законопроектной деятельности Правительства Канады.

Правительство России разрабатывает свои законопроекты на основе правил, установленных некоторыми федеральными законами, утвержденными соответствующими постановлениями Правительства и указами Президента страны. Принцип системности в законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации прослеживается в совокупности последовательных этапов по информационно-аналитической подготовке

³² Конституции государств Америки: В 3 т. / Под. ред. д.ю.н., проф. Т. Я. Хабриевой. – Т. 1: Северная и Центральная Америка. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. С.326.

³³ Законотворчество в Канаде / Отв. ред. С.В. Кабышев (пер. с англ.). М. : «Формула права», 2006. С. 7-15.

проекта федерального закона, по результатам которой формируется концепция законопроекта и его текстуальное оформление, за тем следует комплекс необходимых экспертиз и внесение законопроекта на рассмотрение в Государственную Думу.

Поскольку, как представляется, бессистемная деятельность в вопросе подготовки такого важного средства регулирования общественных отношений как нормативный правовой акт не принесет положительного результата, то признание важности неотъемлемости такого правового принципа, как системность при разработке законопроекта должно рассматриваться, как определенный постулат, актуальность которого подтверждается правовым опытом, практически всех государств.

Принцип системности, как уже неоднократно отмечалось в науке, выступает свойством любого сложного механизма, тем более такого, как механизм власти³⁴. Такое утверждение позволяет признать принцип системности в полной мере применимым не только к системе организации органов исполнительной, но также и к деятельности по решению такого комплексного вопроса, как разработка проекта закона.

В общем смысле, принципы, применяемые в процессе создания законов, позволяют организовать все необходимые процедуры в строгом соответствии требованиям Конституции и иных нормативных правовых актов, в соответствии с общепризнанными стандартами демократии и в наиболее эффективном и оптимальном порядке. При применении такого порядка, осуществление законодательной правосубъектности правительства получает конструктивную организационно-правовую основу.

³⁴ Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, В.И. Васильев и др.; под. ред. Т.Я. Харбриевой. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИД «Юриспруденция», 2013. С.367

Глава 2. Подготовительно-информационная стадия законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации.

2.1. Правовой мониторинг

На современном этапе развития система нормотворчества находится в определенной динамике. Констатации данного обстоятельства способствует факт появления новых правовых институтов, характерных для общественных отношений современности. К одному из таких институтов можно отнести правовой мониторинг, который занял прочное место среди комплекса мер по проведению предпроектного этапа правотворческой деятельности. Как механизм постоянной оценки определенных процессов, деятельности и ее результатов, а так же, как способ наблюдения за состоянием тех или иных объектов и комплекс мероприятий по сбору, анализу информации, мониторинг был обозначен относительно давно. Так, ряд кодифицированных нормативных правовых актов, таких как Водный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации закрепляют в своих текстах такую категорию, как мониторинг. В качестве яркого примера нормы, устанавливающей такой вид мониторинга, как государственный экологический мониторинг, можно привести конкретную норму Земельного кодекса Российской Федерации, который в статье 67 закрепляет такое понятие, как Государственный мониторинг земель³⁵. Применение законодателем данного термина прослеживается и в сегменте отраслевых федеральных законов так, Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан» в статье 96 устанавливает систему проведения ряда специальных мероприятий

³⁵ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 21.07.2014 № 224-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147 ; 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4225.

контрольного характера, общее название которым определяется, как «Мониторинг безопасности медицинских изделий»³⁶.

На уровне законодательства субъектов федерации также прослеживается регламентация мониторинга, как правового явления, при этом, стоит отметить, что в некоторых субъектах разработаны специальные законы, нацеленные на внедрение мониторинга в сфере права и системной работы аппарата соответствующих ведомств по его проведению. Соответствующие акты приняты в Алтайском крае, Нижегородской области, Ямало-Ненецком автономном округе. Активная разработка правовой основы для осуществления мониторинга проводится, в частности, в Липецкой области, где в 2008 году был принят закон «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области»³⁷. Региональное законодательство постоянно продолжает развиваться в данном направлении.

Таким образом, становится очевидным факт использования мониторинга, узкоспециального толка на уровне федерального отраслевого законодательства, где данное понятие соответствует общему смыслу и сути содержащего его кодифицированного акта или федерального закона, и непосредственно, мониторинга в сфере права на уровне законов субъектов федерации. Правовой мониторинг, как важный метод совершенствования права, имеющий своей целью отслеживание динамики развития самого законодательства и всей совокупности нормативных правовых актов с учетом уровней и форм нормотворчества, становится средством выявления многих законодательных ошибок, что в последствии позволяет устранить дефекты нормативных актов³⁸.

При всей значимости и прогрессивности внедряемого в деятельность уполномоченных субъектов института мониторинга, в научной среде единой

³⁶ Об основах охраны здоровья граждан : Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 22.10.2014 № 314-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724 ; 2014. № 43. Ст. 5798.

³⁷ О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области : Закон Липецкой области от 5 декабря 2008 г. № 213-ОЗ // Липецкая газета. 2008. 16 дек. (№ 241).

³⁸ Бачило И. Л. Парламентские слушания. Мониторинг правового поля и правоприменительной практики. М. : Издание Совета Федерации, 2003. Вып. II. С.12.

констатированной позиции относительно дефиниции мониторинга в сфере права не выработано. Существует определенное разнообразие аспектов, которые по своему содержанию достаточно правильно отражают сущность мониторинга данного вида, обозначают его функции и цели, однако многие из них требуют определенного дополнения, возможно, это связано с инновационным характером мониторинга, который еще только находится в процессе внедрения в практическую деятельность. Так, профессор Арзамасов Ю.Г. указывает на «мониторинг нормативных актов», который определяет, как научно и методически обоснованную систему комплексной оценки форм, содержания и реализации нормативных актов действующую на плановой основе, включающую в себя наблюдение, получение различных видов информации, обеспечивающих правотворческий процесс, анализ, тренинги, прогнозы и иные функции с целью повышения эффективности нормативных актов³⁹. В трудах представителей саратовской школы права описывается «мониторинг законодательства», как самостоятельный специальный вид деятельности по сбору информации о состоянии и качестве законодательства, ее изучению и оценке⁴⁰. Профессор Тихомиров Ю.А. сформулировал такое определение, как «правовой мониторинг», представляющий собой структурно-информационный комплекс для наблюдения, анализа, корректировки механизма правового регулирования, служащий эффективному воздействию права на ход общественных процессов⁴¹. В теории и практике используются различные термины для обозначения данного явления, однако наиболее универсальным представляется понятие «правовой мониторинг», что, в сущности, имеет важное значение с точки зрения формально-юридического подхода к терминологии. Большинство понятий, в определенной степени сужают круг объектов мониторинговой

³⁹ Арзамасов Ю.Г. Понятие и функции мониторинга нормативных актов // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 10. С. 39.

⁴⁰ Игнатенкова К. Е., Негрובה В. Л. Мониторинг российского законодательства: пути оптимизации // Вестник СГАП. 2008. № 1. С. 27.

⁴¹ Тихомиров Ю. А. Рекомендации по проведению мониторинга действия закона // Законодательство и экономика. 2008. № 6. С. 5.

деятельности, поскольку объектом мониторинга является не только законодательство, но и процесс, и результаты применения нормативных правовых актов, сфера подзаконного нормотворчества и одна из важнейших составляющих принятия федерального закона - законопроектная деятельность уполномоченных субъектов. Использование термина «правовой мониторинг» позволит достичь единообразия понятийного аппарата, поскольку данный термин охватывает весь процесс создания нормы права: от выявления объективной необходимости принятия такой нормы до момента ее использования участниками соответствующих правоотношений. Использование в нормативных актах термина «правовой мониторинг» позволит четко разграничить правовой и иные упомянутые самостоятельные отраслевые виды мониторинга, такие как экологический, финансовый мониторинг и другие. С точки зрения юридической техники стоит использовать предложенный термин с целью достижения унифицированного материально-правового регулирования соответствующих правовых отношений, тем самым будут устранены противоречия между актами, регламентирующими деятельность по осуществлению правового мониторинга.

Наряду с представителями ученого сообщества значение правового мониторинга для совершенствования государственного администрирования признавалось и на уровне высших должностных лиц государства, неоднократно отмечалось, что правовой мониторинг является не только одним из самых необходимых современных инструментов управления делами государства, но также должен использоваться и как средство развития гражданского общества⁴².

Закрепление на законодательном уровне субъектов федерации, изучение проблематики и формирование научной концепции правового мониторинга,

⁴² Миронов С. М. Теория и практика мониторинга правового пространства и правоприменительной практики: итоги и перспективы // Вестник Совета Федерации. Мониторинг права в Российской Федерации. 2006. № 5. С. 5.

признание важности данного института руководящим звеном федеральных законодательных органов власти позволяет обозначить правовой мониторинг, как одно из важных направлений государственной политики по совершенствованию законодательной деятельности субъектов права законодательной инициативы. Поскольку Правительство России является одним из наиболее активных участников законодательного процесса, то с уверенностью можно вести речь о пользе внедрения правового мониторинга в процесс законопроектной деятельности данного органа исполнительной власти с целью ее оптимизации.

Важнейшим аспектом полного и обстоятельного изучения того или иного вида юридической деятельности в правовом государстве, каковым является Российская Федерация, представляется целесообразность анализа нормативно-правовой основы общегосударственного, федерального уровня.

При исследовании всего комплекса федеральных законов и изучения их текстов, закрепления именно правового мониторинга либо какой-либо аналогичной по своему смыслу категории, кроме как в Федеральном законе от 17 июля 2009 г. №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» выявлено не было. Данный закон был принят вслед за Федеральным законом «О противодействии коррупции» от 2008 года, который устанавливает организационные основы противодействия коррупции, в рамках которых предполагается контроль органов государственной власти за должностными лицами, а также совершенствование деятельности правоохранительных органов. Однако четкой возможности корректировать механизм правового регулирования в случае выявления коррупциогенных норм не предусмотрено, что свидетельствует о развитии института правового мониторинга в системе федеральных законов исключительно в области борьбы с коррупцией. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых

актов» во многом дополняет и конкретизирует перечень мер по борьбе с коррупцией и вводит в статье 3 в действие мониторинг применения нормативных правовых актов, где прямо обозначено, что федеральный орган исполнительной власти в области юстиции проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов при мониторинге их применения. Таким образом, законодатель, хоть и со временем, но признает важность такой меры совершенствования правовой системы страны, как правовой мониторинг. При этом данную тенденцию на уровне федерального закона можно наблюдать в сфере комплекса мер по борьбе с коррупцией. Помимо дефектов некоторых норм права по фактору коррупциогенности, существуют и такие, как, например, коллизии норм права, пробелы, юридико-технические ошибки, которые в совокупности ведут к неправильному или, в лучшем случае, проблемному правовому регулированию. Решение в области данной проблематики в форме проведения мер по правовому мониторингу федеральный законодатель не предусмотрел.

Таким образом, представляются вполне обоснованными предложения ряда специалистов по созданию специального федерального закона, закрепляющего обязательный порядок проведения правового мониторинга в процессе нормотворческой деятельности. В частности указывается на отсутствие правовой базы, устанавливающей основы правового мониторинга, как и на отсутствие системы его проведения, в том числе и в органах исполнительной власти на федеральном уровне⁴³. Во всяком случае, законодатель может ограничиться разработкой и принятием не узконаправленного в своем регулировании закона «О правовом мониторинге», а более общим, но при этом и более универсальным федеральным законом «О нормативных правовых актах»⁴⁴. Данная мера позволит выработать единые для всех субъектов правила правотворческой

⁴³ Усманова Л. М. Проблемы нормативного закрепления концептуальных основ правового мониторинга в Российской Федерации // Юридический мир. 2011. № 7. С. 33.

⁴⁴ Горохов Д. Б., Глазкова М. Е. Организация правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2008. № 4. С. 27.

деятельности с учетом их парового статуса и совокупности имеющихся полномочий по предмету ведения, выработать процессуальные правила разработки нормативных правовых актов, среди которых правовой мониторинг займет значимое место. Предполагается, что действие данного закона будет распространяться и на деятельность по созданию правительственных законопроектов. Стоит отметить, что концепция и текст такого закона уже давно существуют и даже выносились на обсуждение представителями Федерального собрания еще в 1996 году и была отражена в Докладах Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2005 и 2006 г.г. «О состоянии законодательства в РФ». В данной концепции отражается также и роль Правительства по внесению в Государственную Думу разработанных проектов нормативных актов⁴⁵.

Становится очевидным единогласие законодателей и представителей ученого сообщества по вопросу более последовательного урегулирования проведения правового мониторинга на уровне федерального закона. Создание подобного закона позволит модернизировать мониторинговую деятельность и сделать ее более системной, что положительно скажется на законопроектной работе Правительства РФ, как участника правотворческого процесса.

В сфере подзаконного регулирования правового мониторинга существуют два важных акта, изданных Президентом, каковыми являются Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», а также Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы». В тексте Указа № 460 обозначено, что перечень мероприятий проводимых во исполнение данного акта необходимо осуществлять,

⁴⁵ Доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации»: законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики / под общ. ред. С. М. Миронова, Г. Э. Бурбулиса. М.: Совет Федерации, 2007. С. 356.

руководствуясь Национальной стратегией противодействия коррупции и Национальным планом противодействия коррупции на 2010-2011 годы. Несмотря на тот факт, что комплекс принципиально важных мероприятий, предусмотренных данными программами осуществлен в 2010-2011 годах, научный интерес к Указу № 460, как к документу, вводящему в юридическую действительность основы правового мониторинга, продолжает сохраняться.

Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 имеет узкоцелевое назначение и в целях совершенствования правовой системы Российской Федерации определяет круг субъектов, в обязанности которых входит осуществление функций по проведению государственного мониторинга правоприменения, к каковым данным Указом отнесены:

- Министерство юстиции РФ
- Правительство РФ
- Следственный комитет РФ
- федеральные органы исполнительной власти РФ
- органы государственной власти РФ

Также Указ № 657 относит в рекомендательной форме право участия в формировании ежегодных итоговых результатов мониторинга органам судебной системы РФ, Прокуратуре РФ, Уполномоченному по правам человека в РФ, Общественной палате РФ и ряду других субъектов, включая фонды, государственные корпорации и иные созданные Российской Федерацией на основе федерального закона организации.

Основным же субъектом деятельности по осуществлению мониторинга правоприменения является Министерство юстиции РФ, на которое возложена функция по осуществлению данного вида мониторинга в целях выполнения решений Конституционного суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека, а также направление деятельности по координации мониторинга, осуществляемого федеральными органами

исполнительной власти, и его методического обеспечения. В соответствии с рассматриваемым Указом Следственный комитет РФ, федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти РФ в обязательном порядке предоставляют в Министерство юстиции РФ собственные доклады о результатах проведенного мониторинга, а также предложения к проекту плана мониторинга, который рассматривает Правительство РФ, а разрабатывает опять же Министерство юстиции РФ⁴⁶. Правительство РФ помимо того, что учитывает в процессе законопроектной деятельности результаты мониторинга в части предложений о принятии, изменении, признании утратившими силу нормативных правовых актов Российской Федерации рассматривает и ежегодно, до 1 сентября, представляет, в соответствии с Положением о мониторинге правоприменения, утвержденным Указом № 657 доклад Президенту РФ о результатах мониторинга, проект которого предварительно формируется Министерством юстиции РФ.

Таким образом, в сфере правового мониторинга, Министерство юстиции РФ реализует четыре важные функции:

- 1). мониторинг в целях выполнения решений Конституционного суда РФ и постановлений Европейского Суда по правам человека
- 2). обобщение результатов мониторинга, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ
- 3). методическое обеспечение мониторинговой деятельности
- 4). систематизация результатов мониторинга в виде проекта доклада Президенту РФ.

Последняя из перечисленных функций представляет особый интерес, поскольку составление проекта ежегодного доклада является логическим завершением деятельности определенного Указом № 657 круга субъектов

⁴⁶ О мониторинге правоприменения в Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 (ред. от 25.07.2014 № 529) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 21. Ст. 2930 ; 2014. № 30 (ч. II). Ст. 4286.

правового мониторинга. В данной области прослеживается определенная проблематика, как с позиции правового статуса данного документа, так и с точки зрения круга субъектов, обладающих правомочием по его формированию.

Как уже было отмечено, помимо отдельных институтов государственной власти рекомендательной нормой Указа №657 установлено право направлять в Министерство юстиции РФ предложения к проектам плана мониторинга и доклада Президенту РФ о результатах мониторинга Общественной палате РФ, государственным корпорациям, фондам и иным организациям, созданным государством на основе федерального закона. Из данной нормы следует, что возможность повлиять на итоговые результаты мониторинга у институтов гражданского общества отсутствует. Общественные организации, созданные гражданами либо объединениями граждан находятся вне поля государственной линии по совершенствованию правовой системы общества посредством правового мониторинга. Однако в соответствии с Положением о мониторинге правоприменения, детализирующим нормы Указа №657, обозначено право институтов гражданского общества и средств массовой информации влиять на содержание доклада Президенту посредством внесения предложений в проект плана мониторинга. Представляется целесообразной и демократичной мера по предоставлению права участия в проведении мониторинга межрегиональным и всероссийским общественным организациям, среди которых помимо прочих существуют объединения профессиональных правоприменителей и правозащитников, которые в некоторых случаях смогут сделать более комплексным и полноценным доклад Президенту, посредством внесения своих предложений по ликвидации дефектов права и законодательства. Для достижения данной цели необходимо внести соответствующую поправку в пункт 5 Указа Президента РФ №657, тем самым дополнив круг субъектов, обладающих

правом вносить предложения не только в проект плана мониторинга, но и в проект доклада Президенту РФ.

Следующим аспектом, на который ученые уже обращали внимание, является юридический статус доклада Президенту РФ⁴⁷. Доклад Президенту РФ о результатах мониторинга, не является единственным итоговым документом. В 2007 году было принято Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ «О центре мониторинга законодательства и правоприменительной практики»⁴⁸. В 2008 году Распоряжением Председателя Совета Федерации было утверждено Положение о Центре мониторинга законодательства и правоприменительной практики при Совете Федерации⁴⁹. В соответствии с данными актами, Центр мониторинга при Совете Федерации имел среди своих основных задач, анализ законодательной деятельности на федеральном и региональном уровнях, разработку предложений по совершенствованию законодательной деятельности и законодательного процесса, а также экспертное, методическое, аналитическое, информационное обеспечение мониторинга. Данные акты во многом являются схожими по смысловому содержанию с Указом Президента №657 и утвержденным им Положением. Итоговым результатом деятельности Совета Федерации по осуществлению мониторинга также являлся ежегодный доклад, который направлялся Президенту РФ. В 2012 году Постановление Совета Федерации № 496-СФ было признано утратившим силу. Теперь ежегодный, по некоторым принципиальным позициям аналогичный, доклад Президенту РФ готовит Министерство юстиции РФ.

⁴⁷ Горохов Д. Б. Современное нормативное обеспечение мониторинга в сфере права и статус его результатов // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 85

⁴⁸ О Центре мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центре мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 16 ноября 2007 г. № 496-СФ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 48 (ч. II). Ст. 5853.

⁴⁹ Об утверждении Положения о Центре мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центре мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] : Распоряжение Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 5 апреля 2008 г. № 173рп-СФ. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс (дата обращения: 16.02. 2014 г).

С целью исполнения Указа Президента №657, Правительством РФ было принято Постановление от 19 августа 2011г. №694 - данным актом утверждена «Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»⁵⁰. Методика устанавливает правила и определяет показатели осуществления мониторинга органами исполнительной власти федерального уровня и органами государственной власти субъектов РФ, впервые вводится классификация, которая подразделяет мониторинг правоприменения на текущий и оперативный. Особое внимание уделяется в общем смысле, кругу информации, подлежащей изучению при проведении мониторинга, а в частности правоприменительной практике не только в деятельности судов, но и в работе органов исполнительной власти всех уровней. Также стоит отметить, что Методика в ряде положений учитывает современные особенности реализации антикоррупционной политики и устранение коррупциогенных факторов. При наличии положительных характеристик, Методика уделяет недостаточное внимание деятельности органов местного самоуправления. Так, в тексте документа обозначена, лишь необходимость обобщения и оценки компетенции органов местного самоуправления. Поскольку местное самоуправление урегулировано рядом важнейших федеральных законов, представляет собой форму осуществления народом своей власти, определенный интерес для осуществления мониторинга правоприменения должен присутствовать не только в плане компетенции органов местного самоуправления, но и в области муниципального нормотворчества. Объем данной информации должен собираться в соответствующих структурных подразделениях органа государственной власти субъекта федерации и в последующем передаваться в Министерство юстиции РФ для формирования более целостных результатов правового мониторинга. Относительно субъектов федерации, в

⁵⁰ Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 35. Ст. 5081.

Методике в качестве объекта мониторинговой аналитики закреплена практика деятельности органов государственной власти субъектов по вопросам выполнения решения судов и практика применения ими нормативных правовых актов. Таким образом, очевидно прослеживается, что в Методике прямое указание на законодательство субъектов, как и на нормативные акты муниципалитетов, как на объект мониторинга, отсутствует. Для того, чтобы сделать работу по осуществлению мониторинга более эффективной, а юридическую формулировку более точной, необходимо внести соответствующие дополнения в пункт 3 Методики и дополнительно указать, что мониторинг правоприменения включает в себя, помимо обозначенного блока нормативных правовых актов, законодательство субъектов Российской Федерации и муниципальные нормативные правовые акты.

Во многом вышеописанные президентский и правительственный акты носят методический характер, в которых содержатся правила, в соответствии с которым достигается цель совершенствования правовой системы страны, но, несмотря на относительную полноту регулирования посредством подзаконных актов, представители ученого сообщества проявляют определенный интерес к вопросам развития правового мониторинга. Так, профессор Тихомиров Ю.А. сформулировал блок рекомендаций по проведению мониторинга действия закона. Особый интерес представляет аспект оценки эффективности закона, в рамках которого было предложено изучать действенность законов не только по юридическим индикаторам деятельности органа власти, но и по фактическим. Интересна сама концепция оценки институтов государственной власти посредством мониторинга, при которой предлагается выявлять объективные факторы, позитивно или негативно влияющие на конечные результаты деятельности органов, что позволит адекватно изменять юридическую компетенцию органа власти, корректировать механизм правового регулирования, а также объем и

средства выполняемых тем или иным ведомством функций⁵¹. Поскольку правительственная Методика позволяет в случае необходимости осуществлять мониторинг правоприменения по дополнительным показателям, которые вправе устанавливать, как федеральные органы исполнительной власти, так и органы власти субъектов РФ, то реализацию рекомендаций, выработанных наукой, можно осуществлять в достаточной степени оперативно.

Результатом работы всех субъектов системы государственного мониторинга права является, подготовленный, систематизированный Министерством юстиции РФ и рассмотренный Правительством РФ доклад о результатах мониторинга, который в последующем направляется на рассмотрение Президенту РФ. В данном докладе содержатся предложения по совершенствованию законодательства, однако вопрос о необходимости осуществления каких-либо мер по результатам рассмотрения доклада решается только Президентом РФ, при чем обязанности учитывать положения доклада у Президента РФ нет. В связи с этим предлагается сохранить столь диспозитивный характер соответствующих норм Указа №657, однако при этом установить обязательным издание мотивированного заключения Президента РФ об итогах рассмотрения доклада о результатах мониторинга правоприменения. В таком заключении помимо перечня указов и поручений, принятых Президентом РФ, должно содержаться обоснование отказа от реализации тех или иных предложений по изменению законодательства. Поскольку правовой мониторинг представляет собой обоснованную систему оценки реализации правоприменительных и нормативных правовых актов, то и учет результатов мониторинга должен быть обоснованным.⁵² Данная мера позволит сделать более прозрачной,

⁵¹Тихомиров Ю. А. Рекомендации по проведению мониторинга действия закона // Законодательство и экономика. 2008. № 6. С.8.

⁵²Арзамасов Ю. Г. Правовой мониторинг и значение требований нормотворческой юридической техники для его осуществления // Личность, право, власть : сборник научных статей : в 2 т. Кострома : Изд-во КГУ им. Н. А. Некрасова. Т. 1. С. 94.

последовательной и понятной для граждан правовую политику Президента РФ и Правительства РФ.

Проведение полноценной оптимизации законопроектной деятельности Правительства РФ в части развития института правового мониторинга не представляется возможной без учета опыта развитых зарубежных стран. Необходимость осуществлять наблюдение за развитием законодательства с целью принятия сообразных и адекватных мер в контексте государственной политики и реализации государственных гарантий отмечалась в среде европейских ученых в начале двадцатого столетия. Известный французский правовед Л. Дюги в своих фундаментальных трудах делал акцент на том, что в таких странах, как Франция, Соединенные штаты, в которых применяется строго конституционный строй, обыкновенный законодатель не может издать закона, противоречащего статьям, установленным конституционным законом, которые, как предполагается, все имеют целью предупредить нарушение законодателем принципов права, обязательных для государства⁵³. Представляется, что реализация идеи по принятию законов, не противоречащих положениям действующих нормативных актов, не представляет возможной без осуществления мероприятий по наблюдению за состоянием и динамикой законодательства. Следовательно, для таких государств, как Соединенные Штаты Америки, практика проведения правового мониторинга в той или иной форме является установившейся в течение многих десятилетий.

Организации проведения правового мониторинга в США обладает некоторыми особенностями, которые могут быть приняты государствами других стран для совершенствования нормотворческих процессов. В США одним из наиболее заметных субъектов правового мониторинга является научная Библиотека Конгресса США (The Library of Congress). Одной из наиболее важных задач данного учреждения является научное и

⁵³ Дюги Л. Конституционное право: общая теория государства / пер. с франц. А. Яценко, В. Краснокутского, Д. Сыромятникова ; предисл. П. Новгородцева. М. : Типография т-ва И. Д. Сытина, 1908. С. 918.

информационное сопровождение деятельности органов государственной власти США. Блок правовых вопросов, является предметом аналитической работы специального структурного подразделения – Юридическая Библиотека Конгресса (Law Library of Congress), которая на периодической основе осуществляет правовой мониторинг. Правовой мониторинг, проводимый Юридической Библиотекой Конгресса обладает некоторыми особенностями. В первую очередь, стоит выделить то обстоятельство, что в данном случае правовой мониторинг проводится только в отношении законодательства зарубежных стран и актов, регламентирующих деятельность наиболее влиятельных международных организаций. Проводя правовой мониторинг зарубежных государств, США получает возможность отслеживать социальные изменения, возникшие в результате принятия тех или иных нормативных актов, тем самым имея возможность сформировать представление о необходимости проведения аналогичных мер законодательного характера на территории своей страны. Результаты такого мониторинга оформляются в форме издания, которое именуется, как «Глобальный правовой мониторинг» («Global legal monitor»). Информация, содержащаяся в данном издании предоставляется в систематизированном виде с использованием разделов именованных в соответствии с исследованным правовым институтом⁵⁴. Немаловажным с точки зрения методики проведения правового мониторинга является то обстоятельство, что систематизация результатов производится по исследованным при помощи мониторинга институтам и отраслям права. В значительном большинстве изданий «Глобального правового мониторинга» прослеживается наличие сведений о динамике законодательства в области уголовного права и в сфере закрепления в национальном законодательстве прав человека. Также часто проводится правовой мониторинг в таких составляющих исследуемых правовых систем, как налогообложение,

⁵⁴ Law Library of Congress. Global legal monitor. 2007. Issue 4. P. 4.

законодательные аспекты общественного благосостояния, организация государственного администрирования, законодательство о выборах и многое другое⁵⁵.

Другим примером проведения правового мониторинга может послужить Итальянская Республика. В данном государстве подобного рода исследованием правового поля страны занимаются по большей части научные учреждения. В Италии уделяется большое внимание эффективности норм Конституции. Правовой мониторинг применения норм Конституции Республики осуществляется, в частности Флорентийским университетом. В 2012 году учеными данного университета было подготовлено мониторинговое исследование института политических партий и эффективности ст.49 Конституции Итальянской Республики⁵⁶. Мониторинг проводился по методике, согласно которой исследованию подлежал перечень норм, регулирующих законодательное, включая конституционное, регулирование деятельности политических партий, субсидирование их деятельности. Также, что является немаловажным обстоятельством, особое внимание было уделено реализации рекомендаций Венецианской комиссии - консультативного органа по конституционному праву при Совете Европы⁵⁷. Результаты проведенного правового мониторинга были сведены воедино, в результате чего был сформирован полноценный исследовательский отчет, названный в последующем «Эффективность регулирования деятельности политических партий в Италии» («Party regulation in Italy and its effects»). Однако, при всей грамотности составления и логики изложения материала, данный отчет обладает лишь справочным характером, он не направляется на рассмотрение должностным лица государства и не обладает статусом официального документа, следовательно, результаты правового мониторинга

⁵⁵ Law Library of Congress. Global legal monitor. 2007. Issue 3. P. 15.

⁵⁶ Конституции зарубежных государств : учебное пособие. 2-е изд., исправ. и доп. М. : БЕК. С. 253.

⁵⁷ Pacini M. C., Piccio D. R. Party regulation in Italy and its effects. Legal regulation of political parties [Electronic resource] : Working paper 26. 2012. Electronic data. Lisbon, 2012. P.9. Mode of access: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp2612.pdf> (дата обращения 14.12.2013).

в Италии в виду отсутствия специального нормативного акта могут и вовсе не попасть в сферу внимания субъектов законодательной инициативы.

В качестве примера, применения иной системы проведения правового мониторинга весьма показателен опыт такого федеративного государства как Австралия. В этой стране правовой мониторинг осуществляется на постоянной основе специальным государственным учреждением - Австралийский институт криминологии (Australian Institute of Criminology), который был организован на основе специального нормативного акта⁵⁸. Одной из наиболее важных задач Австралийского института криминологии является осуществление исследовательских программ, среди которых прочное место занимают так называемые национальные программы мониторинга⁵⁹. Особый акцент в контексте проведения правового мониторинга отводится нескольким направлениям исследования результатов действия применяемых нормативных актов. По большей части акты относятся к отрасли материальных норм уголовного и уголовно-исполнительного права, однако последовательность и обстоятельность проводимого мониторингового исследования, а также учета результатов такого исследования позволяет австралийским органам государственной власти своевременно корректировать действующее законодательство в случае, если итоги мониторинга демонстрируют отрицательные тенденции в регулировании общественных процессов нормами права. Перечни норм, упорядочивающие общественные отношения в таких сферах, как оборот огнестрельного оружия, наркотических средств, пенитенциарная система, система правосудия являются объектом постоянного правового мониторинга. Программы мониторинга проводятся, как показывает практика, на долгосрочной основе и сопровождаются изданием ежегодного отчета с указанием имеющихся правовых дефектов в действующей системе

⁵⁸ Criminology Research Act 1971 [Electronic resource] // Australian Government. ComLaw. Electronic data. Mode of access: <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2014C00414> (дата обращения: 14.05.2014).

⁵⁹ About the AIC [Electronic resource] // Australian Government. Australian Institute of Criminology. Electronic data. Canberra : Australian Institute of Criminology, 2014. Mode of access: http://www.aic.gov.au/about_aic.html (дата обращения: 26.07.2014).

регулирующего и предложением по совершенствованию законодательства. Такой отчет в обязательном порядке содержит такие разделы, как предисловие, авторы доклада, используемая терминология, введение, предложения по изменению законодательства и вывод⁶⁰. Такая структура итогового документа, составляемого по результатам проведенного правового мониторинга за определенный период времени в полной мере способна отражать все негативные эффекты правового регулирования актов, составляющих отдельную отрасль законодательства, ввиду того, что структура итогового документа обладает такой важной характеристикой, как системность.

Для создания полноценного представления о реализуемых мерах в мировой практике по проведению правового мониторинга, необходимо указать такую деятельность в рамках работы международных межправительственных организаций, одной из которых можно с уверенностью считать Организацию экономического сотрудничества и развития (Organisation for Economic Co-operation and Development)⁶¹. Данная организация устанавливает международные стандарты по многим направлениям развития экономики начиная от системы налогообложения и коррупции, заканчивая вопросами безопасности химических веществ. В рамках организации проводится обширная аналитическая работа, результатом которой становятся рекомендации для стран участников объединения. Наглядным примером систематизации результатов правового мониторинга может служить Глоссарий Международных стандартов в уголовном праве. Этот документ был составлен в 2008 году на основе трехлетнего изучения национального законодательства разных стран в свете соответствия такового основополагающим международным конвенциям по

⁶⁰ Bricknell S. Firearm trafficking and serious and organised crime gangs [Electronic resource] : research and Public Policy Series no.116 / Australian Institute of Criminology. Canberra : Australian Institute of Criminology, 2012. P. 5. Mode of access: http://www.aic.gov.au/media_library/publications/rpp/116/rpp116.pdf (дата обращения: 26.07.2014).

⁶¹ The Organisation for Economic Co-operation and Development [Electronic resource] // OECD. Electronic data. [Paris] : OECD, [W. Y]. Mode of access: <http://www.oecd.org/about/> (дата обращения: 23.03.2014).

борьбе с коррупционным поведением должностных лиц. Итоговым выражением проведенного правового мониторинга стали ряд рекомендаций в сфере доработки некоторыми странами антикоррупционного законодательства сообразно международным стандартам⁶². Подобные исследования национальных правовых систем проводятся Организацией экономического сотрудничества и развития систематически.

Порядок проведения правового мониторинга не является единообразным для всех стран. Различие наблюдается как по определению объекта наблюдения, – это может быть ряд законов или подзаконных актов зарубежной правовой системы или национальный институт права; так и по деятельности субъектов правового мониторинга которыми могут выступать уполномоченные органы государственной власти, специальные негосударственные организации либо международные организации. Общим для всех рассмотренных систем проведения правового мониторинга является методика, согласно которой такой вид мониторинга проводится в отношении отдельного института права или отрасли права. Такого рода подход представляется возможным охарактеризовать, как отраслевой правовой мониторинг, что может оказать содействие совершенствованию правотворческой политики только в изученной области регулирования, поскольку итоги отраслевого правового мониторинга не предоставляют целостного представления о состоянии законодательства, что влечет фрагментарность в вопросе повышения эффективности улучшения правовой политики государства, которая, в сущности, является основной задачей законопроектной деятельности любого субъекта права законодательной инициативы в том числе и в России.

В настоящее время институт правового мониторинга находится на стадии становления, внедрения в практику деятельности уполномоченных

⁶² OECD Glossaries. Corruption. A Glossary of International Standards in Criminal Law [Electronic resource]. Electronic data. Paris : OECD, 2008. P.9. Mode of access: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/41194428.pdf> (дата обращения: 23.03.2014).

субъектов. Несмотря на то, что Президент РФ и органы исполнительной власти урегулировали проведение государством правового мониторинга, нормативного правового акта, обладающего высшей юридической силой и регулирующий общественные отношения в области приведения правового мониторинга по сей день не принято. В этом смысле региональное законодательство опережает федеральное, поскольку рядом субъектов федерации уже приняты соответствующие законы, которые вступили в законную силу и вполне продуктивно выполняют свою регулируемую функцию. Принятие специального федерального закона позволит также поставить точку в дискуссиях по поводу чистоты юридической терминологии и ввести в оборот термин «правовой мониторинг». С учетом приведенных рекомендаций, будут созданы все необходимые правовые условия для устойчивого развития столь важного правового института, это позволит присвоить более системный характер сфере правового мониторинга, что в свою очередь будет благотворно сказываться на создании современной системы права.

Итоговый документ, составляемый по результатам проведения правового мониторинга должен отражать состояние законодательства во многих, в особенности в основных отраслях права. В том случае, если в ходе исследования не было выявлено недостатков правового регулирования того или иного процесса, указание на это обстоятельство также необходимо делать. Таким образом, в российской правовой практике будет исключаться фрагментарное совершенствование законодательства, вызванное проведением исключительно отраслевого правового мониторинга. Мониторинговое исследование, безусловно, следует проводить по отраслям права, но сводить все полученные данные и аналитические рекомендации необходимо в единый итоговый документ, который будет гарантировать целостность полученных сведений. Данную задачу возможно осуществить только в рамках единой государственной системы правового мониторинга.

В процессе проведения государственного контроля, надзора, работы с обращениями в органы власти, выявляются существенные недостатки системы права и законодательства, что позволяет Правительству РФ, как активному субъекту права законодательной инициативы реагировать на тот или иной общественные запрос, проведение органами исполнительной власти правового мониторинга дает возможность учитывать не только наиболее яркие дефекты законодательства, но и те, которые определить иными мерами помимо мониторинга затруднительно. В связи с этим значение правового мониторинга в процессе реализации законопроектной деятельности Правительства РФ переоценить сложно. Он служит отправной точкой осуществления предпроектного этапа законотворческой политики Правительства РФ, выявляя посредством мониторинга тот или иной недостаток в действии закона, Правительство РФ сможет незамедлительно его устранить, разработав необходимый законопроект. Устранив все существующие недостатки находящегося в стадии развития института правового мониторинга, как на уровне подзаконного акта, так и на уровне федерального закона, в государстве будет сформирована эффективная система создания необходимого нормативного акта в форме федерального закона, что в свою очередь благоприятно отразится на законопроектной деятельности Правительства РФ.

2.2. Правое прогнозирование

Прогностическая функция науки является важным компонентом многих исследований. Любая деятельность, в том числе и научная, в той или иной мере подразумевает воздействие на условия жизнедеятельности людей и предполагает видение будущего объекта своего воздействия. Сложные и многофакторные процессы социальной действительности требуют точных методов предвидения результатов многих явлений, формирования

действенного механизма познания социальной действительности, важнейшим элементом которого является прогнозирование⁶³. С точки зрения теории государства и права, одной из задач юридической науки является предвидение развития объекта исследования. По мнению профессора Власенко Н.А., прогноз в сфере государственно-правовых явлений имеет практическое значение, поскольку научное прогнозирование выступает необходимым условием обоснованной политики государства и гарантией эффективного управления общественными процессами⁶⁴. Становится очевидным тот факт, что внедрение метода прогнозирования в исследовательскую деятельность на современном этапе сложно переоценить. Данный метод является по своему характеру комплексным, следовательно, осуществлять правовые решения и проводить полноценное изучение объекта исследования на основе прогнозирования без учета статических, социологических, математических данных не представляется возможным. В этой связи необходимо обратить внимание на сложный, многогранный и многоотраслевой характер метода правового прогнозирования, в особенности, если он применяется при формировании законопроекта органом исполнительной власти. Стоит отметить, что в отечественной практике имеется определенный опыт разработки правовых прогнозов, так еще в середине 1970-х гг. Совет министров СССР принял решение о подготовке прогноза развития народного хозяйства страны на 20 лет. Академией наук СССР были разработаны такие методики прогнозирования, как экстраполяция и моделирование, которые используются в настоящие дни⁶⁵. Однако для того, чтобы сформировать целостное представление о функционировании правового прогнозирования в современных условиях,

⁶³ Вяхирева Е. А. Социальное прогнозирование и проектирование : учебно-методическое пособие. Балашов : Издатель Николаев, 2001. С. 3.

⁶⁴ Власенко Н. А. Теория государства и права : научно-практическое пособие. М. : Юриспруденция, 2009. С. 278.

⁶⁵ Егорова Н. Е., Иванюк О. А. Правовая реальность и юридическое прогнозирование // Журнал российского права. 2009. № 12. С.152.

необходимо обозначить особенности реализации данного метода в различных отраслях права.

В сфере уголовного права ярким примером использования правового прогнозирования может послужить криминологический опыт, где при осуществлении исследования структуры преступности продолжает применяться метод экстраполяции, который помогает прогнозировать развитие отдельного состава преступления на основе количественных и временных показателей, и впоследствии предпринять конкретные меры по профилактике преступлений. Данный пример дает вполне очевидное объяснение единогласной позиции представителей различных наук по вопросу высокой значимости метода прогнозирования. Также в деятельности органов внутренних дел применяется метод моделирования, при котором формируется информационная модель уголовно-процессуального конфликта, что способствует получению недостающей информации о возможном поведении участника уголовно-процессуальных отношений⁶⁶.

Область эколого-правового регулирования нуждается в формировании правовых средств воздействия на общественные отношения в сфере охраны окружающей среды, где эффективной правовой модели регулирования еще только предстоит сформироваться. По мнению многих ученых, достижению данной цели будет активно способствовать системное научно-правовое прогнозирование, которое будет включать фактографические, экспертные и комбинированные способы создания правового прогноза⁶⁷.

Важность прогнозных мероприятий выражается в отрасли права социального обеспечения населения. В области пенсионного обеспечения действует система прогнозных расчетов, позволяющая своевременно корректировать политику покрытия дефицита средств бюджета Пенсионного фонда России за счет средств федерального бюджета. Данная мера

⁶⁶ Лебедев Н. Ю. Прогнозирование уголовно-процессуальных конфликтов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 8. С. 112.

⁶⁷ Прогнозирование развития эколого-правового регулирования / Н. В. Кичигин и др. // Журнал российского права. 2010. № 9. С. 6.

обеспечивает стабильное функционирование пенсионной системы, в том числе и в долгосрочной перспективе⁶⁸. При проведении соответствующих расчетов, как уже было обозначено выше, используются статистические и математические методы.

Международно-правовое регулирование также не оставляет без внимания прогнозирование в сфере права. В определенное время возникает необходимость проведения оценки целесообразности и необходимости участия Российской Федерации в международных соглашениях, как основания возникновения соответствующих прав и обязанностей, в этой связи, необходима аналитическая работа по выявлению прогнозных тенденций в конкретных областях международных отношений⁶⁹. В последнее время все чаще предлагается относить к приоритетным задачам международной политики юридическое прогнозирование, поскольку это даст возможность адекватно оценить возможность возникновения разногласий, споров, конфликтов, связанных с международно-правовым регулированием⁷⁰.

Таким образом, использование прогнозной методики в юриспруденции широко распространено при изучении правовых тенденций в той или иной области общественных отношений. С развитием права, вхождением в процессы глобализации и более глубокой интеграцией государства в международно-правовой сектор, потребность в правовом прогнозировании в формате государственного администрирования актуализируется, и как следствие, возникает необходимость в закреплении института прогнозирования не только в доктринальном, но и в нормативно-правовом смысле.

Тексты современных законов и подзаконных актов в Российской Федерации содержат нормы лишь косвенно регулирующие вопросы

⁶⁸ Соловьев К. А. Долгосрочный прогноз развития пенсионной системы России // Вестник государственного социального страхования. 2008. № 12. С. 2–10.

⁶⁹ Овлащенко А. В. О роли экспертных оценок в прогнозировании межгосударственных морских споров (к постановке вопроса) // Транспортное право. 2006. № 1. С. 16–19.

⁷⁰ Овлащенко А. В. Международное морское право и геополитика Мирового океана: теоретико-прикладные вопросы прогнозирования // Транспортное право. 2006. № 4. С. 5–6.

правового прогнозирования. Так, в сегменте федеральных законов еще в 1995 году был принят Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», который определил цели и содержание системы государственных прогнозов социально-экономического развития и программ социально-экономического развития страны, а также установил общий порядок разработки указанных прогнозов и программ⁷¹. В законе содержится понятие концепции социально-экономического развития, которая представляется, как система представлений о стратегических целях и приоритетах, важнейших направлениях и средствах реализации целей развития.

Нормы, затрагивающие вопросы правового прогнозирования содержатся в Федеральном законе «О приватизации государственного и муниципального имущества», который регулирует процесс формирования прогнозного плана приватизации имущества⁷². Разработка плана осуществляется в соответствии с основными направлениями внутренней политики Российской Федерации, определенными Президентом Российской Федерации программами и задачами, определенными решениями Правительства Российской Федерации. Таким образом, прогнозный план приватизации в соответствии со смыслом норм, содержащихся в законе, является как результатом правового прогнозирования по итогам анализа актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, так и документом, определяющим последующую правовую деятельность в ходе реализации процесса приватизации, которая включает в себя такие важные направления деятельности, как создания условий для привлечения внебюджетных инвестиций, развития акционерных обществ и улучшение корпоративного управления.

⁷¹ О государственном прогнозировании и программах социально - экономического развития Российской Федерации : Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 30. Ст. 2871.

⁷² О приватизации государственного и муниципального имущества : Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

Среди кодифицированных актов, регламентирующих вопросы прогнозирования стоит выделить Бюджетный кодекс Российской Федерации, который, как и Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» предусматривает процедурные особенности формирования прогноза социально-экономического развития, как на федеральном, так и на уровне субъектов федерации и муниципальных образований⁷³. В порядке детализации норм Бюджетного кодекса, Постановлением Правительства Российской Федерации были утверждены Правила разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, определяющие порядок разработки соответствующего прогноза. Можно констатировать, что данный акт направлен на непосредственное регулирование прогнозирования, в определенной степени и правового, поскольку в тексте документа указано, что Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации разрабатывают сценарные условия функционирования экономики совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, среди которых может выступать и Министерство юстиции Российской Федерации⁷⁴.

Еще одним подзаконным актом, предусматривающим правовое прогнозирование, является Указ Президента Российской Федерации «Об экономическом совете при Президенте Российской Федерации», которым утверждено соответствующее Положение⁷⁵. В данном акте закреплено проведение комплексной экспертизы проектов законодательных и иных правовых актов, касающихся социально-экономической политики и

⁷³ Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 22.10.2014 № 311-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823 ; 2014. № 43. Ст. 5795.

⁷⁴ О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 22.07.2009 № 596 (ред. от 30.07.2014 № 732) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 30. Ст. 3833 ; 2014. № 32. Ст. 4505.

⁷⁵ Об Экономическом совете при Президенте Российской Федерации : Указ Президента РФ от 16.07.2012 № 1001 (ред. от 21.12.2013 № 937) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 30. Ст. 4254 ; 2013. № 51. Ст. 6850.

прогнозирование результатов практической реализации содержащихся в них положений.

Становится очевидным наличие состояния рассматриваемого правового явления, при котором нормы российского законодательства ограничиваются лишь опосредованным закреплением и регулированием процесса правового прогнозирования, даже на уровне подзаконных актов. Это означает, что правовое прогнозирование с точки зрения закона находится в зависимости по большей части от системы программ социально-экономического развития. В таком случае возникает постоянная необходимость соотносить экономическое развитие и правовое развитие, как базис и надстройку, а данное обстоятельство, с формальной точки зрения, означает, что государство, сможет выстроить правовой прогноз, исключительно относительно вектора социально-экономического развития, и только в таком формате сможет сформировать будущую правовую модель регулирования меняющихся общественных отношений⁷⁶.

Ученные-юристы, учитывая вышеописанную тенденцию, неоднократно предлагали необходимые правовые решения. В частности, рассматривался вопрос о возможности принятия государственной программы развития законодательства.⁷⁷ Разработка такой программы должна незамедлительно следовать за принятием программы социально-экономического развития страны, и если для формирования государством последней существуют все правовые инструменты, то для разработки государством программных основ соответствующей динамики законодательства, правовых средств, в полной мере, не предусмотрено. Данное нововведение представляется необходимым, поскольку прогностический аспект и предвидение последствий действия закона требует усиления, поскольку это позволит выстроить взаимосвязанный перечень отменяемых, изменяемых и принимаемых

⁷⁶ Сигалов К. Е. Право и история: методологические функции исторической науки // История государства и права. 2011. № 7. С. 24.

⁷⁷ Тихомиров Ю. А. Правовые аспекты административной реформы // Законодательство и экономика. 2004. № 4. С. 33.

законодательных актов, и предусмотреть возможности их регулирующего воздействия⁷⁸. Помимо этого, проработанная и информационно обеспеченная правовая политика государства позволяет избежать появления таких дефектов в правотворчестве, как бессистемность законодательства, излишняя множественность законов и подзаконных актов, их внутренняя противоречивость и несогласованность⁷⁹.

Поскольку основной объем задач по реализации принятых законов возложен на органы исполнительной власти, представляется целесообразным государственную функцию правового прогнозирования на федеральном уровне отнести Правительству Российской Федерации. Также в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», оно организует исполнение принятых законов, в связи с чем, в разработке программ развития законодательства будут задействованы наиболее квалифицированные специалисты⁸⁰.

Для того, чтобы институт правового прогнозирования был должным образом внедрен в процесс разработки правительственного законопроекта, необходимо определить объект прогнозирования, примерную методику осуществления данной деятельности, круг субъектов, осуществляющих прогнозные исследования и соответствующую нормативную основу.

Объект правового прогнозирования следует определять посредством идентификации его предмета, каковым будут выступать явления и процессы, характерные для юридической составляющей общественных отношений. Однако если проводить аналогию с правовым научным прогнозированием, то целесообразным представляется проведение отраслевого прогнозирования, поскольку право представляет собой сложную систему, и изменение или появление одного нормативно-правового акта в большинстве

⁷⁸ Тихомиров Ю. А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 4.

⁷⁹ Поленина С. В. Ошибки в праве (факторный анализ) // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. 2008. № 4. С. 36.

⁸⁰ О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 12.03.2014 № 5-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712 ; 2014. № 11. Ст. 1088.

случаев влечет коррективы в другом акте, а подчас и в нескольких. Это, в свою очередь ведет к изменению в правовом регулировании, как на уровне одной отрасли права, на уровне межотраслевых связей, а также, в отдельных случаях, изменение в правовой системе страны, когда разрабатывается, к примеру, проект федерального конституционного закона. Выявив последствия принятия разрабатываемого законопроекта на уровне отрасли права, исследователь сможет наиболее оптимально определить закономерные последствия влияния нововведения на всю иерархию нормативных актов. Таким образом, объект правового прогнозирования должен включать в себя как саму идею юридического нововведения, так и тот перечень нормативных актов, с которыми разрабатываемый законопроект предположительно будет взаимодействовать.

Методологическая практика осуществления правового прогнозирования является областью научных интересов многих специалистов, поскольку являет собой высокую практическую значимость для формирования эффективного закона. Так, в 2008 году группой специалистов в области юридического прогноза была предложена классификация основных методов прогнозирования развития законодательства, среди которых были выделены следующие:

- фактографический (базирование исследования на фактически имеющемся материале об объекте прогнозирования)
- статистический (совокупности приемов обработки количественной информации об объекте прогнозирования)
- экстраполяции (перенесение прошлого и настоящего состояния исследуемого объекта на будущее)
- сравнительного правоведения (использование динамики изменения регулирования общественных отношений с учетом практик зарубежных стран)⁸¹.

⁸¹Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм / В. И. Радченко и др. // Журнал российского права. 2008. № 8. С. 6–7.

Подобная классификация соответствует всем научным аспектам по данной тематике и представляется вполне подходящей для внедрения в практическую деятельность. Несмотря на это, проведение прогностического исследования требует наличия методики четкой и отлаженной организации, что в особенности актуально, когда речь идет о деятельности исполнительной власти на федеральном уровне. Поэтому необходимо определить стадии осуществления правового прогнозирования. Наиболее оптимальную организационную модель предложил Гаврилов О.А., в соответствии с которой выделяются пять последовательных этапов проведения прогноза:

- 1). Постановка задачи исследования и разработка его плана
- 2). Изучение прогностической информации, формирование банка данных
- 3). Формирование прогноза
- 4). Процедуры верификации прогноза
- 5). Оформление результатов прогноза⁸².

Объединив методическую и методико-организационную концепции правового прогнозирования, можно получить руководство к действию по реализации прогностической функции для субъектов осуществления такой деятельности.

Среди субъектов деятельности по проведению правового прогнозирования в работе Правительства РФ стоит обозначить структурное подразделение уполномоченного органа по проведению правового прогнозирования, научное учреждение (принимаящее участие в основном в форме проведения экспертных оценок) и рабочую группу по проведению прогнозного исследования. В практике неоднократно встречались случаи создания, как государственных, так и негосударственных подразделений по формированию прогнозов, как. В структуре Министерства промышленности

⁸² Гаврилов О. А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. М. : ИГПАН, 1993. С. 33–38.

РФ был сформирован и работал Департамент прогнозирования и стратегического планирования, Департамент анализа и прогноза развития здравоохранения и социально-трудовой сферы Министерства здравоохранения и социального развития РФ выполняет прогнозные функции в сфере здравоохранения, в системе такого хозяйствующего субъекта, как РАО «ЕЭС России» был создан Отдел анализа и прогнозирования на базе Юридического департамента данной организации. В этой связи представляется вполне разумной идея создания соответствующего департамента в системе Министерства юстиции РФ. Данное мероприятие предполагает определенные затраты, но взамен Правительство получит возможность избежать ошибки в создании средств правового регулирования, которые, как правило, наносят сильнейший и абсолютно несопоставимый с предполагаемыми затратами социальный и экономический ущерб. В сфере законопроектной деятельности Правительства РФ известна положительная практика создания рабочих групп по разработке необходимых законопроектов. Поскольку законодательной регламентации подвергаются не только те сферы общественной жизни, в вопросах регулирования которых понимания могут достичь только юристы, создание рабочих групп по правовому прогнозированию в области, требующей специальных знаний и квалификации не представляется возможным без участия необходимых специалистов. Закон регулирует вопросы финансового контроля, технического производства, градостроительной деятельности, санитарно-эпидемиологического обеспечения и многих других сфер, без которых немислимо развитие передового государства, поэтому привлечение профессионалов из отдельных отраслей науки и практики является необходимым условием создания качественного прогнозного материала.

Значение научных разработок для совершенствования правотворческого процесса являет собой большую важность для правового прогнозирования. Наука выявляет теоретические проблемы права, выдвигает

суждения по общим и конкретным вопросам, формирует новые и отвергает старые концепции, направленные на дальнейшее совершенствование права⁸³. Формирование тех или иных представлений о развитии законодательства не представляется без положений, сформированных и обоснованных с научной точки зрения, поэтому при осуществлении правового прогнозирования и оформлении его результатов специалистам федеральных органов исполнительной власти, правоведам-практикам, следует учитывать разработки ученых. Это следует делать даже вследствие того, что научная мысль подчас положительно опережает существующие системы и тенденции. В контексте вопроса о правовом прогнозировании ярким примером такого обстоятельства выступают разработанные учеными Концепции развития российского законодательства. Концепции имеют ярко выраженный прогностический характер в силу того, что законодательство, созданное за многие годы требует обновления и систематизации при более эффективных методах регулирования⁸⁴. Как результат системного исследования, в рассматриваемой научной разработке представлены направления развития законодательства по всем базовым отраслям и подотраслям, институтам и даже нормам права. Представляется, что подобные результаты научной деятельности в отсутствие официальной государственной программы развития законодательства, Правительству Российской Федерации и федеральным органам исполнительной власти необходимо учитывать при разработке собственных законопроектов.

Как уже было отмечено, оптимальная организационно-правовая система, при которой возможно наиболее эффективное функционирование правового прогнозирования в сфере деятельности по разработке правительственного законопроекта должна выстраиваться по следующей

⁸³ Варлен М. В. Статус парламентария: теоретические проблемы. М. : Проспект, 2011. С. 41.

⁸⁴ Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М. : Эксмо, 2010. С.13.

схеме: структурное подразделение уполномоченного органа по проведению правового прогнозирования - рабочая группа - научное учреждение.

Предложенный порядок может послужить фундаментальной основой правового прогнозирования при разработке проекта федерального закона, в первую очередь в силу того, что в отечественной юридической доктрине существует применимая методология прогнозных исследований в сфере права, однако проблематика организационного характера, в частности, структурная модель участия субъектов прогнозных исследований образует пространство для целого ряда основанных на науке управленческих решений. В том случае, если управленческое решение прошло некоторую апробацию в плоскости практической составляющей работы системы прогнозирования, можно с заметной долей уверенности заявлять о состоятельности такого решения. В случае с созданием и внедрением в законопроектную практику института правового прогнозирования, в качестве управленческого решения организационно-правового характера, предложенной схемы проведения прогнозных исследований именно в процессе разработки правительственных проектов законов, рационально будет обратиться к зарубежному опыту.

Некоторыми органами исполнительной власти Соединенных Штатов Америки, как правило на ежегодной основе проводится прогнозирование динамики общественных процессов, урегулированных тем или иным нормативным актом. В частности такую деятельность осуществляет Министерство транспорта США, что связано с активной коммерческой деятельностью хозяйствующих субъектов в подконтрольной министерству сфере, у которых возникает необходимость отслеживать гипотетические и наиболее вероятные изменения в федеральном законодательстве с целью разработки долгосрочных коммерческих программ⁸⁵. Стабильность коммерческого сектора в экономике США является предметом внимания со

⁸⁵ Procurement Forecast Opportunity Legal Information and Disclaimer [Electronic resource] // United States Department of Transportation. Electronic data. New Jersey, [W.Y]. Mode of access: <http://www.dot.gov/forecast-info> (дата обращения: 24.06.2013).

стороны государства, что вызывает необходимость предвидения результатов реализации определенных законодательных мер с целью влияния на выработку приемлемой законодательной политики. Необходимо обратить внимание на тот факт, что централизованная государственная система правового прогнозирования в виде специального подразделения органа власти либо вспомогательной структуры в виде специального научного учреждения в США не организована. Отдельные органы власти практикуют прогнозные исследования, которые касаются, помимо прочего, и необходимости изменения законодательства в соответствующей области правоприменения.

Действенную систему использования правового прогнозирования в работе органов власти можно наблюдать на примере Великобритании. Схема проведения правового прогнозирования с участием трех субъектов в полной мере подтверждает свою состоятельность в результате изучения опыта данного государства.

Базовым субъектом проведения правового прогнозирования в области государственной политики в Великобритании выступает Министерство юстиции. Руководством министерства в 2014 году были обозначены приоритеты деятельности данной структуры, среди которых были выделены такие направления, как сокращение рецидивов правонарушений, ювенальная юстиция, совершенствование пенитенциарной системы, а также программа снижения затрат населения на юридическую помощь и гарантированность ее предоставления⁸⁶. Министерство юстиции Великобритании обладает одной из самых сложных структур среди иных субъектов системы органов исполнительной власти, так, для отправления основных постоянных функций и ежегодных приоритетов, в структуре министерства действуют 39

⁸⁶ Ministry of Justice homepage. About us [Electronic resource] // Gov.uk. Ministry of Justice. Electronic data. Mode of access: <https://www.gov.uk/government/organisations/ministry-of-justice/about#priorities> (дата обращения: 3.04.2014).

исполнительных органов и департаментов⁸⁷. Поскольку среди приоритетных направлений деятельности Министерства юстиции Великобритании все чаще обозначается юридическая помощь населению, то особый научный интерес вызывает работа Агентства правовой помощи (Legal Aid Agency), отвечающего за важную сферу заявленной правовой политики британского государства при поддержке Министерства юстиции.

Характерной особенностью деятельности данного Агентства является формат непосредственного взаимодействия с юристами, адвокатами, их объединениями и гражданами, а так же работа с обращениями граждан. Постоянная и разносторонняя правоприменительная работа Агентства правовой помощи является ключевым и основным компонентом, позволяющим выявлять как сильные, так и слабые стороны законодательства, а также предвидеть некоторые последствия разработки и принятия тех или иных нормативных актов. Видение правовых дефектов позволяет в полной мере спрогнозировать динамику принятых нормативных актов и социальный эффект придания юридической силы разрабатываемым проектам нормативных актов в русле действующей политики государства. С целью консолидации накопленного опыта и информации, а также на основе сложной исследовательской работы при поддержке Министерства юстиции Великобритании Агентство правовой помощи составляет и издает специальный аналитический документ – Ежегодный доклад и отчет Агентства правовой помощи (Legal Aid Agency annual report and accounts), который, что очень важно, представляется в обязательном порядке на рассмотрение Палаты общин Парламента Соединенного Королевства⁸⁸.

Указанный доклад подразделяется на структурные части - главы и параграфы. С точки зрения правового прогнозирования особое внимание вызывает такая глава, как «проекты на будущее» (plans for the future).

⁸⁷ Departments, agencies and public bodies [Electronic resource] // Gov.uk. Electronic data. Mode of access: <https://www.gov.uk/government/organisations#ministry-of-justice> (дата обращения: 3.04.2014).

⁸⁸ Legal Aid Agency annual report and accounts 2013 to 2014 / Legal Aid Agency. London : William Lea Group, 2014. P. 3.

Содержание данной главы имеет характер исключительно правового прогнозирования, поскольку речь в этой части доклада ведется относительно нормотворчества и правоприменения в перспективном отношении, при этом все суждения выстраиваются на основе имеющихся эмпирических данных и проведенной аналитической работы.

Таким образом, в Великобритании обеспечена своеобразная трехуровневая система правового прогнозирования, основной смысл которой заключается в участии трех субъектов. Первым субъектом выступает Министерство юстиции, которое оказывает всевозможную поддержку проведению правового прогнозирования, вторым субъектом выступает Агентство правовой помощи, специалисты которого занимаются исследованием, результатом которого становится специальный аналитический документ, содержащий правовой прогноз. Третьим субъектом выступает Парламент, а именно Палата общин, члены которой рассматривают поступивший аналитический документ и которые, как собственно и Министерство юстиции, способны выступить инициаторами корректировки законодательства, сообразно имеющемуся правовому прогнозу.

Подобная система доказала свою функциональность на основе опыта развитого зарубежного государства, следовательно весьма серьезного рассмотрения требует научная идея о создании аналогичной системы правового прогнозирования в процессе рассмотрения вопросов о необходимости разработки того или иного законопроекта в Правительстве РФ.

2.3. Планирование законопроектной деятельности

Государство в условиях динамичного развития, предполагающего определенную реформу существующих экономических, политических и

правовых институтов, испытывает потребность в сохранении стабильности по ряду важных социальных параметров. Одним из ключевых механизмов достижения данной цели, как это подтверждают ученые из многих отраслей науки, является ведение стратегического управления путем методологии планирования, где оно выступает, как инструмент структурирования будущей поведенческой модели на основе фактических и аналитических данных. В экономике известны методы корпоративного и стратегического планирования, которое призвано детерминировать достижение устойчивого функционирования системы, и определяется, как совокупность правил принятия решений и установок, направляющих процесс развития и как средство достижения результата в условиях относительной нестабильности⁸⁹. В сфере юриспруденции в качестве аналогичного примера можно выделить план законодательных работ некоторых субъектов законодательной инициативы, муниципальное законодательство регулирует процедуру формирования прогнозного плана приватизации имущества. На уровне общенационального управления, которое является интегративной областью экономической и законотворческой деятельности, существует государственное планирование развития социально-экономической системы общества, о чем ярко свидетельствует опыт развитых стран, среди которых можно выделить США. На современном этапе, страны СНГ, в том числе и Россия, сталкиваются с повышенной интенсивностью интеграционных процессов на внутреннем и внешнем рынках, необходимостью реализации масштабных инвестиционных проектов, особой остротой энергетических и экологических проблем, вследствие чего возникают некоторые трудности правового характера в области социальной защиты и социального обеспечения населения⁹⁰.

⁸⁹ Ансофф И. Стратегическое управление. М. : Экономика, 1989. С. 31.

⁹⁰ Парсаданов Г. А. Планирование и прогнозирование социально-экономической системы страны (теоретико-методологические аспекты) : учебное пособие для вузов. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. С.111.

Решение обозначенных проблем предполагает значительную государственную активность в части разработки и принятия необходимых законодательных решений, и, как следствие актуализируется необходимость государственного планирования законотворческой деятельности, которое позволит проводить системное правовое регулирование политики государства. Это позволит упреждать дисбалансы и правовые дефекты, которые во многих случаях возникают вследствие экстренного единичного, частичного вмешательства государства в деятельность институтов гражданского общества, хозяйствующих субъектов и граждан, посредством принятия несовершенного закона.

В России Правительство в порядке реализации своих общих полномочий формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию, а также осуществляет регулирование в социально-экономической сфере, в том числе посредством реализации права законодательной инициативы. Поскольку планирование признано инструментом повышения эффективности, в том числе и государственного администрирования, субъектом которого являются органы исполнительной власти, представляется разумным и целесообразным использование технологии планирования в процессе законопроектной деятельности Правительства. Так, Соловьёв А.И. описывает планирование в формате деятельности исполнительной власти, как, средство гипотетического предвидения развития ситуации, направленное на улучшение качества государственного управления в общем, и на существенное снижение неопределенности регулирования общественных отношений в частности. Посредством планирования повышается степень просчитываемости действий государственных органов, соответственно устраняется определенная группа рисков и повышается качество принимаемых государством решений⁹¹. Поскольку вопросы о регулирующем воздействии на общественные

⁹¹ Соловьёв А. И. Принятие государственных решений : учебное пособие. М. : КНОРУС, 2006. С. 256.

отношения посредством разработки и принятия федерального закона являются особо значимыми, Правительству требуется последовательно совершенствовать процесс формирования плана в области законопроектной деятельности.

Планирование законопроектной деятельности Правительства РФ, как органа, возглавляющего систему исполнительной власти в России, регламентируется Положением о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации⁹². Важным аспектом характеристики планирования законопроектной деятельности Правительства является срок планирования. Согласно Положению о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации плановый период равняется одному году. При этом перечень предполагаемых к разработке законопроектов систематизируется Министерством юстиции Российской Федерации на основе предложений о разработке законопроектов федеральных органов исполнительной власти, также немаловажная роль в этом процессе отводится Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности.

В сравнительно-правовом аспекте наблюдается определенная тождественность с процедурой разработки аналогичного плана в системе исполнительной власти Новой Зеландии. Правительство данной страны использует планирование законопроектной деятельности посредством составления программ законодательства⁹³. Так, в конце каждого года издается циркуляр Секретариата Кабинета Министров, предлагающий руководителям министерств внести предложения по включению ведомственных законопроектов в программу законодательства на последующий год. Предложения по включению ведомственных законопроектов сводятся воедино Координатором Законодательства при

⁹² О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. № 389 (ред. от 18.09.2013 № 819) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 19. Ст. 2346 ; 2013. № 38. Ст. 4831.

⁹³ Government legislation programme [Electronic resource] // Cabinet Manual.2008. Electronic data . Mode of access: <http://cabinetmanual.cabinetoffice.govt.nz/7.6> (дата обращения: 16.03.2014).

Секретариате Кабинета Министров с последующей передачей в Комитет по Законодательству Кабинета Министров для принятия решения о включении предложенных законопроектов в программу законодательства⁹⁴.

Особое место в процессе разработки законопроектов, в системе исполнительной власти Новой Зеландии занимает система приоритетов, сутью которой является определение группы наиболее важных для государства законопроектов для первоочередного внесения на рассмотрение Парламента страны. Необходимость использования такой системы в Российской Федерации в области планирования законоподготовительной деятельности неоднократно доказывалась с точки зрения науки. В частности, предлагалось в качестве основных структурных элементов плана законопроектных работ определять крупные тематические разделы, внутри которых необходимо выделять, прежде всего проекты, отражающие приоритеты законодательной деятельности подлежащие первоочередному принятию, а затем иные проекты с возможной разбивкой их по дате принятия, также при создании приоритетного раздела плана подчеркивалась необходимость учета общественного интереса к разработке того или иного планируемого акта⁹⁵.

Программа законодательства исполнительной власти Новой Зеландии разделяет правительственные законопроекты на две группы: разработанные законопроекты, но требующие определенной доработки и законопроекты, которые предстоит разработать ответственному органу исполнительной власти и в последствии передать на рассмотрение в Комитет по Законодательству Кабинета Министров. При этом, в соответствии с системой приоритетов, все проекты правительственных законодательных актов в обязательном порядке подразделяются на семь категорий:

⁹⁴ The legislation programme [Electronic resource] // CabGuide. Guide Cabinet and Cabinet Committee Processes. Electronic data. Mode of access: <http://cabguide.cabinetoffice.govt.nz/procedures/legislation> (дата обращения: 16.03.2014).

⁹⁵ Абрамова А. И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 43.

Категория 1: законопроект должен быть принят или должен вступить в законную силу в течение года;

Категория 2: законопроект должен быть принят в течение года;

Категория 3: законопроект может быть принят в течение года;

Категория 4: должен быть передан в профильный парламентский комитет в течение года;

Категория 5: законопроект должен быть разработан в течение года;

Категория 6: разработка законопроекта приостанавливается;

Категория 7: разработка законопроекта прекращается.

Стоит отметить, что формальная часть разработки законопроекта, составление его текста и соответствующее юридико-техническое оформление осуществляется Парламентским Консультационным Центром, одной из наиболее важных задач которого является придание политическим и управленческим решениям, принятым в системе исполнительной власти, формы закона. В Парламентском Консультационном Центре законопроект разрабатывают составители и консультанты, первым отведена функция правового структурирования будущего закона, консультанты, являясь специалистами в тематике разрабатываемого документа, инспектируют содержательную часть и формируют необходимые предложения⁹⁶.

Только после того как сформулированные исполнительной властью идеи принимают форму составленного законопроекта, документу присваивается соответствующий статус в соответствии с системой приоритетов, которая является неотъемлемой частью программы законодательства. При этом, предусматривается случай необходимой оперативной коррекции программы законодательства в том случае, если какое-либо из министерств в течение года выступит с инициативой разработки законопроекта, соответствующее министерство формирует заявку на соответствующий приоритет законопроекта и предоставляет в кратчайшие сроки необходимое

⁹⁶ Guide to Working with the PCO [Electronic resource] // Parliamentary Counsel Office. Electronic data. Mode of access: <http://www.pco.parliament.govt.nz/working-with-the-pco#guide1.1> (дата обращения: 4.05.2014).

обоснование в установленной форме. Решение вопросов о внесении изменений в программу законодательства относится к ведению Правительства Новой Зеландии. Как показывает практика, в данном государстве процедура правительственного планирования законопроектной деятельности является достаточно гибкой. Поскольку существуют определенные особенности взаимодействия Кабинета министров и Парламента в рассматриваемом государстве, которое являет собой пример тесного и конструктивного взаимодействия органов исполнительной власти с Парламентом, деятельность представителей Правительства по реализации программы законодательства и по соблюдению установленных приоритетов правительственных законопроектов является неотъемлемой и наиболее важной функцией исполнительной власти в сфере взаимодействия с Парламентом.

В Российской Федерации роль программного документа в сфере планирования разработки проектов федеральных законов выполняет план законопроектной деятельности Правительства, в Новой Зеландии таким документом является программа законодательства Правительства, при этом в обоих случаях прослеживается возможность обоснованного изменения положений данных документов. Принципиальную разницу в законопроектных процедурах обуславливает наличие системы приоритетов, в работе по подготовке законопроекта Правительством Новой Зеландии, и формальное отсутствие таковой в России. В системе приоритетов выделяются законопроекты, гипотетически обладающие, наиболее значимой общественно-политической и социально-правовой ролью, призванные в случае принятия органом представительной власти, модернизировать отраслевое законодательство и ликвидировать имеющиеся правовые дефекты в области регулирующего воздействия. Применение опыта аналогичного новозеландскому по своему формальному характеру представляется полезным для России, внесение соответствующих изменений в Положение о

законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации позволит существенно модернизировать содержательную часть данного документа.

Значительный научный интерес вызывает практика планирования законопроектных работ Правительства одной из четырёх главных административно-политических частей Соединённого Королевства Великобритании и Северной Ирландии, каковой является Уэльс⁹⁷. В системе государственного управления Уэльса, как в России и Новой Зеландии существует законодательная программа Правительства Уэльса, как документ, на основе которого происходит планирование деятельности по разработке и внесению законопроекта на рассмотрение органа законодательной власти, роль которого выполняет Ассамблея Уэльса. Каждый год Первый министр, как глава Правительства, отчитывается перед Ассамблеей за политику Правительства за прошедший год и предоставляет информацию о том, какие проекты нормативных правовых актов будут внесены на рассмотрение Ассамблеи в последующем году. При этом в Уэльсе успешно реализуются долгосрочные законодательные программы Правительства, которые формируются на пятилетний срок, в данном порядке были реализованы многие полезные для общества законодательные инициативы⁹⁸.

Помимо основного планового периода для подготовки законопроектов Правительства Российской Федерации для повышения качества государственного управления требуется ввести также и среднесрочный период законопроектной деятельности. Так, в соответствии с Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», информация, содержащаяся в программах социально-экономического развития

⁹⁷ Turpin C., Tomkins A. *British Government and the Constitution: Text and Materials*. 6th Edition. Cambridge : Cambridge University Press, 2007. P. 219.

⁹⁸ Legislative Programme 2012-13. Details of the 8 bills in the 5-year Legislative Programme that will be brought forward during the 2nd year of the Welsh Assembly [Electronic resource] // Llywodraeth Cymru Welsh Government. Electronic data. Mode of access: <http://wales.gov.uk/legislation/programme/legprog1213/?lang=en> (дата обращения: 25.01.2014).

используется при принятии решений органами исполнительной власти⁹⁹. При этом программы развития могут быть краткосрочными, среднесрочными и долгосрочными, и формируются на срок, равный году, на срок от трех до пяти и на срок от пяти до десяти лет соответственно.

В сегменте регионального законодательства некоторых субъектов федерации в России стоит констатировать наличие классификации сроков планирования в области нормотворчества. Так, Закон Республики Адыгея «О нормативных и иных правовых актах» устанавливает создание перспективных планов нормотворческой деятельности, которые составляются на пять лет, нормы Регламента Правительства Ставропольского края регулируют осуществление перспективного планирования путем принятия программ социально-экономического развития края и соответствующие действия краевого Правительства по нормотворчеству на период от одного года до пяти лет. В свою очередь Закон Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах» предусматривает, что планы работ по подготовке проектов законов могут быть краткосрочными (годовыми), среднесрочными (двух-трехлетними) и долгосрочными (пяти-семилетними)¹⁰⁰.

Аналогичных сроков в вопросе формирования обеспечения экономического развития посредством принятия федеральных законов не установлено. Если исходить из того, что определение вектора долгосрочного развития динамичного законодательства в период административной реформы представляется затруднительным, то вывод о необходимости среднесрочного планирования законопроектных работ Правительства РФ можно сделать уверенно. Таким образом, программа законопроектной деятельности Правительства должна формироваться, как на краткосрочную перспективу, сроком в один год, так и на среднесрочный период, сроком на

⁹⁹ О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации : Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ [Утратил силу] // Собрание законодательства РФ. 1995. № 30. Ст. 2871.

¹⁰⁰ Канчукоева А. В. Планирование, как условие эффективности подготовки и принятия нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2006. № 8. С.15.

пять лет. Опыт российских регионов и зарубежных государств демонстрирует эффективность подобной модели разработки правительственных законопроектов.

Одним из наиболее ярких примеров использования планирования законопроектной деятельности Правительства среди стран Содружества Независимых Государств демонстрирует Киргизская Республика. В данном государстве в 2012 году был утвержден Регламент законопроектных работ Правительства, вводящий институт подготовки плана законопроектных работ, как один из основных элементов реализации права законодательной инициативы правительства¹⁰¹. В Киргизии законопроекты, разрабатываемые Правительством делятся на две группы: плановые и внеплановые. Несмотря на то, что процедура правительственных законопроектных работ в Киргизии структурирована достаточно строго, внеплановые законопроекты вносятся на рассмотрение Правительства в особом порядке и по особым основаниям. Так, пункт 28 рассматриваемого акта указывает на то, что законопроекты, подготавливаемые министерствами и ведомствами помимо плана разрабатываются по поручениям Президента, Правительства, Парламента, по инициативе министерств и в рамках проводимой работы по инвентаризации законодательства Республики. Последнее из перечисленных оснований вызывает особый интерес в силу отсутствия такового в Положении о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, статья 10 которого устанавливает предпосылки для внесения изменений в план законопроектной деятельности при необходимости оперативного законодательного регулирования социально-экономических отношений. Таким образом, основаниями для изменения плана законопроектной деятельности Правительства обозначены: необходимость исполнения нормативных правовых актов Президента Российской Федерации или

¹⁰¹ Регламент законопроектных работ Правительства Кыргызской Республики [Электрон. ресурс] // Министерство Юстиции Кыргызской Республики. Электрон. данные. [Бишкек] : Министерство юстиции Кыргызской Республики, 2011-. Режим доступа: http://minjust.gov.kg/?page_id=343 (дата обращения: 12.03.2014).

Правительства, поручений или указаний Президента Российской Федерации, поручений, содержащихся в протоколах заседаний Правительства, поручений Председателя Правительства и заместителей Председателя Правительства, решение Комиссии Правительства по законопроектной деятельности, однако основания, аналогичного инвентаризации законодательства, не содержит.

Необходимость использования такой процедуры, как инвентаризация законов получила признание на уровне высших должностных лиц Российской Федерации¹⁰². В частности отмечалось, что инвентаризация законодательства служит средством преодоления избыточного отраслевого нормативного регулирования. Данная процедура помогает формировать понятное, компактное, и как следствие, эффективное законодательство. Последствием проведения инвентаризации законодательства должна являться актуализация законов и принятие необходимых подзаконных актов для должной реализации намеченной государством политики. Правовые основания для осуществления проверок структурными подразделениями Правительства эффективности действующих законов и повышения качества нормативного регулирования Положением о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации установлены, ими могут выступать поручения Председателя Правительства и его заместителей, в которых, безусловно, могут содержаться перечни мер по своему характеру тождественные инвентаризации законодательства, однако институционального закрепления такая мера в России не имеет, что в определенной мере осложняет деятельность по формированию правительственного законопроекта и придает более сложный характер внесению коррективов в план законопроектных работ Правительства России.

Инвентаризация законодательства является универсальным юридическим инструментом, поэтому ее применение должно быть характерным, как для федеральных, так и для региональных органов

¹⁰² Путин В. В ЖКХ надо провести инвентаризацию законов [Электрон. ресурс] // Вести.ру: новости, видео. Электрон. данные. Режим доступа: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=1090311>(дата обращения: 6.10.2013).

исполнительной власти, следовательно, такую меру по совершенствованию законов должен содержать федеральный закон «О нормативных актах», где инвентаризация законодательства должна быть дефиницирована, как переучет законов с целью установления соответствия Конституции РФ и федеральным конституционным законам и проверки наличия либо отсутствия необходимого и оптимального нормативного отраслевого регулирования общественных отношений.

Относительно процедурного аспекта по реализации результатов инвентаризации законодательства, стоит отметить необходимость соответствующего закрепления инвентаризации в Положении о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации. Так, применение инвентаризации законов должно осуществляться по поручению уполномоченных должностных лиц соответствующим федеральным органом исполнительной власти, в том случае, если возникает необходимость создания законопроекта, он разрабатывается и направляется в Министерство юстиции, которое вместе с предложением по внесению изменений в план законопроектной деятельности вносит законопроект на рассмотрение Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности, где в конечном итоге принимается решение о внесении соответствующих изменений в план законопроектной деятельности. Законопроект, разработанный по результатам инвентаризации законодательства, должен сопровождаться специальной отметкой, с той целью, чтобы все участники законопроектной деятельности Правительства могли обратить внимание на характер важности разрабатываемого акта.

Помимо основных рекомендаций по совершенствованию системы планирования законопроектных работ Правительства Российской Федерации, стоит отдельно обозначить значение институтов правового мониторинга и правового прогнозирования, как стадий, по большей части закономерно предшествующих формированию плана работ по подготовке проекта закона.

Эффективность данной последовательности неоднократно обосновывалась специалистами в области права¹⁰³.

Так, по мнению Миронова А.Н. планы нормотворческой деятельности должны составляться на основании научно обоснованных результатов правового мониторинга общественных отношений и концепций проектов нормативных правовых актов, планирование, основанное на научном подходе, позволяет предотвратить принятие законов и подзаконных актов, не основанных на прогнозах развития государства и общества, не учитывающих все социальные факторы, мотивирующие их необходимость и способствующие их исполнению. Сугубо практический подход должностных лиц органа исполнительной власти к формированию плана законопроектной деятельности должен гармонично дополняться соответствующей научно обоснованной доктриной по прогнозированию развития законодательства. Комплекс сведений и информации полученный в результате проведения правового мониторинга является основой для создания концептуального юридического прогноза, а профессиональный опыт государственных служащих, задействованных в сфере реализации политики, проводимой Правительством представляет собой средство формализации полученных данных. Использование такой модели позволяет составлять наиболее качественный план законопроектной деятельности, основанный на передовых достижениях науки и практики. Важным фактором положительной модификации юридической стратегии законопроектных работ является определение критериев, которым должен соответствовать план такой деятельности. В данном случае можно с уверенностью утверждать, что правовое выражение средств достижения поставленных целей в форме планирования разработки и принятия законопроектов должно характеризоваться универсальными критериями, как для Правительства, так и для остальных органов государственной власти, которые также формируют

¹⁰³ Миронов А. Н. Юридическая стратегия в правотворческой деятельности // Российская юстиция. 2007. № 6. С. 46.

план подготовки законопроектов. Среди таких критериев следует выделить:

- своевременность – план законопроектной деятельности должен предлагать те законодательные инициативы, в реализации существует общественный запрос, либо который будет существовать на момент предполагаемого принятия законопроекта;

- практичность – предложенные инициативы должны быть максимально конкретизированы и иметь четкое соответствие динамике общественного развития, направленность на ликвидацию имеющихся юридических проблем, с которыми сталкивается государство в процессе реализации управленческой политики и граждане в процессе повседневной деятельности;

- исполнимость – у государства должны быть реальные механизмы и хозяйственные возможности осуществить те меры, которые предлагают разработчики правительственных законопроектов.

Планирование является неотъемлемой стадией ведения правовой политики государства. В особенности данный институт актуален в области государственного администрирования при разработке правового акта. Правительство Российской Федерации является основным исполнителем хозяйственной и социальной политики, в том числе отраженной в федеральных законах, поэтому задача разработки наиболее подходящих к той или иной проблемной ситуации приемов и средств достижения целей, во исполнение которых будет разрабатываться проект федерального закона, является повседневной задачей Правительства, поскольку оно обладает всей полнотой сведений относительно динамики общественного развития.

Данные выводы позволяют определить законопроектную работу Правительства, как одну из важнейших функций, оптимизировать которую призвана эффективная процедура планирования законопроектной деятельности, разрабатываемая и обновляемая с учетом взаимодополнения теоретического объема структурированной информации и результатов

практической деятельности, а также наглядного опыта зарубежных государств.

Глава 3. Основная стадия разработки Правительства Российской Федерации

3.1. Подготовка концепции законопроекта

Этапом, следующим за реализацией комплекса мер по организационно-информационному обеспечению законопроектного процесса Правительства РФ, следует определить формирование будущего законопроекта по содержательной части. Данную стадию, в первую очередь, следует охарактеризовать с точки зрения соотношения понятий идеи и концепции проекта закона. При определенной тождественности данных понятий, их сущностная характеристика в условиях законотворчества разнится, что является серьезное теоретическое и, как следствие, практическое значение¹⁰⁴. В этой связи, период законопроектного процесса, в рамках которого берет свое начало создание непосредственно содержательной конструкции будущего закона, целесообразно охарактеризовать с точки зрения соотношения понятий идеи и концепции в контексте правотворческой техники.

Согласно классическому философскому представлению, под термином «идея» понимается все, что является объектом человеческого разума¹⁰⁵. В современном общем смысле, данный термин характеризуется, как основная, главная мысль, замысел, определяющий содержание чего-либо¹⁰⁶. С юридической точки зрения, такая категория, как законодательная идея представляет собой, в наиболее широком понимании, абстрактный прообраз будущей нормативной модели поведения, включающий в себя его принципиальные черты. В свою очередь, структурированная идея законопроекта призвана играть основную роль и отражать наиболее важные, отправные аспекты законопроекта. Вполне обоснованной представляется

¹⁰⁴ Исаков В. Б. Стадии подготовки проектов законов // Законодательная техника : научно-практическое пособие. М. : Городец, 2000. Глава 4. С. 59–60.

¹⁰⁵ Локк Дж. Сочинения : в 3-х томах. М. : Мысль, 1985. Т. 1. Опыт о человеческом разумении. С. 10.

¹⁰⁶ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М. : ОНИКС 21 век, 2003. С. 234.

возможная критика в отношении такой категории, как идея, поскольку идея содержательной части разрабатываемого или только планируемого к разработке законопроекта может возникнуть у любого субъекта, как гражданина, государственного служащего, так и у руководящего состава органа исполнительной власти, которые, в сущности, могут и не быть задействованы в законотворческом процессе. Идея законопроекта является весьма общей и абстрактной категорией, которая по своему характеру предшествует концептуальному оформлению.

Таким образом, обстоятельное использование такой категории, как «идея», предполагается корректным в философском и общенаучном смысле, безусловно, сфера правовой науки также не отвергает использование данного термина, однако в контексте разработки правовых норм и последующего структурированного оформления таковых в виде проекта закона, представляется наиболее подходящим использование термина «концепция».

В юридической науке представлено множество вариантов относительно смыслового содержания такой категории, как концепция законопроекта. Так, Хабриева Т.Я. определяет концепцию законопроекта, как своего рода модель будущего законодательного акта, задающую цели и основные параметры его содержания¹⁰⁷. Абрамова А.И. характеризует концепцию, как средство системной организации нормативного материала, его оптимальной структурированности, которое имеет целью объединение всех предписаний проектируемого акта общим правовым замыслом¹⁰⁸. Ученые-правоведы, непосредственно задействованные в процессе разработки нормативных правовых актов выделяют особую важность этапа формирования концепции проекта закона, в частности Хамуков А.В. определяет создание концепции законопроекта, как ключевую стадию

¹⁰⁷ Хабриева Т. Я. Глобализация и законодательный процесс // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации : сборник статей. Н. Новгород, 2007. С. 30.

¹⁰⁸ Абрамова А. И. Законодательная идея и форма ее реализации // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 70.

законотворческого процесса, в ходе которой выстраивается общая структура законопроекта¹⁰⁹.

Существует также определение концепции законопроекта, содержащееся в Основных требованиях к концепции и разработке проектов федеральных законов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 г. № 576. Так, в правительственном акте обозначено, что концепция законопроекта - это документ, в котором должны быть определены основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся, место будущего закона в системе действующего законодательства с указанием отрасли законодательства, к которой он относится, общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с приложением анализа действующих в этой сфере законов и иных нормативных правовых актов¹¹⁰. Данное определение является инструктивным, поскольку содержит большой объем информации о подробном описании тех обстоятельств, которые необходимо учитывать разработчикам законопроектов в процессе непосредственного формирования текста будущего нормативного правового акта. Краткой дефиниции концепции проекта федерального закона текст Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов не содержит, что в определенной мере затрудняет возможность использования официальной терминологии. На проблематику отсутствия лаконичности и простоты изложения правовых дефиниций в текстах нормативных актов обращали свое внимание зарубежные правоведы. В 2001 году латиноамериканскими учеными были разработаны правила составления нормативных текстов, где значительное внимание отведено формулированию

¹⁰⁹Хамуков А. В. Разработка концепции законопроекта как ключевая стадия законотворческого процесса // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 48.

¹¹⁰Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов : 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.

правовых дефиниций. Согласно предложенным рекомендациям, правовые определения должны быть просты по восприятию и лаконичны по построению, они должны использоваться не только с той целью, чтобы вносить определенную точность, но также, чтобы максимально упростить дальнейшее применение нормы права и сократить сам текст нормативного акта¹¹¹.

Все приведенные аспекты объединяет то, что этап законотворческой работы, на котором происходит создание концепции, является стадией правового воплощения законодательного замысла, который облекается в структурированную форму для последующего создания полноценного документа, который может поступать на рассмотрение должностных лиц и экспертов. Следовательно, наиболее лаконично определить концепцию в правотворческом смысле можно, как модельный документ, отражающий черты, свойства и основное содержание подлежащего разработке проекта закона.

Стоит отметить, что в большинстве зарубежных стран, процесс создания концепции законопроекта нормативно не урегулирован, не смотря на то, что такой термин, как идея законопроекта широко употребляется. Так в Соединенных Штатах Америки, в государстве которое, как и Россия является федеративной республикой, и в котором многие элементы системы государственного управления являются схожими с российской системой, нормативное определение концепции законопроекта на федеральном уровне отсутствует. В справочниках по законотворческому процессу некоторых штатов США содержится указание на концепции, которые практически всегда соответствует идее законопроекта. В частности, в штате Калифорния создание концепции законопроекта признается отправным началом всего законодательства, при этом термины идея и концепция полностью отождествляются, органы исполнительной власти имеют право формировать

¹¹¹ Mazzini A. La tecnica legislativa en la elaboracion de proyectos // Revista de Derecho Parlamentario. 2001. № 9. P. 18.

концепцию законопроекта¹¹². Аналогичный порядок установлен в штате Мериленд, где по своему смысловому содержанию категории идеи и концепции законопроекта также совпадают¹¹³. Несмотря на то, что правовая система в американском штате Луизиана является практически одинаковой с российской правовой системой, правовое значение концепции невелико, данный термин используется только в контексте законопроектной деятельности законодательной власти штата и только в вопросе внесения поправок в действующие законы штата, где требуется, чтобы вносимая поправка соответствовала концепции изменяемого закона¹¹⁴.

Следует сделать вывод о том, что практика исполнительной власти Российской Федерации в части создания единого и системного подхода к формированию концепции будущего правительственного законопроекта является передовой. Однако стоит констатировать некоторую необходимость усовершенствования имеющейся системы разработки концепции. Внедрение в пункт 3 Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов предложенного краткого и содержательного определения концепции законопроекта приведет данный акт в соответствие со всеми научными рекомендациями. Подобные определения содержатся в текстах многих федеральных законов Российской Федерации с целью сделать более понятной и доступной необходимую специальную терминологию. Таким образом, в вопросе подзаконного закрепления системы создания концепции законопроекта также представляется целесообразным предоставить информацию о том, что формально-юридически следует понимать под данным термином.

¹¹² Overview of Legislative Process [Electronic resource] // Official California Legislative Information. Electronic data. Mode of access: <http://www.leginfo.ca.gov/bil2lawx.html> (дата обращения: 14.03.2014).

¹¹³ The Legislative Process [Electronic resource] // Maryland General Assembly Department of Legislative Services. Electronic data. Mode of access: http://dls.state.md.us/data/libandinfser/libandinfser_docandpub/Legislative-Process.pdf (дата обращения: 22.04.2014).

¹¹⁴ Legislative Branch [Electronic resource] // Louisiana.gov. Electronic data. Mode of access: http://louisiana.gov/Government/Legislative_Branch/#local_and_special_laws (дата обращения: 23.04.2014).

Согласно научной концепции о разработке концепции законопроекта, а также согласно Основным требованиям к концепции и разработке проектов федеральных законов, данную стадию можно разделить на два этапа:

1. разработка и согласование самой концепции проекта федерального закона
2. составление технического задания на разработку проекта федерального закона

Каждая из двух частей обладает своими особенностями, которые следует учитывать как заказчику, так и разработчику проекта закона.

Создание самой концепции является специфической процедурой, которая предполагает высокий уровень ответственности тщательной проработанности всех своих составляющих. Идея, которая изначально облекается в форму концепции может быть действительно необходима государству и быть направлена на устранение существенного правового дефекта, однако в том случае, если сама концепция будет составлена с недостатками, то законопроект может быть и не принят вовсе. Данный аспект стоит учитывать в особенности при разработке концепции в системе органов исполнительной власти. Правительство, как субъект законодательной инициативы вносит законопроект на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, согласно Регламенту которой, в первом чтении обсуждается именно концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации, его актуальности и практической значимости¹¹⁵. Следовательно, законопроект может быть отклонен вследствие неубедительного содержания концепции, вследствие чего результаты всей проделанной сложной работы по созданию законопроекта в окончательном виде вместе с перечнем сопроводительной документации могут стать невостребованными.

¹¹⁵ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-ПГД (ред. от 02.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801 ; 2014. № 27. Ст. 3719.

Представители науки в контексте совершенствования законодательной техники неоднократно предлагали различные подходы к определению тех положений содержательной части концепций, наличие которых позволит судить о положительных перспективах рассмотрения органа законодательной власти. Нельзя не согласиться в данном вопросе с позицией Воеводина Л.Д., по мнению которого концепция должна представлять собой последовательно развиваемую, взаимосвязанную цепь рассуждений, которые подкреплены теоретическими аргументами и доказательствами, взятыми из реальной жизни, и конечная цель которых - объяснить природу обсуждаемого феномена и предложить отвечающие общественным потребностям оптимальные их решения¹¹⁶. Данный подход позволяет судить о том, что достаточно важным элементом концепции проекта закона является теоретическая обоснованность предлагаемых мер. С сожалением стоит констатировать, тот факт, что Основные требования к концепции и разработке проектов федеральных законов не содержат указания на необходимость теоретического обоснования реализации предложенных законодательных нововведений. Таким образом, при разработке концепции может быть допущен сугубо формальный подход, который в данном случае является недопустимым. Без нормативного указания на необходимость теоретического обоснования содержательной части концепции, составитель документа может ограничиться минимальным соответствием требованиям, установленным Правительством, при этом, не допуская отступления от установленного норматива, однако это может вызвать затруднения в ходе дальнейшего продвижения законопроектного материала и усложнить процесс согласования законопроекта между заказчиком и разработчиком. В вопросе государственного введения новых социальных норм, которыми по своей сути являются законодательные решения, целесообразно обращаться к достижениям научной мысли. Именно на основе научного подхода

¹¹⁶ Воеводин Л. Д. Юридическая техника в конституционном праве // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 1997. № 3. С. 18.

происходит исследование и систематизация новых и полученных ранее данных и сведений о состоянии и потребностях общества и государства, выводы делаются относительно эмпирических данных. В том случае, если перед создателями законопроекта будет ставиться задача теоретического обоснования и взаимосвязи составных элементов концепции, то необходимость привлечения результатов научного познания становится очевидной. С данной целью составители концепции могут обращаться в научные учреждения для того, чтобы получить необходимую информацию относительно состояния той области общественных отношений, на которую направлено предполагаемое регулирование нормами разрабатываемого законопроекта.

Использование научных данных позволяет создать прочную информационную основу законопроекта, что сводит к минимуму возможность появления аргументов против предлагаемого законодательного решения. Согласно позиции некоторых ученых, в правотворческом процессе используется информация, содержащаяся именно в концепции нормативно-правового акта¹¹⁷. Исходя из данного принципа, концепция законопроекта должна получить максимально возможное информационное наполнение, но при этом остаться лаконичным документом, содержащим принципиальные характеристики будущего закона. В концепции, согласно правилам, установленным Правительством Российской Федерации, должны содержаться в обязательном порядке, последствия реализации будущего закона. Последствия принимаемого акта, возможно, являются наиболее важной информацией относительно разрабатываемой законодательной инициативы, неясность результатов введения предлагаемых мер может существенно увеличить фактор возникновения отрицательных социальных и экономических явлений. Правовая политика законодателя должна характеризоваться дальновидностью и учетом всех возможных побочных

¹¹⁷ Концепция стабильности закона / под ред. В. П. Казимирчука. М. : Проспект, 2000. С. 148.

эффектов ее реализации. Обязательность внедрения в структуру концепции описания тех средств, посредством которых будет оцениваться эффективность норм разработанного проекта федерального закона, их регулирующего воздействия и всех наиболее возможных последствий вступления закона в силу, позволит создать систему разработки концепции, при которой будет охватываться круг вопросов, ответы на которые будут способствовать успешному рассмотрению законопроекта Правительством Российской Федерации, а впоследствии и Федеральным Собранием Российской Федерации. Данный подход доказал свою пригодность на практике зарубежных государств. В Доминиканской Республике, в стране с достаточно развитым законодательством, действуют технико-юридические требования к разработке нормативно-правовых актов – Техника Законодательства Доминиканской Республики, согласно пункту 10.5. которой субъект законодательной инициативы, при разработке законопроекта должен обозначить методику оценки эффективности, соответствующих финансовых затрат и возможных негативных последствий принимаемых норм¹¹⁸. Создание аналогичных условий в российской правовой системе успешно отразится на качестве составляемых концепций законопроектов в системе органов исполнительной власти.

Согласно Основным требованиям к концепции и разработке проектов федеральных законов, одним из этапов создания правительственного законопроекта является составление технического задания на его разработку. Техническое задание представляет собой документ, содержательная часть которого строго регламентирована, проект технического задания в обязательном порядке должен содержать следующие сведения:

- основание разработки законопроекта, его форма, вид и рабочее наименование;
- заказчик и разработчики законопроекта;

¹¹⁸ Chang R. R. La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana. San Jose : Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001. P. 144.

- перечень документов, подлежащих разработке;
- примерная структура законопроекта;
- виды, этапы и сроки работы;
- порядок финансирования и смета расходов (при заключении заказчиком договора на разработку законопроекта);
- порядок приемки работы.

Все приведенные разделы излагаются в предписанной правительственными правилами последовательности. Составитель проекта технического задания не вправе в полной мере самостоятельно обозначить круг вопросов, освещаемый в разделе, поскольку содержание каждого раздела также определено Основным требованиям к концепции и разработке проектов федеральных законов. В сравнении с концепцией законопроекта, техническое задание является документом более формализованным. Если текст концепции определяет только основные, принципиальные черты будущего проекта федерального закона, при этом составитель концепции имеет значительную свободу в процессе формирования данного документа, что позволяет судить о том, что работа над концепцией является во многом творческой вследствие минимальной формализации, то система составления технического задания, наоборот, характеризуется минимальной диспозитивностью, нормативной упорядоченностью и наличием строгих правил по отношению к содержательной части. Проект технического задания является своеобразным паспортом разрабатываемого законопроекта, который позволяет сформировать более конкретное представление о структуре предполагаемого закона, а также позволяет проследить процесс его разработки, круг ответственных субъектов, этапы и сроки работ по формированию законопроекта. При этом проект концепции законопроекта и проект технического задания на его разработку должны находиться в строгом соответствии: структура, форма и вид должны конкретизировано отражать смысл концепции.

Принцип поэтапности работ по созданию законопроектов, обозначенный в пункте 4 Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов, диктует необходимость в том, чтобы каждому этапу соответствовал вид работ и срок их выполнения, следовательно, создание технического задания подразумевает длительную, просчитанную и выверенную работу в процессе оформления самого законопроекта, как итогового документа. Разумно предположить, что в техническом задании в обязательном порядке должны присутствовать данные не только относительно этапов составления текста законопроекта, с последующим его приведением в соответствие юридико-техническими требованиями, но также и описание стадий согласования концепции с заинтересованными субъектами, предоставление законопроекта для проведения правовой экспертизы, рассмотрение проекта закона на заседании Правительства и даже внесение проекта федерального закона в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Одним из наиболее специфических и требующих особого внимания разделов технического задания является порядок финансирования и смета расходов. Данный этап становится актуальным, когда органом исполнительной власти заключается гражданско-правовой договор на разработку законопроекта. Рассматриваемая процедура характеризуется как особенность законотворческого процесса, поскольку заказ на разработку нормативного акта предполагает осуществление акта сдачи-приемки надлежаще выполненных работ и последующее несение некоторых расходов, связанных с исполнением договора, поскольку финансирование разработки законопроекта осуществляется за счет средств федерального бюджета, предусмотренных ведомству, которое выступает заказчиком. Составление договора обладает, в правовом смысле, межотраслевым характером, ввиду того, что требует участия профессионалов, специализирующихся не только на практических аспектах юридического регулирования ведомственных

вопросов, но также сотрудников, обладающих значительными познаниями в области договорного права. В этом вопросе есть смысл утверждать о необходимости внимательной и последовательной работы юридической службы субъекта, который выступает заказчиком разработки законопроекта, поскольку проблематика минимизации гражданско-правовых рисков, связанных с ненадлежащим исполнением договора в данном случае затрагивает государственные интересы.

Как правило, субъекты, задействованные в процессе создания законопроекта именуется, как «заказчик» и «разработчик», однако на практике встречаются случаи, когда вместо категории «разработчик» встречалось использование других наименований. Например, в процессе разработки законопроектов, связанных с передачей государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» функций конкурсного управляющего и ликвидатора страховых организаций, в договоре на разработку законопроекта использовался термин «исполнитель»¹¹⁹. С позиций гражданского законодательства приведенное суждение нельзя назвать принципиально критичным, однако с целью достижения унификации норм в сфере законопроектных работ следует придерживаться правил установленных пунктом 6 Основных требованиях к концепции и разработке проектов федеральных законов, который устанавливает наименование потенциальных контрагентов по договору, как «заказчик» и «разработчик».

Особая специфика отношений регулируемых нормами договора, в рамках которого разрабатывается правительственный законопроект требует соблюдения условий соответствия смысла инициативы заинтересованного ведомства и результатов деятельности разработчика. Безусловно, неисполнение или ненадлежащее исполнение разработчиком своих обязанностей влечет возникновение формальных негативных санкций,

¹¹⁹ АСВ выбирает разработчика законопроекта о наделении его функциями конкурсного управляющего СК [Электронный ресурс] // Страхование сегодня. Электрон. дан. Москва : МИГ «Страхование сегодня», 2003-2014. Режим доступа: <http://www.insur-info.ru/news/2805/> (дата обращения: 14.12.2013).

однако когда проект закона направлен на устранение недостатков правового регулирования, к примеру, в сфере здравоохранения или безопасности населения и требуется оперативное осуществление законодательных мер, тот или иной недостаток в деятельности разработчика, выявленный лишь на стадии приема работ заказчиком, может вызвать серьезные социальные проблемы. Дело в том, что ведение переговоров и согласование существенных положений законопроекта во многих случаях занимает большое количество времени. Судебное разбирательство в случае некачественной разработки может привести создание закона в окончательную стагнацию. Заказчик, при оформлении договорных отношений должен учитывать возможность возникновения недостатков в системе формирования законопроекта вследствие недобросовестности либо некомпетентности разработчика и гипотетически избежать вероятность отрицательных тенденций в процессе разработки. Посредством включения права заказчика в период проведения мероприятий по разработке законопроекта проверять ход и контролировать качество указанных в договоре и техническом задании работ появляется возможность оперативно реагировать на возникшие недостатки в разработке с целью их своевременного исправления, что, в определенной степени, делает процедуру разработки непротиворечивой, прозрачной и потенциально более качественной.

Разработка и представление концепции проекта федерального закона и технического задания на его разработку не являются обязательными условиями включения законопроекта в проект плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации. На основе изученного опыта зарубежных стран, можно сделать вывод о том, что необязательность представления данных документов обладает определенным смыслом. Практика законопроектных работ многих, в том числе и передовых иностранных государств демонстрирует стремление руководства

государственных властных структур избегать излишней загруженности законопроектного процесса. Российская правовая доктрина в начале нынешнего века демонстрировала озабоченность тем, что концепцию необходимо разрабатывать в начале работы только над значительными по объему и степени важности законопроектами, при этом речь не велась о всех законопроектах¹²⁰. Теоретические аспекты развития системы формирования правительственных законопроектов стали тенденциями практики со времени вступления в силу Постановления Правительства РФ от 30.04.2009 № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации». В настоящее время концепция и техническое задание являются отправной точкой разработки законопроекта лишь в том случае, если будет принято соответствующее решение Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности. Подобное решение принимается в том случае, если предполагается существенная правовая работа, требующая особого подхода к воплощению законодательной идеи. Помимо прочего проект концепции и техническое задание проходят обязательную антикоррупционную экспертизу в Министерстве юстиции Российской Федерации, а экспертиза, в свою очередь, проводится только после согласования документов с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Таким образом, стадия создания концепции и технического задания на разработку законопроекта является комплексным, сложным этапом, который должен быть актуален для воплощения в форму закона соответственно сложных, но актуальных для общества идей. Система разработки данных документов находится в развитии, вектор данного развития можно назвать положительным, однако при совершенствовании такого важного процесса, как законодательный, значимой частью которого является в особенных случаях создание концепции и технического задания, необходимо постоянно

¹²⁰ Законодательная техника : научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. М. : Городец, 2000. С. 263.

оценивать и учитывать достижения научной мысли, что, без всякого сомнения, будет способствовать оптимизации правительственного законотворчества.

3.2. Оформление текст законопроекта

Оформление текста проекта федерального закона является необходимым итоговым средством систематизации всех обработанных данных относительно предмета регулирования. В тексте излагается сущностное наполнение законопроекта в обеспечивающем внутреннее единство в строго систематизированном виде и на основе определенных правил юридической техники.

Юридическая техника, как совокупность приемов, методов и правил при создании содержательной части правового акта, а именно – при формировании его текста не является правовым вопросом, актуальным исключительно для современного периода развития правовой системы. Проблематика техники текстового оформления нормативных актов исполнена большим количеством фундаментальных теоретических аспектов. Рассматриваемая область правовых знаний находится в постоянной динамике, механизм разработки законодательного текста на протяжении всей истории требует решения актуальных правовых задач, поскольку развитие общественных отношений нуждается в соответствующей современным тенденциям регуляции, одним из наиболее важных элементов является качественно составленный текст принимаемого закона.

Еще в 19 веке классики отечественной правовой мысли обращали внимание на юридико-технический аспект при проектировании юридической конструкции закона, что было необходимо для более последовательной регламентации социальных процессов того времени. Так, Коркунов Н.М. выступал сторонником внедрения в практику полной, пространной формы

издания законов, состоящего из трех частей: текст закона; мнение Государственного совета, определяющее порядок перехода от старого к новому законодательному регулированию; повеление Государя об обнародовании и о введении закона в действие, в свою очередь Градовский А.Д. обращал пристальное внимание на необходимость оптимизации законов Российской Империи посредством разработки кодифицированных нормативных правовых актов¹²¹. Данный пример наглядно иллюстрирует то, как конкретные предложения ученых по использованию приемов юридической техники определяли вектор развития и оптимизации законодательства в дореволюционный период.

В целом, стоит отметить, что до того, как методологический инструментарий написания нормативного текста стало возможным охарактеризовать, как полноценный правовой институт в правовых системах практически всех стран мира, юридическая техника прошла долгий и сложный путь своего становления, начиная от периода господства обычного права до эпохи развитого римского права и вплоть до образования самостоятельных правовых семей, каждую из которых стало возможным охарактеризовать, помимо прочего, с точки зрения действия правил юридической техники.

С позиций компаративистики сравнительное изучение юридической техники стоит начинать с характеристики различий двух западных правовых семей, поскольку российская правовая система принадлежит к одной из таковых. Существенный интерес вызывают особенности функционирования юридической техники в правовой системе, принадлежащей англо-саксонской правовой семье. В частности в Великобритании средством формирования права выступает судебное судопроизводство, в данной стране развитие юридической техники предполагало определяющее значение методов рассмотрения дела и способов доказывания; в странах, в которых основным

¹²¹ Сенякин И. Н., Михеева И. В. Фундаментальное исследование вопросов юридической техники // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 122.

источником права является нормативно-правовой акт юридическая техника теснейшим образом связана с процедурой и логикой оформления текстов нормативных актов, кодификации, систематизации и иных способов обработки правового материала, свойственных системе позитивного права¹²².

Принадлежность правовой системы Российской Федерации к романо-германской правовой семье диктует необходимость рассмотрения вопросов юридической техники с точки зрения правил составления нормативного правового акта в форме федерального закона, являющегося основным источником регулирования общественных отношений в стране. Также немаловажным представляется вопрос о деятельности субъектов, уполномоченных выступать инициаторами принятия закона и особенностей разработки его текста и внутренней юридической конструкции, как одной из основных стадий законотворческого процесса.

Как уже неоднократно отмечалось, политика Правительства Российской Федерации в вопросе реализации своего права законодательной инициативы ориентирована на последовательную разработку большого количества законопроектов с последующим внесением проектов на рассмотрение органа законодательной власти, представители которого признают, что сотрудничество с Правительством происходит на постоянной и доверительной основе¹²³. Правительство представляет собой орган исполнительной власти, которому законодательные функции не являются имманентно присущими, однако повседневное решение административно-хозяйственных задач и возможности исключительно подзаконного регулирования в оперативном режиме придают своеобразный, уникальный характер комплексу мероприятий по формированию законопроектов, который предшествует стадии непосредственной реализации права законодательной инициативы. Данное обстоятельство требует обратить

¹²² Давыдова М. Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии. Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2009. С. 16.

¹²³ Бурбулис Г. Э. Совет Федерации, как субъект формирования государственно-правовой стратегии // Проблемы местного самоуправления. 2007. № 2. С. 53.

пристальное внимание, в числе прочего, на особенности создания законодательных текстов, разрабатываемых для правительственных законопроектов с позиций юридико-технического оформления.

В последнее время был накоплен значительный опыт в области юридической техники составления текста законопроекта, в особенности это касается органов федеральной власти. Правительство и Федеральное Собрание Российской Федерации ведут постоянную работу по выявлению дефектов правового регулирования и воздействию на общественные отношения посредством внедрения передовых достижений правовой науки. Несмотря на большой объем проделанной позитивной законодательной работы и выработанных правовых точек взаимодействия между управомоченными субъектами по формированию законодательного материала, правовая система России, к большому сожалению, далека от совершенства. Законодатель по-прежнему увлекается конструированием несовершенных дефиниций, излишним дублированием юридических положений, что вызвано тем, что при разработке законодательных актов не учитываются многие положения, связанные с использованием технико-юридических средств, приемов и правил юридической техники¹²⁴. Это свидетельствует о том, что имеющийся инструментарий совершенствования законопроектного процесса используется не в полной мере, также оправданным представляется суждение о том, что правовая система требует разработки и последующего использования более совершенных и передовых механизмов оптимизации юридического проектирования, в особенности, когда речь идет о юридической технике разработки законодательного текста. В этом смысле есть необходимость рассматривать юридическую технику текста законопроекта как с позиций доктринального аспекта, так и с позиции практического применения.

¹²⁴ Власенко Н. А. Кризис права: проблемы и подходы к решению // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 47.

Исходя из смысла проведения теоретического анализа весь перечень действий, направленных на составление текста законопроекта представляется необходимым подразделить в обобщенном виде на две объемных системных группы:

- 1). Юридическая конструкция
- 2). Юридический текст

Первая группа действий представляется, как систематизированное построение нормативного материала, определяющая общую структуру будущего закона на основе принципа внутреннего единства норм, определяющих объем прав, обязанностей и границ ответственности субъектов регулируемых отношений.

Второй же аспект приведенной классификации характерен созданием конкретных нормативных предписаний, которые во взаимосвязи с другими нормами разрабатываемого закона образуют правила поведения, регулирующий потенциал сформулированных норм будущего закона являет собой перспективный источник права, а следовательно воздействует на уровень будущего правового эффекта, возникающего после вступления в силу разработанного закона.

Перед тем, как приступить к составлению юридической конструкции законопроекта, разработчику необходимо определить ряд отправных точек – принципиальных начал разработки внутреннего содержания законопроекта. В первую очередь следует выделить область общественных отношений подпадающих под действие правового регулирования. Посредством создания нового федерального закона происходит либо возникновение правоотношений, как таковых, либо изменение правоотношений путем трансформации границ воздействия правовых норм на социальные процессы вследствие увеличения или уменьшения объема регулирования, также в случае разработки федерального закона «О признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» может быть

произведено полное дерегулирование общественных отношений. Если суть мероприятий по уменьшению и увеличению объема регулирования, а также по введению нового правового регулирования посредством создания норм закона вполне ясна, то комплекс действий по дерегулированию стоит рассмотреть подробнее. Дереегулирование обеспечивает обществу и гражданам большую свободу при сохранении известных мер ответственности¹²⁵. Европейский союз со времени своего образования проводит последовательную подобную политику, Соединенные Штаты Америки также встали на путь дерегулирования. В том случае, если Правительство России не станет исключением, разработчик законодательного текста будет вынужден учитывать особенности содержательного оформления законопроектов, направленных на ликвидацию нормативного регулирования. Верное определение сферы правового регулирования – сложная практическая задача, решение которой позволяет избежать многих существенных ошибок еще до начала формирования структуры законопроекта.

Следующим значимым элементом, предшествующим созданию содержательной части законопроекта является определение пределов правового регулирования. Законодательная регламентация имеет ограниченный объем охвата и не может включать в себя те социальные явления, которые объективно не допускают формально-юридического упорядочения - правом не может быть регламентировано, мыслительная деятельность человека, его личная жизнь, как и непосредственный труд человека по созданию материальных или духовных благ, если при реализации своих интересов, знаний, навыков, умений, способностей он не вторгается в сферу другого человека, общества, государства¹²⁶. При нарушении пределов правового регулирования исполнение закона становится

¹²⁵ Лафитский В. И. Механизмы преодоления административных барьеров (сравнительно-правовое исследование // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. М. : Статут, 2011. С. 120.

¹²⁶ Скаун О. Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков : Консум, 2000. С. 533.

весьма затруднительным, а подчас даже невозможным, нарушается правовая стабильность. Следовательно, положение каждой статьи будущего нормативно-правового акта должно быть составлено профессионально и выверено согласно требованиям юридической техники, оно не должно допускать некорректного по своим пределам правового регулирования. До того, как перейти к содержательному наполнению законопроекта, разработчику необходимо подробно изучить конституционные нормы, регламентирующие глубину законодательного вмешательства в жизнедеятельность общества и человека. В противном случае, как показывает практика, положения разработанного и принятого закона могут стать объектом рассмотрения Конституционного суда Российской Федерации¹²⁷.

Для более последовательной разработки правительственного законопроекта необходимо определить цели правового акта. Это подразумевает осведомленность разработчика о совокупности тех мероприятий, которые предполагаются к осуществлению посредством реализации правовых предписаний. В более узком, правовом представлении, определение целей юридических предписаний поможет правильно определить место создаваемых норм в системе законодательства государства. Стоит отметить, что процесс определения целей тесно взаимосвязан с итоговыми результатами стадии составления концепции законопроекта и формирования технического задания на его разработку. Цели могут быть обозначены в пояснительной записке к законопроекту, в тексте самого законопроекта и, как было отмечено, при необходимости в концепции законопроекта. Исследование многих документов из числа вышеперечисленных демонстрирует наличие немалого количества случаев некорректного определения целей. В качестве примера можно привести текст

¹²⁷ По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан : Постановление Конституционного Суда РФ от 29 января 2004 г. № 2-П // Собрание законодательства РФ. 2004. № 6. Ст. 450.

Федерального закона от 16 июля 1998 г. №101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»¹²⁸. В статье 2 данного акта указано, что целью закона является «установление правовых основ государственного регулирования обеспечения воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения...», на самом деле, воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения не понадобилось бы, если бы эти земли в процессе их использования не истощались, поэтому причиной принятия данного закона следовало назвать такую общественную проблему, как истощение сельскохозяйственных земель, а его целью - разрешение этой проблемы¹²⁹. В тексте закона может быть отражена как одна, так и несколько целей. В качестве корректного примера оформления федерального закона с несколькими целями представляется целесообразным рассмотреть Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. №311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», в статье 1 которого приведен перечень целей в количестве пяти, среди которых присутствует обеспечение экономической безопасности Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами; совершенствование государственного управления в сфере таможенного дела; создание условий для развития внешнеэкономической деятельности и внешнеторговой деятельности, инфраструктуры в сфере таможенного дела и другие. Примечательно, что в данном законе цели и предмет правового регулирования объединены в одну статью, что производит некоторую сложность в восприятии текста, но тем не менее юридическая техника данного акта в контексте целей не вызывает замечаний, поскольку положения приведенной статьи четко и недвусмысленно демонстрируют правовой эффект от введения в действие

¹²⁸ О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения : Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ (ред. от 28.12. 2013 № 396-ФЗ) // Собрание законодательства РФ.1998. № 29. Ст. 3399 ; 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6961.

¹²⁹ Царев А. Ю. О цели закона // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2007. № 4. С. 15.

законодательных предписаний¹³⁰. Наглядным примером разработки закона с одной целью является Федеральный закон от 7 августа 2001 г. №115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»¹³¹. В тексте приведенного акта статья 2 устанавливает предмет правового регулирования, а статья 1 отдельно устанавливает хоть и составную, но единственную цель настоящего закона, а именно - защита прав и законных интересов граждан, общества и государства путем создания правового механизма противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Общей характеристикой изученных текстов всех приведенных законов является то, что цели закона обозначаются в начальной части текста, что позволит сделать вывод о высокой значимости определения целей. Однако правильная юридическая композиция целей требует серьезной проработки. Необходимо, чтобы цели федерального закона были выделены в отдельную статью, желательно, чтобы эта статья проходила в тексте под первым номером и отражала в нескольких предложениях или даже в одном предложении всю суть закона, кратко, но обстоятельно детализировала его название и не была по своему содержанию пространной и не содержала сложных для восприятия трактовок. Такой результат будет достигнут только в том случае, если разработчик правительственного законопроекта будет иметь вполне точное представление о сущностных характеристиках будущего законопроекта, например, на основе изучения его концептуальных особенностей, еще до непосредственного начала работ по составлению текста.

Обращаясь к вопросу формирования самой структуры законопроекта и его текста, стоит учесть то обстоятельство, что данная область

¹³⁰ О таможенном регулировании в Российской Федерации : Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ (ред. от 4.06.2014 № 143-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 48. Ст. 6252 ; 2014. № 23. Ст. 2928.

¹³¹ О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : Федеральный закон от 7 августа 2001 г. №115-ФЗ (ред. от 21.07.2014 № 213-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3418 ; 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4214.

правотворческой техники является одной из наиболее проработанных сфер научной аналитики. Создание большого количества доктринальных работ, которые выступили инструментом появления немалого числа практических рекомендаций по юридической технике написания закона, начиная с советской эпохи, заканчивая современным периодом развития научно-правовой мысли во многом обусловили необходимость систематизации информации подобного толка и издания единообразных правил нормотворческой техники. Такая тенденция актуальна не только для Российской Федерации. Опыт многочисленных зарубежных стран демонстрирует практику прямого участия государства в вопросах упорядочивания нормотворческих рекомендаций и издания таковых не от имени экспертных и научных учреждений, а от лица органов государственной власти с целью последующего применения субъектами права законодательной инициативы. Так, в Швейцарии в 1976 году Министерством юстиции был издан документ под названием «Директивы по законодательной технике», Министерство юстиции Австрии в 1987 году разработало «Нижнеавстрийские законодательные директивы», а с 1990 года Венским ведомством Федерального канцлера на периодической основе издаются так называемые «Законодательные директивы»¹³². Европейским Союзом также были разработаны правила текстуального оформления законодательных актов стран, обладающих членством в данной организации, с целью унификации национального законодательства государств и придания наиболее возможного единообразного вида нормам права на территории Европейского Союза. Данные рекомендации разрабатывались совместно с Советом Европы, это означает, что теоретически, предложенные положения могут быть применены не только в структуре Евросоюза. Разработанный документ был принят под названием «Общие рекомендации Европейского парламента, Совета Европы и Европейской комиссии для лиц,

¹³² Кордик Д. Н. Реализация права законодательной инициативы правительствами федеративных государств (российский и зарубежный опыт) // Журнал российского права. 2007. №1. С. 131.

осуществляющих формирование правовых текстов в органах сообщества»¹³³. Однако при всем многообразии актов юридико-технических рекомендаций стран Европейского Союза, особое внимание следует обратить на документ, разработанный в Федеративной Республике Германия, и принятый под названием «Справочник по нормотворческой технике» и изданный, как рекомендации Федерального министерства юстиции Германии по единообразному оформлению законов и нормативных постановлений, согласно § 42 абзаца 4 Общего регламента федеральных министерств¹³⁴. Способы государственного управления Германии и России, за некоторым исключением, во многом являются схожими, система инициирования и рассмотрения принимаемых законов, федеративное устройство, модель работы законодательных и исполнительных органов государственной власти в обеих странах действуют если не аналогичными, то практически по тождественным по своему характеру процедурам.

В России относительно до недавнего времени, как не раз отмечалось, требования юридической техники получали нормативное закрепление в регламентах Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства, правовых актах федеральных органов исполнительной власти¹³⁵. Регламенты органов государственной власти призваны решать абсолютно иные задачи, регламент по своему функциональному предназначению, как документ упорядочивающий вопросы организации и определяющий порядок деятельности государственного органа, не должен содержать требования текстуального оформления того или иного акта. Такая ситуация диктовала объективную необходимость в принятии рекомендаций по вопросам юридической техники. При этом, рекомендации должны были быть

¹³³ Gemeinsamer Leitfaden des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission für Personen, die in den Gemeinschaftsorganen an der Abfassung von Rechtstexten mitwirken. Luxemburg : Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2003. P. 2.

¹³⁴ Опубликование Справочника по нормотворческой технике. 22 сентября 2008 года : рекомендации Федерального министерства юстиции Германии по единообразному оформлению законов и нормативных постановлений : пер. с нем. 3-е перераб. изд. Берлин : Федеральное министерство юстиции, 2008. 274 с.

¹³⁵ Тихомиров Ю. А. О правилах законодательной техники // Журнал российского права. 1999. № 11. С. 115.

применимыми наибольшим количеством ведомств при разработке норм правовых актов. Так, в условиях острой необходимости в 2003 году были разработаны ныне действующие Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов, которые прошли подготовку группами должностных лиц органов государственной власти наиболее тесно сопряженными с законопроектной работой: Главным Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации, Правовым управлением Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правовым управлением Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и, что особенно важно для восприятия законопроектной деятельности высшего исполнительного органа государственной власти, Правовым управлением Аппарата Правительства Российской Федерации и Министерством юстиции Российской Федерации. Примечательно, что Методические рекомендации составлялись с учетом практики работы в законопроектной области зарубежных государств, однако основой для систематизации юридико-технических правил послужил российский опыт¹³⁶.

Таким образом, следует констатировать, что отечественным аналогом созданного в ФРГ Справочника по нормотворческой технике являются Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов. Проведение сравнительного анализа положений данных двух актов позволит извлечь положительный результат для выработки предложений по оптимизации составления законодательного текста в России.

Как правило, ознакомление с федеральным законом начинается с названия. Название является неотъемлемой частью как законопроекта, так и в последующем принятого закона. Вопрос техники формулирования наиболее корректного названия урегулирован как российским, так и немецкими рекомендациями, однако необходимо обратить внимание на

¹³⁶ Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов / Государственная Дума Федерального Собрания РФ. М. : Издание Государственной Думы, 2004. 44 с.

принципиальную разницу в подходах двух стран к методике создания названия. В первую очередь следует обратиться к терминологии. Согласно пункту 1 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, название законопроекта, с точки зрения правильности терминологического использования, стоит обозначать, как «Наименование законопроекта», на это в документе обращается внимание в первую очередь, что свидетельствует о том, что разработчик законопроекта, прежде всего, должен озаботиться формулировкой названия, затем приступить к структурированию остальной части проекта федерального закона. Справочник по нормотворческой технике ФРГ название закона определяет как «Заголовок закона». Российские рекомендации не дают четкой дефиниции того, что необходимо понимать под этим термином, в то время как в Германии термин «заголовок закона» определен, как «обязательный элемент официального текста закона». Немецкие рекомендации, в целом, более обстоятельно, детально и подробно описывают процесс создания названия закона, отводя при этом особое внимание структуре заголовка. Так структура заголовка определяется тремя последовательными составляющими:

- наименование
- краткое наименование
- аббревиатура

Российские рекомендательные нормы, в отличие от рассматриваемого зарубежного аналога, устанавливают критерии качества наименования закона, среди которых отмечены точность, четкость, максимальная информационная насыщенность и правильное отражение предмета правового регулирования. Юридико-технические правила обеих стран требуют краткости в названии закона. Так, в России краткость должна быть критерием непосредственно самого названия акта, в то время, как в Германии законодатель должен озаботиться, помимо прочих требований к качеству

заголовка, выработкой так называемого краткого наименования закона в структуре заголовка, руководствуясь инструкцией, изложенной в п.1.3. части третьей Справочника по нормотворческой технике. В данной норме продемонстрирован следующий пример заголовка такого закона, как «Закон о реабилитации и компенсациях пострадавшим от противоправного уголовного преследования в ГДР», этот заголовок приведен, как случай чрезмерно громоздкого и неудобного для восприятия названия, вследствие чего разработчиками данного акта было создано краткое наименование, которое прописывается вслед за громоздким заголовком в скобках и выглядит, как «(Закон о реабилитации за уголовное преследование в ГДР)».

Как таковая, проблема объемных и, как следствие, сложных к восприятию названий законов встречается в законодательстве многих стран. Так, в 2013 году в Республике Монголия был подвергнут справедливой правовой критике закон, точная формулировка названия которого обозначена, как «Закон о запрете на проведение разведочных работ и добычу полезных ископаемых в заповедных зонах с источниками, формирующими стоки рек и водные ресурсы, и в районе лесного фонда»¹³⁷. При этом монгольскими парламентариями было замечено неудовлетворительное исполнение норм приведенного в пример закона. Разумно предположить, что сложности в исполнении законодательных предписаний во многих случаях связаны с наличием юридико-технических недостатков названия закона, в особенности, когда предполагается соблюдение обозначенного в законе императива большинством граждан, не обладающих глубокими познаниями в области юриспруденции. Применение норм Справочника по нормотворческой технике ФРГ в данной ситуации смогло бы способствовать решению проблемы последствий применения закона с громоздким названием. Вообще, вопрос выработки оптимального названия весьма четко

¹³⁷ Фракция коалиции: Надо принять новое постановление по закону «с длинным названием» [Электронный ресурс] // Монцамэ Ундэсний Мэдээллийн агентлаг. Электрон. данные. Улан-Батор : Montsame news agency, 2013-. Режим доступа: <http://www.montsame.gov.mn/ru/index.php/politics/item/822-2013-05-14-09-00-33> (дата обращения: 27.02.2014).

проработан немецкими правоведами. Справочные указания, применяемые в Германии, в сравнении с многими рекомендациями по юридической технике, выглядят весьма необычно в части определения стадии создания законопроекта, к которой должна относиться формулировка названия. Составление заголовка 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. Несмотря на то, что практика создания заголовка на финальном этапе разработки законопроекта активно применяется в Германии, в этом развитом государстве Европейского союза происходят ситуации, когда разработчик не справляется с поставленной задачей, и, несмотря на наличие передовых способов оформления нормативных текстов, допускает грубые ошибки при итоговом составлении названия. Так, в 1999 году в федеральной земле Мекленбург - Передняя Померания был принят закон, который, носил название дословно: «Rindfleischetikettierungsüberwachungsaufgabenübertragungsgesetz», что в переводе означает «Закон о распределении обязательств контроля над маркировкой говядины». Граждане страны и средства массовой информации были вынуждены использовать разного рода просторечные сокращения для более удобного обозначения закона. Данный акт действовал 14 лет, вызывая известные проблемы правового регулирования предмета регламентации, и в мае 2013 года был отменен по инициативе Евросоюза¹³⁸. Также специалистами часто приводится в пример закон «О пребывании, трудовой деятельности и интеграции иностранцев в Германии» - «Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im

¹³⁸Beschluss im Schweriner Landtag: Längstes Wort Deutschlands hat ausgedient [Elektronische Ressource] // Spiegel Online Panorama. Elektronische Daten. [Berlin] : Spiegel online, 2013. Zugriffsmodus: <http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/laengstes-wort-der-deutschen-sprache-verschwindet-a-903370.html> (дата обращения: 14.09.2013).

Bundesgebiet» (краткое наименование – «Aufenthaltsgesetz»), нормы закона отличаются достаточно частым применением, однако представляется оптимальной мера по сокращению названия, например, если данный акт будет называться «О пребывании иностранцев» или «Об интеграции иностранцев», смысловая нагрузка не будет утрачена¹³⁹. В России, в пункте 1 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов обозначено, что законодательные акты с длинными и сложными названиями загромождают законодательство и затрудняют понимание таковых, также устанавливается требование, согласно которому, название должно обеспечивать незатруднительное запоминание и предполагать возможность при необходимости быстро отыскать необходимый акт, ориентируясь на его название. Несмотря на то, что российские рекомендательные нормы, как уже отмечалось, определяют критерии качества наименования закона, как на региональном, так и на федеральном уровне часто прослеживается тенденция использования названий актов, четкость и лаконичность которых оставляет желать лучшего. В частности, в таком субъекте федерации, как Хабаровский край был разработан нормативный акт с названием «О внесении изменений в Закон Хабаровского края «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Хабаровского края по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных»¹⁴⁰. Использование в названии закона подобного нагромождения правовых категорий делает источник права сугубо

¹³⁹ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet [Elektronische Ressource]. Elektronische Daten. Zugriffsmodus: <http://gesetze.berlin.de/default.aspx?typ=reference&y=100&g=AufenthG> (дата обращения: 17.09.2013).

¹⁴⁰ О внесении изменений в Закон Хабаровского края «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Хабаровского края по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных [Электронный ресурс] : Закон Хабаровского края от 26 июня 2013 года № 287 // RG.RU. Российская газета : [Интернет-портал]. Электрон. дан. М. : Редакция «Российской газеты», 1998-2014. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/07/03/habarovsk-zakon287-reg-dok.html> (дата обращения: 24.05.2014).

ведомственным документом, что в конечном итоге может сказаться негативным влиянием на доверие граждан к органам государственной власти. В Свердловской области был принят закон «О внесении изменений в Закон Свердловской области «О поддержке граждан, пострадавших от деятельности юридических лиц по привлечению денежных средств граждан, связанному с возникновением у граждан права собственности на жилые помещения в многоквартирных домах»¹⁴¹. Такое наименование крайне осложнено использованием одного и того же юридического термина в количестве трех раз, осознание смысла содержания закона посредством прочтения такого названия может стать нелегкой задачей даже для специалиста. Применение закона подразумевает осуществление ссылок на его нормы, внесение последующих необходимых изменений и дополнений в текст и исполнение в процессе правоприменения в целом. Использование в подобной плоскости такого акта, как Федеральный закон №79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» предполагается осложненным в виду отсутствия лаконичности его названия¹⁴².

В рекомендательных актах юридико-технического характера как России, так и Германии имеются положения предусматривающие инструкции по созданию юридически выверенного наименования законопроекта. Однако приведенные в пример практические аспекты

¹⁴¹ О внесении изменений в Закон Свердловской области «О поддержке граждан, пострадавших от деятельности юридических лиц по привлечению денежных средств граждан, связанному с возникновением у граждан права собственности на жилые помещения в многоквартирных домах» [Электронный ресурс] : Закон Свердловской области от 24 мая 2013 года № 46-ОЗ // RG.RU. Российская газета : [Интернет-портал]. Электрон. дан. М. : Редакция «Российской газеты», 1998-2014. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/05/27/sverdlovsk-zakon46-reg-dok.html> (дата обращения: 14.06.2014).

¹⁴² О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами : Федеральный закон Российской Федерации от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

позволяют утверждать, что механизм разработки названий законов в обеих странах далек от совершенства. Если российский разработчик может руководствоваться признанными критериями качества наименования закона, то создатель закона из рассмотренной европейской страны может ориентироваться на зафиксированную последовательную процедуру проектирования названия будущего закона. Немецкие юристы-разработчики в процессе составления структуры законопроекта и формулирования законодательных предписаний используют только рабочее наименование, сам заголовок закона символизирует своим появлением окончание работы над законопроектом. Такая практика должна быть отражена в Методических рекомендациях по юридико-техническому оформлению законопроектов, применяемых в Российской Федерации. Это позволит в известной мере оптимизировать создание наименования законопроекта в особенности, когда проектное оформление получает законодательная инициатива Правительства Российской Федерации.

Если следовать предложенной комбинированной системе юридико-технического оформления правительственного законопроекта, то перед тем, как сформулировать название закона, необходимо разработать структуру и произвести ее текстуально-содержательное наполнение. Представляется разумным использовать положительно зарекомендовавшую систему структурирования текста законопроекта, согласно которой весь текст разделяется на три логические части:

- 1). Вводная
- 2). Основная
- 3). Заключительная

Данные группы являются условными, каждая из которых характеризуется особенностями построения собственного содержания, по результатам систематизации и объединения обозначенных частей получается окончательный текст разработанного законопроекта.

Вводная часть не обладает универсальной структурой для всех федеральных законов, каждый законодательный акт обладает собственными особенностями, сообразно которым и проектируется вводная часть. Среди составных положений вводной части могут быть обозначены следующий порядок рубрикации текста:

- реквизиты
- преамбула
- основные понятия (терминологический аппарат)
- общие положения

Реквизиты федерального закона являются категорией неоднозначной. В узком смысле под реквизитами следует понимать перечень данных индивидуализирующих нормативный акт и определяющих его юридическую силу. К таковым, в первую очередь относится дата принятия и номер закона, затем должно следовать указание на название страны, в которой принят закон (Российская Федерация), юридическую силу (федеральный закон), название самого акта (например, «О полиции»), помимо этого необходимо обозначать наименование органа государственной власти, который принял законодательный акт и дату последнего изменения, определяющего действующую редакцию. Представляется необходимым наряду с наименованием органа, принявшего закон обозначать субъект права законодательной инициативы, которым было произведено внесение законопроекта на рассмотрение законодателей. Эта мера не является праздною, поскольку осведомленность правоприменителя относительно автора мер по введению нового правового регулирования заставляет разработчиков потенциальных законодательных положений и инициатора рассмотрения законопроекта более ответственно относиться к нормотворческой функции. Правительственные законопроекты в большинстве своем отличаются проработанностью и высоким юридическим качеством, что обусловлено организационной многоступенчатой системой

доработки, критики и оценки таких документов. Такая мера призвана оказывать мотивирующее воздействие на улучшение деятельности разработчика законопроекта, что позволит выстроить соответствующую работу в режиме высокого профессионализма.

Информация, содержащаяся в реквизитах в достаточной мере позволяет выделить необходимый федеральный закон из большого массива нормативного материала, а развитие справочных правовых систем и систем электронного поиска еще больше актуализирует вопрос важности наличия в тексте закона всех указанных реквизитов. Однако существуют комплексные научные исследования, доказывающие необходимость включения в смысловой охват понятия реквизитов федерального закона гораздо большего количества отличительных положений. Профессор Алексеев С.С. предложил дополнительно включать в понятие реквизитов законодательного документа полное наименование должностного лица, подписавшего закон, а также порядковый номер в Собрании законодательства с указанием номера, года выпуска и страницы, на которой находится полный текст принятого закона, такие меры, по мнению ученого, упорядочивают и облегчают учет и нахождение нормативных актов, а также упрощают справочно-информационную работу¹⁴³. Подобный подход является конструктивным, поскольку набор индивидуализирующих федеральный закон факторов позволит в некоторой степени упорядочить правоприменение. С развитием информационных технологий изучение законодательства значительно упрощается, технические и цифровые достижения необходимо активно внедрять в правовую плоскость. Такую информацию, как порядковый номер в Собрании законодательства следует отражать не в тексте самого закона, а в справке к федеральному закону, которую при необходимости можно будет изучить, как своего рода приложение при использовании электронной поисковой системы.

¹⁴³ Алексеев С. С. Право: азбука - теория - философия. Опыт комплексного исследования. М. : Статут, 1999. С.100.

В обществе, которое находится на стадии реформации многих административных институтов, решение задач по формированию внутренней экономической политики страны и интеграции в мировое политико-правовое пространство с неизбежностью будет возникать большое количество регулирующего нормативного материала, среди которого закон будет занимать основополагающие позиции. Следовательно, потребность правоприменителя в нахождении необходимого нормативного правового акта не сможет быть удовлетворена без наличия в тексте обозначенных должным образом реквизитов. С подобной проблемой сталкиваются даже страны с утвердившимися правовыми традициями и стабильными законотворческими институтами. В Соединенных Штатах Америки количество нормативных актов увеличивается настолько стремительно, что юристам становится предельно сложно определить применимый в той или иной ситуации закон. Американское государство и власти штатов обращаются к разнообразным методам решения проблемы путем максимально частого издания приложений к законодательным сборникам, в других случаях посредством увеличения числа переизданий законов, в иной ситуации учеными разрабатывались новые юридико-технические приемы, некоторые конгрессмены предлагали даже провести «чистку законодательства», но тенденция от этого не меняется¹⁴⁴. Разумно предположить, что наделение закона перечнем грамотно составленных реквизитов сумеет предотвратить многие отрицательные проявления процесса применения акта, при этом озаботиться решением такой задачи необходимо еще на стадии разработки законопроекта.

Преамбула представляет собой элемент вводной части закона, которая располагается в тексте вслед за наименованием законопроекта и его реквизитами. Особенность преамбулы состоит в том, что ее текст не является нормативным, а ее наличие в законе не является обязательным.

¹⁴⁴ Боботов С. В., Жигачев И. Ю. Введение в правовую систему США. М. : Норма, 1997. С. 112.

Необходимость введения такой текстовой конструкции может вызвать сомнения, однако правовой смысл все же имеется. По большей части, внедрение преамбулы связано с тем, что в условиях динамики социальных, экономических, политических и иных процессов появляется потребность в регулировании абсолютно новых общественных институтов. В таком случае требуется кардинальная доработка имеющегося законодательства, при которой ограничиться созданием краткого по содержанию источника законодательных предписаний не представляется возможным, тогда органам власти приходится приступать к разработке объемного и сложного нормативного акта. Преамбула, как вступительная часть федерального закона позволяет изложить смысл акта и необходимость его принятия в нескольких предложениях, что транслирует возможность скорейшего восприятия сущности законодательного текста и определения отрасли законодательства и права. Таким образом, преамбулу можно определить, как некоторого рода аннотацию к тексту закона, в которую создатель законопроекта может включить цели закона и сферу регулирующего воздействия, как это сделали, например, разработчики Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»¹⁴⁵. Преамбулы разных законов могут быть различны по конструкции содержания. Четких и универсальных ориентиров по их проектировке, к сожалению, не определено. Такой важный акт, как Закон Российской Федерации «О недрах» обладает иной конструкцией преамбулы, в которой указаны правовые дефиниции, используемая терминология, а также краткое содержание закона¹⁴⁶. Общим для двух приведенных в пример актов в описываемом контексте является лишь наличие описания сферы правового воздействия в преамбуле.

Изучение текста большинства федеральных законов, принятых в период с 2006 по 2013 год позволяет проследить тенденцию к снижению

¹⁴⁵ О промышленной безопасности опасных производственных объектов Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (ред. от 2.07.2013 № 186-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3588 ; 2013. № 27. Ст. 3478.

¹⁴⁶ О недрах : Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823 ; 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6973.

количества использования такой конструкции, как преамбула по сравнению с аналогичными актами, разработанными в основном в первое десятилетие после принятия Конституции Российской Федерации. Введение преамбулы, как части юридико-технической конструкции законодательного акта утрачивает свою актуальность. Это вполне легко объяснимо, поскольку роль вступительной части, которая раньше отводилась преамбуле в современной, более развитой системе составления нормативных текстов отведена иным правовым средствам. При формировании вводной части текста законопроекта предлагается заменить некогда актуальную преамбулу на четыре статьи, которые будут располагаться в самом начале, иметь порядковые номера и соответственно предусматривать:

- 1). Предмет регулирования
- 2). Цели
- 3). Сферу действия
- 4). Основные понятия

Идея необходимости воздержаться от введения преамбулы обосновывалась многими исследователями, среди основных доводов приводились такие, как отсутствие нормативных предписаний и дефиниций, предмета легального регулирования, ссылок на другие законодательные акты, подлежащие признанию утратившими силу и многое другое¹⁴⁷. Безусловно, с авторами представленных идей трудно не согласиться, можно привести большое количество дополнительных аспектов против использования преамбулы, которая нарушает системность текста законопроекта, излишний раз его загромождает и, пусть незначительно, но осложняет работу создателей законопроекта, однако не стоит забывать, что федеральными законами руководствуются не только правоведы, но и граждане, которые представляют собой основную группу лиц, от которых требуется законопослушное поведение. Стилистика изложения текста

¹⁴⁷ Комментарий к Методическим рекомендациям по юридико-техническому оформлению законопроектов. Изд. 3-е, испр. и доп. М. : Издание Государственной Думы, 2011. С.12.

преамбулы позволяет любому человеку воспринимать в общих чертах суть предписаний, то о чем идет речь в законе, следовательно, возникает несложная возможность получить представление о том, какой акт стоит использовать в тех или иных правоотношениях, а какой к использованию неприемлем. Возможно, это является одним из факторов правомерного поведения населения и такую практику упускать из внимания при разработке текста не стоит. При том, что преамбула представляется архаичной конструкцией, она все-таки обладает рядом достоинств. Чтобы сохранить ту пользу, которую являет собой преамбула, необходимо обратиться к вопросу разработки содержательной пояснительной записки к законопроекту. Во-первых, необходимо строго следить за тем, чтобы данный документ в такой же, как и преамбула, доступной стилистической форме, но в более подробном виде разъяснял, зачем и с какой целью был разработан проект, который в последующем получил статус закона, и во-вторых, данные о том, информационном источнике, посредством которого реализуется возможность получения доступа к текстовому содержанию пояснительной записки также должны быть хорошо известны и, также, как и подробные реквизиты, должны быть включены в справку к федеральному закону. При соблюдении такого рода условий можно будет с уверенностью утверждать, что полный отказ от использования преамбулы будет возможен и оправдан.

Основные понятия являются средством отличительной принадлежности федерального закона к соответствующей отрасли законодательства. Иногда данную категорию обозначают, как понятийный или терминологический аппарат. Слово «термин» представляется, как слово или словосочетание специальной сферы употребления, являющееся наименованием понятия, термин называет специальное понятие и в совокупности с другими терминами данной системы является компонентом научной теории определенной области знания¹⁴⁸.

¹⁴⁸Словарь финансовых и юридических терминов [Электрон. ресурс] // КонсультантПлюс – надежная правовая поддержка : официальный сайт компании «КонсультантПлюс». Электрон. данные. М. :

Данное суждение позволяет заключить, что термин – это наименование понятия, следовательно, категория «понятие» шире, чем категория «термин». Также из смысла приведенного определения явствует, что термины используются преимущественно в научно-теоретической сфере, следовательно, в юридическом смысле, наиболее приемлемым представляется применение слова «понятие», а в тексте закона необходимо использовать в качестве названия нормы, дефиницирующей вводимые правовые категории, словосочетание «основные понятия». В практике встречаются законодательные акты, которые, несмотря на свою важность, не содержат статьи, обозначающей перечень основных понятий, которые вводятся в действие актом. В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» в статье 1 обозначено, что прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации¹⁴⁹. Это единственное понятие, которое текст закона сопровождает определением. В одном только 2013 году в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» изменения вносились пять раз, вообще данный акт, как и многие другие, подвергается весьма частой законодательной коррекции, но ни одно изменение не было нацелено на оптимизацию посредством совершенствования текста, а это означает, что вопрос о наделении рассматриваемого закона нормой под названием «Основные понятия» остается открытым.

С другой стороны, существуют законы, в которых количество вводимых понятий является очень высоким, как правило, такая тенденция прослеживается, когда разработчики принятого акта использовали правила юридической техники должным образом и закон регулирует

КонсультантПлюс. 1997-2014. Режим доступа: http://www.consultant.ru/law/ref/ju_dict/word/termin (дата обращения: 27.09.2013).

¹⁴⁹ О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1(ред. от 21.07.2014 № 233-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472 ; 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4234.

фундаментальную сферу общественных отношений. Так, в статье 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» приведены основные понятия, используемые в законе в количестве равном тридцати четырем¹⁵⁰. Такое количество может быть оправдано важностью данного закона, но сам факт такого большого количества ранее неизвестных по содержанию части текстовых конструкций осложняет восприятие смысла норм закона. Количество определений основных понятий должно быть сбалансированным, они не должны быть представлены в таком количестве, в каком это делает затруднительным изучение законодательных положений. Примером такого акта может послужить Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», в тексте которого присутствует статья 3, которая содержит восемь основных понятий, используемых в законе¹⁵¹. Лицензирование является одним из важнейших институтов, регулирующих деятельность хозяйствующих субъектов, реализация норм приведенного в пример закона оказывает влияние на экономическое развитие страны, однако в самом законе используется только восемь понятий, которые раскрывают всю суть лицензионного регулирования в России. Такая практика представляется оптимальной, понятийный перечень должен быть четко выверен, определен и обозначен в тексте, при этом каждому понятию в структуре статьи должен быть присвоен порядковый номер, такой подход сделает осуществимой возможность соблюсти оптимальный баланс понятийных категорий без полного отсутствия определений вводимых понятий и без чрезмерной усложненности текста правовыми дефинициями.

Несмотря на высокую значимость понятийного аппарата законопроекта, Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов, применяемые федеральными органами

¹⁵⁰ Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598 ; 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4263.

¹⁵¹ О лицензировании отдельных видов деятельности : Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 14.10.2014 № 307-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2716 ; 2014. № 42. Ст. 5615.

государственной власти, не содержат указаний на то, в каком виде должны быть представлены нововведения в части текстуальной фиксации правовых понятий. Относительно юридико-технической практики в Федеративной Республике Германия стоит отметить некоторые особенности. Так, уже рассмотренный Справочник по нормотворческой технике, не содержит четких ориентиров по внедрению новых юридических понятий, однако рекомендации европейского государства в структуре своего содержания имеют так называемые «Общие рекомендации по выбору слов». Используя предписания данного блока рекомендаций, представляется возможным сформировать также и вновь вводимые понятия на основе предложенных принципов, каждый из которых подробно описывается в тексте Справочника, среди которых стоит выделить такие постулаты, как:

- логическая выветренность слов
- взаимосвязь между словами
- правдивость
- современность вводимых понятий

В частности стоит обратить внимание также и на то, что немецкому нормоустановителю рекомендуется не использовать сложные слова, например, такое сложное понятие, как «*einkommenserzielungsabsicht*», которое дословно переводится, как «действие, направленное на получение дохода», рекомендуется формулировать, как фразу «*absicht, einkommen zu erzielen*» - «намерение получить доход». Не рекомендуется использовать заимствования иностранных слов, в том случае, если при написании текста законопроекта не представляется возможным обойтись без единицы языка, имеющей иностранное происхождение, то разработчик текста должен твердо убедиться в отсутствии подходящего немецкого слова. Важность таких рекомендаций неоднократно подчеркивалась российскими учеными, к примеру Керимов Д.А., задолго до того, как были подготовлены Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению

законопроектов писал, что злоупотребление использованием в законе иностранных слов является недопустимым, также в работах правоведа было отражено то, что одно из основных требований, предъявляемых к законодательному языку – это его ясность. Последний аспект совпадает с положениями немецкого Справочника по нормотворческой технике, которые содержат рассмотренные принципы правдивости и логической выветренности¹⁵². Отечественные Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов не содержат подобных установлений, в связи этим стоит констатировать, что документ, регламентирующий официально признанные российским государством правила юридико-технического оформления требует соответствующих дополнений, основанных на передовом опыте зарубежных стран и научной доктрине.

Реквизиты закона, преамбула (а при ее отсутствии предмет регулирования), цели закона, сфера действия закона и основные понятия являются составной частью вводных положений. Вводным положениям должна быть отведена первая глава закона, и если последующие главы основной части с целью более оптимального регулирования и удобного восприятия нормативного материала абстрактно подразделяют нормы закона на определенные тематические группы с соответствующим названиям, тем самым форсируя остальные главы закона, то вводные положения являются актуальными и применимыми к процессам, регламентированным остальными главами закона. Вводные положения формируют собой правовую основу для всей области нормативного воздействия, на которую направлен конкретный федеральный закон. Как правило, вводные положения содержат статьи закона, определяющие правовой статус участников регулируемых отношений, отношения между государством и иными субъектами права, соотношение национального законодательства и норм международного права

¹⁵² Керимов Д. А. Законодательная техника : науч.-метод. и учеб. пособ. М. : Инфра-М : Норма, 2000. С. 63–64.

относительно предмета регулирования и иные организационно-правовые установления, исчерпывающий круг которых практически невозможно определить вследствие постоянной динамики общественных отношений. Особенности формирования большинства норм общих положений федерального закона являются схожими со стандартами текстуальной фиксации основной части закона. С удовлетворением стоит констатировать, что аспект деления законопроекта на части, разделы, подразделы главы и параграфы весьма подробно описывается в Методических рекомендациях по юридико-техническому оформлению законопроектов, каждая рекомендация сопровождается демонстрацией примера того, как следует правильно оформлять саму норму закона и осуществлять деление акта на структурные единицы.

Основная или нормативная часть законопроекта содержит наибольшее количество норм, анализ которых позволяет полноценно охарактеризовать закон с точки зрения метода регулирования и принадлежности акта к той или иной отрасли законодательства. Такие требования, как системность, композиционность, внутреннее единство прав и обязанностей находят свое применение именно в основной части закона, которая, как правило, подразделяется на главы, состоящие из статей, структурными единицами которых являются абзацы (части) статей. С позиции теории права, при составлении основной части текста законопроекта стоит руководствоваться принципами такой концепции, как юридическая логика. Следует заметить, что тенденции к внедрению юридической логики прослеживаются весьма редко, однако если признать тот факт, что композиция нормативного акта должна быть логически выверена, то стоит предполагать наличие высокого потенциала юридической логики в сфере создания законодательных текстов и их структурированности. Юридическая логика определяется как вид знаний, рассматривающий применение общей логики в юриспруденции. Логическая сторона любого вида деятельности имеет некоторые

особенности, определяемые его содержанием¹⁵³. Юридическое проектирование не является исключением. Существуют определенные логико-юридические правила, применяемые в сфере правотворческой деятельности. Логико-правовой подход к разработке законодательных предписаний в контексте составления норм основной части законопроекта актуализирует необходимость соблюдения общих логических правил, среди которых стоит выделить:

- возможность единообразного понимания терминов
- согласованность различных частей правового документа
- отсутствие противоречий между частями правового документа
- отсутствие противоречий между правовыми документами
- последовательность мыслительных операций, используемых при построении правовых актов
- убедительность правовых документов¹⁵⁴.

Несмотря на то, что применение данных правил призвано сыграть положительную роль в повышении качества законопроектных работ по составлению основной части текста, каким-либо образом официально оформить требования юридической логики не представляется возможным. Несмотря на то, что наличие у разработчика рекомендаций и справочников по законопроектной работе существенно упрощает оформление проекта федерального закона, у составителя норм закона существует собственный стиль фиксации законодательных предписаний и попытка навязать специалисту или группе специалистов определенную последовательность мыслительных операций, во всяком случае, не повысит качество проектного материала. Требования юридической логики, ввиду своей актуальности должны латентно проходить через весь текст юридико-технических рекомендаций, но также быть и фактором общего профессионализма

¹⁵³ Тер-Акопов А. А. Юридическая логика : учебное пособие. М. : Омега-Л, 2002. С. 8.

¹⁵⁴ Кашанина Т. В. Логика права, как элемент юридической техники // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 30.

разработчиков законопроекта. Стоит отметить, что Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов в пункте 3 содержат положение, прямо обеспечивающее юридическую логику при составлении основной части акта. Так в тексте рекомендаций записано: «Деление законопроекта на структурные единицы упрощает пользование им, улучшает его внутреннее построение и систематизацию, осуществление ссылок, помогает быстро ориентироваться в нормативном материале» - таким образом, соблюдение предписания о структурных единицах гарантирует согласованность различных частей правового документа, а упоминание о внутреннем построении утверждает отсутствие противоречий между частями правового документа.

Применительно к основной части текста законопроекта стоит обозначить также несколько рекомендаций по совершенствованию общего характера. Предметом научного интереса неоднократно становились такие аспекты, как отсутствие эмоциональной окраски - текст документа должен иметь ровный и спокойный стиль, не вызывающий дополнительных ассоциаций и не отвлекающий от сути документа; связанность и последовательность изложения материала – текст не должен быть написан бессвязными фразами, не допускается смысловая абсурдность, перескакивание и разрыв мыслей; точность, ясность и простота изложения материала – высокая точность предполагает и повторяемость отдельных фраз на определенных участках текста документа, что влияет на эстетическое восприятие текста, но практический критерий имеет более важное значение, чем литературные стандарты¹⁵⁵. Весьма часто обращается внимание на использование в качестве языка законопроекта государственного языка. Справочник по нормотворческой технике, используемый в Германии содержит часть вторую, которая предусматривает общие рекомендации по формулировке правовых норм, пункт 1.4 которых, в свою очередь,

¹⁵⁵ Шугрина Е. С. Техника юридического письма : учеб.-практ. пособ. М., 2000. С. 50.

определяет общие рекомендации по выбору слов, первое правило которых гласит, что юридический язык – это немецкий язык, далее следует указание на официальность немецкого языка, а также на то, что это язык судопроизводства. Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов не предусматривают указания на то, что официальным языком, а следовательно и языком составления законодательных предписаний федерального уровня, является русский язык, однако отечественные рекомендации исключают использование какого бы то ни было языка кроме русского при формировании законопроекта, предусматривая в пункте 9, содержащем правила обозначения статей закона, в пункте 10, рассматривающем вопросы о проектировании законов о ратификации международных договоров Российской Федерации и пункте 26, устанавливающем правила обозначения подпунктов использование букв только русского алфавита. На самом деле не стоит упускать из виду тот факт, что Россия является многонациональным федеративным государством, и что национальные республики имеют право признавать в качестве официального язык коренного народа, проживающего в субъекте федерации, однако если речь заходит о федеральном законотворчестве то официальный язык должен применяться один. По аналогии с опытом Федеративной Республики Германия в тексте Методических рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов следует обозначить, что официальный язык, применяемый при разработке законопроектов – русский. Подобная мера позволит даже гипотетически исключить возникновение возможных разночтений и будет служить оптимальной детализацией требований Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации»¹⁵⁶.

Текст федерального закона начинается с реквизитов и преамбулы либо блока заменяющих ее положений, а заканчивается совокупностью достаточно своеобразных норм, обладающих таким общим наименованием,

¹⁵⁶ О государственном языке Российской Федерации : Федеральный закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ (ред. от 5.05.2014 № 101-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 23. Ст. 2199 ; 2014. № 19. Ст. 2306.

как переходные или заключительные положения. Ранее федеральный законодатель зачастую именовал заключительную часть законопроекта, как «переходные положения», но, как отмечают специалисты в области юридической техники, переходными необходимо именовать положения, применение которых рассчитано на период между принятием федерального закона и вступлением его в силу¹⁵⁷. Поскольку положения именно такого характера в заключительной части закона, как показывает практика, фиксируются в небольшом количестве, то будет вполне разумно использовать в качестве названия заключительной части словосочетания «заключительные положения», что будет способствовать достижению унификации законодательства. Как правило, во всех видах юридических документов заключительная часть невелика, в ней акцентируется внимание на менее значимых моментах, таких как срок действия документа и перечень отменяемых и изменяемых актов¹⁵⁸. Перечень нормативных установок, содержащихся в заключительных положениях может быть разнообразным, несмотря на то, что сущность законопроекта отражается в основной части, это далеко не свидетельствует о том, что последняя глава потенциального федерального закона должна остаться без пристального внимания разработчика. Необходимо признать, что подавляющее большинство действующих федеральных законов характеризуется наличием заключительных положений, что означает возможность определения содержания заключительных положений, обладающих универсальным характером по отношению ко всем разрабатываемым законопроектам, что в конечном счете позволит сделать наиболее последовательной реализацию итоговых законодательных положений. Практика изучения значительного количества действующих федеральных законов, в том числе разработанных федеральными органами государственной власти позволяет выделить, как

¹⁵⁷ Сальков О. А. Комментарий к Федеральному закону от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (постатейный) [Электронный ресурс]. М. : Деловой двор, 2009. Режим доступа: <http://base.garant.ru/5646727/34/> (дата обращения: 12.05.2013).

¹⁵⁸ Кашанина Т. В. Юридическая техника : учебник. 2-е изд., пересмотр. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. С.128.

общие для всех актов свойства заключительной части, так и положения свойственные характеру нормативных предписаний отраслевых актов, регулирующих специфическую область общественных отношений.

Так, заключительными положениями может быть урегулированы следующие вопросы:

- введение федерального закона в действие
- перечень нормативных правовых актов, признанных утратившими силу в связи с принятием закона
- особенности осуществления закона
- обеспечение реализации положений закона.

Данный перечень не является исчерпывающим, поскольку предмет регулирования каждого акта является уникальным, следовательно, меры правового воздействия не могут быть абсолютно идентичными. Указание на вступление акта в законную силу или, как уже было отмечено, введение федерального закона в действие имеет основания к тому, чтобы именоваться важнейшим положением заключительной части, поскольку такие признаки права, как общеобязательность и обеспеченность исполнения принудительной силой государства возникают только тогда, когда федеральный закон вступает в силу. Для субъекта права вступление акта в силу означает начало юридических отношений, в рамках которых происходит реализация прав и соблюдение требований по несению законных обязанностей. Формулировка такого положения, как перечень нормативных правовых актов, признанных утратившими силу в связи с принятием закона именуется не всегда именно в таком виде, к примеру, часто в заключительных положениях можно встретить такую трактовку, как «приведение правовых актов в соответствие с настоящим федеральным законом», что признается более точным выражением воли законодателя. В том случае, если вступление закона в силу не предполагает утраты законной силы некоторых актов, то наименование заключительного положения не

должно содержать указание на ту меру, которая не предпринимается. Весьма любопытным является законодательный опыт Германии, где помимо характерных для Российской Федерации способов введения законов в действие применяется в некоторых ситуациях весьма оригинальный и действенный подход. Речь идет о том, чтобы ставить время вступления закона в силу в зависимость от так называемого внешнего события. Примером такого акта служит Закона о создании Академии искусств (*Gesetz zur Errichtung der Akademie der Künste*). Параграф 16 (аналог статьи в российском законе) которого определяет вступление в силу данного закона датой подписания Государственного договора о ликвидации Академии искусств земель Берлин и Бранденбург¹⁵⁹. Подобный порядок требует официального извещения населения о состоявшемся внешнем событии, для того, чтобы данная мера была осуществлена и факт введения нового правового регулирования не остался без внимания заинтересованных лиц, в Германии организовано действие институтов официального надзора и уведомления о наступлении соответствующих условий. Таким образом, внешнее событие признается наступившим в том случае, если об этом содержится уведомление в «Вестнике федерального законодательства». Применение подобных правовых механизмов в отдельных случаях в российской практике позволило бы расширить возможности правового воздействия посредством использования современных юридических алгоритмов, основанных на опыте развитых иностранных государств. С целью расширения юридико-технического инструментария, следует внести описание метода вступления в силу закона относительно наступления внешних событий в Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов.

¹⁵⁹ «Gesetz zur Errichtung der Akademie der Künste» vom 1. Mai 2005» (BGBl. I S. 1218) [Elektronische Ressource]. Elektronische Daten. Zugriffsmodus: <http://www.adk.de/de/akademie/pdf/Akademiegesetz2005.pdf> (дата обращения: 16.03.2014).

Такая формулировка, как «приведение в соответствие» является логически более широкой и может предполагать, как частичную коррекцию законодательных предписаний, так и полное прекращение действия законодательного акта, утратившего свою актуальность в связи с принятием нового документа. В том случае, если осуществление предписаний разработанного законопроекта транслирует необходимость обширных изменений законодательства, то статья заключительных положений под названием «приведение правовых актов в соответствие с настоящим федеральным законом» подвергается разделению на тематические части, каждой из которых присваивается соответствующий номер. При составлении законопроекта, который, по мнению разработчиков, сможет вызвать необходимость нормативной коррекции, в том числе и подзаконных актов в будущем, необходимо формулировать предложение о приведении правовых актов в соответствие в тексте самого законопроекта, такой подход обладает примерами положительной реализации¹⁶⁰.

Общественным процессам, которые являются объектом регулирования принятого органом представительной власти законопроекта, обладающего комплексным характером во многих случаях свойственно наличие переходного периода. Временные рамки такого периода должны устанавливаться в тексте законопроекта, в соответствующей главе, содержащей заключительные положения. Специфика реализации организационно-правовых мероприятий в переходный период устанавливается, при необходимости, статьей об особенностях осуществления закона. В случае, когда разрабатываемый закон предполагает хронологически поэтапное воплощение нормативных предписаний, единовременное вступление в силу может нарушить изначальный замысел законодателя. Чтобы избежать подобной проблематики, разработчик должен

¹⁶⁰ О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности : Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ (ред. от 14.10.2014 № 307-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 148 ; 2014. № 42. Ст. 5615.

устанавливать хронологию вступления в силу отдельных предписаний в рамках переходного периода посредством внедрения в текст статьи об особенностях осуществления закона. Действие закона начинается с момента вступления в силу самого акта, а мероприятия, предусмотренные текстом предлагаемой к введению статьи реализуются несколько позже, эти сроки определены особенностями осуществления закона. Круг таких мероприятий может включать в себя вопросы компетенции уполномоченных органов власти и должностных лиц, юридического статуса субъектов права, обратной силы закона, правой ответственности за неисполнение норм и многих других установлений, вытекающих непосредственно из основной части законопроекта.

Статья об обеспечении осуществления закона последовательно предусматривает общие меры правового воздействия в переходный период, задавая абстрактный вектор развития регулируемой отрасли права, конкретных мер она не предусматривает, иначе разработчик мог бы столкнуться с вынужденным нормативным загромождением законодательных предписаний. В данном случае речь идет о регламентации конкретного руководства к действию для субъекта, ответственного за реализацию правовой политики в стране, которым является государство, как таковое, и, в частности, орган государственной власти. Несмотря на то, что источником таких предписаний в большинстве случаев выступают подзаконные и ведомственные акты государства, а также внутренние документы муниципальных образований, законодательное направление деятельности исполнителей необходимых мер должно быть определено в той мере, в которой это может быть допустимо внутри действующей правовой системы. Таким образом, актуализируется введение в переходные положения статьи «обеспечение реализации положений закона», где будет отражен ряд решений, которые должны быть произведены органами государственной власти. Такая статья должна устанавливать срок и процесс разработки таких

решений. Нельзя не заметить положительную, но, к сожалению, фрагментарную практику реализации такой инициативы. Примером может послужить такой сложный нормативный акт, как федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статья 85 которого регулирует вопросы обеспечения реализации положений закона¹⁶¹. Данный закон отличается воздействием на многие отрасли права и вовлеченностью большого количества органов государственной и муниципальной власти в осуществление заявленного императива. Исполнение закона оказалось бы предельно затруднительным, если бы текст заключительной части не содержал мер обеспечения реализации положений.

В целом, стоит отметить, что Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов достаточно подробно описывают технику формирования отдельных компонентов проекта федерального закона. Такие процедуры, как признание законодательных актов утратившими силу и приведение законодательных актов в соответствие с вновь принятыми федеральными законами дают четкие инструкции разработчику по формированию соответствующих положений. Однако вопросы юридического закрепления в нормативных текстах заключительной части не предусмотрены в полном виде – в этой области требуется некоторая доработка.

Текст законопроекта разрабатывается с учетом перспективы его последующего применения. Процесс применения является многогранной и неоднозначной системой социального действия, он включает в себя как соблюдения гражданами законодательных предписаний, так и исполнение таковых органами государственной власти, на которые ложится бремя решения всего объема задач, связанных с реализацией целей федерального

¹⁶¹Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.10.2014 № 307-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. ст. 3822 ; 2014. № 42. Ст. 5615.

закона. Правительство – организующий исполнительно-распорядительный орган государственной власти, но для того, чтобы исполнять законы и для того, чтобы организовывать их исполнение, необходима распорядительная деятельность, осуществляемая им в разных формах, в том числе и путем участия в правотворчестве¹⁶². Данный научно-теоретический тезис отчетливо свидетельствует о том, что нормативная обеспеченность и наличие правовой основы в сфере деятельности Правительства Российской Федерации по реализации мер, предусмотренных федеральными законами играет очень важную роль. Стоит обратить особо пристальное внимание на подзаконное нормативное обеспечение тех законопроектов, рассмотрение которых инициируется самим Правительством в порядке права законодательной инициативы. В случае, когда идея проекта законодательного акта возникает в системе какого-либо субъекта, обладающего правом вносить проект на рассмотрение Федерального Собрания Российской (кроме Президента РФ и Правительства РФ), перечень актов подзаконного регулирования готовится, как правило, после принятия законопроекта либо после прохождения стадии промульгации, в иных случаях и вовсе после вступления в силу. Нередко происходит так, что документы, направленные на введение подзаконного регулирования принимаются с опозданием, что может повлечь негативные последствия социально-экономического и правового характера. Свойства законоподготовительных работ в структуре исполнительной власти, как уже отмечалось, позволяют создавать законопроекты, в своих нормах наиболее точно отражающие существующий общественный запрос. Данное свойство взаимосвязано с еще одним достоинством, правительственного законопроекта, которое представляет собой возможность подготовки подзаконных нормативных правовых актов, таких, как постановления Правительства РФ, для конкретизации положений разрабатываемого законопроекта, а также ведомственных документов, устанавливающих

¹⁶² Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. М. : Юрист, 2001. С. 222.

обязанности государственных служащих обеспечивать проектируемые законодательные нормы, какими могут быть, например, приказы министерств и административные регламенты исполнения государственных функций.

Такая особенность участия исполнительной власти в нормотворчестве с положительной стороны была отмечена еще в Российской Империи. Так, известный государствовед Коркунов Н.М. в своих работах отмечал следующее: «исполнительная власть не только делает частные распоряжения, но устанавливает и общие правила, и чем шире развивается управление, чем разнообразнее его задачи, тем большее развитие получает и нормирующая деятельность администрации»¹⁶³. Сперанский М.М. в своих фундаментальных трудах по вопросам институционализации государственных процессов останавливал пристальное внимание на утверждении тесной взаимосвязи между процессом становления закона и обеспечением его реализации посредством того, что в современности называется механизмами подзаконного регулирования¹⁶⁴.

Системообразующая, тесная правовая связь законопроектного процесса и системы разработки подзаконных актов является отличительной особенностью деятельности Правительства РФ. Такое обстоятельство позволяет признать разумным суждение о необходимости, в отдельных случаях, разработки проекта федерального закона в параллельном режиме с подготовкой ряда специальных подзаконных актов. При этом не следует оформлять подзаконный акт Правительства РФ в окончательном виде до момента подписания законодательного акта главой государства. Нормы, регулирующие законопроектный процесс в системе федеральных органов исполнительной власти допускают возможность разработки концепции предполагаемого будущего закона по решению Комиссии Правительства по

¹⁶³ Коркунов Н. М. Указ и закон. СПб. : Типография М. М. Стасюлевича, 1894. С.32.

¹⁶⁴ Сперанский М. М. План государственного преобразования графа М. М. Сперанского (введение к уложению государственных законов 1809 г.). М. : Типо-литография т-ва И. Н. Кушнерев и К. Пимен, 1905. С.10.

законопроектной деятельности, которая также могла бы принимать решение о необходимости подготовки концепций подзаконных актов для предполагаемой реализации положений разрабатываемого закона с последующим отражением содержания таких концепций в пояснительной записке к законопроекту. Такая мера позволила бы, во-первых, устранить фактор нормативного перенасыщения заключительных положений закона – минимизировать загромождение текста, во-вторых, сделать более прозрачным и понятным механизм реализации предписаний закона, что, в свою очередь, существенно повышает потенциал положительного восприятия предложенной инициативы депутатами, а также способна облегчить работу представителя Правительства Российской Федерации в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Оформление текста законодательного акта, разрабатываемого Правительством, представляет собой очень ответственную стадию формирования законопроектного материала. Высокий уровень юридико-технического качества текста такого важного регулятора общественных отношений, как федеральный закон, определяется последовательной, скрупулезной, выверенной нормотворческой работой. Итоговый текст должен обладать внутренней структурой, включающей в себя три основные части, разделенные на главы, данный показатель придает законопроекту необходимую композиционность, логика изложения юридических норм определяет внутреннее единство прав и обязанностей, профессиональный стиль написания положений законопроекта выступает залогом правильного восприятия предписаний населением, а взаимодействие этих двух показателей придает системность, что в совокупности определяет характер регулирующего воздействия. Юридическая техника должна следовать динамике развития общественных процессов, что предполагает периодическую модернизацию правительственного законопроектного процесса, а достижение положительного эффекта в развитии большинства

правовых институтов невозможно без соответствующего постоянного изучения положительных аспектов правовых систем зарубежных стран и отрицательных явлений в российском законодательстве.

Глава 4. Итоговая стадия законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации.

4.1. Подготовка сопроводительной документации к законопроекту

Перед тем, как приступать к каждой последующей стадии законотворческого процесса, разработчику правительственного проекта федерального закона следует убедиться в том, что критерии составленных материалов всех предыдущих этапов соблюдены, иначе, в случае наличия известных правовых дефектов, вся последующая работа имеет риск стать бесполезной ввиду того, что законопроект может не получить одобрения на заседании Правительства Российской Федерации, тем самым даже не достигнув уровня парламентского рассмотрения. Если законопроект достигает Государственной думы, он может быть возвращен субъекту права законодательной инициативы в случае несоответствия формы проекта требованиям законодательства либо правилам подготовки законов, такое решение принимает Совет Государственной думы, и, как показывает практика такие ситуации происходят достаточно часто¹⁶⁵. Формирование сопроводительной документации является отправной точкой процесса подготовки законопроекта к внесению на рассмотрение Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации, однако до того, как начнется ряд действий по разработке документов, разработчику следует внимательно изучить уже имеющийся текст на предмет юридико-технических недостатков.

Необходимо заметить, что в России федеральный орган законодательной власти выставляет достаточно строгие требования к законопроектам, которые направляются на его рассмотрение. Должным

¹⁶⁵Протокол заседания совета Государственной думы № 123 от 21 октября 2013 [Электронный ресурс]. Электрон. дан. М., 2013. Режим доступа: [http://www.asozd2.duma.gov.ru/work/id.nsf/SGDProt/D6DB90783E51287D43257C0C004A8BE4/\\$File/Sovet123ш.doc?OpenElement](http://www.asozd2.duma.gov.ru/work/id.nsf/SGDProt/D6DB90783E51287D43257C0C004A8BE4/$File/Sovet123ш.doc?OpenElement) (дата обращения: 14.02.2014).

образом оформленная сопроводительная документация выступает тем формальным требованием, без исполнения которого парламент вовсе не приступит к рассмотрению сущности проекта федерального закона. Таким образом, представительная власть выдвигает определенные требования, которые обязаны исполнить субъекты права законодательной инициативы, к которым также относится и Правительство РФ. Важно заметить, что в теоретико-правовом аспекте не следует рассматривать сложившуюся модель сотрудничества Правительства РФ и Государственной думы ФС РФ, как систему взаимодействия, при которой один субъект занимает более сильные позиции относительно другого субъекта. На подобную проблематику обращали внимание еще классики русской правовой мысли, в период становления и институционализации парламентаризма. В частности, Котляревский С.А. в одной из своих научных работ указывал, что парламентаризм, выставляя требования к правительству, не предопределяет формы правления, однако предполагает политическую солидарность правительства с представительством¹⁶⁶.

Сопроводительные документы, как уже неоднократно отмечалось исследователями, несут в себе важный информационно-аналитический потенциал и обеспечивают более эффективную работу по рассмотрению и принятию проектируемого акта в правотворческом органе¹⁶⁷. Такой подход представляется разумным и позволяет сделать обоснованное суждение о том, что сопроводительный документ выступает, как средство своеобразного убеждения законодателей в необходимости поддержать законодательную идею инициатора. Перечень необходимых сопроводительных документов в определенном смысле является показателем, характеризующим правовой статус субъекта законодательной инициативы, следовательно, законопроектная процедура Правительства РФ демонстрирует некоторую

¹⁶⁶ Котляревский С. А. Сущность парламентаризма // Юридический вестник. 1913. № 2. С.101-102.

¹⁶⁷ Абрамова А. И., Рахманина Т. Н. Обеспечительная нормотворческая юридическая техника // Нормотворческая юридическая техника / под. ред. Н. А. Власенко. М. : Юстицинформ, 2011. Глава 6. С. 213.

уникальность, в том числе и в сфере сопроводительной документации. Поскольку все подготовленные проекты федеральных законов вносятся в Государственную думу, данный орган законодательной власти устанавливает процедурные правила, регулирующие организацию деятельности депутатов по реализации законодательных полномочий, в том числе и по отношению к инициативам исполнительной власти, в частности устанавливаются требования к наличию документов, представляемых на рассмотрение вместе с законопроектом. Так, статьей 105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ определена совокупность материалов, представляемых субъектом законодательной инициативы для внесения законопроекта, среди которых обязательными являются:

- текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект

- пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта

- перечень законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона

- финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат).¹⁶⁸

Для коллегиальных органов власти Государственной думой установлена дополнительная обязанность по представлению соответствующего решения о внесении законопроекта. Правительство РФ

¹⁶⁸ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-ПГД (ред. от 02.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801 ; 2014. № 27. Ст. 3719.

является коллегиальным органом, следовательно, каждый законопроект, оформленный в системе исполнительной власти федерального уровня и внесенный на рассмотрение Государственной думы должен сопровождаться документом, удовлетворяющим условия думского регламента. Такое решение оформляется документом, полное наименование которого обозначается как распоряжение Правительства РФ о внесении законопроекта в Государственную думу и назначении официального представителя Правительства при рассмотрении проекта палатами Федерального Собрания.

Помимо совокупности документов, которые сопутствуют правительственному законопроекту в силу норм Регламента Государственной думы, существуют также обязывающие предписания Регламента самого Правительства. В Регламенте Правительства Российской Федерации, как в структуре правил, регулирующих порядок деятельности органа, возглавляющего систему исполнительной власти, предусмотрен также и порядок реализации полномочий в сфере законопроектной деятельности.

С целью проведения оценки на предмет соответствия актам более высокой юридической силы, отсутствия внутренних противоречий и пробелов в правовом регулировании соответствующих отношений, а также соблюдения правил юридической техники, проект федерального закона вносится в Министерство юстиции Российской Федерации для составления специального заключения. Данный этап наступает только после процедур согласования с федеральными министрами либо их заместителями, сферу деятельности которых охватывают нормы разрабатываемого законопроекта, а при необходимости и с другими органами государственной власти, а также организациями. При этом все процедуры согласования, с целью документирования достигнутых решений и предложенных рекомендаций, могут сопровождаться составлением согласительных протоколов, которые также направляются в Министерство юстиции. Таким образом,

правительственный законопроект в контексте сопроводительной документации требует наличия заключения в Министерства юстиции¹⁶⁹.

Еще одним важным актом, содержащим нормы по проведению комплекса мероприятий непосредственно связанных с разработкой законодательного акта Правительства является Положение о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации. Данным положением предусматривается создание перечня нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с разрабатываемым законопроектом¹⁷⁰. Это требование соблюдается для внесения текста законопроекта на рассмотрение Правительства, что предполагает формирование своеобразной образной концепции планируемых правовых нововведений в системе подзаконного регулирования, что бесспорно должно быть предусмотрено исполнительной властью. Поскольку Государственная дума имеет лишь косвенное отношение к воздействию на общественные процессы посредством подзаконного регулирования, несмотря на то, что Регламент органа представительной власти предусматривает необходимость извещения законодателей об изменениях иных помимо законов нормативных актов, его основной функцией было и остается законодательное регулирование, правительственный акцент на преимущественной заинтересованности и компетентности в вопросах подзаконных актов является правильным.

Следующим сопроводительным документом, необходимость в приобщении которого также предписана Положением о законопроектной деятельности Правительства, и который также обязателен для рассмотрения

¹⁶⁹О Регламенте Правительства Российской Федерации и положении об Аппарате Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 1.06.2004 № 260 (ред. от 30.07.2014) // Российская газета. 2004. 8 июня ; Собрание законодательства РФ. 2014. № 32. Ст. 4505.

¹⁷⁰ О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности правительства Российской Федерации (вместе с «Положением о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации») : постановление Правительства РФ от 30. 04.2009 № 389 (ред. от 18.09.2013) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 19. Ст. 2346 ; 2013. № 38. Ст. 4831.

подготовленного законопроекта на правительственном заседании выступает заключение Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Такого рода заключение составляется для получения результата всестороннего и глубокого аналитического и аналитико-критического исследования предложенной законодательной инициативы. Стоит резонно заметить, что процедура согласования, которая проводится с заинтересованными органами исполнительной власти, проходит только в рамках предмета их ведения, заключение министерства юстиции в своем содержании отражает по большей части проблематику юридико-технического оформления и определения места нового законопроекта в правовой системе государства. Работа по подготовке законопроекта, как уже неоднократно отмечалось в научных трудах, должна организовываться на демократической основе с учетом общественного мнения, предложений граждан, общественных объединений, трудовых коллективов и ученых по теме проекта федерального закона, что означает, что представители научных учреждений в обязательном порядке должны привлекаться к составлению проектов¹⁷¹. Участие Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в законопроектной процедуре Правительства путем составления научно-правового заключения на представленный законопроект обеспечивает необходимость внесения научного вклада в формирование юридически и содержательно безупречного федерального закона. Научные сотрудники института проводят научно-аналитическое исследование в области соотношения положений проекта федерального закона с гарантиями и нормами Конституции Российской Федерации, нормами международного права, правовыми позициями Конституционного суда Российской Федерации, Европейского Суда по правам человека. Осуществляется исследование законодательных нововведений в формате воздействия на все

¹⁷¹ Исполнительная власть в Российской Федерации / под ред. А. Ф. Ноздрачева, Ю. А. Тихомирова. М. : БЕК, 1996. С. 203.

отрасли права и законодательства, а также, что очень важно, сравнительно-правовое исследование, направленное на изучение правовой практики зарубежных государств в сфере предполагаемого законопроектом регулирования. В итоге правовое обоснование сводится воедино и систематизируется путем разделения текста заключения на описательные тематические пункты, после каждого из которых формулируется вывод. В итоге, заключение направляется в Правительство РФ для приобщения к перечню сопроводительных материалов. Следовательно, еще одним документом, наличие которого необходимо для рассмотрения законопроекта на заседании Правительства РФ выступает заключение Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Итоговый объем документов, помимо пояснительной записки, перечня актов, изменяемых вследствие принятия нового федерального закона, финансово-экономического обоснования и, собственно текста законопроекта, дополняется заключением Министерства юстиции и заключением Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. После положительного итога рассмотрения законопроектного материала Правительством, в орган представительной власти в обязательном порядке направляется перечень требуемых статьей 105 Регламента государственной думы сопроводительных документов.

Стоит отметить, что при рассмотрении проектов законов, связанных с отдельными особенностями ведения бюджетного процесса, Правительство РФ в силу статей 192, 212, 254.10 Бюджетного кодекса Российской Федерации обязано, помимо универсально обязательных сопроводительных документов вносить дополнительно, в общей сложности, порядка тридцати документов, среди которых могут быть представлены: прогноз основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, в том числе консолидированного бюджета Российской Федерации на очередной

финансовый год и плановый период, сведения об исполнении федерального бюджета за истекший отчетный период текущего финансового года, отчетность об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов за отчетный финансовый год¹⁷².

В случае возникновения необходимости введения аспектов международного регулирования, Министерством иностранных дел Российской Федерации представляется в Правительство предложение об одобрении и внесении на ратификацию международного договора. Согласно нормам российского законодательства, решение Правительства о внесении законопроекта о ратификации международного договора на рассмотрение в Государственную думу принимается в форме постановления и сопровождается приложением четырех дополнительных документов: заверенная копия официального текста международного договора, обоснование целесообразности его ратификации, определение соответствия договора законодательству Российской Федерации, а также оценка возможных финансово-экономических и иных последствий ратификации договора¹⁷³.

В сфере введения технического регулирования также установлен специальный блок сопроводительной документации. В процедурном смысле это связано с необходимостью опубликования уведомления о разработке проекта технического регламента в печатном издании федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию и в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме, с чем связано получение замечаний на проект технического регламента от заинтересованных лиц, которые в последующем подлежат включению в сопроводительную документацию к законопроекту. Вследствие

¹⁷²Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 22.10.2014 № 311-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823 ; 2014. № 43. Ст. 5795.

¹⁷³ О международных договорах Российской Федерации : Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2757 ; 2014. № 11. Ст. 1094.

законодательного закрепления подобных процедур, внесение проекта федерального закона о техническом регламенте в Государственную Думу осуществляется при наличии дополнительных документов, которыми являются: обоснование необходимости принятия федерального закона о техническом регламенте с указанием тех требований, которые отличаются от положений соответствующих международных стандартов или обязательных требований, действующих на территории Российской Федерации в момент разработки проекта технического регламента; документы, подтверждающие опубликование уведомления о разработке проекта технического регламента; документы, подтверждающие опубликование уведомления о завершении публичного обсуждения проекта технического регламента; перечень полученных в письменной форме замечаний заинтересованных лица¹⁷⁴.

В 2005 году Государственная дума приняла постановление, согласно которому в Регламент данного органа законодательной власти было внесено изменение, следствием которого на инициатора законопроекта стала возлагаться обязанность по приобщению дополнительной сопроводительной документации в случае, если предполагаемое действие норм затрагивает определенный особый вопрос оборота культурных ценностей¹⁷⁵. В конкретном смысле, при внесении законопроекта о передаче культурной ценности, перемещенной в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящейся на территории Российской Федерации, субъект законодательной инициативы стал обязан приобщать к основным сопроводительным документам согласование законопроекта о передаче перемещенной культурной ценности с органом государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится

¹⁷⁴ О техническом регулировании : Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 23.06.2014 №160-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. 52 (ч. 1). Ст. 5140 ; 2014. № 26 (часть I). Ст. 3366.

¹⁷⁵ О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и о признании утратившим силу положения пункта 1 Постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» : Постановление ГД ФС РФ от 10.06.2005 № 1978-IV ГД (ред. от 14.11.2012) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 25. Ст. 2480 ; 2012. № 47. Ст.6446.

региональное учреждение культуры, осуществляющее оперативное управление объектом культуры.

Несмотря на то, что в России действует сложная система разработки и поэтапного прохождения правительственного законопроекта, проведения организационно-правовых мероприятий и сбора всей необходимой информации для формирования всего перечня сопроводительной документации, стоит признать, что такой порядок имеет рациональное обоснование, как в силу объективных причин внеправовой плоскости, так и в виду нормативного закрепления, которое является сосредоточием всего накопленного законотворческого опыта. Как уже было отмечено, существует очень большой перечень тех, документов, которые могут выступать в роли сопроводительных к законопроекту, однако большинство законодательных инициатив не направлены на регулирование узкой области общественных отношений, регламентации которых сопутствует приобщение к проекту большинства обозначенных в регламенте Государственной думы документов. При этом, практически для любого законопроекта существует ряд обязательных для приобщения документов, которые, следует определять, как основные или универсальные. В теоретическом плане такой подход позволит оптимизировать стадию законопроектного процесса по формированию сопроводительных документов к законопроекту. Основными шестью сопроводительными документами для законопроекта вносимого Правительством будут являться:

- 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.

Остальные сопроводительные документы стоит определять, как дополнительные либо специальные. Такой подход должен служить ориентиром для разработчика законопроекта.

Характерным для российского законотворческого процесса обстоятельством является то, что обязанность формировать сопроводительную документацию к законопроекту является первым средством взаимодействия Правительства и Федерального Собрания Российской Федерации - исполнительной и законодательной власти именно в правовом поле и при помощи конструктивных механизмов взаимодействия. Такой подход не стоит рассматривать как некоторое противоречие функционирования законотворческого механизма с нормами Конституции Российской Федерации, которая в статье 10 устанавливает принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную¹⁷⁶. В пользу убедительности суждения следует обратиться к опыту Соединенных Штатов Америки. Как уже отмечалось в Главе 1, в североамериканском государстве Конституцией страны в основу деятельности органов государственной власти положен принцип строго разделения властей¹⁷⁷. Верховным судом США в свете утверждения необходимости взаимодействия ветвей власти с целью проведения эффективной государственной политики, при сохранении автономии и режима отделения друг от друга принимались соответствующие акты¹⁷⁸. Однако по факту исполнительная и законодательная власть разделена настолько бескомпромиссно, что возможность взаимодействия даже в

¹⁷⁶ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрании законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

¹⁷⁷ The Constitution of the United States [Electronic resource]. Electronic data. Mode of access: http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html (дата обращения: 15.04.2014).

¹⁷⁸ United States, Petitioner, v. Richard M. Nixon, President of the United States, et al. Richard M. Nixon, President of the United States, Petitioner, v. United States [Electronic resource]. Electronic data. Mode of access: <http://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/418/683> (дата обращения: 16.05.2014).

вопросах разработки законодательных решений сведена к минимуму. В отличие от России, в США формально исполнительная власть лишена права законодательной инициативы, правом внесения проекта закона на рассмотрение в орган законодательной власти обладает только сенатор или член Палаты представителей Конгресса США¹⁷⁹. Президент направляет только предложение о принятии того или иного закона, по большому счету, на общих основаниях и принимается предложенный исполнительной властью законопроект в большинстве случаев вследствие взаимодействия Президента с членами Конгресса, в рамках принадлежности к одной политической партии, представленной в Сенате или Палате представителей. Вторым фактором, влияющим на необходимость принятия предложенного системой исполнительной власти законопроекта исходит из института президентского вето, которое возможно преодолеть только квалифицированным большинством. В формате такой системы взаимодействие двух ветвей власти не может происходить в границах правового инструментария, направленного непосредственно на улучшение законодательного процесса, следовательно, органы исполнительной власти не обладают статусом субъекта законодательной инициативы. Поскольку Президент США и подконтрольные ему ведомства в официальной форме вносят только предложения, то проводить работы по реализации обязанности составления сопроводительной документации не представляется возможным, в виду формального отсутствия такой обязанности, как и формального отсутствия права выступать инициатором рассмотрения закона. Такая система, являющаяся примером правового идеализма, может повлечь множество негативных проявлений недостаточным образом регламентированного процесса разработки и стадий законодательного прохождения проектов законов¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М. : НОРМА, 1998. С. 171.

¹⁸⁰ Волкова Н. А. Субъективные факторы, оказывающие влияние на формирование законодательства // Теория и история экономики, государства и права. 2011. № 7. С. 21.

В Российской Федерации также действует система сдержек и противовесов на основе принципа разделения властей, в частности, в вопросе взаимодействия законодательной и исполнительной власти. В отличие от США, Правительство РФ конструктивно взаимодействует с Федеральным Собранием по наиболее важному фактору сотрудничества - формированию федерального законодательства. Нельзя оспорить тот факт, что автономия органа исполнительной власти от органа законодательной власти является значимой правовой ценностью, но требования проведения эффективной правовой политики, а также учет законотворческого опыта всех структур государственной власти требует консенсуса по данному вопросу. Наличие в Регламенте Государственной думы требований к сопроводительной документации вносимых законопроектов субъектами права законодательной инициативы, к числу которых относится Правительство, и подготовка исполнительной власти к внесению законопроекта, сопроводительные документы которого нацелены на последующее восприятие содержащейся в них информации депутатами, формирует оптимальную правовую сбалансированность.

Многие страны романо-германской правовой семьи обладают по большей части схожими процедурами внесения законопроектов на рассмотрение органов законодательной власти, однако некоторые общие черты обеспечения законопроектов сопроводительной документацией можно проследить на примере сравнения российского опыта с законотворческой практикой исполнительной власти Соединенного королевства Великобритания и Северной Ирландии. В данном государстве ключевую роль участия исполнительной власти в законотворческом процессе играют министерства, которые определяют приоритетные направления развития, обеспечивают эффективное функционирование соответствующих отраслей и сфер управления, разрабатывают и реализуют различные программы, а также

готовят законопроекты¹⁸¹. Стоит отметить, что в западной литературе часто встречается указание на то, что одной из основных функций министерства является разработка проектов законов, как средство реализации правительственных решений¹⁸². Такая концепция нашла свое практическое выражение на примере Великобритании. В данном государстве в формате подготовки сопроводительной документации к законопроекту общими с российской системой аспектами являются следующие:

- текст законопроекта
- пояснительная записка
- смета министерства
- заявление о бюджете

Стоит отметить, что правом законодательной инициативы в Великобритании обладают только члены парламента, однако участие исполнительной власти - Кабинета министров Великобритании, обеспечивается посредством деятельности министров, которые вносят законопроект, формально ни как представители исполнительных структур, а как члены парламента¹⁸³. При этом, законопроект Кабинета поступает в Палату общин Парламента Великобритании, как правительственный законопроект, что обеспечивается соответствующей отметкой. Министерство, которое разработало и внесло законопроект именуется, как министерство-спонсор. Например, в 2013 году Министерство внутренних дел Великобритании инициировало рассмотрение известного проекта закона «О борьбе с антисоциальным поведением», тип законопроекта (Type of Bill) определен, как правительственный законопроект (Government Bill)¹⁸⁴. Официально законопроект в Великобритании называется билль, который перед поступлением на рассмотрение парламента должен быть корректно

¹⁸¹ Министерства и ведомства : учеб. пособие / под ред. А. Н. Козырина, Е. К. Глушко. М. : Норма, 2008. С. 139.

¹⁸² Mercuzot B. Organisation administrative: les institutions administrative francaises. P. : ESKA, 2001. P. 76.

¹⁸³ Парламентское право России : курс лекций / под общ. ред. О. Н. Булакова. М. : Юстицинформ, 2007. С. 193.

¹⁸⁴The draft Anti-social Behaviour Bill: pre-legislative scrutiny [Electronic resource]. Electronic data. Mode of access: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm86/8607/8607.pdf> (дата обращения: 18.03. 2014).

оформлен с точки зрения юридической техники. Вопросы составления пояснительной записки к правительственному законопроекту отнесены к компетенции разработчика. Система оформления текста пояснительной записки в британской практике является отличной от аналогичной российской системы. Исследование пояснительных записок к большому количеству российских законопроектов показало, что сопроводительный документ составляется в произвольной форме и представляется в виде повествования, направленного на обоснование необходимости законодательных нововведений. В Великобритании к вопросу составления пояснительной записки (explanatory notes) имеется особый подход, который выражается в том, что данный документ подвергается систематизации и делится на структурные единицы, в большинстве случаев соответствующих положениям самого законопроекта¹⁸⁵. По большому счету, с позиций подробности и системности изложения, содержание такого документа можно сравнить с комментированным законодательством. Внесение подобного обстоятельного пояснения на рассмотрение парламента сведет к минимуму сомнения законодателей относительно необходимости осуществления законодательных мер. Разумно предположить, что пояснительная записка к российскому законопроекту не обладает существенным объемом и системностью, ввиду того, что на рассмотрение Правительства предоставляется уже упомянутое научно-правовое заключение, однако данное заключение не направляется в Государственную думу, его положения могут быть частично включены в текст пояснительной записки, однако, как показывает практика, этого не делается, а если и делается, то в незначительной степени, что свидетельствует о том, что авторам письменных пояснений следует обращать внимание на методический подход Кабинета

¹⁸⁵ Pensions Bill. Explanatory Notes [Electronic resource] // WWW.parliament.uk. Electronic data. London : Parliamentary, [200-]. Mode of access: <http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2013-2014/0006/en/2014006en.htm> (дата обращения: 18.03. 2014).

министров Великобритании к составлению пояснительных записок в правительственным законопроектам.

Следующим общим элементом для российской и британской правовых систем является вопрос о законодательной регламентации выделения сумм денежных средств на покрытие определенных целей. В том случае, если предусмотренные вносимым биллем законодательные мероприятия связаны с ассигнованиями из государственного бюджета, инициатором разработанного законопроекта предоставляются правительственные сметы (Central Government Supply Estimates), в которых детализируются необходимые исполнительной власти объемы финансовой поддержки¹⁸⁶. В России действует система финансово-экономических обоснований, которые предоставляются в случае, если реализация предусмотренных законом мероприятий потребует денежных затрат. Как в России, так и в Великобритании перед составлением сопроводительного документа, описывающего необходимость в осуществлении ассигнований проводится большой объем аналитической работы.

Отдельного внимания заслуживает деятельность Комитета по законодательству Кабинета министров (Parliamentary Business and Legislation Committee of the Cabinet). В данное ведомство в Великобритании, как и в Министерство юстиции в Российской Федерации, в обязательном порядке поступают все законопроекты министерств на рассмотрение с целью получения отзыва на законопроект и одобрения последующего внесения в проекта закона на рассмотрение Парламента. Каждый год Кабинет министров реализует установленную законодательную программу, формированием такой программы занимается Комитет по законодательству, и для того, что бы законопроект был включен в программу, министерство-спонсор составляет и направляет специальную заявку (bid for the Bill) в это

¹⁸⁶ HMT Main Estimates [Electronic resource] // GOV.UK. Electronic data. Mode of access: https://www.gov.uk/government/collections/hmt-main-estimates#group_1271(дата обращения: 16.02.2014).

ведомство с приложением текста законопроекта¹⁸⁷. Такая заявка не направляется в Парламент, но формальной необходимостью для включения законопроекта в законодательную программу Кабинета необходима. Реализация в законопроектном процессе исполнительной власти Великобритании такой процедуры позволяет подразделить сопроводительную документацию законопроекта данного государства, также, как и в России на обязательную и дополнительную. В частности, обязательным документом для Кабинета министров в Великобритании является сопроводительная к законопроекту заявка в Комитет по законодательству Кабинета министров, в России похожая функция отведена заключению Министерства юстиции.

Работа над сопроводительной документацией в России берет начало со времен Российской Империи, что находило свое отражение в деятельности членов Государственной думы. В дореволюционный период над сопроводительной документацией к законопроектам трудились такие видные ученые-правоведы, как Новгородцев П.И., Шершеневич Г.Ф., Петражитский Л.И. и многие другие известные государствоведы¹⁸⁸. По состоянию на текущий период времени в системе государственной власти Российской Федерации действует достаточно проработанная схема разработки сопроводительных документов, что во многом обусловлено развитием правовых традиций в данном направлении. Как и большинство правовых явлений, система сопроводительной документации должна находиться в положительной динамике, что предполагает постоянное развитие в контексте проблематики социальных процессов. Комплекс сопроводительных документов законопроекта, разработанного в системе исполнительной власти федерального уровня требует особо ответственного подхода. Рассматриваемая область законопроектной процедуры в формате

¹⁸⁷ Legislative process: taking a Bill through Parliament. An overview of the process by which Bills become law [Electronic resource] // GOV.UK. Electronic data. Mode of access: <https://www.gov.uk/legislative-process-taking-a-bill-through-parliament> (дата обращения: 15.02.2014).

¹⁸⁸ Аронов Д. В., Крупский В. М. Либеральное законодательство начала XX века в области регламентации свободы союзов // История государства и права. 2007. № 20. С. 15.

правительственной деятельности позволяет учесть экономические, социальные, политические последствия действия проектируемого закона, законодательства, подзаконных актов, что в свою очередь помогает определить предполагаемые затраты материальных, финансовых и других ресурсов, необходимых для реализации будущего закона на основе оценки целесообразности ожидаемых результатов¹⁸⁹.

Изучение полезной правовой практики развитых зарубежных стран, органы исполнительной власти которых производят составление сопроводительных документов к разработанному законопроекту, будет способствовать расширению методического инструментария при реализации аналогичного направления ведомственной активности в России. Несмотря на то, что формирование законопроектной документации требует прагматичного, утилитарного подхода, применение научных теоретико-правовых наработок в контексте правотворческих процедур окажет благоприятное воздействие на итоговое качество и убедительность содержательной части сопроводительных документов.

4.2. Экспертиза законопроекта

Результаты профессионального исследования состояния общественных процессов, отдельных явлений и объектов стремительно приобретают актуальность в плоскости решения различных социальных задач. Субъект, функции которого направлены на реализацию таких исследований, как правило, является специалистом в изучаемой области, обладающим должной квалификацией, позволяющей дать объективную оценку состояния изученного явления. Такая деятельность отличается особой методологией, а ее результаты официально оформляются в виде заключения, в котором содержится экспертная оценка.

¹⁸⁹ Тихомиров Ю. А., Котолевская И. В. Правовые акты : учебно-практическое и справочное пособие. М. : Изд-е г-на Тихомирова М. Ю., 1999. С. 84.

Метод экспертных оценок не является новшеством в деятельности российского государства, экспертиз проводится разнообразное множество в совершенно отличных друг от друга сферах. Экспертиза всегда позволяет установить истинную сущность исследуемого объекта, снизить возможные риски, предвидеть последствия либо получить полезную информацию, что в итоге оказывает позитивное влияние на результат проводимых действий. В отдельных случаях участие эксперта позволяет принять фундаментальное решение о целесообразности, безопасности и необходимости осуществления того или иного мероприятия.

Законодательству известны примеры многих видов экспертиз, которые отличаются, как по отраслевой принадлежности, по регламентации нормативными актами, так и по методологии проведения. Так в законодательстве содержатся положения, предусматривающие проведение экспертизы в административном процессе в случае возникновения необходимости в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле¹⁹⁰. Уголовное право характеризуется достаточно частым проведением экспертиз, при этом законом установлены случаи их обязательного проведения¹⁹¹. Результаты экспертной деятельности являются средством установления обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела в гражданском процессе¹⁹². Законодательством предусмотрено настолько большое количество экспертиз, что отдельные виды такого рода исследований стали характерны не только для отраслей, подотраслей права даже и для правовых институтов¹⁹³.

Не является исключением и правовое регулирование законотворческих процессов. Стремление государства и общества к созданию системы

¹⁹⁰ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 04.11.2014 № 332-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2014. № 45. Ст. 6142.

¹⁹¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 22.10.2014 № 308-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921; 2014. № 43. Ст. 5792

¹⁹² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 21.07.2014 № 232-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4233.

¹⁹³ О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации : Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ (ред. от 05.04.2009 № 40-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208; 2009. № 14. Ст. 1575.

разработки качественных законов привело к значительному разнообразию внедренных в законопроектные процедуры экспертиз. Это обстоятельство позволяет проводить теоретическую классификацию и производить подразделение всего комплекса экспертной деятельности на тематические группы. Область разработки нормативных правовых актов в широком смысле характеризуется проведением таких видов экспертиз как правовая, антикоррупционная, научная, криминологическая, лингвистическая, финансовая, экологическая, общественная. В последние несколько лет представители общественности и некоторых научных учреждений все чаще стали озвучивать мнение о необходимости последовательного внедрения даже такого вида оценки качества законопроекта, как этическая экспертиза¹⁹⁴.

Экспертизы законопроектов условно могут быть сгруппированы на: обязательные (в силу закона) и факультативные, государственные и негосударственные, правовые и неправовые - классификаций существует большое множество, производятся они с целью более удобного ориентирования в сложных вопросах экспертных оценок разрабатываемого проекта нормативного акта.

Экспертизы применяются на уровне федеральных органов законодательной и исполнительной власти, в субъектах федерации, в процессе межведомственного согласования, в период перед внесением нормативного акта на рассмотрение органа представительной власти. На уровне Российской Федерации существуют подзаконные акты и законы, устанавливающие проведение обязательной экспертизы, как нормативных актов, так и проектов федеральных законов в частности¹⁹⁵. Региональное законодательство также предусматривает экспертное участие в

¹⁹⁴Шкарин В. В., Бударин Г. Ю. Право на здоровье: современные тенденции развития законодательства в области здравоохранения // Социальное и пенсионное право. 2012. № 4. С. 6.

¹⁹⁵Об 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.

законодательных мероприятиях субъектов федерации¹⁹⁶. Таким образом, можно уверенно констатировать, что в России сформировалась вполне конкретная система проведения экспертиз законопроектов. Однако даже наличие такого факта, в сущности, не исключает обоснованных критических суждений относительно функции применения экспертиз в законотворческом процессе. Многие ученые и даже сами эксперты отмечают присутствие многих недостатков современного законотворчества, которые определяются слабостью или отсутствием инструментов и процедур, обеспечивающих качественную экспертизу сложных законопроектов, проверку их основных положений на соответствие принципам построения права, стратегическим целям и приоритетам государственной политики, отсутствием реального прогнозирования экономических, социально-политических и иных последствий принятия законов¹⁹⁷.

Система разработки законопроектов Правительством Российской Федерации, также предусматривает проведение экспертиз подготовленного документа, и как часть общей системы законотворчества, нуждается в некоторой оптимизации, что в первую очередь связано с разработкой федеральными органами исполнительной власти законодательных мер по очень широкому кругу вопросов, отличающихся большой значимостью для общественного развития.

Определяющей стадией разработки законопроекта федеральным органом исполнительной власти можно считать рассмотрение документа на заседании Правительства Российской Федерации. Именно по итогам рассмотрения Правительством принимается решение об успешности разработанного законопроекта и направлении такового в Государственную думу – данный этап позволяет поделить всю последовательность

¹⁹⁶ О нормативных правовых актах Омской области : Закон Омской области от 21.11.2002 № 409-ОЗ (с изм. на 28 июля 2014 года) // Омский вестник. 2002. 29 нояб. (№ 54) ; 2014. 1 авг. (№ 30).

¹⁹⁷ Бабаев М. М., Пудовочкин Ю. Е. Криминологическое мышление в контексте интеллектуального обеспечения уголовной политики // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 57.

продвижения законодательного текста на две части: до рассмотрения и после рассмотрения Правительством. Следовательно, всю совокупность проводимых экспертных оценок в отношении проекта федерального конституционного закона или федерального закона необходимо разделять на экспертизы, которые проводятся до рассмотрения Правительством и экспертизы, которые могут быть осуществлены после рассмотрения.

Как уже отмечалось, до внесения на рассмотрение Правительства правовую экспертизу законопроектов проводят Министерство юстиции Российской Федерации и Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Особенности участия указанного научно-исследовательского учреждения связаны с научно-правовой аналитической работой и последующим составлением заключения, отличительные черты которого уже были раскрыты. В контексте правовой экспертизы подробнее стоит рассмотреть те основания, по которым оценку законопроекта проводит Министерство юстиции.

Положение о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации предусматривает основные требования, а также ограничивает круг вопросов, которые должны быть освещены в экспертном заключении Министерства юстиции. Заключение должно содержать следующие сведения:

- предмет регулирования и его соответствие предметам ведения Российской Федерации или совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленным Конституцией Российской Федерации (с указанием статей);
- состояние нормативного регулирования в данной сфере, необходимость и достаточность указанного законопроекта и перечня нормативных правовых актов, необходимых для реализации соответствующего федерального закона, для урегулирования затрагиваемых

общественных отношений с учетом компетенции Президента Российской Федерации, Правительства и федеральных органов исполнительной власти;

- оценка формы законопроекта (новый федеральный закон, внесение изменений в действующий федеральный закон и т.д.) и соответствия его текста правилам юридической техники;

- соответствие содержания законопроекта нормам Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а также юридической практике;

- иные юридические особенности законопроекта;

- наличие в законопроекте коррупциогенных факторов и предложения о способах их устранения либо отсутствие в законопроекте коррупциогенных факторов.

Приведенный перечень предоставляет вполне четкие границы экспертного исследования, что определяет характер так называемой внутренней экспертизы субъекта законодательной инициативы, однако некоторые моменты требуют несколько более подробного рассмотрения. Представляется весьма пространной такая формулировка, как «иные юридические особенности». Существует большое количество нормативных правовых актов Правительства, а также актов, регулирующих деятельность структурных подразделений органов исполнительной власти, при этом нормативных пояснений относительно того, что необходимо подразумевать под категорией иных юридических особенностей, не предоставлено. В такой ситуации содержание заключения Министерства юстиции может стать очень объемным, поскольку под юридическими особенностями в теоретическом плане предполагается чрезмерно широкий круг вопросов правовой действительности, что означает возможность внесения в экспертное заключение любой информации, касающейся предмета регулирования

будущего закона. При разработке законопроекта, его структура и содержание норм всецело являет собой источник регулирующего воздействия на общественные отношения, что дает повод для того, чтобы любые обстоятельства и процессы, возможно даже внеправового толка, нашли излишнее отражение в правовом заключении Министерства юстиции. Данное предписание Положения о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, необходимо детализировать и произвести указание на то, что заключение должно содержать те юридические особенности, которые должны учитываться при правовом регулировании отношений, предусмотренных разрабатываемым законопроектом. Поскольку каждый законопроект является по своей сути уникальным, то и область правоотношений регулируемых проектируемым актом не может быть одинакова в каждом отдельном случае, однако следует конкретизировать, что существует ряд универсальных юридических особенностей, по которым можно охарактеризовать все виды регулируемых общественных процессов. Исходя из предложенного подхода, юридические особенности регулирования общественных отношений, предусмотренных законопроектом должны определяться спецификой таких аспектов, как права, обязанности и ответственность субъектов. Сама юридическая конструкция предписания должна состоять из предложенного уточненного названия и конкретизации специфики, содержащейся в скобках. Пример таких конструкций имеется в том числе и в тексте самого Положения о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, однако предписание о юридических особенностях разрабатываемого законопроекта стало исключением, которое нуждается в предложенном оптимальном дополнении.

Компонентом заключения Министерства юстиции, привлекающим внимание значительного количества исследователей, выступает антикоррупционная экспертиза проектов федеральных законов. Резко негативное влияние возросшего числа коррупциогенных факторов и

совершения соответствующих преступлений оказало свое воздействие на экономическое развитие страны, правосознание и правовую культуру граждан, в таких условиях государство было вынуждено пойти на ряд решительных мер по устранению и профилактике данного отрицательного явления. По правовой части был разработан и принят ряд федеральных законов, постановлений Правительства, а также были приняты меры по совершенствованию деятельности компетентных органов исполнительной власти в сфере борьбы с коррупцией. Было положено начало последовательной государственной политики по направлению противодействия коррупционным явлениям и вызывающих их причинам. Законопроектный процесс Правительства Российской Федерации, как один из наиболее важных правовых институтов, не остался в стороне.

В 2008 году был принят основополагающий нормативный правовой акт - Федеральный закон «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ, в соответствии со статьей 6 которого в качестве одной из мер по предотвращению проявлений коррупции обозначено проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов¹⁹⁸. Правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов установлены Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» - антикоррупционная экспертиза проводится в целях устранения коррупциогенных факторов¹⁹⁹. В тексте самого закона содержится описание смысла того, что стоит понимать под коррупциогенными факторами, которые дефиницируются, как положения проектов нормативных правовых актов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а

¹⁹⁸ О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228 ; 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6961.

¹⁹⁹ 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.

также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые или обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции. Статья 3 данного закона предписывает проводить антикоррупционную экспертизу проектов федеральных законов, разрабатываемых органами исполнительной власти при проведении их правовой экспертизы. Согласно пункту 26 Положения о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации при проведении правовой экспертизы также проводит антикоррупционную экспертизу законопроекта.

В формате такой системы проводится антикоррупционная экспертиза правительственных законопроектов, как составная часть более объемной по своему содержанию правовой экспертизы. Прослеживается четкая взаимосвязь между федеральными законами и конкретизирующими их положения подзаконными актами, что обеспечивает действие проработанного правового механизма антикоррупционного сопровождения проекта закона федерального органа исполнительной власти.

Особая системность антикоррупционной экспертизы заключается в том, что Министерство юстиции не вправе проводить подобную аналитико-правовую оценку в произвольном режиме даже при наличии в штате ведомства высококлассных специалистов. Специальным Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов²⁰⁰.

²⁰⁰ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (ред. от 27.11.2013 № 1075) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1084 ; 2013. № 48. Ст. 6278.

Значение антикоррупционной экспертизы неоднократно подчеркивалось учеными, не исключено, что именно активное участие представителей науки в выработке приемлемой государственной политики в итоге повлияло на становление правовых институтов, препятствующих, а в иногда и вовсе исключаящих коррупционность в действиях должностных лиц. Были предложены различные классификации и характеристики коррупциогенных факторов и сообразные решаемым задачам модели действий органов государственной власти, что, в конечном счете, сказалось положительным влиянием доктрины на развитие российской антикоррупционной практики. В целом же, стоит отметить, что современный системный подход к рассматриваемому виду экспертизы стал обеспечивать, помимо многих других положительных обстоятельств, и то, что не обозначено в рассмотренных правовых актах, а именно возможность установления связей законодательных актов между собой, как по формуле «первичный-вторичный», так и по формуле «совместимости регулирования», помимо этого, в литературе отмечалось наличие необходимости предвидеть и анализировать искусственно создаваемые правовые коррупциогенные ситуации и факторы, которые вследствие реализации разработанного закона смогут способствовать возникновению условий для коррупции²⁰¹.

Действие антикоррупционных правовых механизмов обеспечивает успех проводимых мероприятий по выявлению причин, провоцирующих возникновение факторов, создающих потенциально благоприятные условия для получения и дачи взяток, злоупотребления служебным положением, а также внеправового использования официального статуса должностного лица. К сожалению, пока рано говорить о ликвидации коррупции, как явления, случаи совершения такого рода деяний достаточно часто квалифицируются, как преступления. Не стоит также забывать и о том, что коррупция формирует также и латентную преступность, объемы

²⁰¹ Мамитова Н. В. Правовая экспертиза российского законодательства : учеб.-практ. пособ. М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. С. 73.

противоправных действий в рамках которой оценить очень сложно. Коррупционные схемы становятся более изощренными, а действия преступников настолько нетривиальными, что зачастую уголовно-правовая квалификация совершенных действий превращается в трудную задачу, что сполна подтверждается насыщенной уголовно-правовой судебной практикой²⁰².

Разумно предположить, что во многом такое положение дел обусловлено недостатками в действующей системе антикоррупционной экспертизы проектов нормативных актов. Не стоит выдвигать суждения о правовой несостоятельности такой системы, она, как уже было замечено, является передовой и характеризуется массой достоинств, однако необходимость в ее совершенствовании стоит признать в силу нескольких причин. Во-первых, Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» в статье 2 устанавливает в качестве принципа организации экспертизы проектов нормативных правовых актов сотрудничество федеральных органов исполнительной власти с институтами гражданского общества. Законодательное закрепление такого сотрудничества представляется правильным и эффективным. Научкой неоднократно подчеркивалось, что данный принцип выступает залогом того, что в законопроектном процессе будет учитываться мнение общества при принятии решений по проектам наиболее важных, основополагающих законов, в том числе затрагивающих конституционные права граждан²⁰³. Однако отсутствие в законе указания на способы становления и осуществления такого взаимодействия порождает явный пробел в антикоррупционном законодательстве. Анализируемый акт, указывает на самофинансирование соответствующей экспертной деятельности институтами гражданского общества. Подобное регулирование

²⁰² Научно-практическое пособие по применению УК РФ / под ред. В. М. Лебедева. М. : Норма, 2005. С. 693.

²⁰³ Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е. Р. Россинская. М. : Проспект, 2010. С. 68.

столь важного правового института является критически неприемлемым. Законом должны быть четко регламентированы и упорядочены вопросы взаимодействия некоммерческих организаций с государством с предоставлением аккредитованным Министерством юстиции на ведение антикоррупционных экспертиз объединениям граждан, дополнительных преференций. В качестве которых могут выступить налоговые льготы, а также частичное материальное обеспечение таких организаций по предусмотренным нормативам, при условии их активного участия в законопроектной деятельности, что не повлечет значительных финансовых издержек для государства, которое получит надежный источник полезных профессиональных инициатив. Согласно данным Министерства юстиции Российской Федерации, по состоянию на 2013 год количество юридических лиц, аккредитованных в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов составляет 277 организаций, среди которых присутствуют торгово-промышленные палаты субъектов федерации, коллегии адвокатов, коммерческие организации и даже муниципальные предприятия²⁰⁴.

Несмотря на значительное количество организаций, которые могут быть задействованы в антикоррупционной экспертизе проектов федеральных законов, фактически лишь небольшая часть из них реализует принятые на себя функции. Данная проблематика отмечается на уровне высших должностных лиц государства, озвучиваются предложения по активизации участия аккредитованных субъектов в антикоррупционной экспертизе, но

²⁰⁴ Юридические лица, аккредитованные Минюстом России в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по состоянию на 01 ноября 2013 г. [Электронный ресурс] // Министерство юстиции Российской Федерации. Электрон. дан. М. : Министерство юстиции РФ, 2003-2014. Режим доступа: <http://minjust.ru/ru/node/1406> (дата обращения: 26.02. 2014).

конкретная методика решения проблемной ситуации до сих пор не выработана²⁰⁵.

Меры по частичному налоговому и материальному стимулированию позволят вовлечь в выявление коррупциогенных факторов не только уже аккредитованные организации, но и те, которые в перспективе смогли бы осуществлять содействие в борьбе с коррупцией на законопроектном уровне.

Помимо организаций, антикоррупционную экспертизу имеют право осуществлять и физические лица. Физические лица, как и организации, для получения статуса эксперта должны пройти процедуру аккредитации, при этом физические лица, как профессионалы, должны соответствовать определенным требованиям.

Так, гражданин-соискатель статуса аккредитованного эксперта независимой антикоррупционной экспертизы должен удовлетворять двум требованиям:

- высшее профессиональное образование
- стаж работы по специальности не менее 5 лет²⁰⁶.

Экспертная работа в сегменте противодействия коррупциогенным проявлениям является очень ответственным процессом, требующим подробной юридической аналитики самого законопроекта, что предполагает не только глубокие познания в области современных правовых тенденций, но также и общетеоретический правовой информационный базис. Ведомственные акты Министерства юстиции не содержат уточнения относительно того, каким конкретно профессиональным образованием должен обладать потенциальный эксперт, что свидетельствует о том, что практически получить такой статус может лицо и вовсе не имеющее

²⁰⁵ Глава Администрации президента Сергей Иванов заявил, что к борьбе с коррупцией важно активно подключать общественные организации [Электронный ресурс] // НТВ. Новости. Электрон. дан. М. : Телекомпания НТВ, [Б. г]. Режим доступа: <http://www.ntv.ru/novosti/336745/> (дата обращения: 23.11. 2013).

²⁰⁶ 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).

профессиональной юридической квалификации. При этом, такое лицо претендует на то, чтобы работать с такими строго юридическими категориями, как диспозитивное установление возможности, свобода подзаконного нормотворчества, отсутствие законодательной делегации полномочий, неполнота административных процедур, административный порядок предоставления права и многими другими аспектами, согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, содержание которой сможет должным образом осознать, вероятнее всего, только обладающий опытом юрист. Требование о высшем профессиональном образовании необходимо дополнить указанием на юридическую специфику данного образования, то есть эксперт, осуществляющий независимую антикоррупционную экспертизу проекта федерального закона должен быть профессиональным юристом в первую очередь - такая необходимость очевидна.

Следующий критический компонент представлен требованием к стажу, который согласно установленным нормам, не должен быть менее пяти лет по специальности. В данном случае вновь не прослеживается указание именно на юридический стаж. Однако и без этого представляется недостаточным указание только на стаж. Во-первых, нет гарантий того, что характер работы, которую осуществлял кандидат на статус эксперта в течение 5 лет, предполагал необходимость высокой квалификации даже, если трудовые функции предусматривали правовой характер выполняемых задач. Проследить уровень квалификации претендента сложно, ограничиваясь только формальным обозначением требования о временном промежутке, для этого необходима экзаменация. Решение такого вопроса, возможно, найдется посредством увеличения указанного временного отрезка с пяти до восьми лет. Уровень квалификации без проведения экзаменации поможет определить наличие авторских публикаций в печатных изданиях, включенных Высшей аттестационной комиссией в перечень научных

журналов и изданиях, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук в количестве не менее трех. Содержание всех изданий из данного перечня изучается признанными российскими учеными, что делает возможным опубликование только в случае положительного решения о качестве научной работы в области юриспруденции. Подобный подход делает возможным исходить из формальных требований к будущему эксперту, основываясь на подлинной информации о восьмилетнем стаже по юридической специальности, и наличии не менее трех публикаций в научных журналах.

В целом же, процесс проведения независимой антикоррупционной экспертизы последовательно урегулирован подзаконными актами Правительства и Министерства юстиции Российской Федерации и происходит по следующему алгоритму. Разработчик проекта федерального закона в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанного проекта на согласование в государственные органы, размещает текст проектируемого закона на своем официальном сайте в телекоммуникационной сети Интернет с указанием даты начала и даты окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы. Эксперт составляет заключение на проект федерального закона и направляет его разработчику, который не позднее, чем через тридцать дней должен направить эксперту мотивированный ответ. Необходимо подчеркнуть, что такого рода ответы эксперты получают не всегда, поскольку мотивированный ответ в обязательном порядке должен содержать предложения по решению обозначенных в заключении проблем. Такое установление является в значительной степени эффективным, в виду представления о том, что критика должна быть обоснованной и направленной на улучшение нормативного регулирования, что сможет быть реализовано только в том случае, если будут выдвигаться конкретные

предложения по совершенствованию правовых институтов. Предложения, поступившие в заключениях по результатам независимой антикоррупционной экспертизы вместе с самим законопроектом вносятся в Правительство. Результаты антикоррупционной экспертизы носят рекомендательный характер.

Сущность и процедура антикоррупционной экспертизы в общих чертах носят схожий характер с некоторыми тождественными правовыми институтами зарубежных стран. В частности, российская практика оценки законопроекта по многим параметрам совпадает с мероприятиями, проводимыми в отношении проектов законов в Швейцарии. В данном государстве установлена так называемая процедура консультации в отношении проектов законов, урегулированная положениями Федерального закона «О процедуре консультации» (Federal Act on the Consultation Procedure), разработанный в марте и вступивший в силу в августе 2005 года²⁰⁷. В соответствии со статьей 4 закона в процедуре консультации имеет право принимать участие и предоставить свое мнение относительно предложенной законодательной инициативы любой гражданин и любая организация. Такая процедура проводится с целью участия населения и широкого круга заинтересованных групп в формировании единого мнения относительно вырабатываемых государственных решений. Следует упомянуть, что помимо граждан, институтов гражданского общества и коммерческих организаций свое мнение могут предоставить кантоны и политические партии. По мнению швейцарского законодателя, институт консультации позволяет придать точность нормам материального права, сделать закон исполнимым, а также осуществить своеобразное общественное принятие проекта федерального закона.

²⁰⁷ Federal Act on the Consultation Procedure (Consultation Procedure Act, CPA) of 18 March 2005 (Status as on 23 August 2005) [Electronic resource]. Electronic data. Mode of access: <http://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20032737/200509010000/172.061.pdf> (дата обращения: 10.02.2014).

Процедура консультации может проводиться, как в обязательном порядке – в отношении определенной законом группы законодательных инициатив, так и в случае, разработки любого закона по инициативные уполномоченных органов государственной власти. Обязательная консультация установлена в частности для проектов таких актов, как поправки в Конституцию, международные соглашения, для заключения которых необходимо проведение референдума. Если предложенный законопроект существенно затрагивает интересы отдельно взятого кантона, то консультация может быть проведена только в этом кантоне. Также закон «О процедуре консультации» содержит пространную формулировку о том, что консультация может быть проведена, если разрабатываемый закон имеет важное значение для политического, финансового, экономического, экологического, социального или культурного развития. По сути, данное положение дает возможность проводить консультацию по любому законопроекту, если на то есть соответствующее решение компетентных органов власти.

По законодательству Швейцарии, инициировать процесс консультации могут парламентские комитеты, однако, основным субъектом, применяющим такое право, выступает Федеральный совет Швейцарии, выполняющий роль федерального Правительства страны, по объему полномочий и структуре вполне сравнимый с Правительством Российской Федерации. Именно на стадии разработки законопроекта в системе органов исполнительной власти Федеральный Совет принимает решение о проведении консультации – во многом аналогичная система действует и в России в отношении антикоррупционной экспертизы. Ответственность за проведение консультации возложена на Федеральную Канцелярию, которая проводит подготовку самой процедуры, проводит ее, сводит воедино весь объем итоговой информации и оценивает результаты, которые становятся

публичной информацией, доступной для любого заинтересованного лица. Срок проведения консультационных процедур устанавливается в три месяца.

Таким образом, система консультации в Швейцарии служит средством проверки пригодности, правовой состоятельности и полезности для граждан проектируемых законодательных решений. При этом опыт данной европейской страны отражает стремление законодателя учесть мнение всех слоев населения и социальных групп. Вектор развития государственной политики по разработке законов направляется в сторону минимизации законодательных ошибок при помощи диспозитивного участия всего населения в формировании общеобязательных правил поведения.

Вся бесспорная важность процедуры консультации является признанным фактом, но и это обстоятельство не позволяет швейцарскому государству отказаться от услуг профессиональных правоведов в сегменте разработки законопроекта. На данную особенность уже обращали внимание отечественные исследователи правовых систем зарубежных государств. Стоит остановиться на том, что привлечение профессионалов, незадействованных в работе правительства и ведомств государства в Швейцарии стало широко распространенной практикой. Большое количество проектов законодательных актов проектируются при активном участии специалистов из числа представителей университетов, частных учреждений, профессиональных объединений и иных заинтересованных групп, при этом, как утверждают европейские правоведы, участие университетских преподавателей и специалистов научных центров является почетным и престижным, сам факт привлечения к законопроектной работе выступает как средство признания компетентности юриста государством и авторитета в профессиональной среде²⁰⁸.

Подобного рода конъюнктура в экспертной среде не может не вызывать сожаления вследствие сравнения с российскими правовыми

²⁰⁸ Организация законопроектной работы в системе федеральных органов исполнительной власти / под ред. Т. Я. Хабриевой. М. : Юрист, 2006. С. 97.

реалиями. Вновь обращаясь к примеру проведения независимой антикоррупционной экспертизы, стоит подчеркнуть, что в России сложилась негативная тенденция при которой 90% независимых экспертов при обращении в Минюст России за получением аккредитации намерения осуществлять независимую экспертизу не имели и к ее проведению не приступали²⁰⁹. Такое положение нуждается в кардинальном изменении. Примером в этом смысле может послужить энтузиазм европейских коллег. Безусловно, проблематика заключается и в личном отношении каждого российского эксперта к оценке предлагаемых законопроектов и в том уровне ответственности с которым каждый отдельно взятый специалист подходит к выполнению экспертных задач. Изменить такую тенденцию без проведения государством эффективных мероприятий по активизации антикоррупционной экспертной активности будет сложно, однако уже предложенные выше меры по положительному воздействию на аккредитованных экспертов смогут сыграть важную мотивирующую роль и в итоге повысить количество столь необходимых экспертных оценок.

Помимо правовой и антикоррупционной экспертиз, проводимых на стадии разработки законопроекта в системе федеральных органов исполнительной власти, стоит отметить проведение особой экспертизы законодательных решений в сфере изменений в системе гражданско-правовых нормативных установок, которая осуществляется Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства. Совет выполняет роль консультативного органа, обеспечивающего взаимодействие между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, общественными объединениями, научными учреждениями и организациями при рассмотрении вопросов, связанных с

²⁰⁹ Шутков С. Независимая антикоррупционная экспертиза нуждается в системном реформировании [Электронный ресурс] // Вестник антикоррупционной экспертизы: сетевое научное издание. Электрон. дан. Режим доступа: <http://expertiza.pw/sergey-shutkov-nezavisimaya-antikorrupcu/> (дата обращения: 24.01.2014).

совершенствованием гражданского законодательства. В соответствии с Положением о Совете, утвержденным соответствующим Указом Президента РФ от 05.10.1999 № 1338 в круг его полномочий входит экспертиза проектов федеральных законов о внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации и проектов других федеральных законов в сфере гражданского законодательства²¹⁰. Совет составляет экспертные заключения, которые носят рекомендательный характер, содержание которых публикуется в печати по решению совета. Экспертные заключения направляются, помимо прочих органов власти, в Правительство России. До того, как проект федерального закона выносится на рассмотрение Правительства, он, в обязательном порядке направляется в Совет при Президенте России по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства для получения соответствующего заключения.

Учет финансовых условий реализации положений закона всегда признавался одной из важнейших составляющих оценки состоятельности разрабатываемых законодательных нововведений. Именно этот подход объясняет обязательность наличия финансово-экономического заключения, содержание которого и призвано раскрыть финансовые условия. Как таковая, финансовая экспертиза широким кругом квалифицированных специалистов по аналогии с законопроектами, воздействующими на развитие гражданского законодательства, не проводится. Наиболее близкой по своему характеру к финансовой, выступает экспертиза влияния законопроектов на развитие финансового рынка, которая проводится Советом при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации²¹¹. Данный Совет проводит экспертизу проектов федеральных законов, касающихся развития финансового рынка и обеспечения его

²¹⁰ О Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства : Указ Президента РФ от 05.10.1999 № 1338 (ред. от 25.07.2014 № 529) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 41. Ст. 4904 ; 2014. № 30 (ч. II). Ст. 4286.

²¹¹ О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации (вместе с "Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации") : Указ Президента РФ от 17 октября 2008 г. № 1489 (ред. от 18.10.2011 № 1380) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 42. Ст. 4789 ; 2011. № 43. Ст. 6021.

стабильности, что характерно, исключительно по поручению Президента. В том случае, если экспертиза воздействия на гражданское законодательство проводится в обязательном порядке, то в ситуации с выявлением финансовой проблематики экспертная оценка проводится только по инициативе главы государства. В таком смысле можно констатировать необязательность экспертизы влияния правительственного законопроекта на осуществление финансовых процессов в стране. Такая практика не может быть признана эффективной, ввиду того, что сфера общественных отношений, в которой происходит образование, использование и распределение денежных фондов, в том числе необходимых для решения государственных задач, нуждается в особо внимательном регулировании со стороны органов власти. Также представляется разумным расширить полномочия Совета, для того, чтобы эксперты оценивали законопроекты не только по поручению президента, а в обязательном порядке все правительственные законопроекты в части соответствия суждений, изложенных в финансово-экономическом обосновании, реальному положению дел. Состав Совета при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации гораздо менее обширен, нежели состав Совета по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, при реализации идеи по обязательному прохождению экспертной оценки финансово-экономических условий осуществления проектируемого акта, следует расширить состав Совета большим количеством экспертов, посредством более активного привлечения ученых, специализирующихся на финансовых процессах. Таким образом, станет возможным формирование большего количества экспертных групп, и, как следствие, проведение экспертизы большего количества проектов федеральных законов.

Для того, чтобы подкрепить приведенные выше суждения, необходимо вновь обратиться к опыту зарубежных стран. В плане участия экспертных сообществ, компетентных в области финансовых оценок в законопроектном

процессе, примечательный пример демонстрирует европейское государство Венгрия, в котором функционирует специальный постоянно действующий автономный, государственный орган власти - Финансовый совет, целью которого провозглашено предотвращение принятия законопроектов, способных повлечь нарушение финансовой дисциплины в государстве²¹². В венгерском государстве в 2011 году был принят Закон «Об экономической стабильности в Венгрии», в преамбуле которого сказано, реализация предложенных в данном законе мер позволит добиться финансовой устойчивости и значительно уменьшить государственной долг²¹³. В качестве средства решения поставленных задач, в частности, предлагается проводить Финансовому совету экспертизу законопроектов, и по результатам оценки давать комментарии. В том случае, если сформулированные Финансовым советом комментарии содержат критические характеристики законодательной инициативы, это не позволит принять закон в том случае, если он не будет доработан сообразно критическим комментариям Финансового совета.

Несмотря на все достоинства Венгерской финансовой экспертизы, такая процедура проводится только в отношении законопроектов, касающихся норм финансового законодательства, однако через финансовую экспертизу проходят в обязательном порядке те проекты законов, которые имеют отношение к финансовой системе. В России Совет при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации, как уже было отмечено, не проводит экспертизу в обязательном порядке, кроме случаев поручения Президента РФ. В сущности, данный совет в России является уже сформированной структурой, при выполнении некоторых организационно-правовых усовершенствований вполне способный взять на себя задачу по экспертной проверке финансово-

²¹² Якушев А. О. Финансовый совет в Венгрии – гарант качества финансово-правовых норм // Финансовое право. 2013. № 6. С.8.

²¹³ 2011. évi CXCV. Törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról. [Elektronikus erőforrás]. Elektronikus adat. Hozzáférési mód: http://www.penzsztat.hu/index.cgi?r=&v=&l=&mf=&p=-letoltes_kozadat_21_mo_gazdasagi_stabrol.pdf (дата обращения:12.02.2014).

экономических обоснований и финансовых последствий принятия разработанного федеральными органами исполнительной власти законопроекта. Частичная рецепция опыта зарубежных стран позволит избежать потенциальных ошибок. Подобного рода структуры, помимо Венгрии, функционируют также в ряде развитых зарубежных стран, например, в Германии роль выполнения финансовых экспертиз законопроектов отведена Совету экономических экспертов при правительстве ФРГ (Sachverständigenrat für Wirtschaft: Startseite)²¹⁴. В Новой Зеландии действует правительственный Комитет Финансовых Консультантов (The Code Committee for Financial Advisers)²¹⁵. Управление по бюджетной ответственности Великобритании (The Office for Budget Responsibility) решает задачи по расходованию государственных средств, в том числе, предусмотренных на реализацию законодательных мер²¹⁶.

Помимо нормативно установленных – обязательных для проведения экспертиз правительственных проектов федеральных законов, представителями научной правовой мысли часто выносились на обсуждение предложения по проведению разного порядка экспертиз и систем проведения экспертных исследований.

С точки зрения построения процесса проведения экспертизы законопроекта достаточно интересный подход был предложен Сырых Е.В., который доказывал необходимость проведения двухуровневой экспертизы. Суть идеи заключалась в исследовании содержательной и юридико-технической части проекта.²¹⁷ Такая идея едва ли может быть принята, как новационная, поскольку на практике уже давно применяется система параллельного исследования юридико-технической составляющей и

²¹⁴ Aufgaben und Organisation [Elektronische Ressource] // SACHVERSTAENDIGENRAT. Elektronische Daten. Zugriffsmodus: <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/ziele.html> (дата обращения: 18.11.2013).

²¹⁵ Code committee's response to submission points raised on the review of the exposure draft of the code of professional conduct for authorised financial advisers released on 3 october 2013 [Electronic resource] // The Code Committee for Financial Advisers. Electronic data. Mode of access: <http://financialadvisercode.govt.nz/assets/Code-Committee/final-code-review-issues-responses-paper-4-12-13-1.pdf> (дата обращения: 13.03.2014).

²¹⁶ Working with Government [Electronic resource] // Office for Budget Responsibility. Electronic data. Mode of access: <http://budgetresponsibility.org.uk/independence/working-with-government/> (дата обращения: 12.02.2013).

²¹⁷ Сырых Е. В. Общие критерии качества закона : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 189.

содержательного наполнения законопроекта, однако сама концепция двухуровневой системы оценки законодательных инициатив органов исполнительной власти федерального уровня вызывает определенный интерес в части возможности ее реализации. Актуальность воплощения двухуровневой системы, в первую очередь, связана с тем, что характер проведения экспертиз правительственных законопроектов в период до момента внесения документа на рассмотрение Государственной думой, обладает своеобразной спецификой, которая заключается в том, что экспертную оценку осуществляют структуры, теснейшим образом взаимосвязанные с самим субъектом законодательной инициативы, которым выступает Правительство Российской Федерации. Организации, предоставляющие экспертные заключения до внесения законопроекта на рассмотрение Правительства выступают скорее, как участники разработки проекта нормативного акта, предоставляя проведением своих экспертных исследований возможность коррекции критических положений акта. Тот факт, что в Правительство входит, к примеру, Министр юстиции, под руководством которого находится ведомство, проводящее правовую и антикоррупционную экспертизы, а Совет при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации и вовсе возглавляет первый заместитель председателя Правительства, то утверждение о проведении данными организациями независимой экспертизы представляется не совсем корректным.

Существует большое количество разновидностей экспертиз, методика проведения которых также разработана и идея внедрения которых в законопроектный процесс воплотилась не в частную инициативу, а в научно-правовую доктрину, основанную на представлении о внедрении системы экспертиз, проводимых даже косвенно незаинтересованными организациями, что позволило бы сформировать второй уровень экспертной оценки. Предполагается, что решение такого рода задачи следует искать в сфере

общественного мнения. Такая постановка вопроса прослеживалась еще в начале 20-го века, когда в среде ученых активно дискутировался вопрос о значении общественного мнения в аспекте законотворчества. Наиболее обстоятельное суждение о необходимости привлечения общественности к обсуждению политико-правовых инициатив сформулировал Лазаревский Н.И., в одной из своих работ пояснивший, что говорить об общественном мнении, как о чем-то определенном, трудно, однако следует считать доказанным на основе многочисленных фактов, что общественное мнение должно обладать политическими правами²¹⁸. Поскольку политические права предполагают широкое участие населения в управлении делами государства, то возможность проводить анализ нормативного материала путем привлечения заинтересованных граждан представляется одним из механизмов реализации данного права.

Комплекс таких идей в некотором роде нашел отражение в общественном публичном обсуждении правительственных законопроектов. Этот вид экспертиз в различных теоретических интерпретациях именуется, также, как общественная или гражданская экспертиза, которая достаточно успешно используется, но при этом обладает скрытыми правовыми недостатками, затрудняющими практическую реализацию общественного обсуждения.

В первую очередь стоит обратить внимание на специальный порядок изучения широкого гражданского мнения относительно законодательных предложений на уровне разработки проекта закона или федерального конституционного закона федеральным органом исполнительной власти. Такой порядок был установлен в 2011 году путем принятия Указа Президента РФ от 9 февраля 2011 г. №167 «Об общественном обсуждении

²¹⁸ Лазаревский Н. И. Записка кн. А.И. Васильчикова по вопросу о призыве земских людей к разработке некоторых законопроектов // Вестник права. 1904. № 10. С. 1-15.

проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»²¹⁹. С целью реализации Указа № 167, Правительством был принят специальный акт - Постановление от 22 февраля 2012 г. № 159 «Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», которое, однако в начале 2014 года было признано утратившим силу²²⁰. Согласно применяемым с 2012 по 2014 год нормам, общественное обсуждение проводилось в отношении проектов федеральных законов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации. Орган исполнительной власти вносил в Правительство законопроект для проведения общественного обсуждения. Далее в процесс вступал департамент-исполнитель, который направлял проект так называемому оператору. Роль оператора исполняло, согласно приведенным подзаконным актам, специальная организация, задачей которой определяется проведение общественного обсуждения. Временной отрезок, отведенный для общественного обсуждения составлял тридцать дней. Результаты обсуждения подлежали обязательному учету, который фиксировался в отчете, подготовленном департаментом-исполнителем, после чего законопроект передается либо на доработку в орган исполнительной власти, либо направляется в Комиссию Правительства РФ по законопроектной деятельности. На первый взгляд может показаться, что применяемая система действовала безукоризненно, однако недостатки в процедурных элементах все же имелись. Так, правила проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов устанавливали, как было замечено, четкий

²¹⁹ Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов : Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. №167 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 939.

²²⁰ Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов : Постановление Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 г. № 159 [Документ утратил силу] // Собрание законодательства РФ. 2012. № 10. Ст. 1247.

срок проведения, но при этом данный срок принят «как правило», что означало, наличие возможности отступить от установленного предписания в исключительных случаях, но случаи же исключения из данного правила не были указаны²²¹. Возможно, именно такие явные недостатки и послужили признанию указанных Правил утратившими силу. Таким образом, на данный момент общественное обсуждение проводится на основе Указа Президента РФ №167.

Вопрос сроков в сфере правовой регламентации общественных отношений требует подробной проработанности со стороны нормоустановителя.

В плоскости привлечения граждан для обсуждения разрабатываемых законодательных инициатив весьма важной, в некотором смысле даже основополагающей, ролью отмечилось внедрение системы «Открытое правительство», действие которой началось в 2011 году. Данная система представляет собой порядок обсуждения законодательных инициатив с помощью электронного голосования, и обеспечивает участие граждан и заинтересованных организаций в открытой экспертизе социально значимых законопроектов, инициируемых Правительством Российской Федерации посредством так называемого краудсорсинга²²². Каждый желающий может сформулировать свое собственное мнение и заявить о нем, касательно предложенного к обсуждению законопроекта, и отразить его на специальном сайте. В процессе работы системы «Открытое правительство» проводится рейтинг общественных экспертов, который также публикуется в сети интернет. Помимо рейтинга экспертов, существует рейтинг отдельных положений законопроектов, который формируется посредством адресованных гражданами приоритетов. Должное функционирование такой системы участия общественности в законопроектном процессе

²²¹ Хохлова Е. А. Общественное обсуждение законопроектов и важных вопросов государственной и/или общественной жизни: конституционно-правовое регулирование и практика применения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 53.

²²² Земсков В. А. Новые подходы к реализации функций государственно-общественной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 11. С. 11.

Правительства Российской Федерации признается исполнительной властью конструктивным и полезным, что подтверждается созданием Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства, функции которой направлены на обеспечение максимальной прозрачности в области законодательной политики высшего коллегиального органа системы исполнительной власти.

Общественное обсуждение законопроектов и действие системы «Открытое правительство» способны раскрыть потенциал гражданской мысли и позволить каждому жителю страны принять участие в формировании государственной политики, что на самом деле, может решить серьезные проблемы в области общественной психологии - создать более высокий уровень доверия населения к исполнительной власти, а также позволяет оптимизировать законотворческую процедуру посредством повышения качества проектируемого нормативного материала.

Все достоинства разновидностей описанных экспертиз не исключают возможности охарактеризовать их внутренние экспертизы, то есть, те которые проводит либо непосредственно сам орган исполнительной власти, либо также орган исполнительной власти, но только с привлечением иных субъектов, которые предоставляют аналитический отклик, информация которого впоследствии воздействует на корректировку положений предложенного законопроекта. Корректировку производят разработчики и только после этого проект федерального закона поступает на рассмотрение Правительства Российской Федерации. Особенности такой системы экспертизы законодательных предложений позволяют сделать вывод о том, что экспертные оценки обладают внутриведомственным характером, поскольку все участники экспертных процедур прямо или косвенно оказывает содействие исполнительной власти в разработке законопроекта, следовательно, приведенную группу экспертиз, начиная от антикоррупционной, заканчивая экспертизами, проводимыми в порядке

системы «Открытое правительство», можно обозначить, как внутренние экспертизы. Несмотря на то, что публичное исследование выносимых на обсуждение проектов нормативных актов привлекает экспертов извне структуры исполнительной власти, все отзывы оцениваются именно исполнительной властью, они могут быть как учтены, так и не приняты во внимание. При таком положении дел, хоть и не столь решительно, как до внедрения системы экспертиз, но все же могут возникнуть критические аспекты относительно ведомственного лоббирования.

Для того, чтобы провести наиболее полное совершенствование системы экспертных оценок законопроектов федеральной исполнительной власти, следует предусмотреть специально разработанным подзаконным нормативным актом процесс проведения внешней экспертизы. Такая актуальность является действительной, этот факт получил признание авторов многих научных трудов, которыми в целом отмечалось, что последовательное совершенствование законодательного процесса, устранение коллизий, пробелов и коррупциогенных норм права имеют существенное значение для дальнейшей реализации норм законодательства в связи с чем, необходимо проведение независимой научной и правовой экспертизы²²³.

Роль экспертизы, которая в безусловном смысле сможет быть охарактеризована, как независимая, будет способна исполнить именно внешняя экспертиза. Такого рода экспертное исследование должно проводиться после принятия распоряжения Правительства о внесении законопроекта в Государственную думу, но строго до того, как документ поступит в федеральный орган законодательной власти. Таким путем будет сформирован своеобразный буферный этап законодательного процесса в части прохождения правительственного законопроекта, который ознаменуется проведением экспертизы. На результаты такой экспертизы не

²²³ Власенко Н. А., Грачева С. А., Рафалюк Е. Е. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 74.

будет иметь возможности повлиять кто-либо из участников законопроектного процесса. Экспертное заключение составленное в порядке внешней экспертизы должно поступать в Государственную думу вместе с проектом федерального закона в том виде, в котором проект был одобрен к внесению Правительством. Такой порядок, помимо уже озвученных достоинств, также будет служить мотивирующим фактором для разработчиков закона осуществлять свои служебные функции настолько качественно и ответственно насколько это возможно, поскольку результаты внешней экспертизы будут носить беспристрастный характер, которые также будут оценены депутатами Государственной думы. В том случае, если экспертиза не выявит юридических и содержательных дефектов законопроекта, при этом законопроект будет подкреплён положительными заключениями, составленными в результате блока внутренних экспертиз, вероятность принятия законодательных мер, предложенных правительством, существенно возрастает. Внешнюю экспертизу, несомненно, должны проводить признанные профессионалы в той сфере, которую призваны урегулировать положения проекта закона. Представляется, что примером объединения специалистов должного уровня сможет выступать Российская Академия Наук, взаимодействие с которой будет осуществляться на основе специального договора о сотрудничестве.

Посредством внешней экспертизы необходимо решить задачу расширения направлений экспертного исследования – видов проводимых экспертиз. В действующей системе акцент сделан на правовую и антикоррупционную экспертизы, экспертизу норм, влияющих на гражданское законодательство, а также общественную экспертизу. Однако, как показывает практика, многие группы специалистов, по собственной инициативе осуществляли экспертное исследование законопроектов с точки зрения различных наук и отраслей знаний. Следует признать, что юридико-технический компонент профессионально анализируется юристами

Министерства юстиции и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. В этой связи, содержательный компонент должен стать основным акцентом проведения внешней экспертизы, поскольку в части определения содержания, исполнимости и необходимости законодательного решения идентичных законов практически не бывает.

Текст закона в первую очередь является юридическим, что влечет известные осложнения в понимании законодательных предписаний со стороны большинства граждан. Закон должен быть понятен, для чего стоит свести к минимуму сложные конструкции и объем специальной терминологии, но с другой стороны, без использования в нормах разрабатываемого акта оборотов и понятийных обозначений, обладающих юридической спецификой, в силу своей природы, не обходится ни один федеральный закон. При написании текста проекта закона должен соблюдаться баланс фактора доступности содержания для понимания и фактора соблюдения правил юридической техники. Пиголкин А.С. предлагал решение такого рода проблемы, утверждая, что степень полноты и ясности нормативного акта должна определяться в зависимости от того, на кого рассчитан разрабатываемый акт, какой сферы отношений непосредственно касается²²⁴. Некоторыми специалистами предлагалась техника проведения эквивалентных преобразований текстов нормативно-правовых актов с целью дополнения, конкретизации, уточнения нормативно-правового материала²²⁵. Правильность использования государственного языка в тексте законопроекта и способ изложения нормативного материала необходимо профессионально оценивать до внесения документа в орган законодательной власти, с той целью, чтобы в представлении населения не формировалась искаженная правовая реальность. Механизмом такой оценки должна стать

²²⁴ Язык закона / под ред. А. С. Пиголкина. М. : Юрид. лит., 1990. С. 21.

²²⁵ Порошин Е. А., Валькинина И. А. О содержании лингвистической экспертизы нормативных правовых актов // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2008. № 12, т. 1. С. 89.

лингвистическая экспертиза, которая предполагает исследование, направленное на оценку текстов проектов правовых актов на предмет их соответствия нормам современного русского литературного языка с учетом функционально-стилистических особенностей юридических текстов, устранение орфографических, пунктуационных ошибок²²⁶. Лингвистическая экспертиза проводится профессиональными филологами, по результатам исследования, как в случае с большинством экспертиз, составляется экспертное заключение, которое оформляется сопроводительным документом к законопроекту.

Эффективным дополнением к существующей антикоррупционной экспертизе способна выступить криминологическая экспертиза. Практически каждый закон может содержать в себе фактор криминогенности. Преступления совершаются в самых различных областях общественной жизни, урегулированных специальными законами, многие из которых, при обстоятельном анализе, не могут вызывать суждений о том, что выполнение их положений способно спровоцировать противоправное поведение. В частности, в последнее время актуализировалась проявления преступности в сегменте законодательного регулирования экономических процессов: в сфере приватизации и управления государственной собственностью; в сфере деятельности естественных монополий; в кредитно-финансовой сфере²²⁷. Для того, чтобы исполнение и соблюдение норм закона не приближало граждан к границе противоправных действий, в виду несогласованности законодательного регулирования, необходимо принимать превентивные меры на стадии экспертного изучения. Специалисты Министерства внутренних дел часто вели речь о необходимости проведения такого вида экспертизы, также была предложена ориентировочная методика

²²⁶ Стародубцева И. А. Экспертиза нормативных правовых актов как способ предотвращения коллизий: особенности правового регулирования в субъектах Российской Федерации // Российская юстиция. 2012. № 9. С. 16.

²²⁷ Бондырев В. Е. Разработка и принятие профилактических мер в борьбе с коррупцией // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 5. С. 47.

проведения криминологической экспертизы, которая включает в себя оценку законопроекта со следующих позиций:

- соответствие действующих нормативных правовых актов и их проектов социальным потребностям общества, в первую очередь в области обеспечения общественного порядка и общественной безопасности

- допустимость принятия, изменения и реализации нормативных правовых актов с позиции вероятного влияния их регламентации на преступность, детерминирующих ее причин, условий, факторов и обстоятельств, формирование криминогенных социальных свойств личности, состояние социально-правового контроля над преступностью

- вероятность последствий антикриминогенного характера в результате принятия и применения указанных нормативных правовых актов²²⁸.

Проведение криминологической экспертизы является примером того, как экспертные оценки могут оказать существенное содействие направлению государственной политики по противодействию преступности. Проводить такую экспертизу также необходимо объединению квалифицированных профессионалов. Представляется, что с задачей проведения независимой криминологической экспертизы законопроекта сможет эффективно справиться Ассоциация юристов России, как организация, в состав которой входят признанные специалисты в области криминологии и противодействия преступности.

В условиях, когда техническое развитие и использование природных ресурсов дает возможность проводить эффективную государственную политику, как внутри страны, так и в сфере международных отношений особую важность получает вопрос сохранения стабильно благоприятной окружающей среды. Одним из решающих факторов охраны экологической

²²⁸ Федоров А. Ю. Юридическая экспертиза проектов нормативных правовых актов как направление повышения эффективности комплексного межотраслевого противодействия преступности // Право и экономика. 2012. № 10. С. 59.

безопасности является экологическая экспертиза²²⁹. Правовой основой проведения такой экспертизы являются Закон Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды» от 19 декабря 1991 года и Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 года²³⁰.

Действующее законодательство определяет перечень объектов экологической экспертизы федерального уровня, к числу которых относятся проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации. Проекты федеральных законов в данном перечне не представлены, как и не представлена возможность проводить независимую экологическую экспертизу, поскольку в законе речь идет лишь о государственной экспертизе. Необходимо нормативно урегулировать процедуру проведения не только государственной, но и независимой экологической экспертизы, объектом которой станут правительственные законопроекты, предусматривающие регулирование природоресурсных вопросов. Проблематика сохранения природы в благоприятном состоянии диктует необходимость минимизации рисков проявления отрицательного воздействия на окружающую среду не только в деятельности государства и частных хозяйствующих субъектов, но также и в проектах программных документов, представленных в форме федеральных законов.

В 2001 году группой независимых экспертов была проведена гендерная экспертиза российского законодательства. В своем исследовании эксперты обратили пристальное внимание на состояние норм, регламентирующих отношения в сфере исполнения уголовных наказаний. В ходе проведенной экспертизы был сделан вывод о том, что действующее уголовно-

²²⁹ Аграрное и экологическое законодательство в России и СНГ (сравнительно-правовой анализ) / отв. ред. С. А. Боголюбов, Е. Л. Минина. М. : НОРМА, 1999. С. 192.

²³⁰ Об экологической экспертизе : Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 28.06.2014 № 181-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4556 ; 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3387.

исполнительное законодательство отвечает принципу гендерного равенства и не требует кардинальных изменений²³¹. Однако некоторые аспекты неравенства все же были выявлены, в частности, в заключении указывалось на разницу в предоставляемой жилой площади отведенной мужчинам и женщинам, отбывающим наказание в исправительных учреждениях, указывалось также на то, что осужденные женщины, имеющие ребенка-инвалида имеют право выезжать один раз в год с территории исправительного учреждения для свидания с ним, однако у мужчин такого права нет. Все данные недостатки можно было избежать, путем своевременной гендерной экспертизы соответствующих нормативных положений проектов законов. Проведение такого вида экспертизы законопроектов, предусматривающих регулирование семейных отношений, уголовно-исполнительных мероприятий, вопросов социального обеспечения и многих других сфер общественной жизни, в которых потенциально может установиться неравенство по признаку половой принадлежности, сделает правительственную политику более демократичной и гуманной, а итоговый результат законопроектного процесса более проработанным.

Расширение разновидностей возможных экспертиз проектов нормативных правовых актов демонстрирует появление не совсем типичных для традиционного представления методик экспертного исследования. В данном случае речь идет о проведении этической оценки нормативного текста. Наукой давно признано тесная взаимосвязь пространства права и пространства морали, которые являются составными частями социального пространства, которое в, свою очередь, выступает сферой межсубъектных отношений²³². Мораль, в свою очередь, имеет одинаковое значение с понятием нравственности в юридическом смысле²³³. Данные категории отражаются в текстах федеральных законов, и как следствие, принимаемые

²³¹ Гендерная экспертиза российского законодательства / отв. ред. Л. Н. Завадская. М. : БЕК, 2001. С. 241.

²³² Бурова М. Л. Проблема пространства и морали в русской социально-философской мысли XIX-XX веков : текст лекции. СПб. : ГУАП, 2005. С. 3.

²³³ Труды НЦПИ. Право, мораль, религия. Выпуск 5. М. : ФГУ НЦПИ при Минюсте России, 2009. С. 8.

нормативные акты очень часто становятся объектами исследования именно с позиций этики, которая является индикатором состояния морали и нравственности, демонстрирует их развитие и роль в обществе. Конкретным примером констатации данного факта могут служить активные дискуссии относительно законов, регулирующих отношения в сфере здравоохранения, что встречается не только в отечественной правовой системе, но также и в деятельности зарубежных государств. Большое количество экспертных отзывов в 2010 году получил проект Федерального закона «Об обращении лекарственных средств», большинство которых осталось неучтенными. В 2011 году этической экспертизе по инициативе независимых специалистов был подвержен Закон Республики Беларусь «О вспомогательных репродуктивных технологиях и гарантиях прав граждан при их применении»²³⁴. Проведение этической экспертизы некоторых законопроектов позволит предусмотреть реакцию населения страны на предлагаемые законодательные меры, поскольку проект федерального закона - это не просто свод юридических положений, он касается реальной жизни, реальных отношений, конкретных людей с их опытом, эмоциями, знаниями, ожиданиями, а это значит, что некоторые законопроекты имеют нравственный смысл и, следовательно, нуждаются в этической оценке и официальном учете рассмотрении ее результатов²³⁵.

Организационная методика проведения экспертиз также, также как и видовая вариативность экспертных исследований, нуждается в определенном упорядочивании. При проведении экспертизы необходимо учитывать международный опыт решения некоторых сложных задач.

Примечательным является действие принципа «ad hoc» который предполагает создание специальных комитетов, комиссий или даже организаций, учреждаемых для решения конкретных задач. В сфере

²³⁴ Религиозно-этическая экспертиза проекта Закона Республики Беларусь «О вспомогательных репродуктивных технологиях и гарантиях прав граждан при их применении» [Электронный ресурс]. Электрон. дан. Режим доступа: <http://www.sobor.by/news/attach/Expertiza.doc> (дата обращения: 24.04.2014).

²³⁵ Шкарин В. В., Бударин Г. Ю. Право на здоровье: современные тенденции развития законодательства в области здравоохранения // Социальное и пенсионное право. 2012. № 4. С. 6.

международного правосудия следует обратить внимание на действие данного принципа в деятельности Международного трибунала Организации Объединенных Наций по морскому праву (International Tribunal for the Law of the Sea). В соответствии с нормами Статута Трибунала для осуществления правосудия в специфических случаях возможно назначение судьи по принципу «ad hoc»²³⁶. Структура трибунала определена наличием отраслевых отделов, которые именуются, как камеры, например, в данной организации действуют: камера по спорам, касающимся морского дна – состоит из 11 членов Трибунала; камера упрощенного производства – состоит из 5 членов, а также другие специальные камеры, действующие на постоянной основе. Однако особый интерес вызывает деятельность камеры ad hoc, которые формируются исключительно для рассмотрения конкретного спора, а состав таких камер определяется Трибуналом с одобрения сторон²³⁷. Деятельность специально создаваемых подразделений для достижения специальных, нетипичных целей наглядно демонстрируется на примере Международного трибунала по морскому праву, такой пример не является единичным, создание ситуационных комиссий широко практикуется, о чем свидетельствует опыт многих международных учреждений.

Осуществление внешних экспертиз правительственных законопроектов, в организационном смысле, способно стать благоприятной средой для оптимального внедрения принципа «ad hoc» в законотворческий процесс российской правовой системы. В настоящее время существуют 17 советов при Президенте Российской Федерации, которые правомочны осуществлять экспертную оценку законопроектов, все советы по кругу полномочий разделены так, предметом их рассмотрения могут стать практически все сегменты социальных процессов, однако в том случае, если в Администрацию Президента поступает законопроект, обладающий

²³⁶ Statute of the International Tribunal for the Law of the Sea (Annex VI of the United Nations Convention on the Law of the Sea [Electronic resource]. Electronic data. Mode of access:

http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/basic_texts/statute_en.pdf (дата обращения: 4.03.2014).

²³⁷ International Tribunal for the law of the sea. Hamburg : Compact Media GmbH, 2011. P.10.

высокой важностью, но при этом подразумевающий весьма узкую область регулирующего воздействия, то созыв всего совещательного органа не имеет смысла. В данном случае целесообразно формировать специальную экспертную комиссию.

Деятельность таких комиссий признана эффективной с точки зрения государственного администрирования и применения экспертных технологий²³⁸. В предлагаемой системе проведения внешней экспертизы, состав экспертной комиссии должен определяться организатором экспертизы - руководителем организации.

Распоряжение Правительства, которое подтверждает согласие на внесение разработанного документа на рассмотрение органа законодательной власти содержит два важнейших положения: о внесении законопроекта в Государственную думу и о назначении официального представителя при рассмотрении законопроекта палатами федерального собрания. В дополнение к этим указаниям с целью реализации последовательного порядка проведения системы экспертиз, в распоряжении Правительства требуется фиксировать, исходя из тематики законопроекта, наименование организации, в структуре которой будет сформирована специальная экспертная комиссия и с которой оформлены соответствующие договорные отношения.

Совершенствование системы экспертных исследований в порядке законопроектного процесса Правительства страны призвано расширить субъектный круг участников экспертизы и сделать результат законотворчества в виде проекта федерального закона более качественным по части правового, содержательного и юридико-технического оформления. Экспертизу стоит расценивать не как фактор, препятствующий прохождению законопроекта, а как инструмент содействия различных субъектов, в том числе и широкого круга населения в улучшении законодательного материала. Возможно, такие меры сделают законопроектные работы более долгими и

²³⁸ Литвак Б. Г. Экспертные технологии в управлении : учеб. пособие. 2-е изд., испр. и доп. М. : Дело, 2004. С.57.

сложными, но, как отмечают сами руководители системы федеральной исполнительной власти, комментируя нововведения, направленные на расширение экспертных исследований, передовые экспертные исследования, как показывает мировая практика, способны существенно повысить качество проводимой государственной политики²³⁹.

4.3. Внесение оформленного законопроекта на рассмотрение органа законодательной власти

Взаимодействие федеральной исполнительной власти с Федеральным собранием Российской Федерации складывается в широком спектре внутригосударственного сотрудничества. Институт взаимообусловленности деятельности органов исполнительной и законодательной власти уходит своими истоками в дореволюционную эпоху истории российского государства. Еще в начале 20-го века общий вопрос внесения программных документов исполнительной власти на рассмотрение парламента становился предметом пристального интереса со стороны исследователей, в частности, Соколов К.Н. анализируя опыт парламентского строя, обращал внимание на негативные последствия рассмотрения парламентами разных европейских стран непроработанных, либо неактуальных программных документов, сформированных министерствами этих стран²⁴⁰.

Поскольку разработанный Правительством РФ законопроект также является в определенном смысле документом программным, а его рассмотрение неизбежно связано с работой Федерального собрания РФ, то можно с уверенностью утверждать, что комплекс действий, связанных с внесением правительственного законопроекта на рассмотрение органа

²³⁹ Владимир Путин: Кризис отступал по всем фронтам. Владимир Путин представил в Государственной Думе отчет о деятельности правительства РФ за 2010 год [Электронный ресурс] // RG.RU. Российская газета. Электрон. дан. М. : Российская газета, 2003-2014. Режим доступа. <http://www.rg.ru/2011/04/21/vvp.html> (дата обращения: 23.03.2014).

²⁴⁰ Соколов К. Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентского строя. СПб. : Печатный труд, 1912. С.139.

законодательной власти в России во многом определяет содержание взаимодействия органов управления двух ветвей власти, которое даже спустя много десятилетий нисколько не утратило, а сохранило и преумножило свою актуальность.

В рамках современной правовой системы России Правительство направляет, при необходимости, официальные отзывы о проектах законов, рассматриваемых законодательной властью, предоставляет заключения на законопроекты, предусматривающие расходы средств федерального бюджета, участвует в деятельности согласительных комиссий с целью нивелирования разногласий, возникших при рассмотрении законопроекта, отвечает на письменные обращения комитетов и комиссий палат органа законодательной власти, проводит ежегодные отчеты о результатах деятельности перед законодателями - это лишь общие примеры взаимодействия. Взаимная связь двух ветвей власти выступает объемной сферой правовых отношений, она может выстраиваться по многим направлениям, однако в вопросах продвижения правительственного законопроекта содержатся ключевые аспекты консолидации опыта исполнительных органов и профессионализма законодательных структур.

Согласно Конституции Российской Федерации, право законодательной инициативы принадлежит ряду субъектов, одним из наиболее важных из которых является именно Правительство²⁴¹. Внесение разработанного законопроекта, сопровождаемого необходимыми документами, прошедшего все необходимые экспертизы и рассмотренного Правительством является средством реализации конституционного права федеральной исполнительной власти влиять на формирование законодательства страны. Несмотря на то, что внесение законопроекта следует считать одним из способов взаимодействия Правительства и Федерального Собрания, данный процесс

²⁴¹Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрании законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

не является простым, он состоит из множества стадий, каждая из которых предусмотрена подзаконными актами Правительства и нормами, регламентирующими деятельность представительного органа.

Традиционно этап законопроектной деятельности Правительства, на котором происходит направление законопроекта и материалов к нему в орган законодательной власти принято считать последней стадией разработки документа²⁴². Нельзя не согласиться с позицией ученых отстаивающих такую позицию. Действительно, процесс разработки знаменуется окончанием с момента подписания распоряжения Правительства Российской Федерации о внесении законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Председателем Правительства. Внесение означает, что исполнительная власть сполна признает состоятельность предлагаемых законодательных решений на основе комплексных мероприятий по выработке эффективного нормативного регулирования, облеченного в форму закона. Также презюмируется согласие депутатов и членов Совета Федерации на предлагаемые законодательные нововведения. Значение стадии внесения законопроекта с учетом проделанной сложной работы структур исполнительной власти сложно переоценить. Разработку в таком случае стоит признать завершённой.

Окончание разработки, однако, не означает что законопроектная деятельность Правительства, как таковая на этом останавливается. Разработку проекта федерального закона и законопроектную деятельность необходимо рассматривать, как частное и целое, что означает отсутствие прямой взаимозависимости данных категорий. Законопроектная деятельность после внесения продолжается и выражается в форме непосредственного вступления в процесс полномочных представителей Правительства в палатах Федерального собрания, статс-секретарей федеральных органов исполнительной власти и проведения ряда юридически

²⁴² Гаджимагомедов Г. А., Ивлев Г. П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности. М. : Норма, 2008. С. 61.

значимых действий, направленных на принятие правительственного законопроекта.

Помимо Федерального конституционного закона № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», устанавливающего основы участия Правительства в законодательной деятельности существует перечень нормативных актов, более детально регулирующих деятельность представителей высшего исполнительного органа государственной власти по легитимному воздействию на процесс принятия законопроекта²⁴³. Право членов правительства присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий, а также общие вопросы, касающиеся статуса полномочных и официальных представителей устанавливаются Регламентом Правительства Российской Федерации²⁴⁴. Постановление Правительства РФ от 13 августа 2005 г. № 514 «Об особенностях статуса и Типовом должностном регламенте статс-секретарей - заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти» определяет правовые основы деятельности должностных лиц, ответственных за законопроектную работу и взаимодействие органа исполнительной власти, который они представляют с палатами Федерального Собрания Российской Федерации - как видно из названия акта, должностные лица, обладающие такого рода функциями именуется статс-секретарями²⁴⁵. Нормы, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» по некоторым позициям дублирует положения Регламента Правительства, однако при этом содержат важное указание на необходимость применения при внесении законопроекта на рассмотрение

²⁴³ О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 12.03.2014 № 5-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712 ; 2014. № 11. Ст. 1088.

²⁴⁴ О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 30.07.2014 № 732) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 23. Ст. 2313 ; 2014. № 32. Ст. 4505.

²⁴⁵ Об особенностях статуса и Типовом должностном регламенте статс-секретарей - заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти : Постановление Правительства РФ от 13 августа 2005 г. № 514 (ред. от 14.07.2012 № 719) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 34. Ст. 3507 ; 2012. № 30. Ст. 4283.

органа законодательной власти единой согласованной позиции органа исполнительной власти с Правительством, его полномочным и официальным представителями²⁴⁶. Некоторые императивные установки относительно сотрудничества представителей федеральных органов исполнительной власти и полномочного представителя Правительства в палатах Федерального Собрания содержатся в тексте Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 № 30²⁴⁷. Институт полномочных представителей находит свою регламентацию в Положении о полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденном соответствующим Постановлением Правительства - определяются функции, права и обязанности полномочных представителей, порядок назначения и освобождения от должности²⁴⁸. Таков на сегодняшний день объем актов, на основании норм которых устанавливается внесение правительственного законопроекта в Государственную думу, а также возможности дальнейшего законного воздействия исполнительной власти на продвижение своих законодательных инициатив.

Позиции представителей научного сообщества по рассматриваемому вопросу отличаются некоторым единообразием мнений относительно роли проекта федерального закона разработанного органами исполнительной властью в Государственной думе. Так, по мнению Шувалова И.И., проекты федеральных законов, вносимых Правительством РФ, в основном носят базовый, определяющий для конкретных сфер деятельности характер, тогда как законопроекты, внесенные другими субъектами права законодательной

²⁴⁶ О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти : Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 (ред. от 27.03.2013 № 274) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 31. Ст. 3233 ; 2013. № 13. Ст. 1575.

²⁴⁷ О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти : Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 (ред. от 06.09.2012 № 890) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 4. Ст. 305 ; 2012. № 38. Ст. 5102.

²⁴⁸ О полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2000 г. № 94 (от 26.01.2012 № 8) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 6. Ст. 774 ; 2012. № 5. Ст. 602.

инициативы, в основном касаются изменений и дополнений в действующие федеральные законы²⁴⁹. Исаков В.Б. отводит роль лидера правовой политики во взаимодействии законодательной и исполнительной власти именно Правительству Российской Федерации, там самым утверждая, что результативность законодательных процедур должна определяться в первую очередь участием органа исполнительной власти в процессе законотворчества²⁵⁰. Передовая практика реализации права законодательной инициативы направлена в сторону все возрастающей роли Правительства в законотворчестве, поскольку значимость правительственных инициатив подтверждается принятием системообразующих законов в финансовой, образовательной, социальной сфере, а также в области культуры, науки, здравоохранения и экологии, принятые правительственные законопроекты, в сущности, определяют вектор государственного развития²⁵¹.

Важная роль Правительства на этапе законотворчества заставляет постоянно поддерживать не только качество вносимых законопроектов на высоком уровне, но также налаживать и работу представителей Правительства в Федеральном Собрании в режиме высокой эффективности. Данная задача в известной мере осложняется тем, что прагматичные и утилитарные законодательные меры, предлагаемые Правительством часто встречают на пути своего продвижения препятствия в виде политических пристрастий депутатов Государственной думы. Такого рода проблемы являются крайне сложными для преодоления, но, тем не менее, решаемыми. Однако достижение положительно результата представителями Правительства осложняется некоторым несовершенством предусматривающих их деятельность правил, что находит свое выражение в дублировании норм, связанных с деятельностью по продвижению инициатив

²⁴⁹ Шувалов И. И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2003. С. 62.

²⁵⁰ Исаков В. Б. Федеральное и региональное законодательство России. Объем, структура, тенденции развития : аналитический обзор. М. : Издание Государственной Думы Федерального Собрания РФ, 2001. С. 30.

²⁵¹ Некоторые правовые и аналитические аспекты законодательного процесса в Государственной Думе / под общ. ред. М. Н. Ласточкиной. М. : Издание Государственной Думы, 2012. С. 26.

Правительства, а также в банальном отсутствии необходимых установок, регулирующих не только работу самих представителей, но и иных участников законотворческого процесса. Помимо проблематики в сфере нормативного регулирования, необходимо констатировать, что деятельность представителей Правительства требует определенного организационного улучшения.

Для того чтобы детально разобраться в том, какие конкретно меры следует применить для упорядочивания функций правительственного участия в законодательных процедурах, необходимо проанализировать и подробно охарактеризовать сущность каждого проблемного аспекта.

В первую очередь, надлежит определиться в факторах недостатков в системе действующих нормативных установок. В данной области наблюдается точное повторение норм одного акта в тексте других. При этом, нельзя утверждать наличие коллизионности, поскольку такого рода негативное явление правового регулирования предполагает противоречие норм, так называемое столкновение формально действующих правил, регулирующих один и тот же процесс. В случае воздействия на законопроектный процесс Правительства наблюдается нормативное дублирование, которое загромождает процесс правоприменения, делает более сложным восприятие текста акта и менее системным объем подзаконного регулирования.

Так, Регламент Правительства Российской Федерации регулирует вопросы участия членов Правительства в заседаниях палат Федерального Собрания. Пункт 7.7. Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти предусматривает участие руководителей федеральных органов исполнительной власти в заседаниях Совета Федерации и Государственной думы. В конкретном смысле, пункт 93 Регламента Правительства Российской Федерации содержит следующую формулировку: «Приглашенный на заседание палаты Федерального

Собрания член Правительства информирует об этом Председателя Правительства. В случае невозможности присутствия на заседании палаты Федерального Собрания член Правительства заблаговременно уведомляет палату о причине своего отсутствия с указанием должностного лица, которое может прибыть на заседание и ответить на поставленные вопросы». В Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти содержится правило: «О приглашении на заседание палаты Федерального Собрания руководитель федерального органа исполнительной власти информирует Председателя Правительства. В случае невозможности присутствия на заседании палаты Федерального Собрания руководитель федерального органа исполнительной власти уведомляет палату о причине своего отсутствия с указанием должностного лица, которому поручено участвовать в заседании и отвечать на поставленные вопросы». Такое сопоставление делает очевидным идентичность не только частичного смысла подзаконных актов, но также и текстуальное совпадение сложных правовых конструкций. Теорией права разработан метод применения отсылочных или, как встречается в литературе, ссылочных норм²⁵². Целью внедрения в законодательство таких норм является унификация правового режима, как способ придания системности и более оптимального толкования и применения норм права. Следовательно, дефицит, в случае необходимости отсылочных норм, влечет обратный эффект негативного характера. В случае с приведенными в пример актами, регламентирующими деятельность представителей исполнительной власти, отсутствие необходимой отсылочной нормы представляется фактором, в конечном счете, осложняющим деятельность по законодательному воплощению правительственной инициативы. Стоит отметить, Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти содержит большое количество отсылочных норм, указывающих на

²⁵² Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А. Теория государства и права в таблицах и схемах. М. : Эксмо, 2007. С. 125.

применение в типовых ситуациях норм Регламента Правительства Российской Федерации. Пункт Типового регламента 5.3.: «Согласование указанных проектов нормативных правовых актов осуществляется в порядке, аналогичном установленному Регламентом Правительства»; пункт 6.3.: «Проекты актов до их внесения в Правительство подлежат обязательному согласованию в порядке, установленном Регламентом Правительства»; пункт 9.7.: «Согласование изменений, вносимых в схему размещения, осуществляется федеральными органами исполнительной власти в порядке, аналогичном порядку согласования проектов актов». Примеров применения отсылочных норм в исследуемом акте можно привести большое количество, они применяются в вопросах регламентации различных административных процедур, а отсылка осуществляется к различным правовым актам, однако нельзя без сожаления констатировать, что сфера участия представителей системы исполнительной власти в законотворческом процессе в Федеральном Собрании осталась без должного применения механизма оптимизации в виде отсылочных установок. Представляется необходимым содержание пункта 7.7. Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти изложить с отсылкой к пункту 93. Регламента Правительства Российской Федерации в следующей редакции: «Руководители федеральных органов исполнительной власти принимают участие в заседаниях палат Федерального Собрания в порядке, установленном п.93 Регламента Правительства Российской Федерации». Описанный случай не является единственным, подобная проблематика также актуальна и для Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, абзац третий пункта 7.4. которого практически полностью дублирует содержание абзаца первого пункта 7.8. уже проанализированного Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти - и та и другая нормы

регулируют деятельность официальных представителей Правительства по законопроектам.

Следующий механизм совершенствования участия Правительства в деятельности представительных органов заключен в более последовательном внедрении принципа рационализированного парламентаризма. Основы практической реализации данного принципа вызывают существенный научный интерес. Стоит отметить, что вопросы оптимального баланса взаимодействия законодательной и исполнительной власти, к сфере которых можно с уверенностью отнести и рационализированный парламентаризм, в некотором плане исследовались в фундаментальных научных трудах классиков правовой мысли. В основном подобные исследования носили критический характер. В качестве примера можно привести исследования Дайси А.В., который указывал, что к цивилизованным государствам можно считать лишь те властно-политические организации общества, в которых законодательная власть осуществляется всецело²⁵³.

Учитывая тот факт, что практическое воплощение теории разделения властей пришлось на период конца 19 века - начала 20 века, появление критических аспектов относительно тех или иных признаков рационализированного парламентаризма можно считать необходимыми составляющими процесса его становления в процессе государственного управления²⁵⁴.

Современный этап развития системы государственного управления демонстрирует активное применение рационализированного парламентаризма некоторыми развитыми государствами. Согласно данному принципу, в основу законодательной деятельности положены методы активного влияния исполнительной власти на законодательную при

²⁵³ Дайси А. В. Основы государственного права Англии: введение в изучение английской конституции / под ред. П. Г. Виноградова ; пер. О. В. Полторацкой. 2-е изд. М. : Тип.т-ва И. Д. Сытина, 1907. С. 502.

²⁵⁴ Шестакова О. В. Развитие принципа разделения власти российской правовой наукой и его понятие // Вестник Кемеровского государственного университета. 2010. № 1. С.175.

прохождении законопроектов²⁵⁵. Разумно предположить, что рационализированный парламентаризм подразумевает законные и эффективные организационно-правовые действия, направленные на скорейшее прохождение подготовленного органами исполнительной власти проекта федерального закона. Реализация данного принципа не представляет собой сложных, комплексных мероприятий, методология более тесного взаимодействия разработчика законопроекта и законодателя достаточно давно сформирована, она находится в правовом поле, однако не достаточно полно применяется. В данном смысле необходима более активная индивидуальная работа полномочных представителей Правительства в палатах Федерального Собрания, следует более последовательно выстраивать взаимодействие с руководителями депутатских объединений, комитетов и отдельными членами парламента²⁵⁶.

В действительности, законопроектная работа представителя Правительства в парламенте может осуществляться еще до того, как было принято распоряжение Правительства о внесении законопроекта на рассмотрение Государственной думой. В первую очередь это связано с определением отношения парламентариев к планируемым Правительством законодательным нововведениям. Такая деятельность направлена на прогнозирование вероятности принятия законопроекта Государственной думой. Для того, чтобы сформировать представление о том, как правительственный проект федерального закона будет воспринят Советом думы, профильным комитетом и отдельными депутатами, следует сосредоточиться на проведении круглых столов, специальных слушаний, иных дискуссий. Итоговым результатом каждого подобного мероприятия должна становиться резолюция, которая будет служить источником информации, сообразно которой, полномочный и официальный

²⁵⁵ Хабриева Т. Я., Сивицкий В. А. Федеральное Собрание в 2003 году: вклад законодателей в развитие федерализма и местного самоуправления // Журнал российского права. 2003. № 12. С. 7.

²⁵⁶ Шувалов И. И. Взаимодействие Правительства Российской Федерации с другими участниками законотворческого процесса // Журнал российского права. 2004. № 6. С. 19.

представители Правительства смогут определить стратегию убеждения законодателей в необходимости предложенных Правительством законодательных мер. В том случае, если законопроект еще не внесен на рассмотрение Государственной думы, но при этом по инициативе полномочного представителя Правительства все соответствующие консультативные мероприятия проведены и получены положительные резолюции, то Правительству можно уверенно придавать проекту закона характер срочности и направлять документ с пометкой «срочно».

Необходимо заметить, что идея активного влияния исполнительной власти на законодательную и последовательное применение принципа рационализированного парламентаризма не может свидетельствовать о нарушении конституционного принципа разделения властей. Функционирование системы государственной власти передовых зарубежных стран наглядно свидетельствует о более существенном влиянии исполнительной власти на законодательную, нежели как это установлено в России. При этом данные страны отличаются выверенной системой законодательства и государственного управления на основе признанных демократических ценностей.

В качестве примера может послужить республиканское государство Франция. Конституция Франции содержит нормы, определяющие характер приоритетного рассмотрения органами законодательной власти - Национальным собранием и Сенатом, законопроектов, разработанных исполнительной властью и внесенных на рассмотрение парламента Премьер-министром²⁵⁷. В соответствии со статьей 45 Конституции Франции для правительственных законопроектов установлен первоочередной порядок рассмотрения. Фактически исполнительная власть определяет повестку дня палаты парламента, тем самым устанавливая программу работы законодателей при рассмотрении перечня разработанных органами

²⁵⁷ Конституции зарубежных государств : учебное пособие / сост. В. В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2003. С. 60.

исполнительной власти изменений в системе действующего законодательства. Исполнительная власть устанавливает программу работы парламента, изменить которую имеет право только Правительство. По мнению самих западных юристов, во Франции, теоретически сложилась такая система рассмотрения законопроектов, при которой у парламентариев при наличии на то воли органов исполнительной власти, не останется, как таковой, возможности обсудить интересующие их вопросы²⁵⁸. Для законопроектов, вносимых Премьер-министром также установлен упрощенный порядок прохождения процедуры внесения на рассмотрение парламента в случае неотложной необходимости. В целом, полномочия по реализации законодательной программы в силу закона являются прерогативой Правительства²⁵⁹. Примечательным является также и тот факт, что во Франции формально происходит терминологическое разделение проектов законов, проекты, поступившие на рассмотрение от имени парламента обозначаются, как предложения закона, в то время как законопроекты исходят только от Правительства, что дополнительно свидетельствует об особой системе взаимодействия двух ветвей власти, которая характеризуется наличием правовых инструментов сильного воздействия органов исполнительной власти на законодательные процедуры.

Сравнительный анализ отечественного опыта с практикой внесения правительственного законопроекта на рассмотрение парламента во Франции позволяет сделать вывод о наличии в Российской Федерации во многом сбалансированной системы сотрудничества Правительства и Федерального Собрания, исполнительная власть обладает сравнительно умеренными инструментами воздействия на органы законодательной власти, при этом оптимальный баланс достигнут не в полной мере, приведенные выше предложения призваны обеспечить конструктивную систему допустимого

²⁵⁸ Duverger M. Le systeme politique francais. 20-e ed. Paris : Presses Universitaires de France, 1990. P. 365.

²⁵⁹ Колев Т. Теория правотворческой деятельности. Роль нетипично законодателя. М. : Университетское издание им. Св. Климента Охридского. София. 2010. С. 105.

правового воздействия органов исполнительной власти на деятельность Государственной думы и Совета Федерации Российской Федерации.

Следующим аспектом проблематики оптимизации взаимодействия Правительства и Федерального Собрания выступает лоббирование. Данный вопрос достаточно давно обсуждается в научном и экспертном сообществе, однако процесс упорядочивания такого вида деятельности затянулся на долгие сроки и конкретных результатов в системе федерального законодательства не достигнуто. Так, Шохин А.Н. выделяет проблематику ведомственного лоббизма, утверждая, что внесение законопроектов от имени Правительства представляет собой сложный процесс, требующий многих согласований, однако депутаты используют в качестве основы для собственных законодательных инициатив, наработки, произведенные в системе федеральной исполнительной власти²⁶⁰. Очень частой практикой также является предоставление законопроектов из министерств и ведомств депутатам Государственной думы. Данный процесс является контрпродуктивным, несмотря на то, что такие действия не образуют состава преступления или правонарушения. Законодательные меры при такой схеме позволяют миновать план законопроектной деятельности и нормативно установленную стадию рассмотрения Правительством России разработанного органом исполнительной власти законопроекта. Такие механизмы используются, когда отдельные лица, в том числе недобросовестные служащие, предполагают получить определенную выгоду вследствие принятия нужного закона.

Интересным является тот факт, что западная правовая доктрина признает лоббизм и считает его неотъемлемым атрибутом процесса создания социальных норм²⁶¹. Такой подход привел к представлению о лоббизме, как о своеобразном объективном процессе, ликвидировать который, в принципе,

²⁶⁰ Шохин А. Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе. М. : Наш дом – L'age d'Homme, 1997. С. 45.

²⁶¹ Zetter L. Lobbying: The art of Political Persuasion. Petersfield : Athenaem Press Limited, 2008. P. 6.

невозможно. По мнению английского исследователя Файнера С.Э., лоббизм должен восприниматься как любая деятельность организаций, влияющая на органы государственной власти в целях содействия собственным интересам²⁶². Следовательно, лоббизм подразумевает не только противозаконную, но также и правомерную активность. В том случае, если существует объективность, актуальная для больших групп населения, государству остается только урегулировать на законодательном уровне соответствующий перечень общественных отношений. Пример воплощения такой модели демонстрируют Соединенные Штаты Америки, где в 1946 году был принят Федеральный закон «О лоббистской деятельности», в преамбуле которого говорилось о том, что нормы закона направлены на выявление заинтересованных групп лиц, которые оказывают финансовую поддержку лоббистам, оказывающим влияние на государственный курс развития законодательства»²⁶³. Положения нормативного акта послужили основой для разработки Федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности» (Lobbying Disclosure Act) который вступил в силу с 1 января 1996 года²⁶⁴. Данный закон предусматривает лоббирующее воздействие не только на Плату представителей и Сенат, но также и на органы исполнительной власти, значительно увеличивает штрафы за нарушение законодательства в регулируемой сфере. Особое внимание уделяется контролю деятельности бывших работников законодательной и исполнительной власти в контексте взаимодействия со своими бывшими коллегами. Однако наиболее пристальное внимание следует обратить на институт регистрации лоббистов. По правилам, установленным частью 4 закона «О регулировании лоббистской деятельности» с момента осуществления первого лоббистского контакта лицо, совершившее такого

²⁶² Политико-административное управление : учебник / под общ. ред. В. С. Комаровского, Л. В. Сморгунова. М. : Изд-во РАГС, 2004. С. 342.

²⁶³ Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 Is Ineffective [Electronic resource] / GAO. United States General Accounting office . Electronic data. Mode of access: <http://www.gao.gov/assets/110/104007.pdf> (дата обращения:)

²⁶⁴ Lobbying Disclosure Act of 1995 [Electronic resource]. Electronic data. Mode of access: <http://www.citizen.org/documents/LDA-1995-Amended-2007.pdf> (дата обращения: 12.03.2014).

рода действие, должно в течение 45 дней зарегистрироваться в аппарате Секретаря Сената и в аппарате Клерка Палаты представителей Конгресса США в качестве лоббиста. Стоит констатировать, что законодательство США о лоббистской деятельности находится в процессе постоянного совершенствования: в сентябре 2007 года в закон «О регулировании лоббистской деятельности» был внесен целый ряд поправок, утвержденный специальным законом № 110–81 (Public Law 110–81), принятый, как сказано в тексте самого акта, с целью придания большей прозрачности системе законодательных процедур²⁶⁵.

В Российской Федерации под термином «лоббизм» понимается механизм воздействия представителей определенных интересов на законодательную деятельность и исполнение законов²⁶⁶. Представляется, что воздействие может быть как правовое, так и неправовое. Под правовым воздействием в законопроектной сфере стоит понимать не выходящее за рамки закона негативное или положительное сотрудничество Правительства и Федерального Собрания. Не стоит упускать из внимания тот факт, что правовое воздействие одной ветви власти на другую может повлечь отрицательные последствия для общества, как это часто бывает в случае с уже упомянутом ведомственным лоббированием. Если примеры внеправового лоббирования обладают ярким противозаконным характером и выражаются в коррупции и преступном давлении на власть, то правовые действия могут быть направлены на законодательное продвижение своих интересов отдельными группами лиц, а если речь идет о законодательных мерах министерств и ведомств, предложенных заинтересованному депутату такие действия наносят прямой ущерб работе Правительства, при этом, не образуя возможности для уголовно-правовой либо административно-правовой квалификации содеянного. Как уже отмечалось, в Соединенных

²⁶⁵ Public Law 110–81 Sept. 14, 2007. An Act To provide greater transparency in the legislative process [Electronic resource]. Electronic data. Mode of access: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ81/pdf/PLAW-110publ81.pdf> (дата обращения: 14.03.2014).

²⁶⁶ Парламентский глоссарий / авт.-сост. А. Х. Саидов, Т. Я. Хабриева. М. : Норма, 2008. С. 197.

Штатах Америки из аналогичной проблемной ситуации нашли выход еще в прошлом столетии. В виду того, что в России отсутствует правовое регулирование лоббистской деятельности, подобный опыт можно было бы с пользой рецепировать - разработать и применить Федеральный закон «О лоббировании», который будет предусматривать порядок регистрации лоббистов, меры ответственности за нарушение законодательства в данной сфере, а также содержать необходимый понятийный аппарат, позволяющий отличить законную лоббистскую деятельность от поведения, нарушающего закон.

Предложенные организационно-правовые нововведения позволят неукоснительно соблюдать процедуру внесения правительственного законопроекта на рассмотрение Государственной думы, а также в известной мере упорядочат и сделают более эффективной работу представителей Правительства в органах законодательной власти.

Заключение

Подводя итог изучению действующего законодательного регулирования законопроектного процесса федеральных органов исполнительной власти, представляется необходимым обратить внимание как на некоторые теоретические моменты, так и на компонент практической реализации законотворчества Правительства Российской Федерации в сравнении с опытом зарубежных государств.

Высший орган исполнительной власти, как никакая иная организация, способен на основе повседневной плодотворной работы синтезировать актуальный опыт регулирования общественных отношений и на основе полученной информации предложить оптимальное законодательное решение в области важнейших сфер социального, экономического и правового управления. Существует несколько стадий разработки законопроекта в структуре федеральной исполнительной власти, каждая из которых призвана решить определенные задачи посредством деятельности специальных субъектов и только в случае успешной работы документ переходит на каждый последующий этап вплоть до рассмотрения на заседании Правительства. Как показали результаты исследования, подобный порядок характерен не только для России, но также и для многих зарубежных государств.

В целом, проделанная в настоящем диссертационном исследовании аналитическая работа заявленной проблематики сделала возможным определить следующие механизмы совершенствования законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации в сравнении с практикой органов власти зарубежных стран:

1. Всю деятельность по созданию правительственного законопроекта можно поделить на три части: предпроектная стадия, стадия работы непосредственно с самим законопроектом, и парламентская стадия –

каждая из которых характеризуется набором своеобразных приемов и средств достижения необходимого результата. Предпроектный этап нормотворческой деятельности включает в себя необходимость в проведении комплекса мер по сбору и анализу информации на основе постоянного наблюдения за социально-правовыми процессами. Средством получения такого рода данных выступает правовой мониторинг, который применяется относительно недавно, но занимает прочное место в сфере создания новых законодательных предписаний. В контексте законопроектной деятельности Правительства РФ в действии института правового мониторинга выявлены два существенных недостатка.

Во-первых. Правовой мониторинг является передовым, прогрессивным институтом, нормативная основа которого на федеральном уровне определена исключительно подзаконными актами Президента РФ и Правительства РФ. Нормативный акт, обладающий высшей юридической силой и регулирующий общественные отношения в области проведения правового мониторинга по настоящее время не принят. Представляется разумной мерой по разработке и принятию специального закона, который определит процессуальные правила разработки нормативных правовых актов, среди которых правовой мониторинг займет значимое место.

Во-вторых. Достаточно последовательно урегулирован вопрос проведения правового мониторинга 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 передается 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 РФ, при этом обязанность учитывать положения доклада Президентом РФ не предусмотрена. Предлагается законодательно предусмотреть обязанность Президента РФ издавать мотивированное заключение об итогах рассмотрения доклада о результатах правового мониторинга.

2. Одним из действенных механизмов совершенствования законотворческой деятельности признается правовое прогнозирование. Исследование показало, что тексты современных законов и подзаконных актов в Российской Федерации содержат нормы лишь косвенно регулирующие вопросы правового прогнозирования. Очевиден тот факт, что нормы российского законодательства ограничиваются лишь опосредованным закреплением и регулированием процесса 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 том числе в форме законопроектных работ. Представляется вполне разумной идея создания соответствующей структуры в системе Министерства юстиции РФ, 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.

Эффективная система правового прогнозирования может быть сформирована на основе конструктивного взаимодействия специалистов предполагаемого Департамента правового анализа и прогнозирования и

представителей научного сообщества, интегративной областью сотрудничества которых будет выступать специальная рабочая группа.

3. Положением о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации устанавливается планирование законопроектной деятельности. Однако существующая система планирования в сфере разработки проектов федеральных законов далека от совершенства. В первую очередь, стоит констатировать отсутствие в процессе планирования так называемой системы приоритетов, сутью которой выступает определение группы наиболее важных для государства законопроектов для первоочередной разработки последующего внесения на рассмотрение парламента страны. Внедрение такой системы позволит более эффективно и оперативно проводить правительственную политику в области положительного воздействия на законодательство.

Нормативные акты, регулирующие законопроектную деятельность Правительства не предусматривают деятельность федеральных органов исполнительной власти по переучету законов с целью установления соответствия Конституции РФ и федеральным конституционным законам и проверки наличия либо отсутствия необходимого и оптимального нормативного отраслевого регулирования общественных отношений. 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.

4. Создание концепции законопроекта регулируется специальным постановлением Правительства Российской Федерации, утверждающим Основные требования к концепции и разработке проектов федеральных

законов органами исполнительной власти. 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 Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов 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 РФ от 02.08.2001 № 576, предлагается определить концепцию проекта федерального закона, как модельный документ, отражающий черты, свойства и основное содержание подлежащего разработке проекта закона.

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. Теоретическое обоснование и взаимосвязь составных элементов концепции представляется необходимым условием грамотного создания концепции законопроекта – предлагается нормативно предусмотреть необходимость теоретического обоснования.

Многие зарубежные государства не используют в законопроектной деятельности методику разработки концепций, как стадию, предшествующую текстуальному оформлению самого законопроекта, что позволяет относительно положительно охарактеризовать российский опыт. Учет предложенных в диссертационном исследовании рекомендаций по совершенствованию существующей системы составления концепции проекта

федерального закона органами исполнительной власти позволит дополнительно вывести в данной части законопроектную деятельность Правительства Российской Федерации на более высокий уровень.

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

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

Наименование будущего закона является немаловажным элементом текста. 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.

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.

Многие законы содержат перечень определений вновь вводимых категорий, который зачастую именуется, как понятийный или терминологический аппарат, что с теоретической точки зрения является не совсем корректным. Текст закона должен содержать в качестве названия нормы, дефиницирующей вводимые правовые категории, словосочетание «основные понятия». Опыт зарубежных стран демонстрирует наличие юридико-технических ориентиров относительно того, как необходимо формулировать основные понятия, вводимые новым законом.

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

Достаточно часто разрабатываемый федеральный закон заканчивается совокупностью норм, определяющих так называемые «заключительные положения». В текстах некоторых законов прослеживается применение

«переходных положений», вместо заключительных. Достижению должной корректности, а также целей унификации законодательства будет способствовать использование такого обозначения, как «заключительные положения»

Для правительства, как основного организующего исполнительно-распорядительного органа государственной власти, важен вопрос исполнения законодательных предписаний. 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.

б. Составление необходимого перечня сопроводительных документов к законопроекту является отправной точкой процесса подготовки проекта закона к внесению на рассмотрение Государственной думой Федерального Собрания Российской Федерации. Обязательными документами, предоставляемыми в Правительство Российской Федерации для принятия распоряжения о внесении на рассмотрение федеральным органом 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. 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. На основе результатов проведенного исследования, предлагается составлять текст пояснительной записки на основе требований систематизации и деления на структурные единицы, которые должны соответствовать положениям самого законопроекта.

7. Институт экспертизы является обязательной составляющей самого процесса разработки правительственного законопроекта. 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 законопроектом.

Девствующее в России законодательное регулирование проведения антикоррупционной экспертизы законопроектов характеризуется многими достоинствами, однако идеи относительно его усовершенствования не утрачивают своей актуальности. Так, Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» предусматривает сотрудничество федеральных органов исполнительной власти с институтами гражданского общества. Столь важное положение закона требует более подробной регламентации, в соответствующей норме следует предусмотреть не только возможность сотрудничества государства и общества как такового, но также и способы становления 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.

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. 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 акт не содержит, второй дефект представлен необходимостью пятилетнего стажа. По нашему мнению, специальность будущего эксперта в сфере антикоррупционного исследования законопроектов должна быть юридической, стаж должен составлять не менее восьми лет, а 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. Стоит констатировать, что процесс обязательного проведения финансово-экономической экспертизы приведенным консультативным органом в отношении правительственного проекта федерального закона, будет положительным образом сказываться на итоговом качестве законодательного регулирования.

8. Внесение оформленного законопроекта на рассмотрение Федерального Собрания Российской Федерации представляет собой стадию тесного конструктивного взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей государственной власти.

Стоит отметить, 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 такого рода 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 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.

Выявленные в ходе настоящего диссертационного исследования отрицательные правовые явления законопроектной деятельности федеральных органов исполнительной власти и Правительства Российской Федерации в процессе предпроектной работы по формированию информационной основы проекта федерального закона, разработки текста будущего нормативного акта, проведения комплекса экспертиз и внесения законопроекта и сопроводительных материалов на рассмотрение

федерального органа законодательной власти требуют разрешения посредством реализации разработанных предложений.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. О Правительстве Российской Федерации [Текст] : Федеральный Конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 12.03.2014 № 5-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712 ; 2014. – № 11. – Ст. 1088.
3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 21.07.2014 № 232-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532 ; 2014. – № 30 (ч. I). – Ст. 4233.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 04.11.2014 № 332-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1; 2014. – № 45. – Ст. 6142.
5. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 22.10.2014 № 308-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (ч. I). – Ст. 4921 ; 2014. – № 43. – Ст. 5792.
6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 21.07.2014 № 224-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147 ; 2014. – № 30 (Часть I). – Ст. 4225.

7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 22.10.2014 № 311-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823 ; 2014. – № 43. – Ст. 5795.
8. О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами [Текст] : Федеральный закон Российской Федерации от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 2306.
9. Об образовании в Российской Федерации [Текст] : Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598 ; 2014. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4263.
10. Об основах охраны здоровья граждан [Текст] : Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 22.10.2014 № 314-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6724 ; 2014. – № 43. – Ст. 5798.
11. О лицензировании отдельных видов деятельности [Текст] : Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 14.10.2014 № 307-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 19. – Ст. 2716 ; 2014. – № 42. – Ст. 5615.
12. О таможенном регулировании в Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ (ред. от 4.06.2014 № 143-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 48. – Ст. 6252 ; 2014. – № 23. – Ст. 2928.
13. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [Текст] : Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013 № 279-ФЗ) // Собрание

- законодательства РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3609 ; 2013. – № 43. – Ст. 5449.
14. О противодействии коррупции [Текст] : Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2013 № 396-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228 ; 2013. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6961.
 15. О государственном языке Российской Федерации [Текст] : Федеральный закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ (ред. от 5.05.2014 № 101-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 23. – Ст. 2199 ; 2014. – № 19. – Ст. 2306.
 16. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Текст] : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.10.2014 № 307-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822 ; 2014. – № 42. – Ст. 5615.
 17. О техническом регулировании [Текст] : Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 23.06.2014 №160-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – 52 (ч. 1). – Ст. 5140 ; 2014. – № 26 (ч. 1). – Ст. 3366.
 18. О приватизации государственного и муниципального имущества [Текст] Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ (ред. от 21.07.2014 № 259-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 4. – Ст. 251 ; 2014. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4260.
 19. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма [Текст] : Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ (ред. от 21.07.2014 № 213-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 33 (ч. 1). – Ст. 3418 ; 2014. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4214.
 20. О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации [Текст] : Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ

- (ред. от 05.04.2009 № 40-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 18. – Ст. 2208 ; 2009. – № 14. – Ст. 1575.
21. О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения [Текст] : Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ (ред. от 28.12.2013 № 396-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 29. – Ст. 3399 ; 2013. – № 52 (ч. I). – Ст. 6961.
 22. О промышленной безопасности опасных производственных объектов Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (ред. от 2.07.2013 № 186-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3588 ; 2013. – № 27. – Ст. 3478.
 23. О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности [Текст] : Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ (ред. от 14.10.2014 № 307-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. Ст. 148 ; 2014. – № 42. – Ст. 5615.
 24. Об экологической экспертизе [Текст] : Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 28.06.2014 № 181-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4556 ; 2014. – № 26 (ч. I). – Ст. 3387.
 25. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации [Текст] : Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 30. – Ст. 2871.
 26. О международных договорах Российской Федерации [Текст] : Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 29. – Ст. 2757 ; 2014. – № 11. – Ст. 1094.
 27. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1(ред. от 21.07.2014 № 233-ФЗ) // Собрание

- законодательства РФ. –1995. – № 47. – Ст. 4472 ; 2014. – № 30 (ч. I). – Ст. 4234.
28. О недрах : Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-I // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 823 ; 2013. – № 52 (ч. I). – Ст. 6973.
29. Об Экономическом совете при Президенте Российской Федерации [Текст] : Указ Президента РФ от 16.07.2012 № 1001 (ред. от 21.12.2013 № 937) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 30. – Ст. 4254 ; 2013. – № 51. – Ст. 6850.
30. Об Экономическом совете при Президенте Российской Федерации [Текст] : Указ Президента РФ от 16.07.2012 № 1001 (ред. от 21.12.2013 № 937) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 30. – Ст. 4254 ; 2013. – № 51. – Ст. 6850.
31. О мониторинге правоприменения в Российской Федерации [Текст] : Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 (ред. от 25.07.2014 № 529) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 21. – Ст. 2930 ; 2014. – № 30 (ч. II). – Ст. 4286.
32. Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов [Текст] : Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. №167 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 939.
33. О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации (вместе с «Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации») [Текст] : Указ Президента РФ от 17 октября 2008 г. № 1489 (ред. от 18.10.2011 № 1380) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 42. – Ст. 4789 ; 2011. – № 43. – Ст. 6021.

34. О Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства [Текст] : Указ Президента РФ от 05.10.1999 № 1338 (ред. от 25.07.2014 № 529) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 41. – Ст. 4904 ; 2014. – № 30 (ч. II). – Ст. 4286.
35. Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации [Текст] : Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 35. – Ст. 5081.
36. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [Текст] : Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (ред. от 27.11.2013 № 1075) // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 10. – Ст. 1084 ; 2013. – № 48. – Ст. 6278.
37. О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации [Текст] : Постановление Правительства РФ от 22.07.2009 № 596 (ред. от 30.07.2014 № 732) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 30. – Ст. 3833 ; 2014. – № 32. – Ст. 4505.
38. О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации [Текст] : Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. № 389 (ред. от 18.09.2013 № 819) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 19. – Ст. 2346 ; 2013. – № 38. – Ст. 4831.
39. Об особенностях статуса и Типовом должностном регламенте статс-секретарей - заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти [Текст] : Постановление Правительства РФ от 13 августа 2005 г. № 514 (ред. от 14.07.2012 № 719) // Собрание

- законодательства РФ. – 2005. – № 34. – Ст. 3507 ; 2012. – № 30. – Ст. 4283.
40. О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти [Текст] : Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 (ред. от 27.03.2013 № 274) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 31. – Ст. 3233 ; 2013. – № 13. – Ст. 1575.
41. О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти [Текст] : Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 (ред. от 06.09.2012 № 890) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 4. – Ст. 305 ; 2012. – № 38. – Ст. 5102.
42. О Регламенте Правительства Российской Федерации и положении об Аппарате Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 1.06.2004 № 260 (ред. от 30.07.2014 № 732) // Российская газета. – 2004. – 8 июня ; Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 32. – Ст. 4505.
43. Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов [Текст] : 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.
44. О полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации [Текст] : Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2000 г. № 94 (от 26.01.2012 № 8) // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 6. – Ст. 774 ; 2012. – № 5. – Ст. 602.
45. 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 [Текст] : Приказ Минюста России от 27.07.2012 № 146 (ред. от 15.03.2013 № 32) // Российская газета. – 2012. – 29 авг. (№197) ; 2013. – 19 апр. (№ 86).

46. О Центре мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центре мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Текст] : Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 16 ноября 2007 г. № 496-СФ // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 48 (ч. II). – Ст. 5853.
47. Об утверждении Положения о Центре мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центре мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] : Распоряжение Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 5 апреля 2008 г. № 173рп-СФ. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.
48. О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и о признании утратившим силу положения пункта 1 Постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [Текст] : Постановление ГД ФС РФ от 10.06.2005 № 1978-IV ГД (ред. от 14.11.2012) // Собрание

- законодательства РФ. – 2005. – № 25. – Ст. 2480 ; 2012. – № 47. – Ст.6446.
49. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Текст] : Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-III Д (ред. от 02.07.2014) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 801 ; 2014. – № 27. – Ст. 3719.
50. О внесении изменений в Закон Хабаровского края «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Хабаровского края по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных [Электронный ресурс] : Закон Хабаровского края от 26 июня 2013 года № 287 // RG.RU. Российская газета : [Интернет-портал]. – Электрон. дан. – М. : Редакция «Российской газеты», 1998-2014. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/07/03/habarovsk-zakon287-reg-dok.html>. – Загл с экрана.
51. О внесении изменений в Закон Свердловской области «О поддержке граждан, пострадавших от деятельности юридических лиц по привлечению денежных средств граждан, связанному с возникновением у граждан права собственности на жилые помещения в многоквартирных домах» [Электронный ресурс] : Закон Свердловской области от 24 мая 2013 года № 46-ОЗ // RG.RU. Российская газета : [Интернет-портал]. – Электрон. дан. – М. : Редакция «Российской газеты», 1998-2014. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/05/27/sverdlovsk-zakon46-reg-dok.html>. – Загл с экрана.

52. О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области [Текст] : Закон Липецкой области от 5 декабря 2008 г. № 213-ОЗ // Липецкая газета. – 2008. – 16 дек. (№ 241).
53. О нормативных правовых актах Омской области [Текст] : Закон Омской области от 21.11.2002 № 409-ОЗ (с изм. на 28 июля 2014 года) // Омский вестник. – 2002. – 29 ноября (№ 54) ; 2014. – 1 авг. (№ 30).
54. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации [Текст] : Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ [Утратил силу] // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 30. – Ст. 2871.
55. Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов [Текст] : Постановление Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 г. № 159 [Документ утратил силу] // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 10. – Ст. 1247.
56. По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан [Текст] : Постановление Конституционного Суда РФ от 29 января 2004 г. № 2-П // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 6. – Ст. 450.

Литература

57. Абрамова, А. И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности [Текст] / А. И. Абрамова // Журнал российского права. – 2012. – № 3. – С.41–50.

58. Абрамова, А. И. Законодательная идея и форма ее реализации [Текст] / А. И. Абрамова // Журнал российского права. – 2010. – № 12. – С.65–72.
59. Абрамова, А. И. Обеспечительная нормотворческая юридическая техника [Текст] / А. И. Абрамова, Т. Н. Рахманина // Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко. – Москва : Юстицинформ, 2011. – Глава 6.– С. 213–250.
60. Аграрное и экологическое законодательство в России и СНГ (сравнительно-правовой анализ) [Текст] / отв. ред. С. А. Боголюбов, Е. Л. Минина. – Москва : Норма, 1999. – 240 с.
61. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта [Текст] / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. – Москва : Статут, 2011. – 320 с.
62. Ардан Филипп. Франция: государственная система [Текст] / Пер. с франц. – Москва : Юрид. лит., 1994. - 174 с.
63. Алексеев, С.С. Право: азбука - теория - философия. Опыт комплексного исследования [Текст] / С. С. Алексеев. – Москва : Статут, 1999. – 710 с.
64. Ансофф, И. Стратегическое управление [Текст] / И. Ансофф. – Москва : Экономика, 1989. – 519 с.
65. Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов [Текст] / сост. Е. Р. Россинская. – Москва : Проспект, 2010. – 96 с.
66. Арзамасов, Ю. Г. Понятие и функции мониторинга нормативных актов [Текст] / Ю. Г. Арзамасов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007.– № 10. – С.35–39.
67. Арзамасов, Ю. Г. Правовой мониторинг и значение требований нормотворческой юридической техники для его осуществления [Текст] / Ю. Г. Арзамасов // Личность, право, власть : сборник научных статей

- : в 2 т. – Кострома : Изд-во КГУ им. Н.А. Некрасова, 2011. – Т. 1. – С. 88-116.
68. Аронов, Д. В. Либеральное законодательство начала XX века в области регламентации свободы союзов [Текст] / Д. В. Аронов, В. М. Крупский // История государства и права. – 2007. – № 20. – С. 15–17.
69. АСВ выбирает разработчика законопроекта о наделении его функциями конкурсного управляющего СК [Электронный ресурс] // Страхование сегодня. – Электрон. дан. – Москва : МИГ «Страхование сегодня», 2003–2014. – Режим доступа: <http://www.insur-info.ru/news/2805/>. – Загл. с экрана.
70. Бабаев, М. М. Криминологическое мышление в контексте интеллектуального обеспечения уголовной политики [Текст] / М. М. Бабаев, Ю. Е. Пудовочкин // Журнал российского права. – 2013. – № 8. – С. 55–65.
71. Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. – Москва : Книжный мир, 2002. – 720 с.
72. Бачило, И. Л. Парламентские слушания. Мониторинг правового поля и правоприменительной практики [Текст] / И. Л. Бачило. – Москва : Издание Совета Федерации, 2003. – Вып. II. – С.11-17.
73. Боботов, С. В. Введение в правовую систему США [Текст] / С. В. Боботов, С. В., Жигачев И. Ю. – Москва : Норма, 1997. – 333 с.
74. Богдановская, И. Ю. Закон в английском праве [Текст] : монография / И. Ю. Богдановская ; отв. ред. Н. С. Крылова ; АН СССР. Институт государства и права. – Москва : Наука, 1987. – 143 с.
75. Бондырев, В. Е. Разработка и принятие профилактических мер в борьбе с коррупцией [Текст] / В. Е. Бондырев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 5. – С. 44–48.

76. Булаков, О. Н. Парламентское право России [Текст] : курс лекций / О. Н. Булаков, И. Н. Рязанцев ; под общ. ред. О. Н. Булакова. – Москва : Юстицинформ, 2007. – 296 с.
77. Бурбулис, Г. Э. Совет Федерации, как субъект формирования государственно-правовой стратегии [Текст] / Г. Э. Бурбулис // Проблемы местного самоуправления. – 2007. – №2. – С.52–55.
78. Бурова, М. Л. Проблема пространства и морали в русской социально-философской мысли XIX-XX веков [Текст] : текст лекции / М. Л. Бурова. – Санкт-Петербург : ГУАП, 2005. – 24 с.
79. Варлен, М. В. Статус парламентария: теоретические проблемы [Текст] / М. В. Варлен. – Москва : Проспект, 2011. – 186 с.
80. Владимир Путин: Кризис отступал по всем фронтам. Владимир Путин представил в Государственной Думе отчет о деятельности правительства РФ за 2010 год [Электронный ресурс] // RG.RU. Российская газета. – Электрон. дан. – Москва : Российская газета, 2003-2014. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2011/04/21/vvp.html>. – Загл. с экрана.
81. Власенко, Н. А. Кризис права: проблемы и подходы к решению [Текст] / Н. А. Власенко // Журнал российского права. – 2013. – № 8. – С. 43–54.
82. Власенко, Н. А. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции [Текст] / Н. А. Власенко, С. А. Грачева, Е. Е. Рафалюк // Журнал российского права. – 2012. – № 11. – С. 68–80.
83. Власенко, Н.А. Теория государства и права[Текст] : научно-практическое пособие / Н. А. Власенко ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – Москва : Юриспруденция, 2009. – 424 с.

84. Воеводин, Л. Д. Юридическая техника в конституционном праве [Текст] / Л. Д. Воеводин // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. – 1997. – № 3. – С. 3–29.
85. Волкова, Н.А. Субъективные факторы, оказывающие влияние на формирование законодательства [Текст] / Н. А. Волкова // Вопросы экономики и права. – 2011. – № 37. – С. 21–24.
86. Вяхирева, Е.А. Социальное прогнозирование и проектирование [Текст] : учеб.-метод. пособ./ Е. А. Вяхирева ; под ред. Т. П. Дурусановой. – Балашов : Издатель Николаев, 2001. – 16 с.
87. Гаврилов, О.А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование [Текст] / О. А. Гаврилов ; Ин-т государства и права Рос. акад. наук . – Москва : ИГПАН, 1993. – 127 с.
88. Гаджимагомедов, Г. А. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности [Текст] / Г. А. Гаджимагомедов, Г. П. Ивлев. – Москва : Норма, 2008. – 224 с.
89. Гендерная экспертиза российского законодательства [Текст] / отв. ред. Л. Н. Завадская. – Москва : БЕК, 2001. – 272 с.
90. Глава Администрации Президента Сергей Иванов заявил, что к борьбе с коррупцией важно активно подключать общественные организации [Электронный ресурс] // НТВ. Новости. – Электрон. дан. – Москва : Телекомпания НТВ, [Б. г]. – Режим доступа: <http://www.ntv.ru/novosti/336745/>. – Загл. с экрана.
91. Головистикова, А. Н. Теория государства и права в таблицах и схемах [Текст] / А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев. – Москва : Эксмо, 2006. – 256 с.
92. Горохов, Д. Б. Организация правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти [Текст] / Д. Б. Горохов, М. Е. Глазкова // Журнал российского права. – 2008. – № 4. – С. 17–29.

93. Горохов, Д. Б. Современное нормативное обеспечение мониторинга в сфере права и статус его результатов [Текст] / Д. Б. Горохов // Журнал российского права. – 2012. – № 9. – С.83–97.
94. Давыдова, М. Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии [Текст] : монография / М. Л. Давыдова ; под ред. А. В. Шестаковой. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2009. – 318 с.
95. Дайси, А. В. Основы государственного права Англии: введение в изучение английской конституции [Текст] / А. В. Дайси ; под ред. П. Г. Виноградова ; пер. О. В. Полторацкой. – 2-е изд. – Москва : Тип.т-ва И. Д. Сытина, 1907. – 707 с.
96. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации». Законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики [Текст] / под общ. ред. С. М. Миронова, Г. Э. Бурбулиса. – Москва : Совет Федерации, 2007. – 416 с.
97. Дюги, Л. Конституционное право: общая теория государства [Текст] / Л. Дюги ; пер. с франц. А. Яценко, В. Краснокутского, Д. Сыромятникова ; предисл. П. Новгородцева. – Москва : Типография т-ва И. Д. Сытина, 1908. – 988 с.
98. Евдокимов, В. Б. Минюст России и формирование нормативных основ российской государственности [Текст] / В. Б. Евдокимов // Адвокат. - 2002. - № 2. - С.113-117.
99. Евдокимов, В. Б. Некоторые вопросы внесения поправок в конституцию РФ (теория и практика) [Текст] / В. Б. Евдокимов, Т. А. Тухватулин // Государственная власть и местное самоуправление. - 2014 - № 4. – С.15-19.
100. Егорова, Н. Е. Правовая реальность и юридическое прогнозирование [Текст] / Н. Е. Егорова, О. А. Иванюк // Журнал российского права. – 2009. – № 12. – С.152-156.

101. Закон: стабильность и динамика [Текст] / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. – М. : Юридическая фирма Контракт, 2007. – 496 с.
102. Законотворчество в Канаде [Текст] / Отв. ред. С.В. Кабышев (пер. с англ.). Москва : «Формула права», 2006. – 272 с.
103. Законотворчество в Российской Федерации. Методическое пособие по подготовке и принятию законов [Текст] / - Санкт-Петербург : Издательство «Кодекс», 2006. – 115 с.
104. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие / Отв. ред. д.ю.н., проф. Р.Ф. Васильев. – М. : Юриспруденция, 2000. – 320 с.
105. Законодательная техника [Текст] : научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. – Москва: Городец, 2000. – 272 с.
106. Земсков, В.А. Новые подходы к реализации функций государственно-общественной власти в Российской Федерации [Текст] / В. А. Земсков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 11. – С. 10–13.
107. Зивс, С. Л. Развитие формы права в современных империалистических государствах [Текст] / С. Л. Зивс ; отв. ред. С. А. Голунский ; АН СССР. Институт государства и права. – Москва, 1960. – 215 с.
108. Игнатенкова, К. Е. Мониторинг российского законодательства: пути оптимизации [Текст] / К. Е. Игнатенкова, В. Л.Негробова // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2008.– № 1. – С.25–28.
109. Исаков, В. Б. Стадии подготовки проектов законов [Текст] / В. Б. Исаков // Законодательная техника : научно-практическое пособие. – Москва : Городец, 2000. – Глава 4. – С. 59 –77.
110. Исаков, В. Б. Федеральное и региональное законодательство России. Объем, структура, тенденции развития [Текст] : аналитический обзор / В. Б. Исаков. – Москва : Издание Государственной Думы Федерального Собрания РФ, 2001. – 86 с.

111. Исполнительная власть в Российской Федерации [Текст] / под ред. А. Ф. Ноздрачева, Ю. А. Тихомирова. – Москва : БЕК, 1996. – 269 с.
112. Канчукоева, А. В. Планирование, как условие эффективности подготовки и принятия нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации [Текст] / А.В. Канчукоева // Законодательство и экономика. – 2006. – № 8. – С.14–17.
113. Карпов Н. Н. Законодательный процесс в Российской Федерации: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» [Текст] / Н.Н. Карпов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. С.68. 231с.
114. Кашанина, Т. В. Логика права, как элемент юридической техники [Текст] / Т. В. Кашанина // Журнал российского права. – 2008. – № 2. – С. 25–35.
115. Кашанина, Т. В. Юридическая техника [Текст] : учебник / Т. В. Кашанина. – 2-е изд., пересмотр. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2013. – 495 с.
116. Кашкин, С. Ю. Основные тенденции развития зарубежного, международного и европейского права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2011. - № 5. – С. 40-52.
117. Кашкин, С. Ю. История, принципы, направления реализации и перспективы правового регулирования региональной политики ЕС // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2012. - № 6. – С. 83-98.
118. Керимов, Д. А. Законодательная техника [Текст] : науч.-метод. и учеб. пособ. / Д. А. Керимов. – Москва : Норма : Инфра-М, 2000. – 122 с.
119. Колев, Т. Теория правотворческой деятельности. Роль нетипично законодателя [Текст] / ТенчоКолев.– София: Университетское издание им. Св. Климента Охридского, 2010. – 336 с.

120. Комментарий к Методическим рекомендациям по юридико-техническому оформлению законопроектов [Текст]. – Изд. 3-е, испр. и доп. – Москва : Издание Государственной Думы, 2011. – 114 с.
121. Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской Федерации: Материалы всероссийской научно-практической конференции (20-21 апреля 2000 года). – Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 2001. - 468с.
122. Конституция Российской Федерации: К 20-летию принятия Основного Закона [Текст] / Комментарии. Алфавитно-предметный указатель. – Москва : Статут, 2013. – 160 с.
123. Конституции государств Америки: В 3 т. [Текст] / Под. ред. д.ю.н., проф. Т. Я. Хабриевой. – Т. 1: Северная и Центральная Америка. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – 832 с.
124. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1 [Текст] / Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова. – М. : Издательство Норма, 2001. – 824 с.
125. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 3 [Текст]. / Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова. – М. : Издательство Норма, 2001. - 788 с.
126. Конституции зарубежных государств [Текст]: учебное пособие / сост. В.В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва : ВолтерсКлувер, 2003. – 624 с.
127. Конституции зарубежных государств [Текст] : Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты

- Америки, Япония : учеб. пособие / [сост. сб., авт. введ. и вступ. Ст. В.В. Маклаков]. – 8-е изд., исправл. и доп. – М. : Инфотропик Медиа, 2012. – 640 с.
128. Конституции зарубежных стран [Текст] / Сост. Дубровин В.Н., Москва : ООО Издательство «Юрлитинформ», 2003. – 448 с.
129. Конституции зарубежных государств [Текст] : учебное пособие. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва : БЕК, 2000. – 564 с.
130. Конституционное право зарубежных стран. Особенная часть: Учебник для вузов [Текст] / Рук. авт. колл. и отв. ред. д. ю. н., проф. Б.А. Страшун. – 2-е изд., обновл. и дораб. – Москва : Норма, 2006. – 1104 с.
131. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография [Текст] / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, В.И. Васильев и др.; под. ред. Т.Я. Хабриевой. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИД «Юриспруденция», 2013. – 592 с.
132. Конституция и закон: стабильность и динамизм (серия «Конфликт закона и общества»). – Москва : Издательство «Юридическая книга», ЧеРо, 1998. – 208 с.
133. Конституция, закон, подзаконный акт [Текст]: – Москва : Юрид. лит., 1994. – 136 с.
134. Концепции развития российского законодательства [Текст] / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. – Москва : Эксмо, 2010. – 736 с.
135. Концепция стабильности закона [Текст] / под ред. В. П. Казимирчука. – Москва : Проспект, 2000. – 176 с.
136. Кордик, Д. Н. Реализация права законодательной инициативы правительствами федеративных государств (российский и зарубежный опыт) [Текст] / Д. Н. Кордик // Журнал российского права. – 2007. – №1. – С. 128–134.

137. Коркунов, Н. М. Указ и закон [Текст] / Н. М. Коркунов. – Санкт-Петербург : Типография М. М. Стасюлевича, 1894. – 416 с.
138. Котляревский, С. А. Сущность парламентаризма [Текст] / С. А. Котляревский // Юридический вестник. – 1913. – № 2. – С. 93–107.
139. Кутафин О. Е. Популярный словарь-справочник народного депутата [Текст] / О.Е. Кутафин - Москва : Знание, 1980. - 222 с.
140. Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации [Текст] / О.Е. Кутафин - Москва : Юристъ, 2002. - 348 с.
141. Кутафин О. Е. Российский конституционализм [Текст] / О.Е. Кутафин - Москва : Норма, 2008. - 543 с.
142. Лависс, Э. История французской революции 1789-1799 гг. [Текст] : пер. с франц. / Э. Лависс, А. Рамбо. – Санкт-Петербург : Издание Ф. Павленкова, 1902. – 354 с.
143. Лазаревский, Н. И. Записка кн. А.И. Васильчикова по вопросу о призыве земских людей к разработке некоторых законопроектов [Текст] / Н. И. Лазаревский // Вестник права. – 1904. – № 10. – С. 1-15.
144. Лафитский, В. И. Механизмы преодоления административных барьеров (сравнительно-правовое исследование) [Текст] / В. И. Лафитский // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. – Москва : Статут, 2011. – С. 118–133.
145. Лафитский, В. И. Основы конституционного строя США [Текст] / В. И. Лафитский. – Москва : Норма, 1998. – 272 с.
146. Лафитский, В. И. Сравнительное правоведение в образах права. Том первый. – Москва : Статут, 2010. – 429 с.
147. Лебедев, Н.Ю. Прогнозирование уголовно-процессуальных конфликтов [Текст] / Н. Ю. Лебедев // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2008. – № 8. – С. 109–113.

148. Литвак, Б. Г. Экспертные технологии в управлении [Текст] : учеб. пособие / Б. Г. Литвак. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва : Дело, 2004. – 398 с.
149. Локк, Дж. Сочинения [Текст] : в 3-х томах / Дж. Локк. – Москва : Мысль, 1985. – Т. 1. Опыт о человеческом разумении. – 622 с.
150. Мамитова, Н. В. Правовая экспертиза российского законодательства [Текст]: учеб.-практ. пособ. / Н. В. Мамитова. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2013. – 208 с.
151. Маунц, Т. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР) [Текст] : монография / Т. Маунц ; пер. с нем. Ю. П. Урьяса ; под ред. и с вступ. ст. Г. С. Гурвича. – Москва : Изд-во иностранной литературы, 1959. – 596 с.
152. Маурер, Г. Л. Введение в историю общинного, подворного, сельского и городского устройства и общественной власти [Текст] / Г. Л. Маурер ; пер. с нем. В. Корша. – Москва : Изд. К. Т. Солдатенкова, 1880. – 360 с.
153. Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов [Текст] / Государственная Дума Федерального Собрания РФ. – Москва : Издание Государственной Думы, 2004. – 44 с.
154. Министерства и ведомства [Текст] : учеб. пособие / под ред. А. Н. Козырина, Е. К. Глушко. – Москва : Норма, 2008. – 255 с.
155. Миронов, А. Н. Юридическая стратегия в правотворческой деятельности [Текст] / А. Н. Миронов // Российская юстиция. – 2007. – № 6. – С. 44–48.
156. Миронов, С. М. Теория и практика мониторинга правового пространства и правоприменительной практики: итоги и перспективы [Текст] / С. М. Миронов // Вестник Совета Федерации. Мониторинга права в Российской Федерации. – 2006. – № 4–5. – С. 4–13.

157. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов [Текст] / А.А. Мишин. – 17-е изд., испр. и доп. - М. : Статут, 2013. – 520 с.
158. Научно-практическое пособие по применению УК РФ [Текст] / под ред. В. М. Лебедева. – Москва : Норма, 2005. – 928 с.
159. Невинский, В.В. Основы современного конституционализма Австрии и Германии: учебное пособие [Текст] / В.В. Невинский. - Барнаул, 1997. – 287 с.
160. Некоторые правовые и аналитические аспекты законодательного процесса в Государственной Думе [Текст] / под общ. ред. М. Н. Ласточкиной. – Москва : Издание Государственной Думы, 2012. – 480 с.
161. Овлащенко, А. В. Международное морское право и геополитика Мирового океана: теоретико-прикладные вопросы прогнозирования [Текст] / А. В. Овлащенко // Транспортное право. –2006. – № 4. – С.2–8.
162. Овлащенко, А. В. О роли экспертных оценок в прогнозировании межгосударственных морских споров (к постановке вопроса) [Текст] / А. В. Овлащенко // Транспортное право. – 2006. – № 1. – С. 16–19.
163. Ожегов, С.И. Словарь русского языка [Текст] / С. И. Ожегов. – Москва : ОНИКС 21 век, 2003. – 623 с.
164. Опубликование Справочника по нормотворческой технике. 22 сентября 2008 года [Текст] : рекомендации Федерального министерства юстиции Германии по единообразному оформлению законов и нормативных постановлений : пер. с нем. – 3-е перераб. изд. – Берлин : Федеральное министерство юстиции, 2008. – 274 с.
165. Организация законопроектной работы в системе федеральных органов исполнительной власти [Текст] / под ред. Т. Я. Хабриевой. – Москва : Юристъ, 2006. – 140 с.

166. Очерки конституционного права иностранных государств: Учебное пособие и научно-практическое пособие [Текст] / Отв. ред. Д.А. Ковачев. - М.: Спарк, 1999. – 304 с.
167. Парламентский глоссарий [Текст] / авт.-сост. А. Х. Саидов, Т. Я. Хабриева. – Москва : Норма, 2008. – 350 с.
168. Парсаданов, Г. А. Прогнозирование и планирование социально-экономической системы страны (теоретико-методологические аспекты) [Текст] : учебное пособие для вузов / Г. А. Парсаданов. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 223 с.
169. Поленина, С.В. Ошибки в праве (факторный анализ) [Текст] / С. В. Поленина // «Черные дыры» в Российском Законодательстве.– 2008.– № 4. –С.36–37.
170. Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации [Текст] / С.В. Поленина - Москва : 1996. - 145 с.
171. Политико-административное управление [Текст] : учебник / под общ.ред. В.С. Комаровского, Л. В. Сморгунова. – Москва : Изд-во РАГС, 2004. – 496 с.
172. Порошин, Е. А. О содержании лингвистической экспертизы нормативных правовых актов [Текст] / Е. А. Порошин, И. А. Валынкина // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2008. – № 12, т.1. – С. 88–90.
173. Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. – Москва : Норма, 2005. - 607 с.
174. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе. – Москва : Норма, 2004. – 144 с.
175. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм [Текст] / В. И. Радченко и др. // Журнал российского права. – 2008. – №8. – С.3–14.

176. Прогнозирование развития эколого-правового регулирования [Текст] / Н. В. Кичигин и др. // Журнал российского права. – 2010. – № 9. – С.5–13.
177. Протокол заседания совета Государственной думы № 123 от 21 октября 2013 [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Москва, 2013.– Режим доступа: [http://www.asozd2.duma.gov.ru/work/id.nsf/SGDProt/D6DB90783E51287D43257C0C004A8BE4/\\$File/Sovet123ш.doc?OpenElement](http://www.asozd2.duma.gov.ru/work/id.nsf/SGDProt/D6DB90783E51287D43257C0C004A8BE4/$File/Sovet123ш.doc?OpenElement). – Загл. с экрана.
178. Путин, В. В ЖКХ надо провести инвентаризацию законов [Электронный ресурс] / В. Путин // Вести.ru: новости, видео. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=1090311>. – Загл. с экрана.
179. Регламент законопроектных работ Правительства Кыргызской Республики [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции Кыргызской Республики. – Электрон. дан. – [Бишкек] : Министерство юстиции Кыргызской Республики, 2011. – Режим доступа: http://minjust.gov.kg/?page_id=343. – Загл. с экрана.
180. Религиозно-этическая экспертиза проекта Закона Республики Беларусь «О вспомогательных репродуктивных технологиях и гарантиях прав граждан при их применении» [Электронный ресурс]. – Электрон.дан. – Режим доступа: <http://www.sobor.by/news/attach/Expertiza.doc>. – Загл. с экрана.
181. Сальков, О. А. Комментарий к Федеральному закону от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (постатейный) [Электронный ресурс] / О. А. Сальков. – Москва : Деловой двор, 2009. – 712 с. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/5646727/34/>. – Загл. с экрана.
182. Сенякин, И. Н. Фундаментальное исследование вопросов юридической техники [Текст] / И. Н. Сенякин, И. В. Михеева // Журнал российского

- права – 2012. – №1. – С.121–127. – Рец. на кн.: Доктринальные основы юридической техники / отв. ред. Н. А. Власенко. – Москва : Юриспруденция, 2010. – 368 с.
183. Страшун, Б.А. К вопросу о понятии конституционного права [Текст] / Б.А. Страшун // Журнал российского права. - 2006. - № 10. - С. 115-123.
184. Страшун, Б.А. Конституционализм: идеал, реальность и возможная перспектива [Текст] / Б.А. Страшун // Сравнительное конституционное обозрение. - 2011. - № 5. - С. 43-47.
185. Шувалов, И. И. Правительство Российской Федерации в законодательном процессе [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / И. И. Шувалов. – Москва, 2003. – 189 с.
186. Шутков, С. Независимая антикоррупционная экспертиза нуждается в системном реформировании [Электронный ресурс] / Сергей Шутков // Вестник антикоррупционной экспертизы: сетевое научное издание.– Электронные данные. – Режим доступа:<http://expertiza.pw/sergey-shutkov-nezavisimaya-antikorrup/>. – Загл. с экрана.
187. Сигалов, К. Е. Право и история: методологические функции исторической науки [Текст] / К. Е. Сигалов // История государства и права. – 2011. – № 7.– С.22–26.
188. Скакун, О.Ф. Теория государства и права[Текст] : учебник / О. Ф. Скакун. –Харьков:Консум, 2000. – 691 с.
189. Словарь финансовых и юридических терминов [Электрон.ресурс] // КонсультантПлюс – надежная правовая поддержка : официальный сайт компании "КонсультантПлюс". – Электрон. дан. – Москва : КонсультантПлюс. 1997-2014. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/law/ref/ju_dict/word/termin/.– Загл. с экрана.
190. Соколов, К. Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентского строя [Текст] / К. Н. Соколов. – Санкт-Петербург : Печатный труд, 1912. – 440 с.

191. Соловьев, А.И. Принятие государственных решений [Текст]: учебное пособие / А. И. Соловьев; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. – Москва : Кнорус, 2006. – 344 с.
192. Соловьев, К.А. Долгосрочный прогноз развития пенсионной системы России [Текст] / К. А. Соловьев // Вестник государственного социального страхования. – 2008. – № 12. – С. 2–10.
193. Сперанский, М.М. План государственного преобразования графа М. М. Сперанского (введение к уложению государственных законов 1809 г.) / М. М. Сперанский. – Москва : Типо-литография т-ва И. Н. Кушнерев и К. Пимен, 1905. – 359 с.
194. Стародубцева, И. А. Экспертиза нормативных правовых актов как способ предотвращения коллизий: особенности правового регулирования в субъектах Российской Федерации [Текст] / И. А. Стародубцева // Российская юстиция. – 2012. – № 9. – С. 14–20.
195. Сырых, Е. В. Общие критерии качества закона [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Сырых. – Москва, 2001. – 221 с.
196. Тер-Акопов, А. А. Юридическая логика [Текст] : учебное пособие / А. А. Тер-Акопов. – Москва : Омега-Л, 2002. – 256 с.
197. Тихомиров, Ю.А. О правилах законодательной техники [Текст] / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 1999. – № 11. – С. 110–116.
198. Тихомиров, Ю. А. Правовые акты [Текст] : учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котолевская. – Москва : Изд-е г-на Тихомирова М. Ю., 1999. – 380 с.
199. Тихомиров, Ю. А. Правовые аспекты административной реформы [Текст] / Ю. А. Тихомиров // Законодательство и экономика. – 2004. – № 4. – С. 29–33.
200. Тихомиров, Ю.А. Рекомендации по проведению мониторинга действия закона [Текст] / Ю. А. Тихомиров // Законодательство и экономика. – 2008. – № 6. – С. 5–9.

201. Тихомиров, Ю. А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки [Текст] / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2008. – № 2. – С. 3–9.
202. Труды НЦПИ. Право, мораль, религия. Выпуск 5. –Москва : ФГУ НЦПИ при Минюсте России, 2009. – 57 с.
203. Усманова, Л. М. Проблемы нормативного закрепления концептуальных основ правового мониторинга в Российской Федерации [Текст] / Л. М. Усманова // Юридический мир. – 2011. – № 7. – С.31–33.
204. Федоров, А. Ю. Юридическая экспертиза проектов нормативных правовых актов как направление повышения эффективности комплексного межотраслевого противодействия преступности [Текст] / А. Ю. Федоров // Право и экономика. – 2012. – № 10. – С. 53–62.
205. Фракция коалиции: Надо принять новое постановление по закону «с длинным названием» [Электронный ресурс] // Монцамэ Ундэсний Мэдээллийн агентлаг. – Электрон. данные. – Улан-Батор :Montsameneagency, 2013-. – Режим доступа: <http://www.montsame.gov.mn/ru/index.php/politics/item/822-2013-05-14-09-00-33>. – Загл. с экрана.
206. Хабриева, Т. Я. Глобализация и законодательный процесс [Текст] / Т. Я. Хабриева // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации : сборник статей. – Нижний Новгород, 2007. – С. 26–33.
207. Хабриева, Т. Я. Федеральное Собрание в 2003 году: вклад законодателей в развитие федерализма и местного самоуправления [Текст] / Т. Я. Хабриева, В. А. Сивицкий // Журнал российского права. – 2003. – № 12. – С. 7–16.
208. Хабриева Т. Я. Юридическая техника [Текст] : учебное пособие / Т.Я. Хабриева, Н.А. Влесенко – Москва : Эксмо, 2009. – 271 с.

209. Тер-Акопов, А. А. Юридическая логика [Текст] : учебное пособие / А. А. Тер-Акопов. – Москва : Омега-Л, 2002. – 256 с.
210. Хамуков, А. В. Разработка концепции законопроекта как ключевая стадия законотворческого процесса [Текст] / А. В. Хамуков // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 9. – С.46–49.
211. Ханс-Адам II. Государство в третье тысячелетии [Текст] / Ханс-Адам II – Москва: Инфотропик Медиа, 2012. – 320 с.
212. Хессе, К. Основы конституционного права ФРГ [Текст] : пер. с нем. / К. Хессе ; под ред. и с вступ. статей Н. А. Сидорова. – Москва : Юридическая литература, 1981. – 368 с.
213. Хохлова, Е. А. Общественное обсуждение законопроектов и важных вопросов государственной и/или общественной жизни: конституционно-правовое регулирование и практика применения [Текст] / Е. А. Хохлова // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 47–59.
214. Царев, А. Ю. О цели закона [Текст] / А. Ю. Царев // Представительная власть– XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2007. – №4. – С. 15–18.
215. Чиркин, В. Е. Государственное управление. Элементарный курс [Текст] / В. Е. Чиркин. – Москва: Юрист, 2001. – 320 с.
216. Чиркин В. Е. Сравнительное государственное управление : учеб. пособие [Текст] / В.Е. Чиркин. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 448 с.
217. Чиркин В. Е. Конституционное право : курс лекций для преподавателей, аспирантов и магистрантов [Текст] / В.Е. Чиркин. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2013. – 688 с.
218. Шершеневич, Г. Ф. Общее учение о праве и государстве. Лекции [Текст] / Г. Ф. Шершеневич. – Москва : Тип. Т-ва И. Д. Сытина, 1908. – 159 с.

219. Шестакова, О. В. Развитие принципа разделения власти российской правовой наукой и его понятие [Текст] / О. В. Шестакова // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2010. – № 1. – С.175–179.
220. Шкарин, В. В. Право на здоровье: современные тенденции развития законодательства в области здравоохранения [Текст] / В. В. Шкарин, Г. Ю. Бударин // Социальное и пенсионное право. –2012. – № 4. – С. 5–9.
221. Шохин, А.Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе [Текст] / А. Н. Шохин. –Москва : Наш дом – L'aged'Homme,1997. – 186 с.
222. Шувалов, И. И. Взаимодействие Правительства Российской Федерации с другими участниками законотворческого процесса [Текст] / И. И. Шувалов // Журнал российского права. –2004.– № 6.–С. 18–26.
223. Шугрина, Е. С. Техника юридического письма [Текст] : учебное пособие / Е. С. Шугрина ; Американская ассоциация юристов. – Москва : Дело, 2000. – 271 с.
224. Энтин, Л. М. Разделение властей : Опыт современных государств : Монография [Текст] / Л.М. Энтин - Москва : Юридическая литература, 1995. - 175 с.
225. Энтин, Л. М. Лиссабонский договор и реформа Европейского Союза // Журнал российского права. - 2010. - № 3. - С. 104-115.
226. Юридические лица, аккредитованные Минюстом России в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по состоянию на 01 ноября 2013 г.[Электронный ресурс] // Министерство юстиции Российской Федерации. –Электрон. дан.– Москва : Министерство юстиции РФ,

- 2003–2014. – Режим доступа:<http://minjust.ru/ru/node/1406>. – Загл. с экрана.
227. Язык закона [Текст] / под ред. А.С. Пиголкина ; ВНИИ сов.гос. строительства и законодательства.–Москва :Юрид.лит, 1990. – 190 с.
228. Якушев, А. О. Финансовый совет в Венгрии – гарант качества финансово-правовых норм [Текст] / А. О. Якушев // Финансовое право. – 2013. – № 6. – С.7–10.

Источники на иностранном языке

229. «GesetzzurErrichtung der Akademie der Kunste» vom 1. Mai 2005» (BGBl. I S. 1218) [ElektronischeRessource]. – ElektronischeDaten. – Zugriffsmodus:
<http://www.adk.de/de/akademie/pdf/Akademiegesetz2005.pdf>. – Titel-Bildschirm.
230. 2011. évi CXCV. TörvényMagyarországgazdaságistabilitásáról [Elektronikusforrás]. – Elektronikusadat. – Hozzáférésimód:
http://www.penzsztat.hu/index.cgi?r=&v=&l=&mf=&p=-letoltes_kozadat_21_mo_gazdasagi_stabrol.pdf . – Címképernyőn:
231. About the AIC [Electronic resource] // Australian Government. Australian Institute of Criminology. – Electronic data. – Canberra : Australian Institute of Criminology, 2014. – Mode of access:
http://www.aic.gov.au/about_aic.html. – Title from screen.
232. Aufgaben und Organisation [ElektronischeRessource] // SACHVERSTAENDIGENRAT. – Elektronische Daten. – Zugriffsmodus:
<http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/ziele.html>. – Titel-Bildschirm.
233. Basic law for the Federal Republic of Germany [Text] / German Bundestag, Berlin 2012. - 134p.

234. Beschluss im Schweriner Landtag: Längstes Wort Deutschlands hat ausgedient [Elektronische Ressource] // Spiegel Online Panorama. – Elektronische Daten. – [Berlin] : Spiegel online, 2013. – Zugriffsmodus: <http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/laengstes-wort-der-deutschen-sprache-verschwindet-a-903370.html> – Titel-Bildschirm.
235. Bricknell, S. Firearm trafficking and serious and organised crime gangs [Electronic resource] : research and Public Policy Series no.116 / S. Bricknell ; Australian Institute of Criminology. – Electronic data. – Canberra : Australian Institute of Criminology, 2012. – 23 p. – Mode of access: http://www.aic.gov.au/media_library/publications/rpp/116/rpp116.pdf. – Title from screen.
236. Chang, R. R. La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana [Text] / R. R. Chang. – San José : Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001. – 406p.
237. Code committee's response to submission points raised on the review of the exposure draft of the code of professional conduct for authorised financial advisers released on 3 October 2013 [Electronic resource] // The Code Committee for Financial Advisers. – Electronic data. – Mode of access: <http://financialadvisercode.govt.nz/assets/Code-Committee/final-code-review-issues-responses-paper-4-12-13-1.pdf>. – Title from screen.
238. Criminology Research Act 1971 [Electronic resource] // Australian Government.ComLaw. – Electronic data. – Mode of access: <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2014C00414>. – Title from screen.
239. Deflem, M. Max Weber on the Rationalization of Law [Text] / Mathieu Deflem // Sociology of Law: Visions of a Scholarly Tradition. – Cambridge : Cambridge University Press, 2008. – Pp. 57–55.
240. Departments, agencies and public bodies [Electronic resource] // Gov.uk. – Electronic data. – Mode of access:

- <https://www.gov.uk/government/organisations#ministry-of-justice>. – Title from screen.
241. Duverger, M. Le systemepolitiquefrançais [Le texte] / M. Duverger. – 20-e ed. – Paris : Presses Universitaires de France, 1990.
242. Federal Act on the Consultation Procedure (Consultation Procedure Act, CPA) of 18 March 2005 (Status as on 23 August 2005. – [Electronic resource]. – Electronic data. – Mode of access: <http://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20032737/200509010000/172.061.pdf> . – Title from screen.
243. Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 Is Ineffective [Electronic resource] / GAO. United States General Accounting office . – Electronic data. – Mode of access: <http://www.gao.gov/assets/110/104007.pdf>. – Title from screen.
244. GemeinsamerLeitfaden des EuropäischenParlaments, des Rates und der KommissionfürPersonen, die in den Gemeinschaftsorganenan der Abfassung von Rechtstextenmitwirken [Text]. – Luxemburg : AmtfüramtlicheVeröffentlichungen der EuropäischenGemeinschaften, 2003. – 16 p.
245. Gesetzüber den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländernim Bundesgebiet [ElektronischeRessource]. – Elektronische Daten. – Zugriffsmodus:<http://gesetze.berlin.de/default.aspx?typ=reference&y=100&g=Aufenth>. – Titel-Bildschirm.
246. Government legislation programme [Electronic resource] // Cabinet Manual. 2008. – Electronic data. – Mode of access: <http://cabinetmanual.cabinetoffice.govt.nz/7.6>. – Title from screen.
247. Guide to Working with the PCO [Electronic resource] // Parliamentary Counsel Office. – Electronic data. – Mode of access:

- <http://www.pco.parliament.govt.nz/working-with-the-pco#guide1.1>. – Title from screen.
248. HMT Main Estimates [Electronic resource] // GOV.UK. – Electronic data. – Mode of access: https://www.gov.uk/government/collections/hmt-main-estimates#group_1271. – Title from screen.
249. International Tribunal for the law of the sea [Text] . – Hamburg : Compact Media GmbH, 2011. – 20 p.
250. Law Library of Congress.Global legal monitor.– 2007. – Issue 4.–14p.
251. Law Library of Congress.Global legal monitor.– 2007. – Issue 3.– 17p.
252. Legal Aid Agency annual report and accounts 2013 to 2014 [Text] / Legal Aid Agency. – London : William Lea Group, 2014. – 114 p.
253. Legislative Branch [Electronic resource] // Louisiana.gov. – Electronic data. – Mode of access: http://louisiana.gov/Government/Legislative_Branch/#local_and_special_laws. – Title from screen.
254. Legislative process: taking a Bill through Parliament. An overview of the process by which Bills become law [Electronic resource] // GOV.UK. – Electronic data. – Mode of access: <https://www.gov.uk/legislative-process-taking-a-bill-through-parliament>. – Title from screen.
255. Legislative Programme 2012-13. Details of the 8 bills in the 5-year Legislative Programme that will be brought forward during the 2nd year of the Welsh Assembly. – [Electronic resource] // Llywodraeth Cymru Welsh Government. – Electronic data. – Mode of access: <http://wales.gov.uk/legislation/programme/legprog1213/?lang=en>. – Title from screen.
256. Levine, B. J. The Art of Lobbying: Building Trust and Selling Policy [Text] / Bertram J Levine. – Washington : CQ Press, 2008. – 249 p.

257. Lobbying Disclosure Act of 1995 [Electronic resource]. – Electronic data. – Mode of access: <http://www.citizen.org/documents/LDA-1995-Amended-2007.pdf>. – Title from screen.
258. Lutz, D. S. The Origins of American Constitutionalism [Text] / Donald S. Lutz. – Baton Rouge : Louisiana State University Press, 1988. – 178 p.
259. Mazzini, A. La tecnica legislativa en la elaboracion de proyectos [Text] / Alberto Mazzini // Revista de Derecho Parlamentario. – 2001. – № 9. – P. 12–24.
260. Mercuzot, B. Organisation administrative: les institutions administrative francaises [Text] / B. Mercuzot. – Paris : ESKA, 2001. – 288 p.
261. Ministry of Justice homepage. About us [Electronic resource] // Gov.uk. Ministry of Justice. – Electronic data. – Mode of access <https://www.gov.uk/government/organisations/ministry-of-justice/about#priorities>. – Title from screen.
262. OECD Glossaries. Corruption. A Glossary of International Standards in Criminal Law [Electronic resource]. – Electronic data. – Paris : OECD, 2008. – 95 p. – Mode of access: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/41194428.pdf>. – Title from screen.
263. Overview of Legislative Process [Electronic resource] // Official California Legislative Information. – Electronic data. – Mode of access: <http://www.leginfo.ca.gov/bil2lawx.html>. – Title from screen.
264. Pacini, M. C. Party regulation in Italy and its effects. Legal regulation of political parties [Electronic resource] : Working paper 26. 2012 / M. C. Pacini, D. R. Piccio. – Electronic data. – Lisbon, 2012. – 23 p. – Mode of access: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp2612.pdf>. – Title from screen.
265. Pensions Bill. Explanatory Notes. Pensions Bill. Explanatory Notes [Electronic resource] // WWW.parliament.uk. – Electronic data. – London : Parliamentary, [200-]. – Mode of access:

- <http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2013-2014/0006/en/2014006en.htm> – Title from screen.
266. Procurement Forecast Opportunity Legal Information and Disclaimer [Electronic resource] // United States Department of Transportation. – Electronic data. – New Jersey, [W.Y]. – Mode of access: <http://www.dot.gov/forecast-info>. – Title from screen.
267. Public Law 110–81 Sept. 14, 2007. An Act To provide greater transparency in the legislative process [Electronic resource]. – Electronic data. – Mode of access: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ81/pdf/PLAW-110publ81.pdf>. – Title from screen.
268. Sinclair, B. Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the US Congress [Text] / B. Sinclair. – Washington : CQ Press, 2011. – 312 p.
269. Statute of the International Tribunal for the Law of the Sea (Annex VI of the United Nations Convention on the Law of the Sea [Electronic resource]. – Electronic data. – Mode of access: http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/basic_texts/statute_en.pdf. – Title from screen.
270. Teachout, Z. Corruption in America: From Benjamin Franklin's Snuff Box to Citizens United [Text] / Zephyr Teachout. – Cambridge : Harvard University Press, 2014. – 376 p.
271. The Constitution of the United States [Electronic resource]. – Electronic data.–Mode of access: http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html. – Title from screen.
272. The draft Anti-social Behaviour Bill: pre-legislative scrutiny [Electronic resource]. – Electronic data. – Mode of access: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm86/8607/8607.pdf>. – Title from screen.
273. The legislation programme [Electronic resource] // CabGuide. Guide Cabinet and Cabinet Committee Processes. – Electronic data. – Mode of

- access: <http://cabguide.cabinetoffice.govt.nz/procedures/legislation>. – Title from screen.
274. The Legislative Process [Electronic resource] // Maryland General Assembly Department of Legislative Services. – Electronic data. – Mode of access: http://dls.state.md.us/data/libandinfser/libandinfser_docandpub/Legislative-Process.pdf .–Title from screen.
275. The Organisation for Economic Co-operation and Development [Electronic resource] // OECD. – Electronic data. – [Paris] : OECD, [W. Y]. – Mode of access: <http://www.oecd.org/about/>. – Title from screen.
276. Turpin, C. British Government and the Constitution: Text and Materials [Text] / Colin Turpin, Adam Tomkins . – 6th Edition. – Cambridge : Cambridge University Press, 2007. – 905 p.
277. United States, Petitioner, v. Richard M. Nixon, President of the United States, et al. Richard M. Nixon, President of the United States, Petitioner, v. United States [Electronic resource]. – Electronic data. – Mode of access: <http://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/418/683>. – Title from screen.
278. Working with Government [Electronic resource] // Office for Budget Responsibility. – Electronic data. – Mode of access: <http://budgetresponsibility.org.uk/independence/working-with-government/>. – Title from screen.
279. Zetter, L. Lobbying: The art of Political Persuasion [Text] / Lionel Zetter. – Petersfield :Athenaeum Press Limited, 2008. – 454 p.