

**Приказ Минюста РФ N 3, Института законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве РФ N 51 от 10.01.2001 "Об утверждении  
Методических правил по организации законопроектной работы  
федеральных органов исполнительной власти"**

Настоящие Методические правила разработаны в соответствии с пунктом 11 Постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2000 г. N 347 "О совершенствовании законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации" <\*> (далее именуются - Правила) и рекомендуются к применению с целью совершенствования методологического обеспечения законопроектной деятельности федеральных органов исполнительной власти, повышения эффективности законодательного процесса.

Правила содержат основные требования к организации законопроектной работы, подготовке планов законопроектной работы, оформлению законопроектов и сопутствующих документов, участию федеральных органов исполнительной власти в законодательной деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации.

**I. Общие положения**

1. Организация законопроектной работы в федеральном органе исполнительной власти, координация работы соисполнителей, обеспечение взаимодействия федерального органа исполнительной власти с палатами Федерального Собрания Российской Федерации, как правило, возлагаются на статс-секретаря - заместителя (первого заместителя) руководителя федерального органа исполнительной власти (далее именуется - статс-секретарь).
2. Законопроектная работа федерального органа исполнительной власти должна основываться на текущем и перспективном планах или программах разработки законопроектов, утверждаемых его руководителем.
3. С целью осуществления эффективной законопроектной работы в федеральном органе исполнительной власти могут утверждаться положения о законопроектной работе. В положении может предусматриваться порядок организации законопроектной работы в федеральном органе исполнительной власти, обеспечивающий выполнение всех этапов законопроектной работы (формирование текущих и перспективных планов, программ законопроектной работы, разработка законопроектов, координация взаимодействия структурных подразделений федерального органа исполнительной власти при осуществлении законопроектной работы и др.).
4. Законопроектная работа состоит из следующих этапов:
  - разработка концепций законопроектов;
  - подготовка текстов законопроектов;
  - согласование текстов законопроектов с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти;
  - получение правового заключения Министерства юстиции Российской Федерации о соответствии законопроекта Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, правилам юридической техники;

доработка (при необходимости) законопроектов и сопроводительных документов;  
подготовка пояснительных записок, финансово - экономических (социально -  
экономических) обоснований законопроектов;  
представление законопроектов в Правительство Российской Федерации;  
организационное и информационное сопровождение законопроектов при их  
рассмотрении в палатах Федерального Собрания Российской Федерации;  
подготовка и представление в Правительство Российской Федерации проектов  
заклучений, официальных отзывов и поправок Правительства Российской  
Федерации по рассматриваемым в палатах Федерального Собрания Российской  
Федерации законопроектам;  
сбор, учет, систематизация информационных и аналитических материалов,  
относящихся к законопроектной работе.

## II. Планирование законопроектной работы

5. Планы законопроектной работы федерального органа исполнительной власти формируются на основе планов законопроектной деятельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также на основе перспектив социально - экономического развития и правового регулирования сферы общественных отношений, в которой федеральный орган исполнительной власти проводит и обеспечивает реализацию государственной политики.

6. Формирование планов осуществляется головным по законопроектной работе подразделением федерального органа исполнительной власти с учетом предложений других структурных подразделений и подведомственных организаций.

7. Разработка значительных по объему, базовых или системообразующих законопроектов может включаться в планы выполнения научно - технических программ федерального органа исполнительной власти на конкурсной основе с заключением соответствующего договора.

8. Текущие планы законопроектной работы разрабатываются на определенный период времени: квартал, полгода, год. Перспективные планы могут разрабатываться на срок до трех лет.

9. План законопроектной работы федерального органа исполнительной власти должен содержать:

перечень разрабатываемых законопроектов;  
перечень ответственных за разработку законопроектов структурных подразделений и должностных лиц;  
сроки подготовки текстов законопроектов;  
иные сведения.

10. Планирование законопроектной работы должно обеспечивать выполнение сроков, установленных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

## III. Разработка концепции законопроекта

11. Разработка концепции законопроекта является одним из основных этапов законопроектной работы.

К разработке концепции законопроекта должны привлекаться высококвалифицированные специалисты, обладающие необходимыми знаниями действующего законодательства, практикой его применения.

12. В зависимости от сложности законопроекта, объема предполагаемого регулирования общественных отношений, разработка концепции может быть осуществлена самостоятельно федеральным органом исполнительной власти, а также с привлечением научно - исследовательских организаций.

13. При разработке концепции законопроекта необходимо изучить, обобщить и проанализировать экономическую, социологическую, статистическую информацию, провести необходимые расчеты, учесть зарубежный опыт.

Следует тщательно проанализировать действующее законодательство в данной области правового регулирования, уяснить причины недостаточной эффективности существующих правовых механизмов (при их наличии), определить пробелы в законодательстве, устаревшие предписания либо наличие множественности актов, регулирующих сходные правоотношения.

14. Изложение аргументов, свидетельствующих о необходимости принятия закона, должно быть конкретным, обстоятельно устанавливающим связь негативных явлений и процессов с недостаточно совершенным действующим законодательством.

#### IV. Основные требования к подготовке текста законопроекта

15. Структура законопроекта должна обеспечивать логическое развитие темы и соответствовать раскрытию предмета правового регулирования.

16. Законопроекты, направленные на регулирование широкой сферы общественных отношений, могут содержать преамбулу (вступительную часть), в которой излагаются цели и мотивы принятия закона, его регулятивное значение. Положения нормативного характера в преамбулу не включаются.

17. Определение основных понятий и обозначающих их терминов, используемых в законопроекте, целесообразно размещать в начале текста законопроекта.

Нормативное содержание законопроекта, в зависимости от предмета правового регулирования, объема, формы законопроекта, должно конструироваться в следующей последовательности:

общие положения (определяются предмет правового регулирования, основные принципы правового регулирования, указывается на соответствие положений законопроекта Конституции Российской Федерации, действующему федеральному законодательству и др.);

определение используемых понятий (если они не определены уже в действующем законодательстве);

изложение конкретных правовых нормативов по регулируемому вопросу;

определение санкций за нарушение установленных правовых нормативов;

переходные и заключительные положения;  
вступление закона в силу (отдельной статьей).

18. Нормативные предписания оформляются, как правило, в виде статей, имеющих единую (сквозную) нумерацию арабскими цифрами и наименование.

Значительные по объему законопроекты могут разделяться на разделы, главы, параграфы, имеющие нумерацию и наименование. Разделы нумеруются римскими цифрами, главы, параграфы - арабскими.

Статьи могут разделяться на части, имеющие нумерацию арабскими цифрами без наименования. Статьи и части статей могут разделяться на пункты, обозначаемые буквами русского алфавита со скобкой, а также на абзацы.

19. В кодифицированных актах могут выделяться общая часть, содержащая положения общенормативного значения, и особенная часть, содержащая конкретные нормативные предписания.

20. Содержание правовых норм должно быть логически последовательным и содержательно определенным, не допускающим различного понимания и толкования. Следует правильно использовать официально установленные наименования, общеизвестные термины, не перегружать текст специальными, узкопрофессиональными терминами, а также иностранной терминологией. Использование эмоционально - экспрессивных языковых средств, образных сравнений (эпитетов, метафор, гипербол и др.) не допускается. В текст законопроекта не следует включать положения ненормативного характера и бланкетные нормы.

21. В законопроекте, подготавливаемом на основании, во исполнение или в развитие Конституции Российской Федерации, действующего федерального конституционного закона, федерального закона, следует обязательно указывать соответствующую статью Конституции Российской Федерации или официальные реквизиты соответствующего акта.

22. Положения об изменениях, дополнениях или признании актов утратившими силу, о приостановлении действия ранее принятых актов в связи с принятием данного закона включаются в текст законопроекта отдельной статьей.

23. В заключительных и переходных положениях законопроекта указываются:  
порядок введения закона в действие;  
поручения Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации подготовить и принять нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию закона;  
поручения Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с принятым законом;  
порядок и условия применения нормативных правовых актов СССР и РСФСР, сохраняющих свое действие после вступления закона в силу.

Переходные и заключительные положения законопроекта следует располагать в отдельной заключительной главе или статье.

#### V. Подготовка документов, прилагаемых к законопроекту

24. К тексту законопроекта прилагаются: пояснительная записка, финансово - экономическое обоснование, проект распоряжения Правительства Российской Федерации о внесении законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и назначении официального представителя Правительства Российской Федерации при рассмотрении законопроекта палатами Федерального Собрания.

25. В пояснительной записке к законопроекту требуется в краткой форме изложить следующие сведения:

обоснование необходимости разработки законопроекта;

предмет, цели и основные положения законопроекта;

условия реализации законопроекта;

прогноз социально - экономических и иных последствий реализации

законопроекта, его место в системе действующего законодательства;

перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию

утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или разработке в связи с принятием данного законопроекта.

26. В случае разработки законопроекта, реализация которого потребует финансовых или материальных затрат, необходимо вместе с законопроектом представить его финансово - экономическое обоснование.

Обоснование должно основываться на тщательном финансовом, экономическом, статистическом анализе и содержать точные расчеты и сведения об источниках финансирования реализации законопроекта на текущий и (или) последующие годы.

#### VI. Подготовка заключений, официальных отзывов и поправок к законопроектам

27. Заключение, официальные отзывы и поправки к законопроектам готовятся федеральным органом исполнительной власти по поручению Председателя Правительства Российской Федерации или его заместителей и подлежат согласованию с представителями Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации.

28. Федеральный орган исполнительной власти, указанный в поручении первым, обеспечивает в установленные сроки подготовку заключения и представление его в Правительство Российской Федерации, а при невозможности представить заключение в указанный срок согласовывает с субъектом права законодательной инициативы его продление и вносит в Правительство Российской Федерации предложения об установлении иного срока.

29. При подготовке проекта заключения Правительства Российской Федерации на законопроект следует отразить следующие сведения:

об оценке положений законопроекта с учетом финансово - экономического

обоснования, представленного субъектом права законодательной инициативы;

о возможности финансирования предполагаемых расходов, связанных с предполагаемой реализацией законопроекта;  
о позиции Правительства Российской Федерации в отношении принятия, отклонения, частичного принятия основных положений, отсрочки принятия, даты вступления в силу законопроекта.

30. Проекты официальных отзывов на законопроекты должны содержать четкую формулировку позиции Правительства Российской Федерации.

Федеральный орган исполнительной власти, ответственный за подготовку проекта официального отзыва на законопроект, обеспечивает в течение срока, указанного в поручении Председателя Правительства Российской Федерации или его заместителей, подготовку проекта официального отзыва и представление его в Правительство Российской Федерации.

- При подготовке проекта официального отзыва Правительства Российской Федерации в нем следует отразить следующие сведения:
- о соответствии (не противоречии) положений законопроекта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству;
- о вопросах финансовой обеспеченности законопроекта в случае, если его реализация потребует средств из федерального бюджета;
- о возможных социальных и экономических последствиях принятия законопроекта;
- о полноте учета Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации заключения, официальных отзывов Правительства Российской Федерации на законопроект и поправок к нему.

31. Федеральный орган исполнительной власти, ответственный за подготовку поправок, обеспечивает в течение срока, указанного в поручении Председателя Правительства Российской Федерации или одного из его заместителей, их подготовку и представление в Правительство Российской Федерации.

32. Поправки к законопроекту должны быть представлены в Правительство Российской Федерации в виде изменений редакции абзацев, пунктов, статей или дополнений законопроекта конкретными словами, абзацами, пунктами, статьями либо в виде предложений об исключении конкретных слов, предложений, статей, других его частей.

#### VII. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с палатами Федерального Собрания Российской Федерации

33. Участие федеральных органов исполнительной власти в законопроектной деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации осуществляется в соответствии с решениями Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности и по согласованию с полномочными представителями Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации.

34. Федеральные органы исполнительной власти не вправе передавать в палаты Федерального Собрания Российской Федерации законопроекты, а также иные материалы по вопросам, связанным с законопроектной работой, без предварительного согласования с полномочными представителями Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации.