

В диссертационный совет Д 503.001.03  
при Федеральном государственном  
научно-исследовательском учреждении  
«Институт законодательства и  
сравнительного правоведения при  
Правительстве Российской Федерации»

## ОТЗЫВ

**официального оппонента**

**о диссертации Демакова Руслана Александровича на тему**  
**«Механизмы совершенствования законопроектной деятельности**  
**Правительства Российской Федерации:**  
**сравнительно-правовое исследование»,**  
**представленной на соискание ученой степени**  
**кандидата юридических наук**  
**по специальности 12.00.02 - Конституционное право;**  
**конституционный судебный процесс; муниципальное право**

Правовое регулирование процессов, связанных с разработкой такого вида нормативного правового акта как закон, отмечается высоким научным, исследовательским интересом. Особое внимание вызывают исследования, предметом которых выступает деятельность высших органов государственной власти по подготовке и принятию федеральных законов в рамках отечественной правовой системы. В то же время, применение сравнительно-правового подхода к изучению специфики государственно-правовых явлений, к числу которых, безусловно, относится законотворчество, позволяет выгодно выделить научные исследования с компаративистским уклоном за счет разностороннего рассмотрения опыта зарубежных стран. В этом смысле научно-практическая **актуальность** темы диссертации Демакова Р.А. обладает очевидным характером.

Основу диссертационного исследования составляют юридические нормы, регулирующие разработку проектов законов. На основе опыта

органов государственной власти зарубежных государств автор диссертации осуществил выработку необходимых путей совершенствования законопроектной деятельности российского Правительства. Это свидетельствует о наличии **научной новизны**, как необходимого критерия состоятельности работ подобного рода. Отечественной правовой науке известны исследования ученых в области участия Правительства Российской Федерации в законотворческой деятельности, однако диссертационное исследование Демакова Р.А. содержит комплексный анализ законопроектных процедур именно в сравнительно-правовом аспекте, что обеспечивает ее новизну.

Следует отметить, что в диссертации представлен логически обоснованный доктринальный подход к рассмотрению системы создания проектов федеральных законов органами исполнительной власти в Российской Федерации с учетом особой роли в этом важном процессе Министерства юстиции (с.41-49). Достаточно полно проанализирована и рассмотрена функция обеспечения правительственного законотворчества в деятельности комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности (с.75, 82, 100 и др.). Необходимо также подчеркнуть, что соискатель убедительно доказывает перспективную возможность позитивного взаимодействия Министерства юстиции Российской Федерации с такими структурами как, например, Аппарат Правительства Российской Федерации в форме специальных рабочих групп на пути выработки наиболее оптимальных законотворческих решений (с.9, 66). Именно такой подход отражен в положениях, выносимых на защиту и содержится в автореферате диссертации.

Процесс разработки правительственного законопроекта в России регламентируется многочисленными нормативными правовыми актами, среди которых диссертант в своем исследовании особое значение придает федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации» (с.201), федеральном законам «О противодействии коррупции»

и «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов» (с.40). Проанализировано действие указов Президента Российской Федерации «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» (с.185) и «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (с.42-44). В диссертационном исследовании пристальное внимание уделяется также реализации подзаконных актов исполнительной власти, среди которых первостепенное значение в системе законопроектной деятельности высшего органа исполнительной власти автор отводит постановлениям Правительства Российской Федерации «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» (с.89), «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» (с.100) и многим другим.

Поскольку представленная к защите работа позиционируется как сравнительно-правовое исследование, в ней содержится обстоятельный обзор зарубежного законодательства, в особенности в части, касающейся конституционного регулирования разработки законов и правового режима института принадлежности права законодательной инициативы уполномоченным субъектам (с.19-24).

Любое научное исследование сравнительно-правового характера требует глубокого и разностороннего сопоставления правовых механизмов, применяемых при осуществлении правовой политики. В том случае, если сопоставление производится с целью усовершенствования национальной правовой системы, данная задача становится особо важной. Анализ содержания рассматриваемой диссертации позволяет судить о том, что исследование удовлетворяет такому критерию. Соискателем изучен значительный объем соответствующих тематике диссертации нормативно-правовых положений зарубежных государств, на основе которого проведено комплексное исследование вопросов методического совершенствования деятельности по разработке проекта федерального закона, вносимого на

рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации. Это, в свою очередь, демонстрирует **обоснованность и достоверность** сформулированных научных рекомендаций.

Необходимо также обозначить отдельные суждения, изложенные в диссертации и представляющие собой действительную научную важность с точки зрения доктрины и практической реализации законотворческого процесса.

В частности, вызывает интерес позиция соискателя относительно планирования законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации. Рассматривая данный институт права, автор обращается к опыту органов власти развитых зарубежных стран, применяющих при подготовке законодательных мероприятий систему планирования законопроектной деятельности, во многом отличную от российской (с.77-79). В настоящее время правительственные планирование законопроектной деятельности осуществляется на основе Постановления Правительства Российской Федерации «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации», согласно которому планируемым периодом является календарный год, а сам план подразделяется на разделы. В диссертации предлагается альтернатива делению плана на разделы. Так, автор рекомендует применять систему приоритетов при которой планируемые к разработке законопроекты будут подразделяться на несколько формальных категорий в зависимости от важности и актуальности принятия того или иного федерального закона. Полагаю, такой подход может быть вполне уместен и в деятельности по подготовке правительственный законопроектов в России.

Значительная часть исследования посвящена вопросам формирования структуры и составлению текста правительенного проекта федерального закона. Необходимо подчеркнуть, что при освещении данного вопроса автором использовался значительный объем литературных источников.

Например, подробно исследованы положения Справочника по нормотворческой технике Федеративной республики Германия, на основе анализа которого сформулированы применимые предложения по оптимизации оформления текста законопроекта (с.127-129).

В своей работе автор подробно рассматривает взаимодействие органов исполнительной и представительной ветвей власти при надлежащем балансе при надлежащем исполнении такого принципа конституционного строя как разделение властей. Одним из важных аспектов такого взаимодействия указывается процедура формирования сопроводительной документации при разработке правительенного законопроекта. В диссертант предлагает разделить весь объем сопроводительных документов к правительенному законопроекту на основные и дополнительные (с.152-153). Такой подход следует признать научно приемлемым, поскольку Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации содержит перечень всех возможных сопроводительных документов, которые необходимо представлять к правительенному законопроекту без разделения на классифицирующие категории. Существует перечень сопроводительных документов, необходимых для любого проекта федерального закона, исходящего от Правительства Российской Федерации, однако наряду с этим некоторые проекты законов принимаются к рассмотрению лишь при наличии особых документов, примеры которых приведены на страницах диссертации - такие документы вполне возможно определять как дополнительные (с.149-151). Обоснованность данного подхода подкрепляется практикой составления сопроводительной документации, например, Кабинета министров Великобритании (с.156-159).

Следует также поддержать структуру рассматриваемой диссертации. Разделение текста на четыре логические части, включающие в себя соответствующие смыслу исследуемой проблематики параграфы является оптимальным, что диссертации необходимую дискурсивность.

В целом, перечисленные достоинства рассматриваемого диссертационного исследования, подготовленного Р.А. Демаковым свидетельствует о **теоретической обоснованности положений выносимых на защиту, а также выводов**, содержащихся в заключительной части диссертации.

Наряду с наличием положительных характеристик в тексте представленной диссертации следует отметить такие небесспорные суждения и выводы, на которые хотелось бы обратить внимание.

1. В порядке сравнительно-правового подхода к исследованию законоподготовительных процедур автор рассмотрел законопроектную деятельность в странах с различной формой правления. В частности, рассматривая особенности составления сопроводительной документации к проекту федерального закона, автор подробно останавливается на примере такого государства как Соединенное королевство Великобритании и Северной Ирландии, которое является конституционной монархией (стр.155-159). Поскольку одной из задач представленного диссертационного исследования является выработка рекомендаций по совершенствованию процесса формирования правительственный законопроектов в России, более целесообразным видится проведение сравнительного сопоставления системы российского законотворчества с практикой деятельности органов власти стран, в которых действует система построения и взаимодействия высших органов власти схожая с российской системой организаций публичной власти, например Франции, Индии.

2. Автору следовало более подробно остановиться на рассмотрении работы Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности. В своей работе диссертант обошел вниманием тот факт, что Комиссия, являясь структурой, координирующей правительственный законотворческий процесс, обладает важной функцией по обеспечению участия субъектов федерации при подготовке проектов федеральных законов, особенно по вопросам совместного ведения (статья 72 Конституции

Российской Федерации). Исполнение указанной функции обладает особой значимостью, поскольку данное направление деятельности Комиссии имеет своей целью осуществление положений Конституции Российской Федерации, регламентирующих круг вопросов совместного ведения федерального центра и субъектов федерации.

3. В диссертационном исследовании не нашли отражение роль и место таких органов исполнительной власти как Министерство финансов и Министерство экономического развития в законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации при подготовке прежде всего «финансовых» законопроектов (в соответствии с частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации). Министерство финансов Российской Федерации обеспечивает решение важной задачи по подготовке финансово-экономического обоснования законопроектов, в свою очередь Министерство экономического развития Российской Федерации исполняет значимые функции в области соответствия программ социально-экономического развития и плана законопроектной деятельности Правительства. Рассмотрение специфики деятельности этих органов федеральной исполнительной власти в законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации способствовало бы достижению большей полноты диссертационного исследования.

4. Автором диссертации была проведена значительная работа по аналитическому исследованию подзаконных нормативных правовых актов актов, регулирующих деятельность различных структур исполнительной власти в диапазоне законопроектных процедур. Вместе с тем соискатель не использовал Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года №1313 в редакции от 07 мая 2015 года, в котором регламентируется место и роль Минюста в законотворческой деятельности Правительства Российской Федерации.

5. Автор также акцентирует внимание на необходимости принятия закона о лоббизме. В этом смысле следует учитывать, что в России действуют федеральные законы «О противодействии коррупции» и «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Вместе с тем, на наш взгляд, требуется активизировать процесс скорейшего принятия базового федерального закона «О нормативных правовых актах», в котором следовало бы детально раскрыть механизм законотворческой деятельности Правительства Российской Федерации.

В целом, указанные критические замечания носят дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку подготовленной соискателем работы. Считаю, что исследование выполнено самостоятельно на достаточно высоком уровне. Диссертация в полной мере соответствует требованиям, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842 (с последующими изменениями).

Автор диссертации – Демаков Руслан Александрович заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02. - Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Официальный оппонент -

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

123022, г. Москва, 2-я Звенигородская ул., д.15  
тел.: 8-499-259-49-71  
e-mail: nii@agprf.org

