

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА Д 503.001.03
НА БАЗЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАУЧНО-
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО УЧРЕЖДЕНИЯ «ИНСТИТУТ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» ПО
ДИССЕРТАЦИИ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ
КАНДИДАТА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК

аттестационное дело № _____
решение диссертационного совета от 16.09.2015 г. № 31

О присуждении Демакову Руслану Александровичу, гражданину Российской Федерации, ученой степени кандидата юридических наук.

Диссертация «Механизмы совершенствования законопроектной деятельности Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование» по специальности 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право принята к защите 27.04.2015 г. (протокол № 28) диссертационным советом Д 503.001.03 на базе Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (117218, г. Москва, Б. Черемушкинская ул., 34, приказ о создании диссертационного совета № 75/нк от 15 февраля 2013 г.).

Соискатель Демаков Руслан Александрович, 1988 года рождения, в 2010 г. окончил Автономную некоммерческую образовательную организацию высшего образования «Алтайская академия экономики и права», в период с 2011 по 2014 гг. обучался в очной аспирантуре Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право, а с 2010 г. работает в региональной общественной организации «Союз молодых юристов Алтайского края» в должности председателя.

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

Научный руководитель – Лафитский В.И., заслуженный юрист РФ, кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора по науке Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Официальные оппоненты:

Евдокимов В.Б., доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела Проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации; Кашкин С.Ю., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой Интеграционного и европейского права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина» дали положительные отзывы о диссертации.

Ведущая организация - Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции» (РПА Минюста России), в своем положительном отзыве, подписанном доктором юридических наук, профессором, заведующим кафедрой конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции» (РПА Минюста России) Виноградовым В.А. отметила, что диссертация Демакова Руслана Александровича соответствует специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право и отвечает требованиям пунктов 9, 10, 11, 13, 14 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, а ее автор заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук.

Соискатель имеет 7 опубликованных научных работ, по теме диссертации - 7 научных работ, в том числе – 5 статьи в рецензируемых научных изданиях.

Наиболее значимые научные работы по теме диссертации:

1. Демаков Р.А. Планирование законопроектной деятельности

правительства. Сравнительно-правовой аспект // Проблемы права. 2013. №3. (0,74п.л.). В статье анализируется проблематика планирования в системе законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации в сравнении с опытом зарубежных стран.

2. Демаков Р.А. Правовой мониторинг как средство оптимизации законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации // Вестник алтайской академии экономики и права 2013. № 3. (0,5 п.л.). Статья посвящена вопросам повышения эффективности законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации посредством внедрения практики проведения правового мониторинга.

3. Демаков Р.А. Оптимизация законопроектной деятельности правительства: правовой опыт России и зарубежных стран // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 2. (0,79 п.л.). В статье доказывается необходимость совершенствования работы над правительственными законопроектами в России, приводятся направления, по которым представляется возможным осуществить оптимизацию законопроектных работ.

4. Демаков Р.А. Правовые особенности подготовки концепции законопроекта и технического задания на его разработку. Сравнительно-правовое исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 2. (0,8 п.л.). Статья отражает теоретический подход относительно соотношения понятий «идея законопроекта» и «концепция законопроекта», организационно-правовую специфику подготовки концепции проекта федерального закона и такого документа как техническое задание на его разработку.

5. Демаков Р.А.. Механизмы совершенствования процедуры внесения правительственного законопроекта на рассмотрение федерального органа законодательной власти // Право и политика. 2014. №12. (0,77 п.л.). В статье рассматриваются правовые нормы, регулирующие взаимодействие исполнительной и законодательной ветвей власти в процессе законотворчества, важное значение в статье отводится формированию сопроводительной документации к правительственному законопроекту.

На диссертацию поступили положительные отзывы ведущей организации

и официальных оппонентов.

1. В отзыве ведущей организации - Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции» (РПА Минюста России), указывается, что последовательность выбора стран в ходе применения сравнительно-правового метода исследования обладает недостатками, поскольку был рассмотрен опыт иностранных республик с президентской, парламентской и смешанной формами правления, однако помимо этого автор обращается к опыту органов власти Великобритании, являющейся монархическим государством. Отмечается, что рассмотренная в диссертации необходимость проведения правового мониторинга в отношении деятельности органов муниципальной власти является недостаточно доказанной. В отзыве содержится замечание, касающееся того что в тексте диссертации прослеживается наличие терминологического дублирования. Указано, что автор уделил недостаточно внимания разработке федеральных законов о внесении изменений в закон. В качестве замечания приводится также, что в тексте работы отсутствуют ссылки на несколько источников, указанных в списке источников и литературы.

2. В отзыве официального оппонента Евдокимова В.Б. отмечается, что при выработке рекомендаций по совершенствованию процесса формирования правительственных законопроектов в России более целесообразным видится проведение сравнительного сопоставления системы российского законодательства с практикой деятельности органов власти стран, в которых действует система построения высших органов власти схожая с российской системой организации публичной власти, например, вопросы работы Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности рассмотрены недостаточно подробно. Делается акцент на том, что 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. Обращается внимание на то, что соискатель не использовал Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное

Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года № 1313.

3. В отзыве официального оппонента Кашкина С.Ю. содержится замечание относительно некорректного доказывания необходимости применения правового мониторинга и прогнозирования, в системе законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, вызванного применением ложных аналогий. Отмечается, что автор приводит критико-аналитическое описание несовершенного, с точки зрения автора, закона одной из федеральных земель ФРГ, указывая при этом, что данный закон был отменен «...по инициативе Евросоюза», однако в диссертации не описано каким образом в рассматриваемой ситуации органы власти Европейского союза оказали влияние на законодательство отдельной земли германской федерации. В отзыве указано, что является неоднозначным утверждение диссертанта о том, «что автономия органа исполнительной власти от органа законодательной власти является значимой правовой ценностью...». Также в качестве спорного аспекта отмечено, что автор предлагает включать идею законопроекта в концепцию законопроекта.

На автореферат поступили положительные отзывы:

1. Герасименко Т.В., кандидата юридических наук, профессора кафедры Конституционного и административного права Алтайской академии экономики и права. В отзыве отмечено, что при положительных характеристиках рассматриваемой работы, следует обозначить дискуссионный аспект, касающийся идеи автора относительно систематизации содержания такого сопроводительного документа к законопроекту как пояснительная записка - изложение содержания пояснительной записки в систематизированном виде сделает документ более формализованным и усложнит прохождение правительственной инициативы в структурах представительной власти.

2. Невинского В.В., доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации. В отзыве указано, что предложение автора о нормативном закреплении правового мониторинга является в известной мере спорным, но заслуживающим внимание. Также отмечается, что автор не до конца определился с критериями отбора государств для сравнительного анализа законодательного процесса и участия в нем

правительства.

3. Пунтуса С.А., кандидата юридических наук, доцента, начальника учебно-методического отдела ФГКОУ ВПО «Сибирский юридический институт Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков» и Шитовой Т.В., кандидата юридических наук, доцента, доцента кафедры государственно-правовых дисциплин ФГКОУ ВПО «Сибирский юридический институт Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков». В отзыве отмечено, что имеется неясность относительно того, чем руководствуется диссертант, называя проекты федеральных законов, подготовленные Правительством Российской Федерации, подзаконным нормотворчеством. Авторы отзыва предполагают, что первый параграф первой главы диссертационного исследования необходимо расширить с учетом анализа исторического прошлого российского государства. Указывается, что диссертант многократно используя термин «правовой мониторинг», не обозначил свое видение данной правовой категории. Аналогичное пожелание выражается и в отношении ряда иных категорий (правовое прогнозирование и др.). Также отмечается, что представляется «безжизненным» (нереализуемым на практике и т.п.) предложение автора о том, что «...разработчику рекомендуется подробно изучать конституционные нормы, регламентирующие глубину законодательного вмешательства в жизнедеятельность общества и человека, до того как перейти к непосредственному составлению законопроекта...» (с.20). Негативно оценивается тезис диссертанта о необходимости предоставления налоговых и материальных преференций для аккредитованных при Министерстве юстиции Российской Федерации объединений граждан, осуществляющих на добровольной основе исследование законодательства на предмет коррупциогенности.

5. Карлина А.Б., доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации, Губернатора Алтайского края. В отзыве отмечается, что рассматриваемая диссертационная работа могла быть более многогранной и обстоятельной, если бы автор отразил в ней научные идеи немецкого правоведа Рудольфа фон Иеринга, изложенные в работе «Юридическая техника», посвященной основам формирования юридических

конструкций, и ряда других отечественных и зарубежных авторов.

Выбор официальных оппонентов и ведущей организации обосновывается их широкой научной известностью, научными достижениями в исследуемой теме диссертации и способностью определить научную и практическую значимость диссертационного исследования.

Диссертационный совет отмечает, что на основании выполненных соискателем исследований:

разработана система научных положений в сфере осуществления Правительством Российской Федерации права законодательной инициативы;

предложено нормативно закрепить выработанные механизмы совершенствования законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации в действующих нормативно-правовых актах;

доказана перспективность использования в практической работе Правительства Российской Федерации по подготовке проектов федеральных законов предложений, выработанных в ходе диссертационного исследования;

введены в научный оборот скорректированные автором понятия «концепции проекта федерального закона как модельного документа, отражающего черты, свойства и основное содержание подлежащего разработке проекта закона»; «правового прогнозирования как будущей правовой модели регулирования меняющихся общественных отношений».

Теоретическая значимость исследования обоснована тем, что:

Доказана существенная зависимость эффективности правового регулирования от результатов участия Правительства Российской Федерации в законодательном процессе;

применительно к проблематике диссертации результативно **использованы** общенаучные методы познания, сравнительно-правовой и телеологический методы, а также методы структурного анализа, системный и функциональный подходы.

Изложены особенности правового статуса Правительства Российской Федерации, относительно законодательной правосубъектности; условия и способы повышения эффективности законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации;

раскрыты основные принципы участия правительств государств с

республиканской формой правления в системе законоотворчества на примере Российской Федерации, Французской Республики, Соединенных Штатов Америки и Федеративной Республики Германии.

изучены нормативно-правовые акты, регулирующие процесс разработки правительственного законопроекта России и ряда зарубежных стран, основные положения правовой доктрины, касающиеся данного вопроса;

проведена выработка предложений по комплексной модернизации системы правительственного законоотворчества;

Значение полученных соискателем результатов исследования для практики подтверждается тем, что:

разработаны научные рекомендации по внесению изменений в правовые акты, формирующие нормативную основу правительственного законоотворчества, участия институтов гражданского общества в системе подготовки законопроектов, а также по внесению дополнений в методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов;

определен ряд предложений, направленных на повышение качества перспективного правового регулирования, устанавливаемого разрабатываемым проектом федерального закона, способствующих минимизации возможных правовых дефектов, способных возникнуть в результате вступления разрабатываемого акта в законную силу;

создана система рекомендаций, направленных на повышение эффективности законоотворчества Правительства Российской Федерации;

представлены конкретные предложения по дальнейшему совершенствованию законодательства Российской Федерации, а также определенные методические рекомендации по разработке законопроектов в системе федеральных органов исполнительной власти.

Оценка достоверности результатов исследования выявила:

для экспериментальных работ результаты получены при помощи анализа взаимодействия Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по подготовке проектов федеральных законов на основе норм Конституции Российской Федерации.

теория построена на основе известных и проверяемых эмпирических данных, совокупности методов и положениях теории государства и права, отечественной и зарубежной науки конституционного права, других отраслевых наук;

идея базируется на анализе нормативных правовых актов, практики законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации и обобщения передового опыта по разработке законопроектов в деятельности органов государственной власти зарубежных государств;

использован сравнительный анализ данных, полученных автором, и результатов исследований, полученных Шуваловым И.И. (2003), Кордиком Д.Н. (2007), Мироновым А.Н. (2007), с некоторыми доводами которых в работе выражена солидарность, а в отношении некоторых приведена иная авторская точка зрения;

установлено качественное совпадение некоторых авторских результатов с результатами, представленными в работах Абрамовой А.И., Арзамасова Ю.Г., Богдановской И.Ю., Власенко Н.А., Гаврилова О.А., Горохова Д.Б., Керимова Д.А., Лафитского В.И., Невинского В.В., Тихомирова Ю.А., Чиркина В.Е., что свидетельствует о достоверности полученных результатов;

использованы современные общенаучные и частнонаучные методы исследования, которые дали возможность выявить определенные закономерности и обозначить направления развития системы правительственного законотворчества.

Личный вклад соискателя состоит в: исследовании конституционных основ участия правительства в законодательном процессе, определения принципов и моделей такого участия на основе глубокого анализа конституционных норм зарубежных государств; выявлении положительных и отрицательных характеристик в системе разработки законопроектов Правительства Российской Федерации; определении основных направлений совершенствования законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации; последовательном и подробном исследовании практики законопроектной деятельности в зарубежных государствах.

На заседании 16 сентября 2015 года диссертационный совет Д 503.001.03 на базе Федерального государственного научно-исследовательского учреждения

«Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» принял решение присудить Демакову Р.А. ученую степень кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

При проведении тайного голосования диссертационный совет в количестве 16 человека, из них докторов наук по специальности рассматриваемой диссертации (12.00.02 - Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право) - 4, участвовавших в заседании, из 22 человек, входящих в состав совета, дополнительно введены на разовую защиту - 0, проголосовали: за – 14, против – 2, недействительных бюллетеней - 0.