

ОТЗЫВ
официального оппонента
доктора юридических наук Кашкина Сергея Юрьевича
на диссертацию Демакова Руслана Александровича
«Механизмы совершенствования законопроектной деятельности
Правительства Российской Федерации:
сравнительно-правовое исследование»,
представленную на соискание ученой степени
кандидата юридических наук по специальности
12.00.02 - Конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право
в диссертационный совет Д 503.001.03 по защите докторских и кандидатских
диссертаций при Федеральном государственном научно-исследовательском
учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»

Актуальность избранной темы диссертации Демакова Р.А. определяется самим объектом проведенного исследования. Научный анализ участия Правительства Российской Федерации в законотворческой деятельности невозможен без рассмотрения такой категории как «законопроектная деятельность» со всеми характерными особенностями.

Важность организации участия Правительства Российской Федерации в законодательном процессе и ее исследования продиктована конституционно-правовой основой права законодательной инициативы Правительства Российской Федерации. Как и основные законы большинства передовых зарубежных стран, российская Конституция уделяет большое внимание закреплению правительственного законотворчества, о чем свидетельствуют нормы ст.104, ст.114 Конституции Российской Федерации, а также положения ст.36 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации».

Тенденции развития права и государственного управления зарубежных стран демонстрируют важную роль высших органов исполнительной власти в сфере законодательной политики. Российская Федерация не является исключением. Принятым в 2009 году Постановлением Правительства РФ от 30.04.2009 № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной

деятельности Правительства Российской Федерации» было утверждено Положение о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, вследствие чего законопроектная деятельность Правительства России получила современную правовую институционализацию на подзаконном уровне. Однако нормативные акты, регулирующие законопроектную деятельность Правительства Российской Федерации подвергаются постоянному изменению. Одно лишь указанное Положение с момента его утверждения было изменено не менее пяти раз. Данная тенденция свидетельствует о том, что институт законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации все еще находится в стадии развития.

Представленная диссертация **обладает научной новизной**, поскольку автор в своей работе провел исследование процесса разработки правительственного законопроекта в спектре обширной практики органов власти зарубежных стран. Это позволило сформулировать ряд должным образом **научно обоснованных рекомендаций**, обладающих высокой прикладной ценностью и отраженных в положениях, выносимых на защиту.

В ходе диссертационного исследования были рассмотрены и проанализированы правовые акты многих государств, включая отдельные страны СНГ, страны Европейского союза, а также государства Северной Америки. Конструктивные элементы специфики разработки законопроектов зарубежных стран были выявлены на основе исследования таких актов как «Директива Кабинета о законотворческой деятельности» (Канада), закон «О регулировании лоббистской деятельности» (США), закон «О процедуре консультации» и «Директивы по законодательной технике» (Швейцария), «Нижнеавстрийские законодательные директивы» (Австрия) и другие. Научное обоснование суждений, изложенных в диссертации, проведенное при помощи компаративистского сопоставления отечественного и зарубежного процессов разработки законопроектов на основе законодательства Российской Федерации и зарубежных стран обеспечивает **достоверность выводов** соискателя по

вопросу необходимости совершенствования деятельности Правительства России в сфере законотворческих отношений.

Автор диссертации осуществил положительный **вклад в науку** конституционного права, рассмотрев фундаментальные вопросы конституционной правосубъектности Правительства, доказав, что право законодательной инициативы является важной и неотъемлемой составляющей конституционного статуса данного органа власти. Это позволяет признать высокую **теоретическую значимость** диссертационного исследования.

Содержание рецензируемой диссертации отличается последовательностью. Структура работы обладает внутренней логикой, обусловленной целью теоретико-прикладного изучения процесса создания правительственные законопроектов, а также поставленными задачами исследования.

Структура рассматриваемой работы включает в себя введение, четыре главы, заключение, а также список использованных источников и литературы.

Введение (стр.3-12 диссертации) содержит обоснование актуальности темы диссертации. Описывается объект, предмет, цель и методологическая основа проведенного соискателем исследования. Также отражается степень научной разработанности с указанием ученых, осуществлявших исследования в сфере законотворчества, научная новизна. Затем формулируются основные положения, выносимые на защиту, описывается теоретическая значимость, апробация результатов исследования, структура диссертации.

В главе 1 (стр.13-35) раскрываются конституционные основы участия правительства в законодательном процессе России и зарубежных стран. Автор проводит сравнительное сопоставление модели участия правительства в реализации права законодательной инициативы в Российской Федерации и в зарубежных странах, уделяя особое внимание опыту таких стран как Швейцария, Франция, Федеративная Республика Германия, Соединенные Штаты Америки. Также соискатель указывает базовые принципы деятельности

высшего органа исполнительной власти, связанной с отправлением полномочий в законодательной сфере, что выступает основой для нормативного регулирования непосредственно процедуры разработки правительственные законопроектов.

Глава 2 диссертации (стр.36-72) посвящена анализу комплекса мероприятий подготовительного характера, направленных на сбор данных относительно состояния действующих законов, выявления недостатков в системе нормативного регулирования на основе методологии правового мониторинга. Автор отводит важную роль необходимости гипотетического предвидения результатов принятия предполагаемого закона, что предлагается проводить в порядке правового прогнозирования. Также детально исследуется особенности планирования разработки законопроектов и предлагаются рекомендации по совершенствованию программы законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на основе иностранного опыта.

Правовые особенности составления текста законопроекта весьма подробно раскрыты в главе 3 (стр.87-142) диссертации. Автор доказывает необходимость обращать пристальное внимание при разработке проекта закона не только на правильное с точки зрения юридической техники написание текста, но также и на компоновку текста в функциональную юридическую конструкцию. В качестве основы сравнительно-правового аспекта взят опыт Федеративной Республики Германия в сопоставлении с которым оцениваются положительные и отрицательные тенденции в разработке федеральных законов в России. В частности речь ведется о корректном наименовании проекта закона, рассматривается вопрос об актуальности использования преамбулы, корректном использовании юридических definicijij и другом. Также соискатель не обошел вниманием проблематику и роль концепции нормативно-правового акта в процессе законотворчества.

Результаты исследования взаимодействия Правительства с Федеральным Собранием Российской Федерации приводятся в главе 4 (стр.143-214), где автор отводит важную роль формированию сопроводительной документации к правительльному законопроекту, осуществлению экспертных оценок в отношении подготовленного законопроекта и непосредственной передаче документа на рассмотрение органа законодательной власти. Особо подчеркивается специфика составления пояснительной записки к законопроекту, доказывается важность такого сопроводительного документа, проводится сравнение аналогичного российского опыта с деятельностью Кабинета Министров Великобритании. В части проведения экспертного исследования подготовленного текста законопроекта рассматривается опыт Швейцарии, как государства где используется система неправительственной профессиональной и общественной экспертизы, а также Венгрии, где большое значение в законотворчестве отводится оценке финансовой стороны вступления в силу предложенных к рассмотрению представительной власти законопроектов. В целях воспрепятствования такому явлению как ведомственное лоббирование диссертант предлагает применять меры законодательного характера в виде принятия необходимого федерального закона по модели, принятой в Соединенных Штатах Америки.

В заключении (стр.215-227) автор формулирует основные выводы, обобщающие всю приведенную информацию и суждения, изложенные в диссертации. Заключение, как итоговая часть, представлено в систематизированном виде и условно разделено на пункты, каждый из которых содержит соответствующий вывод.

Анализ содержания диссертации позволил выявить сильные стороны исследования, имеющие высокую научную и практическую ценность и выраженные в суждениях и выводах соискателя.

В первую очередь следует отметить, что диссертантом было проведено достаточно глубокое и обширное сравнительное исследование

правосубъектности Правительства РФ в части права законодательной инициативы в сопоставлении с опытом зарубежных стран. Выделяя модели участия правительств различных государств в процессе законотворчества (стр.16 и след.), автор опирается на конкретные нормы Федеральной Конституции Швейцарской Конфедерации, Конституции Французской Республики и Основного закона Федеративной Республики Германия. Представляется, что рассмотрение правового института правительственного законотворчества и, соответственно, законопроектной деятельности Правительства России сквозь призму законодательства стран Европейского союза, с точки зрения юридической компаративистики, является корректным. Это связано с тем, что государственность европейских стран отмечена наличием примеров различного административно-территориального устройства, а также различных форм правления, что, несомненно, придает необходимую полноту и разносторонность представленному исследованию.

Однако, при рассмотрении правовых систем европейских стран, за рамками исследования может остаться пример деятельности органов исполнительной власти по разработке законопроектов в президентской республике. Данное обстоятельство в диссертации в полной мере учтено, поскольку автор рассмотрел необходимые особенности законодательного процесса в Соединенных Штатах Америки и участия в нем структур федеральной исполнительной власти (стр.21-23, 30, 69, 153, и др.).

Диссертация Демакова Р.А., обладает очевидным авторским характером, что, безусловно, является достоинством любой научной работы. Так, в работе рассматривается возможность нормативного закрепления и проведения комплекса действий по совершенствованию действующих законов в результате проведения инвентаризации законодательства по аналогии с зарубежным опытом (стр.81 и след.), затем, приводится авторское определение инвентаризации законодательства. В контексте рассмотрения планирования, важное значение в работе отводится выработке критериев качества плана

законопроектной деятельности Правительства РФ, среди которых автор обоснованно выделяет своевременность, практичность и исполнимость - каждый из приведенных критериев содержит указание на то, что под ним следует понимать, таким образом исключаются возможные трудности доктринального толкования (стр.85).

Подробно рассматривая проблематику составления концепции проекта правительственного закона, автор, со ссылкой на иностранный опыт, последовательно доказывает необходимость изменения правил, упорядочивающих деятельность по формированию концепции проекта закона. На основе некоторых научных идей в работе приводится обоснование применения кратких формулировок в текстах инструкций по составлению законопроектов (стр.89), далее автор констатирует отсутствие лаконичного и одновременно содержательного понятия концепции законопроекта. Формулируя рекомендации по совершенствованию порядка составления концепций правительственных законопроектов, автор предлагает юридическое определение данного термина с последующим включением такового в текст Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 02.08.2001 № 576 (стр.90,91).

Содержание в научной работе выработанных на основе проведенного исследования определений предлагаемых терминов, критериев и необходимых классификаций, сформулированных автором самостоятельно, выступает важной предпосылкой научной новизны. Думается, что представленную диссертацию можно охарактеризовать с данной точки зрения в положительном ключе.

Производит положительное впечатление стремление автора исследовать основополагающие явления правовой действительности, рассмотреть базовые принципы деятельности системы государственной власти путем сравнительного анализа России и иностранных государств. Таким путем в

диссертации описывается французская модель взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти на примере института приоритетного рассмотрения Национальным собранием и Сенатом законопроектов, разработанных исполнительной властью и внесенных Премьер-министром (стр.209). В работе содержится ценное указание на то, что во Франции законопроекты вносятся только исполнительной властью, в то время как законодательные инициативы, исходящие от законодательной власти официально именуются предложениями закона. На основе данных рассуждений автор формулирует вывод об оптимальном характере действующего в России конституционного принципа разделения властей, воплощенного в сбалансированном сотрудничестве Правительства РФ и Федерального Собрания РФ в части рассмотрения федеральной представительной властью правительственные законопроектов.

Нельзя не отметить в качестве достоинства представленной диссертации использование автором научных идей, отраженных в трудах классиков государствоведческой мысли, что, несомненно, обеспечивает уже упомянутый уровень необходимой фундаментальности исследования. В диссертации содержатся достоверные ссылки на работы Н.М. Коркунова «Указ и закон» (стр.140), С.А. Котляревского «Сущность парламентаризма» (стр.144), К.Н. Соколова «Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентского строя» (стр.198) - на основе которых было рассмотрено взаимодействие правительства и парламента. Также автор в процессе исследования не обошел вниманием научные работы таких известных европейских правоведов как А. Дайси «Основы государственного права Англии: введение в изучение английской конституции» (стр.207) и М. Дюверже «Политическая система Франции» (стр.201). Примечательно, что автор смог гармонично применить научные идеи, выработанные на рубеже 19 и 20 веков по отношению к современной системе законотворческой деятельности правительства.

Тема диссертации Демакова Р.А. предполагает проведение многоплановой научной работы, сама диссертация обладает содержательным характером и может быть отмечена как полноценное и завершенное самостоятельное научное исследование. Одновременно с этим, как и любое интересное исследование, представленная диссертация оставляет некоторые вопросы и дискуссионные моменты.

1. Во второй главе, начиная со страницы 36, приводятся аргументы в пользу необходимости последовательного внедрения методики правового мониторинга в законопроектную деятельность федеральных органов исполнительной власти России. В данной аргументации содержится подробное описание мониторинга в сфере земельных правоотношений, в сфере экологического права и даже в области права граждан на охрану здоровья. Представляется, что использование правового мониторинга в рамках законотворчества имеет мало общего с мониторингом в перечисленных отраслях материального права. Далее, описывая общие черты и свойства правового прогнозирования (стр. 58-60), автор ссылается на прогнозирование в сфере народного хозяйства, криминалистический метод экстраполяции, прогнозирование эколого-правового регулирования, прогнозные расчеты в системе пенсионного обеспечения, прогнозы в области международных отношений. Подобное доказывание необходимости применения правового мониторинга и правового прогнозирования в системе законопроектной деятельности правительства является сомнительным. В данной ситуации есть основания полагать, что диссертант в некоторых случаях применил известные логике ложные аналогии.

2. В диссертации значительное внимание уделяется выявлению элементов техники разработки нормативных правовых актов в зарубежных странах, однако автор все же допускает критику иностранного опыта. В частности, на странице 115 приводится критико-аналитическое описание несовершенного, с точки зрения автора, закона одной из федеральных земель

ФРГ. В рамках своего критического подхода автор указывает, что данный закон был отменен «...по инициативе Евросоюза». Здесь следовало бы более подробно остановиться на описании того, каким образом в рассматриваемой ситуации органы власти Европейского союза оказали влияние на законодательство отдельной земли германской федерации. Также, при исследовании опыта законотворческой деятельности органов федеральной исполнительной власти, вызывает некоторые сомнения уместность рассмотрения негативных характеристик регионального законодательства зарубежных государств.

3. При прочтении диссертации привлекло внимание достаточно специфичное утверждение, содержащееся в работе. Автор указывает, «что автономия органа исполнительной власти от органа законодательной власти является значимой правовой ценностью...» (стр.155). Такое утверждение является весьма спорным, во всяком случае, оспорить данную формулировку вполне возможно, приведя пример института парламентского контроля, официальные отзывы правительства о проектах законов, совместное участие представителей законодательной и исполнительной ветвей власти в деятельности различных комиссий и многое другое, что исключает указанную автономию, в том числе в исследуемой автором законопроектной деятельности.

4. На страницах 87 и 88 содержатся рассуждения теоретического порядка, которые корреспондируют с соответствующим положением, выносимым на защиту, по смыслу которых концепция законопроекта должна включать в себя идею законопроекта. Такое утверждение видится довольно-таки категоричным, что может явиться основанием для серьезной дискуссии. Автор приводит аргументацию такого аспекта, однако при осуществлении теоретических выводов, по моему мнению, следует приводить более сильные доводы в пользу данной научной позиции, отраженной в диссертации.

5. Общий объем диссертации можно было бы сделать несколько меньше, более концентрированно высказывая свои суждения. От этого ее содержание бы не проиграло.

В целом, отмеченные замечания не умаляют высокую значимость проведенного исследования и не меняют общую высокую оценку диссертации. Тема диссертации Демакова Р.А. является актуальной, исследование в полной мере содержит научно обоснованные достоверные выводы и рекомендации.

Научное исследование Демакова Р.А. способно внести значительный вклад в разработку исследованной научной проблематики по исследуемой теме, что также представляет интерес для науки конституционного права и сравнительного правоведения. Результаты исследования могут быть использованы в учебном процессе.

Автореферат соответствует содержанию диссертационного исследования. Результаты исследования и положения, выносимые на защиту прошли необходимую апробацию, что подтверждается опубликованными автором статьями в периодических научных журнальных изданиях.

Автореферат диссертации и диссертация Демакова Р.А. соответствуют критериям, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842.

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

Заведующий кафедрой Интеграционного и европейского права
ФГБОУ ВПО Московский государственный
юридический университет имени О.Е. Кутафина
доктор юридических наук, профессор



С.Ю. Кашкин

