

«УТВЕРЖДАЮ»

Федерального государственного бюджетного  
образовательного учреждения  
высшего образования «Всероссийский  
государственный университет юстиции» (РПА  
Минюста России)

доктор юридических наук, профессор  
Б.В.Яцеленко

*автограф*

2015 г.



## ОТЗЫВ

ведущей организации – ФГБОУ ВО  
«Всероссийский государственный университет юстиции»  
(РПА Минюста России)

на диссертацию Демакова Руслана Александровича на тему:  
«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**

**1. Актуальность темы научной работы** заключается в том, что проводимые в Российской Федерации реформы в сфере государственного власти, порождают интерес к процессуальным проблемам конституционно-правовой науки, в том числе в области законотворческой деятельности Правительства Российской Федерации, по причине их недостаточной разработанности.

Многие из экономически развитых государств мира наделяют свое правительство полномочиями для активных действий в сфере законодательной инициативы. В последнее время такая тенденция прослеживается и в России. Это требует от науки по-новому взглянуть на

результат деятельности Правительства Российской Федерации по предложению законодательных инициатив и подготовке законопроектов, как концептуальную основу законотворческого процесса в целом.

**2. Новизна научных результатов** состоит в том, что в данной работе проводится современное конституционно-правовое, сравнительное исследование области законопроектной деятельности российского Правительства, правительства зарубежных государств, включающее выработку рекомендаций по оптимизации и совершенствованию данного института.

Научная новизна диссертационной работы определяется следующими составляющими:

2.1. Рассматривая законопроектные инициативы Правительства Российской Федерации как результат сложной, многоступенчатой и последовательно реализуемой самостоятельной стадии законотворческого процесса, автор обращается к мониторингу экономических, социальных, политических, правовых, иных явлений, как основе формирования законопроектов, оценке их целесообразности и приемлемости, определения возможность их сочетания с уже действующими нормами права, выявления угроз и рисков, которые могут возникнуть в случае их принятия.

2.2. Исследуя технологии правового прогнозирования в сфере законотворчества, в настоящее время активно используемые в системе исполнительной власти некоторых зарубежных государств, автор, приходит к выводу, что оптимальной моделью для внедрения технологий прогнозирования в законопроектную деятельность российского Правительства, является формирование специальных подразделений (рабочих групп) в его Аппарате, в структурах Министерства юстиции Российской Федерации и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, как профильного научно-исследовательского учреждения, сопровождающего законопроектную деятельность Правительства Российской Федерации.

2.3. В диссертации автор обоснованно предлагает усовершенствовать действующий порядок законопроектных работ Правительства России, не предусматривающий определения приоритетов при планировании процесса разработки законопроектов, которые, как показал проведенный автором научно-исследовательский анализ присутствует в аналогичных процедурах ряда зарубежных стран и классифицирует законодательные инициативы на несколько категорий в зависимости от их важности и необходимости ускоренного рассмотрения и принятия.

2.4. По мнению автора диссертации в Российской Федерации акты, регламентирующие разработку концепций и текстов проектов федеральных законов содержат много громоздких и, как следствие излишне сложных для восприятия и применения установок. В свою очередь проведенный научно-исследовательский анализ техники законопроектных работ правительства в зарубежных государствах раскрывает тенденцию к обеспечению лаконичности изложения и к более широкому применению несложных для восприятия формулировок законопроектов, а также документов, регламентирующих требования по подготовке законопроектов органами исполнительной власти. В связи с этим, автор предлагает усовершенствовать положения, утвержденного российским Правительством акта «Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов», с целью соответствия определяемым критериям.

2.5. Достаточно интересен подход автора к теоретическому вопросу конституционного права о тождестве понятий «идея законопроекта» и «концепция законопроекта». Как справедливо отмечает автор, по мнению отечественных и зарубежных ученых-конституционалистов, данные понятия традиционно отождествляются. По мнению же автора, такое отождествление не вполне обоснованно, поскольку концепция любого законопроекта включает в себя идею законопроекта и между собой в формально-юридическом смысле они соотносятся как общее и частное.

2.6. Основываясь на опыте юридико-технического оформления законопроектов, применяемого во многих зарубежных странах, автору диссертации представляется целесообразным формулировать цели законопроекта на первых этапах его разработки и закреплять их в отдельном положении законопроекта, отражающем в сжатом виде сущностные положения разрабатываемого акта. По мнению автора диссертации, это позволит повысить юридическую значимость целей закона, что недостижимо в случае их закрепления в преамбулах законопроектов.

2.7. Вынося на обсуждение вопрос сопроводительного документа к законопроектам российского Правительства, как правило, формируемым в виде пояснительной записки, имеющей произвольную форму, абстрактность повествования, с изложением лишь общей темы законопроекта, автором диссертации, обоснованно предлагается составлять пояснительную записку в систематизированном виде, с делением на структурные единицы, соответствующие разделам и основным положениям правительственного законопроекта.

2.8. По мнению автора диссертации, требует совершенствования и порядок проведения внеправительственной экспертизы финансово-экономического обоснования правительственных законопроектов, с учетом позитивной практики многих зарубежных государств, использующих возможности существующих государственных учреждений, специализирующихся на мониторинге и прогнозировании финансовой стабильности.

2.9. Отдельное внимание в диссертации автор уделяет исследованию актуального в условиях современности вопроса по определении и выработке действенных мер, с учетом аспектов действующих правовых моделей используемых в зарубежных странах, направленных на предупреждение проявлений так называемого «ведомственного» лоббирования, осуществляемого органами федеральной исполнительной власти в интересах отдельных социальных групп, физических и юридических лиц.

**3. Обоснованность научных положений**, рекомендаций и достоверность результатов диссертационного исследования подтверждаются:

- корректностью постановки решаемой научной задачи и частных задач, обоснованностью допущений и выбранных исходных данных;
- обоснованностью применения апробированного научно-методического аппарата, с использованием диалектико-материалистического телеологического, сравнительно-правового методов познания;
- сочетанием научно-теоретических исследований с практическими данными, обеспечивающими достаточно высокую сходимость результатов;
- апробированием разработанных научно-теоретических положений и полученных с их использованием практических результатов и рекомендаций по совершенствованию законотворческого процесса в Российской Федерации;
- отражением в публикациях автора, апробированных на практике и в учебном процессе.

**4. Теоретическая и практическая значимость** диссертационного исследования состоит в том, что представленные материалы, результаты исследования, заявленные автором рекомендации, предоставляют возможность повысить качество работы над законопроектами, сведя к минимуму возникновение ошибок при подготовке текстов законопроектов разрабатываемых Правительством Российской Федерации. Сформулированные в диссертации авторские идеи, могут быть применены для устранения коллизий в российском законодательстве, а также для совершенствования законопроектного процесса иницииированного органами исполнительной власти Российской Федерации.

**5. Рекомендации по использованию материалов диссертации и её выводов.**

Теоретические выводы и практические рекомендации автора могут быть использованы по следующим направлениям:

законопроектной деятельности правительства Российской Федерации с учетом использования зарубежного опыта в данной сфере, могут служить своеобразным источником для совершенствования законодательства Российской Федерации федерального и регионального уровней.

5.2. Материалы диссертации являются основой дальнейших научных исследований в рамках конституционного и административного права, а также в процессе подготовки специалистов в области юриспруденции и государственного управления.

5.3. Результаты диссертационного исследования могут быть полезны для использования непосредственно при проведении занятий со студентами и аспирантами профильных высших учебных заведений, на курсах повышения квалификации государственных служащих, а также преподавателей профильных высших учебных заведений.

**6. Вместе с тем, в диссертации Р.А. Демакова имеются также определенные спорные и дискуссионные положения.**

6.1. Необходимо обратить внимание на недостаток последовательности применения сравнительно-правового метода при выборе зарубежных государств, опыт которых рассмотрен автором. Первая глава диссертационного исследования посвящена определению конституционных моделей и выявлению правовых принципов участия правительства в законодательной деятельности. С этой целью в работе был рассмотрен опыт зарубежных республик с президентской, парламентской и смешанной формами правления в сравнении с отечественным опытом (стр.13,16). Однако в последующих параграфах диссертации, к примеру, на стр. 70, при рассмотрении вопросов правового прогнозирования, автор напрямую обращается к опыту органов власти Великобритании, являющейся монархическим государством в форме парламентской монархии, в которой система организации высших органов государственной власти является

отличной от российской системы, что также отражается на правовом статусе исполнительной власти.

6.2. В рамках исследования правового мониторинга на стр.47-48 диссертации анализируется Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694. Так, автор в качестве достоинства данной методики указывает на закрепленный в ней мониторинг деятельности судов и органов исполнительной власти, наряду с этим, как аспект авторской критики, приводится недостаточное регулирование деятельности по правовому мониторингу в отношении правоприменительной деятельности органов местного самоуправления. В этой связи автору следовало бы более подробно останавливаться на доказывании необходимости проведения правового мониторинга в отношении работы органов муниципальной власти, поскольку правовая сфера местного самоуправления является достаточно обширной, исследование которой в форме правового мониторинга в ходе законопроектной деятельности Правительства РФ может повлечь значительные издержки, необходимость которых может вызвать обоснованные сомнения.

6.3. Нельзя оставить без внимания наличие проблемы терминологического дублирования, встречающегося в тексте представленной диссертации. На стр. 129,141 при исследовании проблематики построения структуры текста законопроекта, диссертант определяет такой критерий качества содержания законопроекта как системность. Использование тождественного термина можно заметить на стр.33, где речь ведется о не системности текста законопроекта, и о системности законопроектной деятельности. Автору следовало воздержаться от использования идентичных дефиниций с целью избежания возможной терминологической непоследовательности, влекущей сложности в понимании суждений, изложенных в диссертации. Возможно, более рациональным в такой ситуации мог выступить метод синонимизации юридических терминов.

6.4. Разрабатываемые законопроекты, направленные на регулирование в различных отраслях права в современный период развития правовой системы отличаются большим разнообразием. В диссертационном исследовании, соискатель обратил внимание на большое количество проблемных моментов, с которыми сталкивается разработчик проекта федерального закона. Однако при всей информативности рецензируемой работы, автор уделил недостаточно внимания изменению действующих федеральных законов посредством разработки и последующего принятия актов о внесении изменений в закон, которые по своей специфике отличаются от установления первичного нормативно-правового регулирования.

6.5. В ходе рассмотрения диссертации было прослежено, что в тексте работы отсутствуют ссылки на несколько источников, указанных в списке использованных источников и литературы.

**ВЫВОДЫ:** Диссертация Демакова Руслана Александровича по теме: «Механизмы совершенствования законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование» является законченным научно-исследовательским трудом, выполненным на актуальную тему, соответствует требованиям пунктов 9, 10, 11, 13, 14 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. №842.

В исследовании творчески, оригинально и с системных позиций рассмотрены проблемные вопросы науки конституционного права с разработкой теоретических и процессуальных рекомендаций, основанных на положительном зарубежном опыте в решении аналогичных проблем, направленных на совершенствование механизма законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации.

Результаты диссертационного исследования могут быть полезны для дальнейших научных изысканий в нормотворческой деятельности органов государственной власти Российской Федерации, а также в учебном процессе

профильных высших учебных заведений, на курсах повышения квалификации государственных служащих, преподавателей профильных высших учебных заведений.

Основные научные результаты диссертации опубликованы в научных изданиях и отражены в автореферате, который в полной мере соответствует содержанию диссертации. Оформление работы соответствует установленным требованиям.

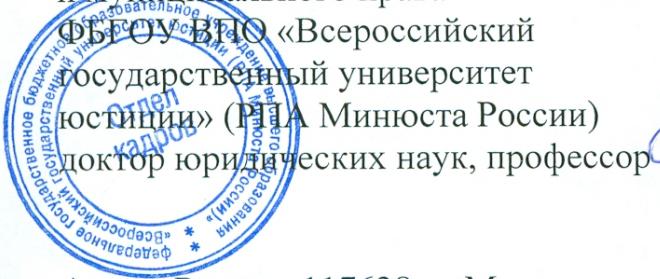
Демаков Руслан Александрович заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Отзыв на диссертацию подготовлен кандидатом юридических наук, доцентом кафедры Бондарчуком Романом Честиславовичем и одобрен на заседании кафедры конституционного и муниципального права ФБГОУ ВПО «Всероссийский государственный университет юстиции» (РПА Минюста России). Присутствовало на заседании 12 человек. Результаты голосования: «за» - 12 чел., «против» - нет, «воздержалось» - нет. Протокол № 1 от 28 августа 2015 года.

Заведующий кафедрой

конституционного

и муниципального права



*В.А. Виноградов*  
В.А. Виноградов

Адрес: Россия, 117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп.1

тел.: 8 (495) 650-78-79

e-mail: rpa@rpa-mjust.ru

<http://www.rpa-mu.ru>

Подпись *Бондарчуков В.Д.*  
заверяю  
Начальник отдела кадров  
И.И. Киселева