Демаков Руслан Александрович. Механизмы совершенствования законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Демаков Руслан Александрович;[Место защиты: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации].- Москва, 2015.- 263 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Конституционно-правовые основы участия правительства в законодательном процессе.13**

1.1. Конституционные модели участия правительства в законодательной деятельности 13

1.2. Правовые принципы участия правительства в законодательной деятельности .24

**Глава 2. Подготовительно-информационная стадия законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации 36**

2.1. Правовой мониторинг 36

2.2. Правовое прогнозирование .57

2.3. Планирование законопроектной деятельности .72

**Глава 3. Основная стадия разработки законопроекта Правительства Российской Федерации 87**

3.1. Разработка концепции законопроекта .87

3.2. Оформление текста законопроекта 101

**Глава 4. Итоговая стадия законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации143**

4.1. Подготовка сопроводительной документации к законопроекту. 143

4.2. Экспертиза законопроекта .160

4.3. Внесение оформленного законопроекта на рассмотрение органа законодательной власти 198

Заключение .215

Список использованных источников и литературы

## Правовые принципы участия правительства в законодательной деятельности

Участие правительства как коллегиального органа исполнительной власти в законодательной деятельности во многом зависит от формы правления, установленной конституцией, особенностей механизма разделения властей, конституционно-правового статуса правительства, определяющего направления его деятельности, основные права, обязанности и ответственность. Таким образом, для того, чтобы получить представление об участии правительства в законодательном процессе, необходимо рассмотреть, по сути, весь комплекс конституционно-правовых норм государства, поэтапно анализируя его форму правления, механизм разделения властей, статус правительства.

Каждой форме правления соответствует своя модель законопроектной деятельности правительства. В абсолютных и дуалистических монархиях (Саудовской Аравии, Брунее и др.) законопроектная деятельность осуществляется либо самим монархом, либо правительством, но под его жестким контролем правительством. В конституционных монархиях (Великобритании, Швеции, Норвегии, Японии и др.) правительство обладает практически не ограниченной возможностью осуществления законопроектной деятельности. Монарх в нее практически не вмешивается, ограничиваясь в основном общими пожеланиями и заслушивая информацию о законопроектных планах правительства.

Свои особенности имеют и модели законопроектной деятельности правительств в республиках с президентской, парламентской и смешанной формами правления. Их опыт мы рассмотрим подробнее, учитывая то, что Российская Федерация является государством с республиканской формой правления.

Но прежде следует рассмотреть конституционно-правовые основы участия Правительства Российской Федерации в законопроектной деятельности, что позволит провести необходимое сравнительно-правовое сопоставление российского опыта с деятельностью правительств зарубежных стран и определить его особенности.

Правительство Российской Федерации является высшим федеральным коллегиальным органом исполнительной власти. В системе разделения властей деятельность исполнительной власти является в основном правоприменительной: правительство исполняет требования законов и обеспечивает их действие посредством директивного и подзаконного регулирования, контроля и т.д.1. Законодательная основа деятельности Правительства Российской Федерации определяется Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». Эти нормативные правовые акты устанавливают основополагающие начала и принципы деятельности системы исполнительной власти, в целом, и Правительства РФ, в частности. Конституция Российской Федерации устанавливает Полномочия

Правительства, включая право законодательной инициативы2. При этом она содержит прямое указание на то, что порядок деятельности Правительства Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» содержит блок норм, предусматривающих различные формы взаимодействия Правительства с Федеральным Собранием3. В сгруппированном виде данные нормы последовательно изложены в главе VI закона. В их числе – положения, регламентирующие такую форму взаимодействия, как участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности. Немаловажным является то обстоятельство, что из семи основных форм взаимодействия Правительства с Федеральным Собранием участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности зафиксировано в тексте статьи 36 главы VI раньше, чем все остальные формы. Необходимо также заметить, что из всех описанных форм взаимодействия наиболее полно в законе раскрыто именно участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности.

В российской правовой действительности исполнительная власть, представленная Правительством РФ, помимо имманентно присущих ему функций, обладает также конституционными полномочиями в сфере законотворчества, что свидетельствует об отсутствии исключительной прерогативы законодательной ветви власти в области законотворчества. Как неоднократно и обоснованно отмечалось в доктрине конституционного права, работа федерального Правительства в России стала отличаться характерной особенностью, сутью которой является увеличение объема законопроектных работ: именно Правительство готовит многие проекты законов в сфере экономического и социального развития, в том числе по вопросам финансов, налогов, организации управления, других важнейших сфер, касающихся публичных интересов4. Характерным является то обстоятельство, что данная тенденция практически установилась с принятием Основного закона Российской Федерации 1993 году и сохраняет свою значимость в современном периоде государственного развития.

## Правовое прогнозирование

Предложенный порядок может послужить фундаментальной основой правового прогнозирования при разработке проекта федерального закона, в первую очередь в силу того, что в отечественной юридической доктрине существует применимая методология прогнозных исследований в сфере права, однако проблематика организационного характера, в частности, структурная модель участия субъектов прогнозных исследований образует пространство для целого ряда основанных на науке управленческих решений. В том случае, если управленческое решение прошло некоторую апробацию в плоскости практической составляющей работы системы прогнозирования, можно с заметной долей уверенности заявлять о состоятельности такого решения. В случае с созданием и внедрением в законопроектную практику института правового прогнозирования, в качестве управленческого решения организационно-правового характера, предложенной схемы проведения прогнозных исследований именно в процессе разработки правительственных проектов законов, рационально будет обратиться к зарубежному опыту.

Некоторыми органами исполнительной власти Соединенных Штатов Америки, как правило на ежегодной основе проводится прогнозирование динамики общественных процессов, урегулированных тем или иным нормативным актом. В частности такую деятельность осуществляет Министерство транспорта США, что связано с активной коммерческой деятельностью хозяйствующих субъектов в подконтрольной министерству сфере, у которых возникает необходимость отслеживать гипотетические и наиболее вероятные изменения в федеральном законодательстве с целью разработки долгосрочных коммерческих программ85. Стабильность коммерческого сектора в экономике США является предметом внимания со стороны государства, что вызывает необходимость предвидения результатов реализации определенных законодательных мер с целью влияния на выработку приемлемой законодательной политики. Необходимо обратить внимание на тот факт, что централизованная государственная система правового прогнозирования в виде специального подразделения органа власти либо вспомогательной структуры в виде специального научного учреждения в США не организована. Отдельные органы власти практикуют прогнозные исследования, которые касаются, помимо прочего, и необходимости изменения законодательства в соответствующей области правоприменения.

Действенную систему использования правового прогнозирования в работе органов власти можно наблюдать на примере Великобритании. Схема проведения правового прогнозирования с участием трех субъектов в полной мере подтверждает свою состоятельность в результате изучения опыта данного государства.

Базовым субъектом проведения правового прогнозирования в области государственной политики в Великобритании выступает Министерство юстиции. Руководством министерства в 2014 году были обозначены приоритеты деятельности данной структуры, среди которых были выделены такие направления, как сокращение рецидивов правонарушений, ювенальная юстиция, совершенствование пенитенциарной системы, а также программа снижения затрат населения на юридическую помощь и гарантированность ее предоставления86. Министерство юстиции Великобритании обладает одной из самых сложных структур среди иных субъектов системы органов исполнительной власти, так, для отправления основных постоянных функций и ежегодных приоритетов, в структуре министерства действуют 39 исполнительных органов и департаментов87. Поскольку среди приоритетных направлений деятельности Министерства юстиции Великобритании все чаще обозначается юридическая помощь населению, то особый научный интерес вызывает работа Агентства правовой помощи (Legal Aid Agency), отвечающего за важную сферу заявленной правовой политики британского государства при поддержке Министерства юстиции.

Характерной особенностью деятельности данного Агентства является формат непосредственного взаимодействия с юристами, адвокатами, их объединениями и гражданами, а так же работа с обращениями граждан. Постоянная и разносторонняя правоприменительная работа Агентства правовой помощи является ключевым и основным компонентом, позволяющим выявлять как сильные, так и слабые стороны законодательства, а также предвидеть некоторые последствия разработки и принятия тех или иных нормативных актов. Видение правовых дефектов позволяет в полной мере спрогнозировать динамику принятых нормативных актов и социальный эффект придания юридической силы разрабатываемым проектам нормативных актов в русле действующей политики государства. С целью консолидации накопленного опыта и информации, а также на основе сложной исследовательской работы при поддержке Министерства юстиции Великобритании Агентство правовой помощи составляет и издает специальный аналитический документ – Ежегодный доклад и отчет Агентства правовой помощи (Legal Aid Agency annual report and accounts), который, что очень важно, представляется в обязательном порядке на рассмотрение Палаты общин Парламента Соединенного Королевства88.

Указанный доклад подразделяется на структурные части - главы и параграфы. С точки зрения парового прогнозирования особое внимание вызывает такая глава, как «проекты на будущее» (plans for the future). Содержание данной главы имеет характер исключительно правового прогнозирования, поскольку речь в этой части доклада ведется относительно нормотворчества и правоприменения в перспективном отношении, при этом все суждения выстраиваются на основе имеющихся эмпирических данных и проведенной аналитической работы.

Таким образом, в Великобритании обеспечена своеобразная трехуровневая система правого прогнозирования, основной смысл которой заключается в участии трех субъектов. Первым субъектом выступает Министерство юстиции, которое оказывает всевозможную поддержку проведению правового прогнозирования, вторым субъектом выступает Агентство правовой помощи, специалисты которого занимаются исследованием, результатом которого становится специальный аналитический документ, содержащий правовой прогноз. Третьим субъектом выступает Парламент, а именно Палата общин, члены которой рассматривают поступивший аналитический документ и которые, как собственно и Министерство юстиции, способны выступить инициаторами корректировки законодательства, сообразно имеющемуся правовому прогнозу.

Подобная система доказала свою функциональность на основе опыта развитого зарубежного государства, следовательно весьма серьезного рассмотрения требует научная идея о создании аналогичной системы правового прогнозирования в процессе рассмотрения вопросов о необходимости разработки того или иного законопроекта в Правительстве РФ.

## Оформление текста законопроекта

Действие закона начинается с момента вступления в силу самого акта, а мероприятия, предусмотренные текстом предлагаемой к введению статьи реализуются несколько позже, эти сроки определены особенностями осуществления закона. Круг таких мероприятий может включать в себя вопросы компетенции уполномоченных органов власти и должностных лиц, юридического статуса субъектов права, обратной силы закона, правой ответственности за неисполнение норм и многих других установлений, вытекающих непосредственно из основной части законопроекта.

Статья об обеспечении осуществления закона последовательно предусматривает общие меры правового воздействия в переходный период, задавая абстрактный вектор развития регулируемой отрасли права, конкретных мер она не предусматривает, иначе разработчик мог бы столкнуться с вынужденным нормативным загромождением законодательных предписаний. В данном случае речь идет о регламентации конкретного руководства к действию для субъекта, ответственного за реализацию правовой политики в стране, которым является государство, как таковое, и, в частности, орган государственной власти. Несмотря на то, что источником таких предписаний в большинстве случаев выступают подзаконные и ведомственные акты государства, а также внутренние документы муниципальных образований, законодательное направление деятельности исполнителей необходимых мер должно быть определено в той мере, в которой это может быть допустимо внутри действующей правовой системы. Таким образом, актуализируется введение в переходные положения статьи «обеспечение реализации положений закона», где будет отражен ряд решений, которые должны быть произведены органами государственной власти. Такая статья должна устанавливать срок и процесс разработки таких решений. Нельзя не заметить положительную, но, к сожалению, фрагментарную практику реализации такой инициативы. Примером может послужить такой сложный нормативны акт, как федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статья 85 которого регулирует вопросы обеспечения реализации положений закона161. Данный закон отличается воздействием на многие отрасли права и вовлеченностью большого количества органов государственной и муниципальной власти в осуществление заявленного императива. Исполнение закона оказалось бы предельно затруднительным, если бы текст заключительной части не содержал мер обеспечения реализации положений.

В целом, стоит отметить, что Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов достаточно подробно описывают технику формирования отдельных компонентов проекта федерального закона. Такие процедуры, как признание законодательных актов утратившими силу и приведение законодательных актов в соответствие с вновь принятыми федеральными законами дают четкие инструкции разработчику по формированию соответствующих положений. Однако вопросы юридического закрепления в нормативных текстах заключительной части не предусмотрены в полном виде – в этой области требуется некоторая доработка.

Текст законопроекта разрабатывается с учетом перспективы его последующего применения. Процесс применения является многогранной и неоднозначной системой социального действия, он включает в себя как соблюдения гражданами законодательных предписаний, так и исполнение таковых органами государственной власти, на которые ложится бремя решения всего объема задач, связанных с реализацией целей федерального закона. Правительство – организующий исполнительно-распорядительный орган государственной власти, но для того, чтобы исполнять законы и для того, чтобы организовывать их исполнение, необходима распорядительная деятельность, осуществляемая им в разных формах, в том числе и путем участия в правотворчестве162. Данный научно-теоретический тезис отчетливо свидетельствует о том, что нормативная обеспеченность и наличие правовой основы в сфере деятельности Правительства Российской Федерации по реализации мер, предусмотренных федеральными законами играет очень важную роль. Стоит обратить особо пристальное внимание на подзаконное нормативное обеспечение тех законопроектов, рассмотрение которых инициируется самим Правительством в порядке права законодательной инициативы. В случае, когда идея проекта законодательного акта возникает в системе какого-либо субъекта, обладающего правом вносить проект на рассмотрение Федерального Собрания Российской (кроме Президента РФ и Правительства РФ), перечень актов подзаконного регулирования готовится, как правило, после принятия законопроекта либо после прохождения стадии промульгации, в иных случаях и вовсе после вступления в силу. Нередко происходит так, что документы, направленные на введение подзаконного регулирования принимаются с опозданием, что может повлечь негативные последствия социально-экономического и правового характера. Свойства законоподготовительных работ в структуре исполнительной власти, как уже отмечалось, позволяют создавать законопроекты, в своих нормах наиболее точно отражающие существующий общественный запрос. Данное свойство взаимосвязано с еще одним достоинством, правительственного законопроекта, которое представляет собой возможность подготовки подзаконных нормативных правовых актов, таких, как постановления Правительства РФ, для конкретизации положений разрабатываемого законопроекта, а также ведомственных документов, устанавливающих обязанности государственных служащих обеспечивать проектируемые законодательные нормы, какими могут быть, например, приказы министерств и административные регламенты исполнения государственных функций.

Такая особенность участия исполнительной власти в нормотворчестве с положительной стороны была отмечена еще в Российской Империи. Так, известный государствовед Коркунов Н.М. в своих работах отмечал следующее: «исполнительная власть не только делает частные распоряжения, но устанавливает и общие правила, и чем шире развивается управление, чем разнообразнее его задачи, тем большее развитие получает и нормирующая деятельность администрации»163. Сперанский М.М. в своих фундаментальных трудах по вопросам институционализации государственных процессов останавливал пристальное внимание на утверждении тесной взаимосвязи между процессом становления закона и обеспечением его реализации посредством того, что в современности называется механизмами подзаконного регулирования164.

## Экспертиза законопроекта

Для того, чтобы провести наиболее полное совершенствование системы экспертных оценок законопроектов федеральной исполнительной власти, следует предусмотреть специально разработанным подзаконным нормативным актом процесс проведении внешней экспертизы. Такая актуальность является действительной, этот факт получил признание авторов многих научных трудов, которыми в целом отмечалось, что последовательное совершенствование законодательного процесса, устранение коллизий, пробелов и коррупциогенных норм права имеют существенное значение для дальнейшей реализации норм законодательства в связи с чем, необходимо проведение независимой научной и правовой экспертизы223.

Роль экспертизы, которая в безусловном смысле сможет быть охарактеризована, как независимая, будет способна исполнить именно внешняя экспертиза. Такого рада экспертное исследование должно проводиться после принятия распоряжения Правительства о внесении законопроекта в Государственную думу, но строго до того, как документ поступит в федеральный орган законодательной власти. Таким путем будет сформирован своеобразный буферный этап законодательного процесса в части прохождения правительственного законопроекта, который ознаменуется проведением экспертизы. На результаты такой экспертизы не будет иметь возможности повлиять кто-либо из участников законопроектного процесса. Экспертное заключение составленное в порядке внешней экспертизы должно поступать в Государственную думу вместе с проектом федерального закона в том виде, в котором проект был одобрен к внесению Правительством. Такой порядок, помимо уже озвученных достоинств, также будет служить мотивирующим фактором для разработчиков закона осуществлять свои служебные функции настолько качественно и ответственно насколько это возможно, поскольку результаты внешней экспертизы будут носить беспристрастный характер, которые также будут оценены депутатами Государственной думы. В том случае, если экспертиза не выявит юридических и содержательных дефектов законопроекта, при этом законопроект будет подкреплен положительными заключениями, составленными в результате блока внутренних экспертиз, вероятность принятия законодательных мер, предложенных правительством, существенно возрастает. Внешнюю экспертизу, несомненно, должны проводить признанные профессионалы в той сфере, которую призваны урегулировать положения проекта закона. Представляется, что примером объединения специалистов должного уровня сможет выступать Российская Академия Наук, взаимодействие с которой будет осуществляться на основе специального договора о сотрудничестве.

Посредством внешней экспертизы необходимо решить задачу расширения направлений экспертного исследования – видов проводимых экспертиз. В действующей системе акцент сделан на правовую и антикоррупционную экспертизы, экспертизу норм, влияющих на гражданское законодательство, а также общественную экспертизу. Однако, как показывает практика, многие группы специалистов, по собственной инициативе осуществляли экспертное исследование законопроектов с точки зрения различных наук и отраслей знаний. Следует признать, что юридико технический компонент профессионально анализируется юристами

Министерства юстиции и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. В этой связи, содержательный компонент должен стать основным акцентом проведения внешней экспертизы, поскольку в части определения содержания, исполнимости и необходимости законодательного решения идентичных законов практически не бывает.

Текст закона в первую очередь является юридическим, что влечет известные осложнения в понимании законодательных предписаний со стороны большинства граждан. Закон должен быть понятен, для чего стоит свести к минимуму сложные конструкции и объем специальной терминологии, но с другой стороны, без использования в нормах разрабатываемого акта оборотов и понятийных обозначений, обладающих юридической спецификой, в силу своей природы, не обходится ни один федеральный закон. При написании текста проекта закона должен соблюдаться баланс фактора доступности содержания для понимания и фактора соблюдения правил юридической техники. Пиголкин А.С. предлагал решение такого рода проблемы, утверждая, что степень полноты и ясности нормативного акта должна определяться в зависимости от того, на кого рассчитан разрабатываемый акт, какой сферы отношений непосредственно касается224. Некоторыми специалистами предлагалась техника проведения эквивалентных преобразований текстов нормативно-правовых актов с целью дополнения, конкретизации, уточнения нормативно-правового материала225. Правильность использования государственного языка в тексте законопроекта и способ изложения нормативного материала необходимо профессионально оценивать до внесения документа в орган законодательной власти, с той целью, чтобы в представлении населения не формировалась искаженная правовая реальность. Механизмом такой оценки должна стать лингвистическая экспертиза, которая предполагает исследование, направленное на оценку текстов проектов правовых актов на предмет их соответствия нормам современного русского литературного языка с учетом функционально-стилистических особенностей юридических текстов, устранение орфографических, пунктуационных ошибок226. Лингвистическая экспертиза проводится профессиональными филологами, по результатам исследования, как в случае с большинством экспертиз, составляется экспертное заключение, которое оформляется сопроводительным документом к законопроекту