

УДК 342.56

**ОБ ИССЛЕДОВАНИИ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ И ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ
АСПЕКТОВ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Анохин А. Н.

Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского

В статье исследуются организационные и функциональные аспекты правотворческой деятельности Правительства РФ в контексте действия общей системы органов публичной власти РФ. Акцент сделан на рассмотрении организации правотворчества Правительства РФ как единства его законотворческой деятельности и подзаконного правотворчества. Показано взаимодействие Правительства РФ с другими субъектами права законодательной инициативы, координация их участия в обеспечении плановых основ законотворческой деятельности Правительства РФ. Подчеркнута особая значимость согласования работы Правительства РФ с Президентом РФ, Государственной Думой Федерального Собрания РФ, Советом Федерации Федерального Собрания РФ, органами государственной власти субъектов РФ

Ключевые слова: система органов публичной власти, правотворческая деятельность Правительства РФ, организационные и функциональные аспекты правотворческой деятельности.

В современной науке конституционного права особую актуальность приобретает комплекс проблем, связанных с исследованием системы органов публичной власти Российской Федерации. Закрепление в 2022 г. на конституционном уровне терминов «система публичной власти» (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ) [1] и «органы публичной власти» (п. «е» 5 ст. 83 Конституции РФ), позволило комплексно подойти к рассмотрению данных нормативных конструкций. Этому же способствовала фиксация в ст. 2 Федерального закона от 08.12.2020 № 394 «О Государственном Совете РФ» [3] понимания содержания системы публичной власти, в котором особый акцент сделан на принципе ее согласованного функционирования и организационно-правовом, функциональном взаимодействии органов, входящих в эту систему.

Необходимо далее указать, что в теории государства и права в качестве правовых форм реализации государственной (публичной) власти традиционно выделяют правотворчество и правоприменение. Исходя из этого, под «правотворчеством», в таком аспекте, следует понимать реализацию системой органов публичной власти своих правотворческих полномочий, что основывается на их организационно-правовом и функциональном взаимодействии.

Соответственно, весь комплекс действующих нормативных правовых актов представляет собой итоговый результат реализации рассматриваемой системой органов установленных для них властных правотворческих полномочий. Исследование правотворчества под таким углом зрения позволяет анализировать его содержательную сторону с позиций осуществления организационных и функциональных связей и отношений, отражающих базовые структурные характеристики данной системы. В юридической литературе предпринимались попытки изучения правотворчества с позиций системного подхода [6; 7; 8, с. 80-86], однако авторы пытались разработать общие теоретические конструкции, имеющие концептуальный характер. Поэтому цель статьи – исследовать с учетом приведенных выше методологиче-

ских положений организационные и функциональные аспекты правотворческой деятельности Правительства РФ.

Важно указать, что в классической модели разделения государственной власти, исполнительная власть должна заниматься исполнением законов и собственным подзаконным правотворчеством в установленных пределах. Но это узкое, догматическое понимание статуса исполнительной власти. Учитывая системное построение государственного аппарата, общие цели и задачи, стоящие перед государственным аппаратом и государством в целом, можем констатировать, что реальный конституционный статус Правительства РФ и параметры его правотворческой деятельности выходят за пределы имеющей место в теории государства узкой трактовки принципа разделения государственной власти.

Исходя из этого, правовые формы деятельности Правительства РФ могут быть подразделены на правотворчество и правоприменение. Правотворческая деятельность может быть подразделена на законотворческую деятельность и подзаконное правотворчество. Законотворческая деятельность подразделяется на законопроектную деятельность Правительства РФ (в том числе на этапе прохождения законопроекта в Государственной Думе Федерального Собрания РФ) и деятельность Правительства РФ на этапе обсуждения уже принятого Государственной Думой Федерального Собрания РФ закона в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, а также деятельность на этапе подписания закона Президентом РФ и последующий мониторинг действующего закона.

С учетом такого широкого понимания законотворческой деятельности Правительства РФ, следует выделить три ее направления:

- 1-е направление: связано с деятельностью Правительства РФ как субъекта права законодательной инициативы. В рамках данного права Правительство РФ разрабатывает законопроекты, вносит их в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, участвует в обсуждении этих законопроектов, участвует в обсуждении уже принятых законов в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, участвует в обсуждении законов на этапе их подписания Президентом РФ. Далее Правительство РФ организует работу по мониторингу действия законов в сфере правоприменительной деятельности. Но последний этап относится только к законам, законопроекты которых разрабатывались Правительством РФ в качестве субъекта права законодательной инициативы.

- 2-е направление: Правительство РФ дает заключения на законопроекты; дает официальные отзывы на законопроекты; вносит законопроект о поправке в отношении законов и законопроектов, которые разрабатывались иными субъектами права законодательной инициативы.

- 3-е направление: координация законотворческой деятельности субъектов права законодательной инициативы. Данное направление имеет место и в законотворческой деятельности Президента РФ. Если для Президента РФ данное направление характерно в полном объеме (он главный координатор законотворчества в РФ), то Правительство РФ в ограниченной степени осуществляет данную координацию (в основном в вопросах функциональных направлений исполнительной власти).

Правительство РФ при осуществлении законотворческой деятельности привлекает для выполнения отдельных ее направлений иные органы и подразделения исполнительной власти. Прежде всего следует отметить Министерство юстиции РФ

(это одно из направлений его деятельности); Комиссию Правительства РФ по законопроектной деятельности; Аппарат Правительства РФ; Департамент сопровождения законопроектной деятельности и нормативно-правового регулирования Правительства РФ; Институт законодательства и сравнительного правоведения Правительства РФ. Кроме данных подразделений, Правительство РФ привлекает для своей законопроектной деятельности все иные органы исполнительной власти РФ в пределах их правовых статусов. В таком качестве Правительство РФ замыкает иерархию всей законотворческой деятельности исполнительной власти РФ. В этом и проявляется его интегративная функция в законотворческой деятельности рассматриваемой ветви власти.

Процессуальная регламентация законопроектной деятельности Правительства РФ осуществляется рядом нормативных правовых актов: Регламентом Правительства РФ, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 [4]; Положением «О законопроектной деятельности Правительства РФ», утвержденным Постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2009 года № 389 [5].

В соответствии с положениями Регламента Правительства РФ (пункты 53 – 87) могут быть выделены следующие стадии законотворческого процесса с участием Правительства РФ:

1-я стадия – социологическая: начинается с планирования законопроектной деятельности. Данной деятельностью занимается Министерство юстиции РФ. Министерство юстиции РФ формирует проект плана законопроектной деятельности Правительства РФ. Правительство РФ на своем заседании утверждает проект плана, и он становится планом законопроектной деятельности Правительства РФ на следующий календарный год. Утвержденный план законопроектной деятельности Правительства РФ направляется Президенту РФ, в палаты Федерального Собрания РФ, а также в законодательные (представительные) органы субъектов РФ (пункты 76 – 78 Регламента Правительства РФ; пункты 1 – 8 Положения «О законопроектной деятельности Правительства РФ»). И далее на основе этого плана формируются планы законопроектной деятельности федеральных органов исполнительной власти. Эти планы также составляются на один год. Они находятся в системной связи с общим планом законопроектной деятельности Правительства РФ. Эти связи позволяют рассматривать всю законопроектную деятельность федеральных органов исполнительной власти с системных позиций.

2-я стадия – юридическая. После того, как план утвержден, начинается разработка законопроектов, предусмотренных данным планом. По каждому законопроекту создаются, как правило, рабочие группы. В состав рабочих групп входят представители федеральных органов исполнительной власти, ученые, представители иных организаций. Группы формируются на основе соответствующего органа исполнительной власти. Этот орган называется «головной исполнитель законопроекта». Эти группы осуществляют экспертно-правовое сопровождение законопроекта (закона) на всех этапах законодательного и правоприменительного процессов (мониторинг) (пункты 13 – 24 Положения «О законопроектной деятельности Правительства РФ»).

Подобный уровень планирования законопроектной деятельности Правительства РФ позволяет говорить о важности координации этой деятельности с законопроектной деятельностью иных субъектов права законодательной инициативы.

В Регламенте Правительства РФ данным вопросам уделено особое внимание. В соответствии с пунктом 81 Регламента Правительство РФ рассматривает в установленном порядке предложения палат Федерального Собрания РФ по подготовке законопроектов и координирует с ними свою законопроектную деятельность. То есть плановые основы позволяют Правительству РФ координировать свою деятельность с Федеральным Собранием РФ.

Правительство РФ информирует Президента РФ о своей законопроектной деятельности, а также о ходе исполнения Правительством РФ поручений и указаний Президента РФ по подготовке законопроектов (п. 80 Регламента Правительства РФ).

Законопроекты, вносимые Правительством РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, направляются Аппаратом Правительства РФ для согласования в Администрацию Президента РФ (пункт 69 Регламента Правительства РФ).

Правительство РФ участвует в законопроектной деятельности палат Федерального Собрания РФ, а также Президента РФ (пункт 83 Регламента Правительства РФ).

По предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ Правительство РФ координирует свою законопроектную деятельность с органами государственной власти субъектов РФ (пункт 82 Регламента Правительства РФ). 3-я стадия – юридическая. После разработки законопроекта рабочей группой он вносится в Правительство РФ и на заседании Правительства РФ он утверждается и решается вопрос о направлении законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания РФ.

Законопроект направляется в Государственную Думу Федерального Собрания РФ вместе с соответствующими материалами, согласно требованиям Регламента Правительства РФ. И для прохождения законопроекта (а далее закона) в палатах Федерального Собрания РФ, назначается «ответственный представитель Правительства РФ», который сопровождает прохождение законопроекта на всех стадиях законодательного процесса в палатах Федерального Собрания РФ. Для защиты позиций Правительства РФ по заключениям, официальным отзывам и поправкам в отношении законопроектов иных субъектов права законодательной инициативы, поручением Председателя Правительства РФ может быть направлен «специальный представитель», полномочия которого определяются в поручении (п. 87 Регламента Правительства РФ). Особая роль принадлежит подзаконному правотворчеству Правительства РФ, обусловленному законотворчеством (ч. 1 ст. 115 Конституции РФ).

Данные конституционные положения находят свою конкретизацию и развитие в ст. 5 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ» [2]. В п. 1 указанной статьи устанавливается, что Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента РФ издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Согласно п. 3 ст. 5 данного Закона, порядок принятия актов Правительства РФ устанавливается Правительством РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами, распоряжениями и поручениями Президента РФ. Анализ приведенных нормативных положений позволяет вывести правила. Во-первых, Правительство РФ занимается подзаконным правотворчеством в рамках своего конституционно-правового статуса. Правительство РФ, устанавливая порядок осуществления подзаконного правотворчества, не вправе вторгаться в предметы ведения иных субъектов публичной власти. Во-вторых, нормативные правовые акты

Правительства РФ не должны противоречить нормативным правовым актам более высокой юридической силы. Данные требования выступают нормативными параметрами (границами) подзаконного правотворчества Правительства РФ, назначение которого состоит в комплексном подходе к конкретизации нормативных правовых актов более высокой юридической силы.

В соответствии с пунктом 91 (1-6) Регламента Правительства РФ вместе с решением вопроса о направлении законопроектов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ решается организационный вопрос о необходимости разработки подзаконных нормативных правовых актов, направленных на реализацию федеральных законов. Планы-графики подготовки указанных проектов нормативных правовых актов утверждаются Заместителем Председателя Правительства РФ.

Подобные процессуальные действия обусловлены тем, что к моменту вступления в юридическую силу федерального закона будут разработаны проекты подзаконных нормативных правовых актов, связанных с его реализацией. Для этого определяются федеральные исполнительные органы, которые будут заниматься разработкой указанных проектов актов. Как правило, это органы исполнительной власти, разработавшие соответствующие проекты законов.

В отношении законопроектов, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, иными субъектами права законодательной инициативы, пунктом 91(2, 3) Регламента Правительства РФ также предусмотрены процессуальные положения, направленные на необходимость разработки проектов подзаконных нормативных правовых актов, направленных на реализацию федеральных законов.

Предусматривается, что после принятия в первом чтении проекта федерального закона, внесенного в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, иным субъектом права законодательной инициативы, Председатель Правительства РФ или Заместитель Председателя Правительства РФ – Руководитель Аппарата Правительства РФ может давать федеральным органам исполнительной власти поручения о подготовке в соответствии со сферами ведения в установленный срок проектов нормативных правовых актов, необходимых для реализации соответствующего федерального закона. После принятия во втором чтении проекта федерального закона и при отсутствии поручения, данного федеральным органам исполнительной власти в соответствии с пунктом 91(2) настоящего Регламента, Заместителем Председателя Правительства РФ дается поручение федеральным органам исполнительной власти внести в Правительство РФ проект плана-графика подготовки нормативных правовых актов, необходимых для реализации соответствующего федерального закона.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что правотворческая деятельность Правительства РФ отражает и конкретизирует в динамике комплекс связей в рамках организации и функционирования системы органов публичной власти РФ. Это относится как к внутренним аспектам данной деятельности Правительства РФ, так и к взаимодействию с иными (внешними) субъектами.

Правотворчество как самостоятельная правовая форма деятельности Правительства РФ структурно подразделяется на законотворчество и подзаконное правотворчество. В свою очередь, законотворчество, составляя важную часть правотворчества Правительства РФ, организационно обеспечивается Минюстом РФ и рядом вспомогательных подразделений, действующих при Правительстве РФ. Данная вспомогательная деятельность распространяется также и на взаимодействие в законодатель-

ном процессе Правительства РФ с другими субъектами права законодательной инициативы, а также на координацию их участия в формировании планов и программ законопроектной деятельности Правительства РФ. Особое значение имеет координационное взаимодействие Правительства РФ с Президентом РФ, палатами Федерального Собрания РФ, органами государственной власти субъектов РФ.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.]. - Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс. – Текст: электронный.
2. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 №4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». - Доступ из справ. – правовой системы Консультант Плюс. – Текст электронный.
3. Федеральный закон от 8.12. 2020 г. № 394 – ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». – Доступ из справ. – правовой системы Консультант Плюс. – Текст: электронный.
4. Регламент Правительства РФ: утвержден Постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 г. №260 «О Регламенте Правительства РФ и Положении об Аппарате Правительства РФ». - Доступ из справ. – правовой системы Консультант Плюс. – Текст электронный.
5. Положение «О законопроектной деятельности Правительства РФ»: утверждено Постановлением Правительства РФ от 30.04.2009 №389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства РФ». - Доступ из справ. – правовой системы Консультант Плюс.
6. Фральцев В. С. Правотворческая деятельность как системный процесс (на примере субъекта РФ): автореф... дис. ...кан. юрид. наук. – М.: 2008. – 26 с.
7. Синюков С.В. Механизм правотворчества: автореф...дис. ...канд. юрид. наук. – Саратов: 2013. – 24 с.
8. Трофимов В.В. Правотворческая система государства как категория и алгоритм политико-правового действия в условиях современных вызовов (постановка проблемы) // Правотворчество в XXI в.: эволюция доктрины и практики: сборник научных статей /отв. ред. В.В. Лазарев. М.: Норма: 2022. 344 с.

Anokhin A.N. On the study of organizational and functional aspects of the legislative activity of the Government of the Russian Federation / A.N. Anokhin // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2023. – Т. 9 (75). № 4. – P. 300 – 305.

The article studies organizational and functional aspects of the law-making activity of the Government of the Russian Federation in the context of the general system of public authorities of the Russian Federation. It shows interaction of the Government of the Russian Federation with other subjects of the law of legislative initiative of the Russian Federation, coordination of its participation in ensuring the planned basis of legislative activity of the Government of the Russian Federation. The special importance of coordinating the work of the Government of the Russian Federation with the President of the Russian Federation, the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation, state authorities of the subjects of the Russian Federation is emphasized.

Keywords: system of public authorities, legal activity of the Government of the Russian Federation, organizational and functional aspects of legal creative activity.

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii: [prinjata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrja 1993 g. s izmenenijami, odobrennymi v hode obshherossijskogo golosovanija 01 ijulja 2020 g.]. - Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy Konsul'tantPljus. – Tekst: jelektronnyj.
2. Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 06.11.2020 №4-FKZ «O Pravitel'stve Rossijskoj Federacii». - Dostup iz sprav. – pravovoj sistemy Konsul'tant Pljus. – Tekst jelektronnyj.
3. Federal'nyj zakon ot 8.12. 2020 g. № 394 – FZ «O Gosudarstvennom Sovete Rossijskoj Federacii». – Dostup iz sprav. – pravovoj sistemy Konsul'tant Pljus. – Tekst : jelektronnyj.
4. Reglamente Pravitel'stva RF: utverzhdjen Postanovleniem Pravitel'stva RF ot 01.06.2004 g. №260 «O Reglamente Pravitel'stva RF i Polozhenie ob Apparate Pravitel'stva RF». - Dostup iz sprav. – pravovoj sistemy Konsul'tant Pljus. – Tekst jelektronnyj.
5. Polozhenie «O zakonoproektnoj dejatel'nosti Pravitel'stva RF»: utverzhdjeno Postanovleniem Pravitel'stva RF ot 30.04.2009 №389 «O merah po sovershenstvovaniju zakonoproektnoj dejatel'nosti Pravitel'stva RF». - Dostup iz sprav. – pravovoj sistemy Konsul'tant Pljus. – Tekst jelektronnyj.
6. Fral'cev V.S. Pravotvorcheskaja dejatel'nost' kak sistemnyj process (na primere sub#ekta RF): avtoref... dis. ...kan. jurid. nauk. – M.: 2008. – 26 s.
7. Sinjukov S.V. Mehanizm pravotvorchestva: avtoref...dis. ...kand. jurid. nauk. – Saratov: 2013. – 24 s.
8. Trofimov V.V. Pravotvorcheskaja sistema gosudarstva kak kategorija i algoritm politiko-pravovogo dejstvi-ja v uslovijah sovremennyh vyzovov (postanovka problemy) //Pravotvorchestvo v HH1 veke: jevoljucija doktriny i praktiki: sbornik nauchnyh statej /otv. red. V.V. Lazarev. – M.: Norma: 2022. – 344 s.