**Введение**

Участие Правительства Российской Федерации в законотворческом процессе является одним из приоритетных направлений деятельности этого органа государственной власти. Это объективно вытекает из конституционного статуса Правительства России, уполномоченного при осуществлении исполнительной власти на федеральном уровне решать важнейшие вопросы управления страной. Основываясь на положениях ст. 114 Конституции Российской Федерации, Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" конкретизировал полномочия высшего органа исполнительной власти России. При этом наряду с перечнем общих полномочий Правительства России, выражающихся в реализации им внутренней и внешней политики Российской Федерации и осуществлении предоставленного ему права законодательной инициативы (ст. 13), указанный Федеральный конституционный закон достаточно полно определяет содержание его полномочий в целом ряде сфер государственной жизни. Вполне понятно, что для успешной реализации столь объемных задач Правительству Российской Федерации невозможно оставаться исключительно в роли органа, выполняющего решения главы государства и парламента страны. Правительство России должно обладать возможностью активно влиять на содержание внутренней и внешней политики государства. Поэтому наделение его достаточно большими полномочиями в законотворческом процессе - вполне оправданное явление.

Социально-экономическая направленность большинства рассматриваемых палатами Федерального Собрания Российской Федерации законопроектов, а также особенности конституционно-правового статуса Правительства Российской Федерации обусловливают необходимость принятия мер по обеспечению системности и содержательного единства законотворческого процесса. В настоящее время все заметней тенденция совершенствования внутриорганизационной деятельности по участию Правительства в законотворческом процессе. Однако осуществление Правительством Российской Федерации столь объемных и ответственных полномочий не может производиться в произвольном порядке, без учета многих обстоятельств как объективного, так и субъективного характера.

В настоящей работе автор попытался определить основные задачи, цели и этапы деятельности Правительства РФ в законотворческом процессе. Содержание затронутого вопроса раскрывается в значительном числе нормативных актов, а также в непосредственной деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти.

Основная роль в законопроектной деятельности Правительства РФ отведена Минюсту РФ, который отвечает за обеспечение законопроектной деятельности Правительства.

Исследование поставленной темы основывается на материалах деятельности Правительства РФ, Минюста РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, а также монографиях и научных публикациях по настоящей теме.

В настоящее время Правительство РФ и Минюст РФ констатируют по результатам собственной деятельности значительное повышение общественной и государственной важности законопроектной деятельности Правительства РФ как одного из направлений осуществления исполнительной власти. Того же мнения поддерживаются и все авторы рассмотренных в настоящей работе научных трудов. Однако на практике тема еще не полностью раскрыта и много проблем практического характера остается не решенным.

На основании всего изложенного автором и была выбрана обозначенная выше тема для исследования в дипломной работе.

Структурно работа состоит из введения, двух глав с разделением на параграфы и заключения.

1. **Нормативно-правовая база организации и деятельности**

**Правительства РФ**

Правительство Российской Федерации представляет собой особую структуру государства - орган государственной власти, которая призвана, с одной стороны, воспринимать (отражать) потребности, интересы и цели российского общества, адекватно их закреплять в своих правовых актах и содержании организационной деятельности, а с другой - рационально и законно управлять общественными процессами, придавать им целостность, организованность, динамику и эффективность.

Если в Конституции Российской Федерации[[1]](#footnote-1) сказано (ст. 110), что "исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации", то Федеральный конституционный закон определил, что "Правительство Российской Федерации - высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации".

Это - емкая юридическая формула. Можно полагать, что она означает следующее:

а) Правительство Российской Федерации есть орган государственной власти Российской Федерации;

б) Правительство Российской Федерации - особый исполнительный орган, находящийся в силу своей природы в специфических взаимоотношениях с другими государственными органами;

в) Правительство Российской Федерации - высший исполнительный орган, что обусловливает его руководящее местоположение и роль в системе органов исполнительной власти и, соответственно, субординационные отношения (власти и подчинения) с другими исполнительными органами в Российской Федерации.

Федеральным конституционным законом подтверждено и развито положение Конституции Российской Федерации об актуальности единой системы исполнительной власти в Российской Федерации и роли в ней Правительства Российской Федерации[[2]](#footnote-2).

Правительство Российской Федерации, наряду и совместно с другими органами государственной власти, осуществляет власть, принадлежащую многонациональному народу Российской Федерации; значит, его нельзя принижать ни в отношениях с Президентом Российской Федерации, ни в отношениях с Федеральным Собранием Российской Федерации (его обеими палатами), ни в отношениях с судебными органами, ни в общественном мнении[[3]](#footnote-3).

Правительство как орган государственной власти имеет свой правовой статус, организационную структуру, формы и методы деятельности, состав управленческих кадров, материально - финансовое обеспечение и другие атрибуты.

2001 год принес новые явления в складывающуюся в современной России модель постреволюционной экономико-политической стабилизации. Если в 2000 году в Государственной Думе уже сложилась ситуация фактического доминирования исполнительной власти, которая могла рассчитывать на поддержку пропрезидентской фракции и на поддержку правых или левых (в зависимости от характера законопроекта), то теперь в нижней палате формируется устойчивое проправительственное большинство. Теперь практически любой правительственный законопроект может рассчитывать на поддержку в парламенте, что имеет важное значение для дальнейшего функционирования политического режима[[4]](#footnote-4). С одной стороны, резко ослабевает роль политического торга вокруг каждого конкретного законопроекта, что обеспечивает устойчивость и последовательность осуществления избранного правительством курса. С другой стороны, формируется стандартная для стабильных демократических обществ система взаимоотношений власти (имеющей большинство в парламента) и оппозиции (парламентского меньшинства).

Статья 2 Федерального конституционного закона № 2-ФКЗ от 17.12.1997г. "О Правительстве РФ"[[5]](#footnote-5) в качестве правовой основы деятельности Правительства РФ установила следующее: "Правительство Российской Федерации осуществляет свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации".

Правовая основа представляет собой систему юридических норм, в соответствии и во исполнение которых организуется и функционирует государственный или общественный орган, та или иная структура жизнедеятельности[[6]](#footnote-6). Термин "правовая" означает, что эта основа должна быть: достаточно социологически обусловлена (потребностями и интересами, идеалами и ценностями развития общества), четко нормативно выражена (через целенаправленную и логически согласованную систему правовых норм) и практически реализована (реально использоваться в практике управления и общественной жизнедеятельности).

Правовая основа деятельности предполагает, что все правовые акты и организационные действия Правительства Российской Федерации осуществляются на базе соответствующих материальных и процессуальных правовых норм.

Правовую основу деятельности Правительства составляют четыре взаимосвязанных и соподчиненных группы нормативных правовых актов:

а) Конституция Российской Федерации - учредительный документ демократического, правового, федеративного, социального, светского государства с республиканской формой правления;

б) федеральные конституционные законы, часть которых названа в Конституции и которые призваны уточнять и развивать ее положения;

в) федеральные законы, регулирующие основные вопросы жизнедеятельности российского государства и общества;

г) нормативные указы Президента Российской Федерации, которые он полномочен принимать в соответствии с Конституцией (ст. ст. 80, 83, 84, 87, 88). В частности, в области охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности (ст. 80); по вопросам формирования и работы Совета Безопасности Российской Федерации (ст. 83); назначения референдума (ст. 84); введения военного положения (ст. 87); введения чрезвычайного положения (ст. 88) и по другим вопросам.

Структура правовой основы деятельности Правительства Российской Федерации является сложной, по некоторым вопросам неопределенной и противоречивой[[7]](#footnote-7). До сих пор не принят ряд федеральных конституционных законов, не всегда совпадают по целям и содержанию федеральные законы и нормативные указы Президента Российской Федерации, в результате чего созданы условия для решения многих вопросов "по усмотрению"[[8]](#footnote-8).

Вместе с тем состояние правовой основы деятельности Правительства Российской Федерации во многом зависит и от него самого. Согласно ст. 104 Конституции Российской Федерации Правительству принадлежит право законодательной инициативы. Кроме того, эта же статья предусматривает (п. 3), что "законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации".

Таким образом, наряду с исполнением и применением правовой основы (системы действующих законов и иных нормативных правовых актов) одним из направлений деятельности Правительства Российской Федерации выступают совершенствование и развитие этой правовой основы, обеспечение ее рациональности и эффективности.[[9]](#footnote-9)

Конституция РФ как Основной закон Российской Федерации устанавливает конституционные начала организации и деятельности Правительства РФ. Нормы, регулирующие конституционно-правовые отношения по созданию и деятельности Правительства РФ, соотношению с иными органами государственной власти РФ, сосредоточены в Главе 6 Конституции РФ.

Нормы Конституции РФ имеют высшую юридическую силу на территории РФ. Из этого следует, что Федеральный конституционный закон "О Правительстве РФ", федеральные законы и иные нормативные правовые акты должны соответствовать нормам Конституции РФ[[10]](#footnote-10).

Как уже было отмечено выше, Правительство РФ осуществляет исполнительную власть Российской Федерации (п. 1 ст. 110 Конституции РФ)[[11]](#footnote-11). Структура Правительства РФ также устанавливается Конституцией РФ и состоит из: Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

Указанная структура показывает содержательные признаки Правительства РФ как органа, осуществляющего исполнительную власть РФ. Однако помимо вышеперечисленных элементов структуры Правительства РФ, для работы последнего создаются также иные органы государственной власти, обеспечивающие деятельность Правительства РФ и непосредственно реализующие исполнительную власть в РФ. К числу первых относится Аппарат Правительства РФ. Ко вторым органам государственной власти относятся федеральные министерства и подведомственные им органы.

Исходя из вышеперечисленной организации структуры Правительства РФ и создается нормативно-правовая база, на основании которой осуществляет свою деятельность Правительство РФ и подведомственные ему органы.

К числу нормативных правовых актов, регулирующих общие вопросы организации и деятельности Правительства РФ как государственного органа, осуществляющего исполнительную власть РФ, относятся:

1. Указ Президента РФ от 19.07.2004г. № 927 "Вопросы министерства внутренних дел Российской Федерации"[[12]](#footnote-12),
2. Указ Президента РФ от 09.03.2004г. № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти"[[13]](#footnote-13),
3. Указ Президента РФ от 11.07.2004г. № 868 "Вопросы министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий"[[14]](#footnote-14),
4. Указ Президента РФ от 20.05.2004г. № 649 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти"[[15]](#footnote-15),
5. Указ Президента РФ от 07.09.2004г. № 1146 "Вопросы главного управления специальных программ Президента Российской Федерации"[[16]](#footnote-16),
6. Указ Президента РФ от 11.03.2003г. № 306 "Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации"[[17]](#footnote-17),
7. Постановление Правительства РФ от 19.01.2005г. № 30 "О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти"[[18]](#footnote-18),
8. Постановление Правительства РФ от 11.11.2002г. № 803 "О совершенствовании организации исполнения федеральных законов"[[19]](#footnote-19),
9. Постановление Правительства РФ от 01.06.2004г. № 260 "О регламенте Правительства Российской Федерации и положении об аппарате Правительства Российской Федерации"[[20]](#footnote-20),
10. Постановление Правительства РФ от 16.04.2004г. № 215 "Об упорядочении состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации"[[21]](#footnote-21),
11. Указ Президента РФ от 11.03.2003г. № 308 "О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации"[[22]](#footnote-22),

Все перечисленные нормативные акты в той или иной степени непосредственно затрагивают деятельность Правительства РФ и иных органов исполнительной власти РФ. Из этого следует:

В положении "Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть Российской Федерации" особого внимания заслуживает раскрытие понятия "исполнительная власть Российской Федерации".

Проведенное Конституцией Российской Федерации разделение осуществления государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10) определило, что исполнительная власть соотносится с законодательной и призвана обеспечивать, прежде всего, практическую реализацию Конституции и законов Российской Федерации. Отсюда логично проистекают и взаимоотношения органов исполнительной власти с органами судебной власти[[23]](#footnote-23).

Как было указано выше, перечисленные нормативные акты характеризуют лишь институциональную содержательную правовую природу Правительства РФ, раскрывают его сущностные признаки, функции в качестве государственного органа.

Однако деятельность Правительства РФ в процессе участия в осуществлении государственной власти (в том числе законопроектная деятельность Правительства РФ) раскрывается дополнительно и из содержания нормативных правовых актов, регулирующих непосредственную текущую деятельность Правительства РФ в целом, его структурных элементов и иных органов исполнительной власти РФ.

В числе данных нормативных актов выделяется целый спектр законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность в сфере делопроизводства.

Основным законом, регулирующим порядок создания и исполь­зования информации (информационных ресурсов), является Федеральный закон Российской Федерации "Об информации, информатизации и защите информации" от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ[[24]](#footnote-24). Закон устанавливает правовой режим создания, хранения и использова­ния информационных ресурсов, в частности:

порядок документирования информации;

право собственности на отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах;

категории информации по уровню доступа к ней;

порядок правовой защиты информации.

В Законе следующим образом определены его основные понятия — "документированная информация" и "информационные ресурсы".

документированная информация (документ) — зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать;

информационные ресурсы — отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других видах информационных систем).

Документирование информации — обязательное условие для включения информации в информационные ресурсы - в соответствии с положениями закона должно осуществляться в порядке, устанавливаемом органами государственной власти, ответственными за организацию делопроизводства, стандартизацию документов, безопасность Российской Федерации.

Информационные ресурсы могут быть государственной и негосударственной собственностью и находиться в собственности граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений.

Федеральный закон «Об участии в международном информационном обмене» от 4 июля 1996 г. № 85-ФЗ[[25]](#footnote-25) направлен на создание условий для эффективного участия России в международном информационном обмене в рамках единого мирового информационного пространства. Закон призван обеспечить защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также защиту интересов, прав и свобод физических и юридических лиц при международном информационном обмене. Закон определяет объекты и субъекты международного информационного обмена. Объектами международного информационного обмена могут быть документированная информация, информационные ресурсы, информационные продукты, информационные услуги, средства международного информационного обмена, а субъектами — Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, органы государственной власти и местного самоуправления, физические и юридические лица.

Закон устанавливает право собственности на информационные продукты и средства международного информационного обмена, вводит ограничения на вывоз документированной информации, определяет порядок зашиты конфиденциальной информации и рассматривает другие вопросы международного информационного обмена.

Правовые основы стандартизации в РФ устанавливает Федеральный закон № 184-ФЗ от 27.12.2002г. "О техническом регулировании"[[26]](#footnote-26). Стандартизация в соответствии с законом – это деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг.

Закон определяет порядок проведения работ по стандартизации, виды документов по стандартизации и их применение, осуществление государственного контроля и надзора за соблюдением требований государственных стандартов, ответственность за нарушение положений закона, порядок финансирования работ по стандартизации и др.

Требования, устанавливаемые стандартами, обязательны для всех государственных органов управления и субъектов хозяйственной деятельности.

Закон Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» от 25 октября 1991 г. № 1807-1 (с изменениями от 24 июля 1998 г.) регулирует вопросы использования государственного языка в документах. В соответствии с этим законом официальное делопроизводство может вестись на государственном языке Российской Федерации - русском, государственных языках республик и иных языках народов Российской Федерации, определяемых законодательством республик. Официальная переписка между государственными органами, организациями, учреждениями и предприятиями субъектов Российской Федерации с адресатами в Российской Федерации ведется на русском языке.

Ответы на предложения, заявления и жалобы граждан, направленные в государственные органы Российской Федерации, даются на языке обращения и только в случае невозможности дать ответ на языке обращения - на русском языке.

В промышленности, связи, на транспорте и в энергетике на всей территории России применяется русский язык. Другие языки могут применяться только при наличии соответствующего международного или межреспубликанского договора. Закон устанавливает также нормы использования языка в судебной, внешнеполитической, внешнеэкономической и других сферах деятельности.

Одним из реквизитов документа является эмблема организации или товарный знак (знак обслуживания). Использование товарных знаков, в том числе и в официальной документации, определяется законом Российской Федерации «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименования мест происхождения товара» от 23 сентября 1992г. № 3520-1[[27]](#footnote-27).

Ряд законодательных актов Российской Федерации регулирует вопросы использования информации, относимой к государственной тайне, и иной конфиденциальной информации. В частности, закон Российской Федерации «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. № 5485 регулирует отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации.

К государственной тайне Закон относит защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации.

Закон устанавливает полномочия государственных органов и должностных лиц, призванных обеспечивать сохранение и защиту государственной тайны, перечень сведении, составляющих государственную тайну, порядок засекречивания и рассекречивания сведений и их носителей, распоряжения сведениями, составляющими государственную тайну, порядок защиты государственной тайны, контроль и надзор за обеспечением государственной тайны и др. Законом установлены три степени секретности сведений, составляющих государственную тайну: "секретно", "совершенно секретно", "особой важности", - а также порядок проставления на документах грифа секретности.

Наряду с законодательными актами существенное значение в процессе деятельности Правительства РФ и иных государственных органов занимают акты Президента РФ и самого Правительства РФ.

Правовые акты, принимаемые Президентом и Правительством Российской Федерации, развивают положения, зафиксированные в законодательных актах по вопросам информации и документации.

27 декабря 1995 г. Правительство Российской Федерации приняло Постановление № 1268 "Об упорядочении изготовления, использования, хранения и уничтожения печатей и бланков с изображением Государственного герба Российской Федерации"[[28]](#footnote-28).

Ряд указов Президента Российской Федерации направлен на обес­печение защиты информации:

Указы Президента и постановления Правительства Российской Федерации регулируют вопросы подготовки, издания, государственной регистрации и введения в действие указов Президента и нормативных правовых актов, издаваемых органами государственного управления.

Порядок опубликования и вступления в силу актов Правительства РФ устанавливается Указом Президента РФ № 763 от 23.05.1996г. "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти"[[29]](#footnote-29).

Федеральный закон № 125-ФЗ от 22.10.2004г. "Об архивном деле в РФ" регулирует отношения в сфере организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов независимо от их форм собственности, а также отношения в сфере управления архивным делом в Российской Федерации в интересах граждан, общества и государства.

Нормативные правовые акты, издаваемые федеральными органами исполнительной власти (министерствами, комитетами, управлениями, службами, агентствами), являются ведомственными нормативными актами и в зависимости от сферы действия могут быть общими, отраслевыми и межотраслевыми. Нормативные правовые акты общего характера рассчитаны на многократное применение ко всем предусмотренным ими случаям, акты отраслевого характера действуют в рамках одной отрасли, межотраслевые — нескольких или всех отраслей.

Приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций № 536 от 08.11.2005г. утверждена Инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти[[30]](#footnote-30). Указанная инструкция устанавливает общие требования к функционированию служб документационного обеспечения управления, документированию управленческой деятельности и организации работы с документами в федеральных органах исполнительной власти - министерствах, службах, агентствах.

Типовой инструкцией установлены правила подготовки и оформления документов в процессе деятельности федеральных органов исполнительной власти. В частности широко рассмотрена процедура подготовки и оформления проектов законодательных актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Правительства РФ и Президента РФ. Устанавливаются конкретные требования к подготовке и оформлению проектов законодательных актов: органы, уполномоченные на разработку проектов, технические требования к оформлению, реквизиты, требования к оформлению пояснительной записки к проекту законодательного акта.

Федеральные органы исполнительной власти организуют и ведут делопроизводство на основе Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452[[31]](#footnote-31), индивидуальных инструкций по делопроизводству, регламентов федеральных органов исполнительной власти, других нормативно-методических документов и Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти.

Индивидуальные инструкции по делопроизводству утверждаются руководителями федеральных органов исполнительной власти после согласования с Федеральным архивным агентством.

Положения Типовой инструкции распространяются на организацию работы с документами независимо от вида носителя, включая их подготовку, регистрацию, учет и контроль исполнения, осуществляемые с помощью автоматизированных (компьютерных) технологий.

Автоматизированные технологии обработки документной информации, применяемые в федеральном органе исполнительной власти, должны отвечать требованиям инструкции по делопроизводству этого органа.

Правила работы с документами, содержащими служебную информацию ограниченного распространения, установлены в Положении о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 г. № 1233[[32]](#footnote-32).

Существенное значение в процессе законопроектной деятельности Правительства РФ и иных федеральных органов исполнительной власти РФ занимают государственные стандарты на документацию.

В соответствии с ГОСТ 1.0-92 стандарт — это нормативный документ, разработанный заинтересованными сторонами на основе согласия по существенным вопросам, утвержденный признанным органом (или предприятием), устанавливающий для всеобщего и многократного использования правила, общие принципы, характеристики, требования или методы, касающиеся определенных объектов, и направленный на достижение оптимальной степени упорядочения в определенной области.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона "О техническом регулировании" стандарт – это документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг. Стандарт также может содержать требования к терминологии, символике, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения.

Все государственные стандарты, действующие на территории России, объединены в единую Национальную систему стандартизации - иерархически организованную систему классификации и кодирования самих государственных стандартов.

В государственных стандартах на документы закреплены требования к форме (формуляру-образцу) документа, бланкам документов, составу реквизитов и их оформлению, правила унификации и стандартизации документов и применения унифицированных систем документации, используемая в документационном обеспечении терминология, требования к техническим средствам обработки информации и др.

К основной группе государственных стандартов в сфере делопроизводства можно отнести ГОСТ Р 51141-98. "Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения".

Таким образом, нормативно-правовая база деятельности Правительства РФ и иных федеральных органов исполнительной власти представляет собой достаточно емкий массив законодательных и подзаконных нормативов и требований к деятельности перечисленных органов по подготовке и оформлению проектов законодательных актов. Установление содержания деятельности Правительства РФ невозможно без установления содержания нормативного регулирования в данной сфере. Таким образом, законодательная и подзаконная база составляют правовую основу и сущностное содержание осуществления Правительством РФ законопроектной деятельности.

**2. Структура Правительства РФ**

Как установлено ст. 1 Федерального конституционного закона "О Правительстве РФ", Правительство РФ является высшим исполнительным органом государственной власти. Правительство РФ является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в РФ.

Из перечисленных положений Федерального конституционного закона следует, что Правительство РФ является структурно единым государственным органом без выделения самостоятельных структурных элементов. Однако с учетом перечисленного Правительство РФ обладает конституционно закрепленным составом, в котором выделяются члены Правительства РФ – Председатель Правительства РФ, заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры[[33]](#footnote-33).

Начиная с 22 декабря 1992 года действовал Закон РФ № 4174-1 от 22.12.1992г. "О Совете Министров – Правительстве РФ"[[34]](#footnote-34). На основании данного закона и в соответствии с Конституцией РФ 1993 года Совет Министров - Правительство РФ осуществляло свою деятельность вплоть до 01.01.1998г. – момента вступления в силу Федерального конституционного закона "О Правительстве РФ".

Закон РФ "О Совете Министров - Правительстве РФ" установил, что Совет министров – Правительство РФ является органом исполнительной власти РФ, подотчетным Съезду народных депутатов РФ, Верховному Совету РФ и Президенту РФ. Совет Министров осуществлял свою деятельность в качестве коллегиального органа. Законом на основании и в соответствии с Конституцией РФ устанавливались структура Совета Министров РФ, компетенция, порядок деятельности и отношения Совета Министров РФ с другими государственными органами.

Состав Совета министров на основании Закона 1992 года значительно отличался от состава Правительства РФ в соответствии с Федеральным конституционным законом 1997 года[[35]](#footnote-35). Во-первых, в состав Совета Министров входили лица:

* в соответствии с требованиями самого закона (Председатель Совета Министров - Правительства Российской Федерации, первые заместители Председателя Совета Министров, заместители Председателя Совета Министров, министры, председатели государственных комитетов Российской Федерации)
* по должности (председатели правительств республик в составе Российской Федерации, а также Руководитель Аппарата Совета Министров Российской Федерации)
* включенные в состав Совета Министров РФ Президентом по представлению Председателя Совета Министров (руководители других центральных органов государственного управления, подведомственных Правительству Российской Федерации).

Во-вторых, состав Совета Министров, как видно из приведенного перечня, не являлся постоянным и мог изменяться Президентом РФ путем включения или удаления из состава Совета Министров РФ лиц, относящихся к третьей перечисленной группе.

Председатель Совета Министров Российской Федерации назначался на должность Президентом Российской Федерации с согласия Верховного Совета Российской Федерации. Назначение Председателя Совета Министров Российской Федерации утверждалось Съездом народных депутатов Российской Федерации.

При несогласии Верховного Совета Российской Федерации с представленной Президентом Российской Федерации кандидатурой на должность Председателя Совета Министров Российской Федерации или не утверждении ее Съездом народных депутатов Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе был назначить временно исполняющего обязанности Председателя Правительства Российской Федерации на срок до трех месяцев и до истечения этого срока обязан был представить Верховному Совету Российской Федерации другую кандидатуру на должность Председателя Правительства Российской Федерации.

Первые заместители Председателя Совета Министров Российской Федерации, заместители Председателя Совета Министров Российской Федерации, министры Российской Федерации, председатели государственных комитетов Российской Федерации назначались на должность и освобождались от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Совета Министров Российской Федерации[[36]](#footnote-36). Министр иностранных дел Российской Федерации, министр обороны Российской Федерации, министр безопасности Российской Федерации, министр внутренних дел Российской Федерации назначались на должность Президентом Российской Федерации с согласия Верховного Совета Российской Федерации[[37]](#footnote-37).

Руководители других центральных органов государственного управления, подведомственных Правительству Российской Федерации, назначались на должность и освобождались от должности членов Совета Министров Российской Федерации Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Совета Министров Российской Федерации[[38]](#footnote-38).

Правительство Российской Федерации действовало в пределах срока полномочий Президента Российской Федерации и слагало свои полномочия перед вновь избранным Президентом Российской Федерации, продолжая выполнять свои обязанности до сформирования Правительства Российской Федерации нового состава.

Статья 24 Закона РФ "О Совете Министров – Правительстве РФ" предусматривала вопросы, решения по которым принимаются исключительно на заседаниях Совета Министров РФ. На заседаниях Совета Министров Российской Федерации решались наиболее важные вопросы государственного управления, хозяйственного и социально - культурного строительства. Исключительно на заседаниях Совета Министров Российской Федерации[[39]](#footnote-39):

рассматривались вопросы подготовки и исполнения федерального бюджета Российской Федерации, а также формирования и использования государственных внебюджетных фондов, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации;

рассматривались проекты программ экономического и социального развития Российской Федерации и ее отдельных регионов;

рассматривались предложения об объеме выпуска государственных ценных бумаг и пределах увеличения государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации;

устанавливалась номенклатура продукции, товаров и услуг, на которые применяются фиксированные государственные цены;

рассматривались предложения об установлении и изменении ставок налогообложения;

рассматривались проекты годовых программ приватизации объектов государственной собственности и предложения об основных направлениях использования средств, полученных от приватизации;

принимались решения о подготовке и представлении Президенту Российской Федерации предложений об образовании, реорганизации и ликвидации министерств и государственных комитетов Российской Федерации;

принимались решения о подписании международных межправительственных договоров;

принимались решения о подписании соглашений с Советами Министров республик в составе Российской Федерации, администрацией автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт - Петербурга по вопросам, предусмотренным законодательством.

Таким образом, заседания Совета министров РФ составляли основную форму деятельности Правительства РФ. Вопросы, отнесенные к исключительной компетенции заседаний Совета Министров РФ, представляли наиболее важные направления регулирования общественных отношений, отнесенные к ведению Совета Министров РФ[[40]](#footnote-40).

Заседания Совета Министров Российской Федерации проводились не реже одного раза в квартал. Заседание Правительства Российской Федерации считалось правомочным, если на нем присутствовали не менее двух третей членов Правительства Российской Федерации.

Заседания Правительства Российской Федерации проходили под руководством Председателя Правительства Российской Федерации. При его отсутствии заседания проводил Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации. Президент Российской Федерации вправе председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации.

В заседаниях Правительства Российской Федерации мог участвовать вице - президент Российской Федерации и полномочный представитель Президента Российской Федерации[[41]](#footnote-41).

На заседаниях Правительства Российской Федерации решения принимались большинством голосов членов Правительства Российской Федерации. Главы администраций автономной области, автономных округов, краев, областей, городов республиканского подчинения могли участвовать в рассмотрении вопросов Правительством Российской Федерации с правом совещательного голоса.

Порядок проведения заседаний Правительства Российской Федерации определялся Правительством Российской Федерации в утверждаемом им Регламенте.

Руководство текущей деятельностью Правительства РФ осуществлял Председатель Правительства РФ, на которого были возложены основные функции по организации работы Правительства РФ, руководству заседаниями. Однако это не отменяет того положения, что Совет Министров РФ являлся и в настоящее время является коллегиальным государственным органом[[42]](#footnote-42). Следовательно, все его решения принимались большинством голосов от общего числа членов Совета Министров[[43]](#footnote-43).

Председатель Совета Министров Российской Федерации возглавлял Правительство Российской Федерации.

Председатель Правительства Российской Федерации:

представлял Президенту Российской Федерации предложения по персональному составу Правительства Российской Федерации;

организовывал работу Правительства Российской Федерации и руководит его заседаниями;

распределял обязанности между первыми заместителями, заместителями Председателя Правительства Российской Федерации и представлял Правительство Российской Федерации в международных отношениях;

в неотложных случаях издавал от имени Правительства Российской Федерации распоряжения по отдельным вопросам государственного управления, о чем информировал Правительство Российской Федерации.

В случае отсутствия Председателя Совета Министров Российской Федерации его обязанности должен был исполнять Первый заместитель.

Первые заместители, заместители Председателя Правительства Российской Федерации координировали в соответствии с распределением обязанностей работу министерств и государственных комитетов Российской Федерации, других подведомственных Правительству Российской Федерации органов государственного управления, контролировали их деятельность и давали им поручения, предварительно рассматривали предложения и проекты постановлений и распоряжений, внесенные в Правительство Российской Федерации.

Закон, однако, предусмотрел, что заседания Совета Министров РФ должны проводиться не реже одного раза в квартал. При этом осуществление исполнительной власти в государстве требует существование органа, способного принимать решения наиболее часто. Основываясь на данных предположениях Закон РФ "О Совете Министров – Правительстве РФ" предусмотрел существование постоянного органа Совета Министров[[44]](#footnote-44).

В качестве постоянного органа Совета Министров Российской Федерации действовал Президиум Совета Министров Российской Федерации в составе Председателя Совета Министров Российской Федерации, его первых заместителей, министра финансов, министра экономики, министра иностранных дел, министра обороны, министра безопасности, министра внутренних дел, председателя Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом и Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации. По представлению Председателя Совета Министров Российской Федерации Президент Российской Федерации мог включить в состав Президиума Совета Министров Российской Федерации и других членов Правительства Российской Федерации.

Решения Президиума Правительства Российской Федерации принимались большинством голосов от общего числа его членов и издавались в форме постановлений и распоряжений Совета Министров Российской Федерации и не должны были противоречить решениям, принятым на заседаниях Совета Министров Российской Федерации[[45]](#footnote-45).

Совет Министров Российской Федерации вправе был отменить любое решение Президиума Совета Министров Российской Федерации.

Совет министров Российской Федерации образовывал постоянные комиссии и определял их задачи, функции и порядок деятельности.

Для подготовки предложений по отдельным вопросам государственного управления, разработки проектов решений Совета Министров и рассмотрения разногласий по таким проектам, а также для выполнения отдельных поручений Совета Министров Российской Федерации могли создаваться постоянные и временные комиссии и другие рабочие органы Правительства Российской Федерации.

Как можно видеть из приведенных положений Закона РФ "О Совете Министров – Правительстве" в Правительстве РФ можно было вполне четко вычленить структурное деление Правительства РФ на его Председателя, иных членов Правительства, Президиум Совета Министров и постоянные и временные комиссии Правительства РФ. Все указанные субъекты имели право действовать от имени Правительства РФ, участвовать в подготовке решений по отдельным вопросам государственного управления и принятии указанных решений[[46]](#footnote-46).

В итоге, хотя Законом и было провозглашено, что Совет Министров РФ является единым коллегиальным органом государственной власти, однако из дальнейших положений законодательства следовало совершенно обратное[[47]](#footnote-47). Во-первых, как мы уже установили, Совет Министров РФ не был структурно единым органом. В его составе можно было выделить перечисленные структурные элементы. Во-вторых, данные структурные элементы обладали собственной компетенцией, вполне определенными функциями, целями и задачами. В-третьих, Председатель Правительства и Президиум Правительства обладали возможностью постоянного осуществления государственной властной деятельности в рамках Правительства РФ с правом принятия нормативных правовых актов от имени Правительства РФ.

Все вышеперечисленное в значительной мере снижало роль Правительства РФ в осуществлении государственной власти в качестве коллегиального органа.

Для обеспечения деятельности Совета Министров Российской Федерации действовал Аппарат Совета Министров Российской Федерации.

Аппарат Совета Министров возглавлял Руководитель, которых назначался на должность и освобождался от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Совета Министров Российской Федерации.

Права, обязанности и ответственность работников Аппарата Правительства Российской Федерации определялись в соответствии с Положением об Аппарате Правительства Российской Федерации, утвержденным Советом Министров Российской Федерации.

Структура, штаты, размер оплаты труда и условия материально - бытового обеспечения работников Аппарата Правительства Российской Федерации, а также расходы на его содержание определялись Председателем Правительства Российской Федерации в пределах расходов федерального бюджета на содержание Правительства Российской Федерации, утверждаемых Верховным Советом Российской Федерации.

Руководители основных структурных подразделений Аппарата Совета Министров Российской Федерации назначались на должность и освобождались от должности Советом Министров Российской Федерации по представлению Руководителя Аппарата Совета Министров Российской Федерации.

Конституция РФ 1993 года ввела новое наименование Правительство РФ без включения слов "Совет Министров". Частично был изменен состав Правительства РФ, в которое входят по настоящее время Председатель Правительства РФ, заместители Председателя Правительства и федеральные министры[[48]](#footnote-48).

В связи с присвоением Правительству РФ нового конституционно-правового статуса Правительство РФ стало самостоятельным органом государственной власти, независимым от иных ветвей власти РФ и самостоятельно осуществляющим исполнительную власть в РФ.

Дальнейший этап формирования состава и структуры Правительства РФ связан с принятием Постановления Правительства РФ № 604 от 18.06.1998г. "Вопросы организации деятельности Правительства РФ"[[49]](#footnote-49) и принятием новой редакции данного Постановления[[50]](#footnote-50). Настоящий Регламент в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации", иными федеральными законами, указами Президента Российской Федерации устанавливал основные правила организации деятельности Правительства Российской Федерации по реализации его полномочий.

Рассмотрение в Правительстве вопросов, относящихся к его полномочиям, должно было проводиться на заседаниях Правительства, Президиума Правительства, Председателем Правительства и его заместителями (в соответствии с распределением обязанностей), на заседаниях образуемых Правительством координационных и совещательных органов с участием представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, иных органов и организаций.

Для решения оперативных вопросов Правительство по предложению Председателя Правительства было вправе образовать Президиум Правительства.

Заседания Президиума Правительства проводились по мере необходимости.

Решения Президиума Правительства должны были приниматься большинством голосов от общего числа членов Президиума Правительства и не должны противоречить решениям, принятым на заседаниях Правительства.

Правительство вправе отменить любое решение Президиума Правительства.

Заседание Президиума назначалось Председателем Правительства, а в его отсутствие - Заместителем Председателя Правительства (в соответствии с распределением обязанностей).

В случае рассмотрения Президиумом Правительства проектов актов нормативного характера на заседание в обязательном порядке должен был быть приглашен Министр юстиции Российской Федерации.

Изменения, произошедшие в регулировании структуры и состава Правительства РФ в связи с изменениями 1998 и 2000 годов характеризуются стабилизацией структурного единства Правительства РФ как единого коллегиального органа государственной власти. Вопросы, разрешаемые Председателем Правительства РФ, Президиумом Правительства РФ, нашли в новых Постановлениях Правительства РФ о регламентах Правительства достаточно четкое регулирование и поставлены под контроль самого Правительства РФ.

Практика работы Правительства РФ начиная с принятия Регламента Правительства РФ 1998 года не знает примеров разрешения вопросов Правительства РФ единолично Председателем Правительства либо Президиумом Правительства РФ.

Окончательные изменения в составе Правительства РФ были закреплены Постановлением Правительства № 260 от 01.06.2004г. "О регламенте Правительства РФ и Положении об Аппарате Правительства РФ"[[51]](#footnote-51). В редакции 2004 года Регламент Правительства РФ не предусматривает создание каких-либо структурных органов внутри Правительства РФ. Председатель Правительства, как и вытекает из содержания его должности и статуса является должностным лицом, осуществляющим организующим работу Правительства РФ.

Основные направления деятельности Правительства определяются Председателем Правительства РФ. Председатель Правительства организует работу Правительства, ведет заседания Правительства, систематически проводит совещания с членами Правительства, руководителями федеральных служб и федеральных агентств (далее - иные федеральные органы исполнительной власти), органов и организаций при Правительстве, на которых рассматривает ход выполнения программ и планов деятельности Правительства, поручений Президента Российской Федерации Правительству, принимает решения по оперативным вопросам.

Председатель Правительства систематически информирует Президента Российской Федерации о работе Правительства.

Важную роль в вопросах регулирования создания и деятельности Правительства РФ играет Указ Президента РФ № 314 от 09.03.2004г. "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти"[[52]](#footnote-52). Указ устанавливает порядок образования федеральных органов исполнительной власти, в том числе Правительства РФ, статус должностных лиц – руководителей федеральных органов исполнительной власти и их заместителей, а также статус самих органов исполнительной власти РФ. В соответствии с п. 8 рассматриваемого Указа Президента РФ Председатель Правительства Российской Федерации имеет трех заместителей, в том числе одного Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации и заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - Министра обороны Российской Федерации.

Состав Правительства Российской Федерации - его Председатель, заместители Председателя, федеральные министры - призван обеспечивать осуществление исполнительной власти Российской Федерации, как это предусмотрено ст. 110 Конституции Российской Федерации.

В отличие от ранее действовавших регламентов Правительства РФ, действующий регламент не предусматривает создание каких бы то ни было постоянных или временных комитетов в составе Правительства РФ. Председатель Правительства, как и Президиум Правительства, наделены правом принятия решений исключительно по оперативным вопросам в деятельности Правительства РФ.

Основной формой деятельности Правительства РФ Федеральный конституционный закон "О Правительстве РФ" устанавливает проведение заседаний Правительства РФ. Заседания Правительства проводятся не реже одного раза в месяц.

Исключительно на заседаниях Правительства Российской Федерации:

принимаются решения о представлении Государственной Думе федерального бюджета и отчета об исполнении федерального бюджета, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов;

рассматриваются проекты программ экономического и социального развития, связанных с созданием свободных экономических зон;

устанавливается номенклатура товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование цен;

устанавливаются объемы выпуска государственных ценных бумаг;

принимаются решения о внесении Правительством Российской Федерации законопроектов в Государственную Думу;

рассматриваются проекты программ приватизации федеральной государственной собственности;

рассматриваются вопросы предоставления дотаций, субсидий, оказания иной поддержки на безвозвратной основе за счет средств федерального бюджета, а также вопросы оказания финансовой поддержки на возвратной основе, при сроке возврата более двух лет;

рассматриваются вопросы приобретения государством акций;

рассматриваются вопросы заключения подлежащих ратификации международных договоров Российской Федерации;

принимаются решения о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

образуется Президиум Правительства Российской Федерации;

утверждаются положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти;

устанавливается порядок создания и обеспечения деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

утверждается Регламент Правительства Российской Федерации;

утверждается Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации.

Перечисленный список вопросов, отнесенных к исключительной компетенции заседаний Правительства РФ, в значительной мере расширен по сравнению с регламентами Правительства РФ 1993 года и 1998 (2000) годов. Однако нас в большей степени интересует лишь то, что вопрос о внесении Правительством РФ законопроектов в Государственную думу РФ рассматривается исключительно на заседаниях Правительства РФ.

Для более детального рассмотрения процесса законопроектной деятельности Правительства РФ не достаточно уделить внимание только деятельности непосредственно Правительства РФ, поскольку в данный процесс включены и иные органы государственной власти. Аппарат Правительства РФ, федеральные министерства участвуют в подготовке и оформлении законопроектов в соответствии с вопросами их деятельности[[53]](#footnote-53).

Министерство юстиции РФ, осуществляя полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, разрабатывает проекты федеральных законов во исполнение актов законодательства Российской Федерации, планов законопроектной деятельности Правительства и соответствующих поручений, а также по собственной инициативе[[54]](#footnote-54).

Основными направлениями законопроектной деятельности Министерства юстиции являются: разработка проектов планов законопроектной деятельности Правительства; планирование законопроектной деятельности Министерства; контроль за исполнением планов законопроектной деятельности; методическое обеспечение подготовки федеральными органами исполнительной власти законопроектов; разработка проектов федеральных законов; участие в подготовке законопроектов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, включая подготовку правовых заключений на законопроекты, вносимые в Правительство; участие в подготовке проектов заключений, официальных отзывов и поправок Правительства; сопровождение законопроектов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации.

Указанный документ подробно регулирует практически все вопросы, связанные с организацией законопроектной деятельности. Однако полагаем, что сформулированный в качестве приказа одного из министерств Российской Федерации, он не соответствует тому месту в системе нормативно-правовых актов, которое должен занимать в связи с регламентацией отношений, субъектами которых в процессе законотворческой деятельности Правительства Российской Федерации становятся другие федеральные органы исполнительной власти страны. Представляется, что положения указанного документа должны быть оформлены в виде постановления Правительства Российской Федерации. Только в этом случае будет гарантировано осуществление всех сложных и ответственных мероприятий в рамках законотворческого процесса, проводимых под эгидой Правительства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти.

Правительство Российской Федерации создает ряд органов, предназначенных для участия в законопроектной деятельности. Реализуя положения своего Регламента, Правительство России действует, как показывает практика, в нескольких направлениях. Прежде всего, постановлениями Правительства Российской Федерации создаются коллегиальные органы для реализации правительственных полномочий в сфере законотворчества. При этом такие органы могут иметь достаточно узкие цели. Так, например, постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 1999 г. № 1145 был сформирован Совет по вопросам подготовки проектов приоритетных нормативных правовых актов в экономической сфере при Правительстве Российской Федерации[[55]](#footnote-55).

В других случаях Правительство России принимало решение о создании коллегиальных органов с более широкими задачами. Например, 01 февраля 2000 г. постановлением Правительства Российской Федерации № 93 образована Комиссия Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности и утверждено Положение о ней[[56]](#footnote-56). В интересах дальнейшего совершенствования своей законопроектной деятельности, а также повышения эффективности взаимодействия Правительства России с палатами Федерального Собрания, Правительство установило, что законопроекты, вносимые на заседания Правительства Российской Федерации, подлежат обязательному предварительному рассмотрению указанной Комиссией. В связи с большим объемом законопроектной работы представляется целесообразным организовать деятельность Комиссии по секциям, образованным в соответствии с основными сферами государственной и общественной жизни.

Классификация участников процесса планирования законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации включает в себя: федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Правительство Российской Федерации. При этом федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации являются непосредственными исполнителями, Министерство юстиции Российской Федерации - также и контролирующим звеном, а Правительство Российской Федерации выступает координатором процесса планирования законопроектной деятельности.

Для обеспечения деятельности Правительства РФ и организацией контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых Правительством РФ решений образуется специальный государственный орган – Аппарат Правительства РФ[[57]](#footnote-57).

Аппарат Правительства работает под руководством Председателя Правительства и возглавляется Руководителем Аппарата Правительства - Министром Российской Федерации.

Аппарат Правительства взаимодействует с Администрацией Президента Российской Федерации, аппаратами Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и обеспечивает совместно с органами исполнительной власти и другими государственными органами реализацию полномочий Правительства.

Аппарат Правительства выполняет следующие основные функции:

а) осуществляет контроль за соблюдением требований Регламента Правительства при внесении в Правительство проектов федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства, международных договоров Российской Федерации и других документов, требующих рассмотрения в Правительстве;

б) подготавливает экспертные заключения на поступившие в Правительство проекты актов и других документов;

в) организует контроль за выполнением органами исполнительной власти решений Правительства, а также поручений Председателя Правительства и Заместителя Председателя Правительства;

г) осуществляет организационное обеспечение заседаний Правительства и его Президиума, подготовку совещаний и других мероприятий, проводимых с участием Председателя Правительства и Заместителя Председателя Правительства, оформляет принятые решения;

д) обеспечивает взаимодействие Правительства с палатами Федерального Собрания при осуществлении законопроектной деятельности и организует участие представителей Правительства в деятельности палат Федерального Собрания;

е) направляет в федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство, проекты федеральных законов, поступающие от субъектов права законодательной инициативы и Государственной Думы, для подготовки заключений, поправок к законопроектам и официальных отзывов Правительства[[58]](#footnote-58);

ж) обеспечивает организацию проведения протокольных мероприятий Правительства;

з) обеспечивает ведение делопроизводства, соблюдение режима секретности и защиту сведений, составляющих государственную тайну, и иной охраняемой законом информации;

и) выполняет другие функции в соответствии с решениями Правительства и поручениями Председателя Правительства.

Руководитель Аппарата Правительства назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства. Руководитель Аппарата Правительства имеет заместителей.

Департамент Правительства, как структурное подразделение Аппарата Правительства РФ, в пределах установленной сферы ведения осуществляет следующие функции:

а) подготавливает для рассмотрения внесенные в Правительство проекты актов, по которым требуется решение Правительства;

б) подготавливает проекты поручений Председателя Правительства, Заместителя Председателя Правительства и Руководителя Аппарата Правительства;

в) участвует в подготовке соответствующими секретариатами материалов и оформлении решений, принимаемых на совещаниях, проводимых Председателем Правительства, Заместителем Председателя Правительства и Руководителем Аппарата Правительства;

г) обеспечивает Председателя Правительства, Заместителя Председателя Правительства и Руководителя Аппарата Правительства необходимыми аналитическими и информационными материалами;

д) подготавливает проекты актов для их внесения в Правительство Председателем Правительства, Заместителем Председателя Правительства и Руководителем Аппарата Правительства;

е) осуществляет организационно-техническое обеспечение заседаний Правительства, организует документооборот и ведение архива в Аппарате Правительства, а также представление соответствующей информации о деятельности Правительства.

Секретариаты Председателя Правительства, Заместителя Председателя Правительства и Руководителя Аппарата Правительства организационно обеспечивают деятельность соответственно Председателя Правительства, Заместителя Председателя Правительства и Руководителя Аппарата Правительства.

Все рассмотренное выше является непосредственным материальным отражением деятельности Правительства РФ в законопроектной деятельности. Государство как публичный правовой субъект осуществляет государственную власть через свои органы. Прием исполнительная власть, осуществляемая Правительством РФ, в современных условиях призвана как можно более конкретизировать требования, предъявляемые к законопроектной деятельности[[59]](#footnote-59).

Законопроектная деятельность должна иметь крепкие государственные и общественные основы. Именно эта цель выделена в качестве одной из функций Правительства РФ и Министерства юстиции РФ. Оба этих органа сконцентрировали основные этапы законопроектной деятельности, как своей, так и иных субъектов законодательной инициативы.

**3. Этапы законопроектной деятельности Правительства РФ**

Правительство РФ как орган, осуществляющий исполнительную власть в РФ, в качестве необходимой части своей деятельности участвует в осуществлении законодательной деятельности. В данной признаке Правительства РФ проявляется его взаимосвязь с Федеральным собранием Российской Федерации[[60]](#footnote-60).

Как предусмотрено ст. 36 Федерального конституционного закона "О Правительстве РФ", Правительству РФ принадлежит право законодательной инициативы в Федеральном собрании. Право законодательной инициативы Правительство РФ осуществляет путем внесения законопроектов в Федеральное собрание, а также внесения поправок в находящиеся на рассмотрении Государственной Думы законопроекты.

Данное положение воспроизводит в части, относящейся к Правительству, норму Конституции Российской Федерации, установившую перечень субъектов права законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104). Правительство наряду с Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, членами Совета Федерации и законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации является одним из субъектов этого права и, пользуясь им, может вносить в Государственную Думу проекты законов по любым вопросам, нуждающимся в законодательном регулировании.

Содержание права законодательной инициативы нормативно в прямой форме пока не установлено, но Регламенты палат Федерального Собрания, акты Президента и Правительства Российской Федерации, практика взаимоотношений участников законодательного процесса закрепили его отдельные элементы. В результате право законодательной инициативы понимается как возможность внесения в законодательный орган законопроектов и поправок к законопроектам, корреспондирующаяся с обязанностью законодательного органа - Государственной Думы - рассмотреть законопроект, а также поправки, внесенные должным субъектом в установленном порядке, и в соответствии с процедурой принять или отклонить их. Принятие Государственной Думой закона или поправки, внесенных недолжным субъектом, т.е. не упомянутым в ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации, считается нарушением конституционной процедуры и ведет к отклонению закона Президентом Российской Федерации.

В обязательном порядке Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе федеральный бюджет и отчет о его исполнении. Отчет об исполнении федерального бюджета за прошедший финансовый год представляется Государственной Думе Правительством Российской Федерации одновременно с проектом федерального бюджета на следующий финансовый год. В соответствии со ст. 192 Бюджетного кодекса РФ[[61]](#footnote-61) вносимые Правительством РФ в Государственную Думу РФ федеральный бюджет и отчет о его исполнении рассматриваются в Государственной Думе в качестве законопроектов.

Третьей формой участия Правительства РФ в законодательной деятельности является дача Правительством письменных заключений на законопроекты, находящиеся на рассмотрении Государственной Думы РФ. Правительство Российской Федерации дает письменные заключения на законопроекты о введении или об отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и на законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. Заключение Правительства Российской Федерации направляется субъекту права законодательной инициативы и в Государственную Думу в срок до одного месяца со дня поступления законопроекта в Правительство Российской Федерации.

Заключительной формой участия Правительства РФ в законодательной деятельности является направление в палаты Федерального Собрания РФ официальных отзывов Правительства РФ о находящихся на рассмотрении палат федеральных законов и законопроектах. Официальные отзывы Правительства Российской Федерации подлежат обязательному оглашению или распространению при рассмотрении федеральных законов и законопроектов на заседаниях Совета Федерации или Государственной Думы.

Заключения Правительства Российской Федерации на законопроекты, поправки к законопроектам и официальные отзывы Правительства Российской Федерации о рассматриваемых палатами Федерального Собрания федеральных законах и законопроектах подписываются Председателем Правительства Российской Федерации или его заместителем и направляются в палаты Федерального Собрания.

Члены Правительства Российской Федерации вправе присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат.

Для представления в палатах Федерального Собрания внесенного Правительством Российской Федерации законопроекта назначается официальный представитель (официальные представители) Правительства Российской Федерации. Для защиты позиций Правительства Российской Федерации по заключениям, поправкам и официальным отзывам поручением Председателя Правительства Российской Федерации или одного из его заместителей может быть направлен специальный представитель, полномочия которого определяются в поручении. Представители Правительства Российской Федерации присутствуют на заседаниях палат Федерального Собрания при рассмотрении федеральных законов и законопроектов, где им предоставляется слово в соответствии с регламентами палат.

Данная структура процесса взаимодействия Правительства РФ и Федерального Собрания РФ в законодательной деятельности представляет собой только общие черты участия Правительства в законодательной деятельности. Наиболее полно данная сторона осуществления Правительством его функций раскрывается в подзаконных актах, в том числе в Постановлениях Правительства, посвященных раскрытию этапов составления, оформления Правительством РФ законопроектов и представления их на рассмотрение Государственной Думы РФ.

Правительство ведет подготовку законопроектов для внесения их в Государственную Думу на плановой основе. Подготовка планов и программ законопроектной работы, их принятие и контроль за исполнением осуществляются в порядке, предусмотренном Регламентом Правительства Российской Федерации[[62]](#footnote-62).

Планированию законопроектной деятельности посвящен первый подраздел VI Раздела Регламента Правительства РФ. За основу плана принимаются предложения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных и иных организаций с учетом их соответствия задачам, поставленным в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, социально - экономической программе Правительства, с учетом необходимости принятия законов, вытекающей из действующих нормативных актов и федеральных целевых программ.

Поскольку Правительство является коллегиальным органом (ч. 3 ст. 1 ФКЗ О правительстве), реализация этого права осуществляется с учетом требований ст. 28 указанного закона (ч. 1). Порядок организации законопроектной деятельности определяется Регламентом Правительства (п. п. 83 - 87), Постановлением Правительства РФ "О совершенствовании законопроектной деятельности Правительства РФ"[[63]](#footnote-63), другими нормативными актами Правительства.

Акт, принимаемый Правительством в связи с внесением законопроекта, не носит нормативного характера и в соответствии со ст. 23 ФКЗ "О Правительстве РФ" издается в форме распоряжения. Указанным распоряжением назначается и официальный представитель Правительства, ответственный за проведение законопроекта в палатах Федерального Собрания.

Исходя из содержания ФКЗ "О Правительстве РФ" Регламента Правительства РФ, можно выделить следующие виды участия Правительства РФ в законопроектной деятельности:

* рассмотрение и внесение в Государственную Думу проектов федеральных законов,
* участие в законопроектной деятельности палат Федерального Собрания РФ,
* участие в законопроектной деятельности Президента РФ.

Все виды и формы участия Правительства РФ в законопроектной деятельности объединяются в три больших этапа[[64]](#footnote-64):

* планирование законопроектной деятельности Правительства;
* организация законопроектной деятельности Правительства с непосредственным её осуществлением;
* принятие законопроектов и внесение их на рассмотрение в Государственную Думу РФ.

Все три этапа законопроектной деятельности Правительства подробно урегулированы в Регламенте Правительства РФ и рассмотрены в научной литературе.

Проекты планов законопроектной деятельности Правительства формируются Министерством юстиции Российской Федерации на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство.

При подготовке проектов планов законопроектной деятельности Правительства учитываются планы (проекты планов) законопроектных работ Президента Российской Федерации и палат Федерального Собрания.

Предложение о разработке проекта федерального закона, представляемое в Министерство юстиции Российской Федерации для включения в проект плана законопроектной деятельности Правительства, должно содержать рабочее наименование проекта федерального закона и его концепцию, наименование федерального органа исполнительной власти - головного исполнителя, перечень соисполнителей и ориентировочные сроки рассмотрения проекта федерального закона в Правительстве и внесения его в Государственную Думу.

Проекты планов законопроектной деятельности Правительства с приложением концепций законопроектов после проведения предварительной экспертной оценки вносятся Министерством юстиции Российской Федерации в Правительство в установленном порядке.

Проекты планов законопроектной деятельности и концепций законопроектов предварительно рассматриваются правительственной комиссией по законопроектной деятельности, после чего указанные планы утверждаются Правительством.

Правительство рассматривает в установленном порядке предложения палат Федерального Собрания по подготовке законопроектов и координирует с ними свою законопроектную деятельность.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации Правительство координирует свою законопроектную деятельность с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Следовательно, важное значение в законопроектной деятельности Правительства имеет статус и выполняемые функции Министерства юстиции РФ. Согласно Регламенту Министерства юстиции РФ, Министерство, осуществляя полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, разрабатывает проекты федеральных законов во исполнение актов законодательства Российской Федерации, планов законопроектной деятельности Правительства и соответствующих поручений, а также по собственной инициативе[[65]](#footnote-65).

Предложения о разработке проектов федеральных законов для включения в проект плана законопроектной деятельности Правительства представляются в Департамент государственной политики в сфере федеральной юстиции. Указанные предложения должны содержать:

а) рабочее наименование проекта федерального закона и согласованные в установленном порядке концепцию и проект технического задания на его разработку;

б) наименование федерального органа исполнительной власти - головного исполнителя и перечень соисполнителей;

в) информацию о предлагаемых сроках рассмотрения проекта федерального закона в Правительстве и внесения его в Государственную Думу.

Директора департаментов Министерства подготавливают и представляют Министру законопроект с необходимыми приложениями, определенными Регламентом Правительства, для его внесения в Правительство.

Законопроект, необходимые приложения к нему и сопроводительное письмо в Правительство визируются помощниками Министра (в соответствии с распределением направлений деятельности), директорами департаментов, статс-секретарем - заместителем Министра, заместителями Министра (в соответствии с распределением обязанностей), а при необходимости - иными должностными лицами, определенными Министром, и подписываются Министром.

Министерство разрабатывает проекты планов законопроектной деятельности Правительства на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, и предложений департаментов Министерства.

Формирование ежегодных проектов планов законопроектной деятельности Правительства осуществляет Департамент государственной политики в сфере федеральной юстиции.

Проекты планов визируются статс-секретарем - заместителем Министра и за подписью Министра вносятся в установленном порядке в Правительство.

Организация законопроектной деятельности в Министерстве возлагается на статс-секретаря - заместителя Министра юстиции РФ.

Для рассмотрения в Правительство представляется законопроект со следующими материалами:

пояснительная записка, содержащая изложение предмета законодательного регулирования и концепции законопроекта;

финансово-экономическое обоснование принимаемых решений (представляется при необходимости, а также в случае внесения законопроекта, предусмотренного частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации);

перечень актов федерального законодательства, подлежащих в связи с данным законопроектом признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию, в том числе актов Президента Российской Федерации и Правительства, необходимых для обеспечения действия норм законопроекта;

проект распоряжения Правительства о внесении законопроекта в Государственную Думу и назначении официального представителя Правительства при рассмотрении законопроекта палатами Федерального Собрания;

заключения, предусмотренные пунктом 60 Регламента Правительства РФ.

В случае если законопроектом предусматривается возложение на Президента Российской Федерации или на Правительство регулирования правоотношений, к законопроекту прилагается изложение предполагаемых норм, содержание которых также охватывается указанными заключениями[[66]](#footnote-66).

Законопроекты предварительно рассматриваются правительственной комиссией по законопроектной деятельности и вносятся на заседание Правительства.

Решение о внесении Правительством законопроекта в Государственную Думу принимается исключительно на заседании Правительства.

Законопроект вносится Правительством в Государственную Думу с приложением документов, предусмотренных Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Заключение Правительства, предусмотренное частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, по вносимому Правительством законопроекту отдельным документом не оформляется, а соответствующие положения включаются в финансово-экономическое обоснование.

Министерство юстиции РФ осуществляет проверку соответствия проекта федерального закона действующим законодательным актам РФ.

Прилагаемое к законопроекту финансово-экономическое обоснование законопроекта должно содержать заключение самого Правительства РФ в отношении предоставляемого проекта федерального закона. В заключении Правительства РФ должна, в частности, содержаться следующая информация[[67]](#footnote-67).

Анализируется общая концепция и структура представленного проекта, подлежат оценке основные принципы, положенные в основу законопроекта. Внимание обращается на соответствие проекта нормам Конституции РФ (официальный текст), в частности ст.71, 72, 132, затрагивающим вопросы ведения и компетенции субъектов Федерации и органов местного самоуправления в соответствующей сфере общественной жизни[[68]](#footnote-68).

Проект подлежит правовому анализу на предмет согласования его норм с положениями норм действующего законодательства РФ. Определяется, не затрагивает ли проект вопросы иного законодательства, к предмету регулирования которого проект не относится.

Федеральный закон о федеральном бюджете, к примеру, как акт, не входящий в систему гражданского законодательства Российской Федерации (определенную статьей 3 ГК РФ), не должен содержать положений, отличных от установленных ГК РФ.

В свою очередь, проект должен строго соблюдать требования к законодательным актам в части их содержания, предъявляемые действующими кодифицирующими законодательными актами. Иными словами, должно соблюдаться единство законодательства.

С юридически-технической точки зрения подлежит проверке указание в перечне законодательных актов (действие которых приостанавливается на соответствующий финансовый год в связи с тем, что федеральным бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию), действие каких положений приостанавливается;

наименование структурных элементов нормативных правовых актов;

правильность ссылок (следует ссылаться на федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год, а не на федеральный закон, внесший в него изменения).

Рассмотренный на заседании Правительства РФ проект федерального закона утверждается заседанием Правительства РФ и вносится в качестве законопроекта распоряжением Правительства на рассмотрении Государственной Думы РФ.

В последние годы законодательный процесс на федеральном уровне характеризуется ростом законопроектной активности Правительства Российской Федерации. Так, из 136 федеральных законов, принятых в 2003 г. (по состоянию на 9 декабря 2003 г.), Правительством Российской Федерации инициированы 63 (46 %), в 2002 г. их доля составляла также 46 %, но осенняя сессия Государственной Думы в 2003 г. была значительно короче. При этом необходимо учитывать, что правительственные законопроекты направлены на создание эффективной законодательной основы социально-экономических преобразований и отражают наиболее приоритетные направления развития общества[[69]](#footnote-69).

Потребность эффективной реализации права законодательной инициативы Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации в условиях новой социально-экономической и политической системы, складывающейся в стране, объективно способствовала повышению роли Министерства юстиции как главного организующего и координирующего звена законопроектной деятельности среди федеральных органов исполнительной власти.

Положением о Министерстве юстиции 1992 г. на Минюст России была возложена функция правового обеспечения нормотворческой деятельности Правительства, а с ноября 1993 г. Министерство юстиции стало участвовать в правовом обеспечении нормотворческой деятельности и Президента.

Министерство юстиции в настоящее время является главным организующим и координирующим звеном законопроектной деятельности среди федеральных органов исполнительной власти. Действующими актами Президента и Правительства на Минюст России возложена координация нормотворческой (в том числе законопроектной) деятельности министерств и ведомств, методическое обеспечение этой деятельности, подготовка проектов планов законопроектной деятельности Правительства, правовая экспертиза проектов федеральных законов, включая юридическую оценку концепций предлагаемых законопроектов[[70]](#footnote-70).

Представляется, что вся законодательная процедура - от разработки законопроекта до подписания принятого закона - нацелена на то, чтобы на основе обсуждения, согласования, голосования выбрать наиболее оптимальный вариант регулирования тех или иных общественных отношений.

В Правительстве процесс подготовки законодательной инициативы начинается, как правило, с планирования законопроектной деятельности. И здесь ярко проявляется координирующая роль Министерства юстиции.

Согласно постановлению от 15 апреля 2000 г. № 347 "О совершенствовании законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации" планы законопроектной деятельности готовятся в соответствии с социально-экономическими программами Правительства, а также на основании государственной концепции развития российского законодательства, которая, к сожалению, до сих пор не принята. При этом программы социально-экономического характера часто подвергаются корректировке, дополнениям и изменениям, что затрудняет реализацию планового подхода к подготовке правительственных законодательных инициатив[[71]](#footnote-71). Поэтому полагаем, что утверждению плана действий Правительства Российской Федерации по реализации программы социально-экономического развития страны должно предшествовать формирование плана законопроектной деятельности. Причем это должен быть достаточный период времени, необходимый для разработки концепций будущих законопроектов, их согласования с соисполнителями и проведения правовой экспертизы.

Только такой подход дает возможность объективно оценить необходимость, а также реальность предлагаемых сроков разработки того или иного законопроекта.

В 2001 году в целях повышения качества правительственных законопроектов по инициативе Минюста России приняты Основные требования к концепции и разработке проектов федеральных законов (Постановление Правительства от 2 августа 2001 г. № 576). В центре внимания данного решения - тщательная проработка вопроса о целесообразности подготовки того или иного законопроекта, включения его в планы законопроектной деятельности Правительства.

Подготовка плана законопроектных работ Правительства уже на 2002 г. осуществлялась на основе новых требований[[72]](#footnote-72). Предложения министерств и ведомств о разработке проектов федеральных законов, в отличие от прошлых лет, содержали не только рабочие наименования законопроектов, но и их развернутые концепции, проекты технических заданий на их разработку. К примеру, Министерством юстиции Российской Федерации в 2002 году была проведена юридическая экспертиза более 120 концепций и проектов технических заданий по законопроектам, предложенным федеральными органами исполнительной власти к разработке и включению в проект Плана на 2002 г. Из них только 87 были поддержаны и включены в число запланированных к разработке в текущем году. Основная причина такого положения - несвоевременная и некачественная подготовка законопроектов ведомствами-разработчиками.

Это подтверждает тезис о том, что основополагающим элементом обеспечения эффективной законопроектной деятельности Правительства является исполнительская дисциплина. Необходимо еще раз подчеркнуть, что ответственность за надлежащую подготовку проектов федеральных законов несут руководители федеральных органов исполнительной власти. Министерство юстиции никакими правомочиями в ускорении законопроектных работ других министерств и ведомств не обладает[[73]](#footnote-73).

Следующий этап, в ходе которого Минюст России способен проанализировать законопроект и повлиять на его качество, - это проведение правовой экспертизы уже разработанного проекта федерального закона, представляемого в Правительство Российской Федерации. Подготавливая экспертное заключение, Министерство юстиции подвергает законопроект оценке с точки зрения соответствия Конституции Российской Федерации и действующему законодательству, а также правилам юридической техники. Анализ обобщенной информации показал недостаточную организованность процесса подготовки в министерствах и ведомствах запланированных законопроектов, в отдельных случаях некачественную проработку текстов представляемых в Правительство проектов федеральных законов, о чем свидетельствуют результаты проводимой Минюстом России правовой экспертизы. Так, из 47 законопроектов, поступивших в Министерство юстиции в первой половине 2002 г., поддержано без замечаний только 34 проекта федеральных законов. По остальным высказаны замечания правового характера либо даны отрицательные заключения.

В рамках законопроектной деятельности Правительства Минюст России готовит проекты заключений, официальных отзывов и поправок Правительства по законопроектам (законам) иных субъектов права законодательной инициативы, находящимся на рассмотрении Федерального Собрания. Так, в 2003 г. структурными подразделениями Министерства была подготовлена позиция Правительства по 145 законопроектам, по которым Минюст России выступал в качестве головного исполнителя. При этом Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации согласилась с позицией по большинству законопроектов, что свидетельствует в том числе и о высоком уровне подготовки проектов заключений, официальных отзывов, поправок Правительства Российской Федерации. Всего Минюстом России, начиная с 2001 г., подготовлена позиция Правительства по 397 законопроектам[[74]](#footnote-74).

Наибольший объем этой работы пришелся на Департамент законодательства о государственной безопасности и правоохранительной деятельности (по 151 законопроекту) и Управление конституционного законодательства (по 149 законопроектам). Необходимо также подчеркнуть, что Минюст России в обязательном порядке участвует в подготовке всех проектов заключений, официальных отзывов и поправок Правительства по законопроектам иных субъектов законодательной инициативы.

Как известно, эффективность реализации Правительством Российской Федерации федеральных законов - одна из основных проблем в сфере правового регулирования социально-экономических отношений. Ее решение во многом зависит от четкой координации работы в этом направлении всех министерств и ведомств.

По нашему мнению (конкретные предложения по данному вопросу доложены на заседании Правительства), механизм реализации законов в качестве одного из этапов должен включать в себя подготовку субъектом права законодательной инициативы для внесения в Государственную Думу наряду с текстом законопроекта, пояснительной запиской и т. д. плана либо программы мероприятий по реализации конкретного федерального закона. В таких программах должны предусматриваться проведение комплексных мероприятий по реализации федеральных законов, их сроки, информация об ответственных федеральных органах исполнительной власти и должностных лицах. Если это предложение найдет поддержку у депутатов, необходимо будет дополнить Регламент Государственной Думы соответствующими нормами.

На уровне федеральных министерств и ведомств Министерством юстиции проводится работа по упорядочению применяемой терминологии. В частности, при проведении юридической экспертизы проектов федеральных законов, разработанных федеральными органами, рассматривается соответствие их не только Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, но и правилам юридической техники.

В целях совершенствования организации данной работы Министерством юстиции совместно с Российской правовой академией подготовлено и направлено во все федеральные органы исполнительной власти и территориальные органы Минюста России справочное пособие "Термины и рекомендации по подготовке документов, связанных с разработкой законопроектов федеральными органами исполнительной власти".

Кроме того, в соответствии с решением Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности Министерством юстиции Российской Федерации совместно с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации готовится проект Рекомендаций по использованию единообразной терминологии при разработке законопроектов федеральными органами исполнительной власти. Предполагается, что в Рекомендациях будут отражены вопросы применения юридической терминологии, изложены требования к использованию юридической терминологии при разработке законопроектов и к законодательным определениям (дефинициям).

Среди главных достижений Министерства юстиции РФ в 2002 году можно отметить внедрение новых требований к концепции и разработке проектов федеральных законов и обеспечение планирования, обобщения и ежеквартального представления в Правительство Российской Федерации планов законопроектной деятельности Правительства. При рассмотрении в 2002 г. пятидесяти законопроектов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации Министерство юстиции официально представляло Правительство, а по 167 законопроектам, внесенным другими субъектами права законодательной инициативы, оно выступило ответственным исполнителем. Кроме того, представители Минюста России приняли участие в рассмотрении 40 законопроектов на пленарных заседаниях Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации[[75]](#footnote-75).

Результаты работы за последние пять лет Федерального Собрания Российской Федерации объективно свидетельствуют о возросшем уровне законопроектной деятельности Правительства, усилении организующей роли соответствующей правительственной комиссии, укреплении взаимодействия и координации работы федеральных министерств и ведомств. Большинство внесенных Правительством и рассмотренных Государственной Думой законопроектов являются своевременными и тематически лежат в русле коренных общественных интересов.

Подчас министерства и ведомства, предлагая законопроекты для включения в правительственный план, не имеют четкого представления о состоянии правового регулирования интересующей сферы общественных отношений, эффективных формах и методах его корректировки. Как следствие - большая затратная работа заканчивается нулевым результатом.

Нередко законопроекты отличаются нечеткостью концепции и структуры, не учитывают особенностей регулирования в различных отраслях права, не в полной мере соответствуют правилам законодательной техники. По этим причинам затягиваются сроки их рассмотрения в Государственной Думе, а доработка законопроектов уже в процессе рассмотрения Думой более трудоемка и не всегда возможна. В силу этого не всегда и не в полной мере достигаются заявленные цели законопроектов.

Указанные обстоятельства потребовали внесения определенных корректив в саму технологию законопроектной деятельности, более точно регламентирующих и ужесточающих требования на всех ее этапах, в том числе на начальных, имеющих принципиально важное значение и определяющих содержание и направленность законопроектов, порядок работы над ними[[76]](#footnote-76). Такой подход, несомненно, повысит качество документов, позволит более экономно расходовать материальные и организационные ресурсы, улучшит отношение к ним законодателей, поскольку сейчас мы нередко сталкиваемся с их негативной реакцией не из-за неприятия идеи того или иного законопроекта, а вследствие плохой юридической проработки содержания.

В связи с этим нельзя не отметить исключительно важного значения принятого Правительством Российской Федерации по инициативе Минюста 2 августа 2001 г. постановления № 576 "Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов"[[77]](#footnote-77). Суть его сводится к тому, чтобы разработке текстов правительственных законопроектов предшествовала обязательная стадия разработки и утверждения их концепций и технических заданий. В этой сфере Минюсту России отведена ключевая роль.

Принятое постановление ни в коей мере не ограничивает инициативу федеральных органов исполнительной власти в совершенствовании действующего законодательства. Оно дает им инструмент грамотной, цивилизованной реализации своих полномочий в социально-экономической сфере и защищает от попыток блокировать решение назревших проблем в области законотворчества с узковедомственных позиций.

Этот документ, по мнению многих специалистов, придает новый импульс деятельности федеральной исполнительной власти по участию в обновлении законодательной базы, без чего невозможно проводить последовательную политику реформирования. Он обогатит ее содержательно, сделает более открытой и понятной для общества и, в конечном итоге, будет способствовать улучшению качественного состояния правовой системы современной России.

Изменение подходов к организации законопроектной работы на правительственном уровне потребовало адекватных корректив в деятельности аппарата Министерства юстиции. Один из шагов в этом направлении - изменение структуры центрального аппарата. Однако завершенным его можно будет считать только после утверждения в установленном порядке положений о департаментах, четко определяющих сферу их ответственности, механизмы координации и взаимодействия[[78]](#footnote-78).

За последние несколько лет проделана значительная работа по обеспечению правового регулирования законопроектной деятельности, осуществлен комплекс мер организационно-методического характера, направленных на совершенствование организации работы федеральных органов исполнительной власти, а также структурных подразделений центрального аппарата и территориальных органов Минюста России в законопроектной сфере, повышение качества разрабатываемых законопроектов и эффективное исполнение федеральных законов.

Минюст России активно участвует в работе Комиссии Правительства по законопроектной деятельности, обеспечивающей взаимодействие Правительства Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации, а также совершенствование законопроектных работ, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти. Ежегодно Минюстом России исполняется порядка 30 протокольных поручений Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности.

Вместе с тем имеются проблемы, от решения которых зависит повышение эффективности участия Минюста России в законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации. Среди них наиболее актуальными являются развитие регламентных норм Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти в законопроектной сфере, в том числе реализация положений Регламента законопроектной деятельности Министерства юстиции Российской Федерации.

Так, в частности, постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2000 г. № 347 предусматривает, что формирование проектов планов законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации осуществляется в том числе на основе концепции развития законодательства Российской Федерации.

Вместе с тем необходимо отметить, что формирование планов законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации нередко затягивается в связи с необходимостью подготовки концепций и проектов технических заданий на разработку законопроектов, предусмотренных Планом действий Правительства Российской Федерации по реализации Программы социально-экономического развития Российской Федерации.

При подготовке планов законопроектной деятельности Правительства важное значение имеют Программа социально-экономического развития страны, а также концепция развития законодательства Российской Федерации, на основе которых и должны формироваться эти планы.

Однако концепция развития российского законодательства, которая должна служить ориентиром для федеральных органов исполнительной власти в законопроектной деятельности, до сих пор не разработана[[79]](#footnote-79). Речь идет о разработке современной концепции развития законодательства нашей страны, позволяющей предвидеть динамику регулирования общественных отношений, укрепить законность и соотношение отраслей права, определить приоритетные направления регулирования общественных отношений на ближайшую перспективу, стратегические задачи повышения эффективности правового воздействия на общественные отношения.

Поскольку от решения указанных вопросов зависит эффективность законопроектных работ Правительства, представляется целесообразным вынести их обсуждение на заседание Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности, а при необходимости подготовить соответствующие проекты правовых актов Правительства Российской Федерации[[80]](#footnote-80).

Автор настоящей работы считает необходимым в виду достаточности имеющегося материала и представленных сведений окончить рассмотрение внешней стороны законопроектной деятельности Правительства (нормативное регулирование, структура Правительства и его взаимодействие с иными органами государственной власти, этапы законопроектной деятельности) и перейти непосредственно к рассмотрению тех актов, которые возникают в процессе деятельности Правительства РФ при создании и оформлении проектов федеральных законов.

**Заключение**

По результатам проведенного исследования, представленного в настоящей работе, автор пришел к следующим выводам.

Законопроектная деятельность должна иметь крепкие государственные и общественные основы. Именно эта цель выделена в качестве одной из функций Правительства РФ и Министерства юстиции РФ. Оба этих органа сконцентрировали основные этапы законопроектной деятельности, как своей, так и иных субъектов законодательной инициативы.

Результаты работы за последние пять лет Федерального Собрания Российской Федерации объективно свидетельствуют о возросшем уровне законопроектной деятельности Правительства, усилении организующей роли соответствующей правительственной комиссии, укреплении взаимодействия и координации работы федеральных министерств и ведомств.

Изменение подходов к организации законопроектной работы на правительственном уровне потребовало адекватных корректив в деятельности аппарата Министерства юстиции. Один из шагов в этом направлении - изменение структуры центрального аппарата. Однако завершенным его можно будет считать только после утверждения в установленном порядке положений о департаментах, четко определяющих сферу их ответственности, механизмы координации и взаимодействия.

Первоочередного решения требует вопрос о разработке современной концепции развития законодательства нашей страны, позволяющей предвидеть динамику регулирования общественных отношений, укрепить законность и соотношение отраслей права, определить приоритетные направления регулирования общественных отношений на ближайшую перспективу, стратегические задачи повышения эффективности правового воздействия на общественные отношения.

В процедуре законопроектной деятельности Правительства РФ, установленной Регламентом Правительства РФ выделяются три самостоятельные стадии: планирование законопроектной деятельности; организация законопроектной деятельности; утверждение законопроектов и представление их на рассмотрение в Государственную Думу РФ.

При разработке концепции законопроекта необходимо изучить, обобщить и проанализировать экономическую, социологическую, статистическую информацию, провести необходимые расчеты, учесть зарубежный опыт.

Повышение требований к технике подготовки проектов нормативных актов является условием улучшения качества законов. Высокое качество нормативных правовых актов, которое в большой степени определяется языком их изложения, является необходимым условием правильного их понимания, а, следовательно, развития правового государства.

Действующая законодательная техника требует унификации нормативной терминологии. Результатом унификации должна стать система упорядоченной, единообразной, надлежащим образом оформленной юридически терминологии.

Итог работы Правительства РФ за весь период до настоящего времени свидетельствует о значительном повышении качества работы Правительства РФ по регулированию общественных отношений путем непосредственного осуществления своего конституционного права законодательной инициативы.

**Список использованных источников**

Нормативные акты

Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993г.) // РГ. 1993. № 237.

Федеральный конституционный закон № 2-ФКЗ от 17.12.1997г. "О Правительстве РФ" // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

Федеральный закон № 184-ФЗ от 27.12.2002г. "О техническом регулировании" // СЗ РФ. 2002. № 52 (Часть 1). Ст. 5140.

Бюджетный кодекс РФ № 145-ФЗ от 31.07.1998г. // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Федеральный закон № 85-ФЗ от 4 июля 1996г. «Об участии в международном информационном обмене» // СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3347.

Федеральный закон Российской Федерации № 24-ФЗ от 20 февраля 1995г. "Об информации, информатизации и защите информации" // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609.

Гражданский процессуальный кодекс РСФСР // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.

Закон Российской Федерации «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименования мест происхождения товара» от 23 сентября 1992г. № 3520-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

Закон РФ от 27.04.1993 г. № 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685.

Закон РФ от 28.04.1993 г. № 4882-1 "О внесении изменений и дополнений в ГПК РСФСР" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 22. Ст. 787.

1. Закон РФ № 4174-1 от 22.12.1992г. "О Совете Министров – Правительстве РФ" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 1. Ст. 14.

Указ Президента РФ № 314 от 09.03.2004г. "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

Указ Президента РФ № 1146 от 07.09.2004г. "Вопросы главного управления специальных программ Президента Российской Федерации" // СЗ РФ. 2004. № 37. Ст. 3712.

Указ Президента РФ № 927 от 19.07.2004г. "Вопросы министерства внутренних дел Российской Федерации" // СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3149.

Указ Президента РФ № 868 от 11.07.2004г. "Вопросы министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий" // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2882.

Указ Президента РФ № 649 от 20.05.2004г. "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2023.

Указ Президента РФ № 314 от 09.03.2004г. "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

Указ Президента РФ № 306 от 11.03.2003г. "Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1099.

Указ Президента РФ № 308 от 11.03.2003г. "О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1101.

Указ Президента РФ № 763 от 23.05.1996г. "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

Постановление Правительства РФ № 30 от 19.01.2005г. "О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

Постановление Правительства РФ № 215 от 16.04.2004г. "Об упорядочении состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации" // СЗ РФ. 2004. № 17. Ст. 1658.

Постановление Правительства РФ № 260 от 01.06.2004г. "О регламенте Правительства Российской Федерации и положении об аппарате Правительства Российской Федерации" СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

Постановление Правительства РФ № 803 от 11.11.2002г. "О совершенствовании организации исполнения федеральных законов" // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4582.

Постановление Правительства № 260 от 01.06.2004г. "О регламенте Правительства РФ и Положении об Аппарате Правительства РФ" // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

Постановление Правительства РФ № 576 от 02.08.2001г. " Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов" // СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3335.

Постановление Правительства РФ № 347 от 15.04.2000 "О совершенствовании законопроектной деятельности Правительства РФ" // СЗ РФ. № 17. Ст. 1877.

Постановление Правительства РФ № 604 от 18.06.1998г. "Вопросы организации деятельности Правительства РФ" // СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3176.

Постановление Правительства РФ № 1268 от 27.12.1995г. "Об упорядочении изготовления, использования, хранения и уничтожения печатей и бланков с изображением Государственного герба Российской Федерации" // СЗ РФ. 1996. № 2. Ст. 123.

1. Постановление Правительства Российской Федерации № 733 от 19 июня 1994 г. "Об утверждении временного положения о порядке организации законопроектной деятельности Правительства РФ" // СЗ РФ. 1994. № 9. Ст. 1019.

Приказ Минюста РФ № 252 от 26.12.2005г. "Об утверждении Регламента министерства юстиции РФ" // БНА федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 6.

Регламент Министерства юстиции РФ, утв. Приказом Минюста РФ № 252 от 26.12.2005г. // БНА федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 6.

1. Приказ Минюста РФ № 3, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ № 51 от 10.01.2001г. "Об утверждении методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти" // Бюллетень Минюста РФ. 2001. № 2. С. 12.

Монографии и публикации

**Актуальные проблемы совершенствования гражданского и социального законодательства // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2003. № 12.**

1. Аналитическая информация о порядке подготовки и реализации законов. Отв. ред. Тихомиров Ю.А.. М. 2000.

Архипова Л.Б. Основные задачи и функции Минюста России в деятельности по обеспечению единства правового пространства России // Бюллетень Министерства юстиции РФ. 2002. № 2.

Бошно С.В. Развитие признаков нормативного правового акта в современной правотворческой практике // Журнал российского права. 2004. № 2.

Васильева С.В., Мазаев В.Д. Пути совершенствования правового регулирования отношений РФ и субъектов РФ по предметам совместного ведения // Право и власть. 2002. № 2.

Вихарев А.А. Совет Федерации Федерального Собрания РФ: вопросы конституционной теории и практики. М. 2003.

Вишняков ВТ. Конституционное регулирование федеративных отношений // Государство и право, 1997. № 8.

**Вырабатывать новые подходы и методы решения проблем // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2005. № 3.**

Гальперин И.Р. О понятии "текст" // Вопросы языкознания. 1974. № 6.

Где исток законодательной реки? // Журнал Российская Федерация. 1997. № 12.

**Директор института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Талия Хабриева: "Юридическая наука сегодня очень востребована" // Юридический мир. 2005. № 10.**

**Евдокимов В. Б. О проекте концепции взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с палатами Федерального Собрания Российской Федерации при осуществлении законотворческой деятельности // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2005. № 2.**

**Единое правовое пространство - важный шаг на пути построения правового государства // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2004. № 2.**

**Ежегодное совещание в Минюсте России по вопросам формирования проекта плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2005 г. // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2004. № 11.**

Ершов В. Признание нормативных правовых актов противоречащими Конституции РФ и федеральным законам: законотворческие идеи // Российская юстиция. 2003. № 6.

Законодательная техника. Научно-практическое пособие. Под редакцией Тихомирова Ю.А. М. 2000.

**Законопроектная деятельность Правительства Российской Федерации // Право и экономика. 2004. № 6.**

Законопроектная деятельность: от подготовки законов к их эффективной реализации // Бюллетень Министерства юстиции РФ. 2002. № 9.

Законотворчество в Российской Федерации. Под ред. А.С. Пиголкина. М. 2000.

1. Исаков В.Б. Федеральное законотворчество: некоторые тенденции развития // Журнал российского права. 2000. № 3.

Исполнение решений Европейского суда по правам человека: современные проблемы теории и практики // Арбитражный и гражданский процесс. 2004. № 11.

Исполнительная власть в Российской Федерации: Научно-практическое пособие. Отв. ред. Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. М. 1996.

Исполнительная власть: организация и взаимодействие. М. 2000.

История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М. 2003.

**Качество российских законов // Право и политика. 2005. № 5.**

Коган В.М. К вопросу о формализации отрасли права // В сб.: Вопросы кибернетики и права. М. 1967.

Комментарий к Конституции РФ (постатейный). Под. ред. Окунькова Л.А. М. 1996.

**Конституционно-правовое регулирование деятельности Совета Федерации // Право и экономика. 2005. № 10.**

**Конституция Российской Федерации и построение демократического правового государства // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2003. № 12.**

Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М. 2001.

Кузнеченкова В.Е. Налоговый правотворческий процесс в системе юридических категорий // Журнал российского права. 2005. № 1.

Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М. 2001.

**Министерство юстиции России и укрепление вертикали власти // Российская юстиция. 2002. № 4.**

**Министерство юстиции РФ на пороге третьего тысячелетия // Закон и право. 2002. № 1.**

**Минюст России и формирование нормативно-правовых основ российской государственности // Закон и право. 2002. № 2.**

**Минюст России: итоги работы, задачи на перспективу // Закон и право. 2003. № 4.**

Морозов А.В., Полякова Т.А., Филатова Л.В. Приоритеты правового регулирования в информационной сфере // Бюллетень министерства юстиции. 2002. № 9.

Надев Р. Законотворческие ошибки // Российская юстиция. 2001. № 5.

Налоговая реформа продолжается // Бизнес Академия. 2003. № 9.

**Некоторые итоги работы главного контрольного управления Президента Российской Федерации в 2003 году // Президентский контроль. 2004. № 4.**

О влиянии постановлений Конституционного суда РФ на институт пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам решений, определений суда, вынесенных в порядке гражданского судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. 2004. № 11.

**О языковых требованиях к юридическому тексту // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2003. № 4.**

**Об основных вопросах реализации государственной политики в сфере федеральной юстиции // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2005. № 3.**

**От подготовки законов к их эффективной реализации // Российская юстиция. 2002. № 9.**

**Повышение эффективности исполнения федеральных законов как требование времени. // Современное право. 2003. № 8.**

**Правовая экспертиза федерального бюджета: технология проведения // Российская юстиция. 2005. № 5.**

**Приоритеты правового регулирования в информационной сфере // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2002. № 9.**

**Проблемы унификации терминологии в нормотворческой деятельности // Современное право. 2002. № 8.**

**Проект нового ЖК РФ - наш общий шанс построить новую Россию! // Юридический мир. 2004. № 7.**

1. Российское законодательство: проблемы и перспективы. М. 1995.

Савицкий В.М. Язык процессуального закона. М. 1987.

Совершенствовать законопроектную деятельность // Хозяйство и право. 2001. № 2.

Сыродоев Н.А. "Спорное" достижение законопроектной работы // ЭЖ-Юрист. 2005. № 29.

1. Тихомиров Ю.А., Петухов В.Н., Игнатюк Н.А. Законопроектная деятельность федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 1997. № 5.

У нас в гостях Министр юстиции Российской Федерации Валентин Ковалев // Журнал Российская Федерация. 1996. № 1.

Укреплять государственные начала в жизни общества // Бюллетень Министерства юстиции РФ. 2002. № 2.

Участие Министерства юстиции в совершенствовании конституционного законодательства // Бюллетень министерства юстиции. 2002. № 9.

Фадеев Д.Е. К вопросу о проведении правовой экспертизы проекта Федерального закона "О Федерально бюджете на очередной финансовый год (технологическая карта)" // Гражданин и право. 2002. № 9/10.

Федеральный конституционный закон "О Правительстве". Комментарий. Под. ред. Окунькова Л.А. М. 1999.

Хабриева Т.Я. Концепция развития законодательного процесса// Концепция развития российского законодательства. Под ред. Хабриевой Т.Я., Тихомирова Ю.А., Орловского Ю.П. М. 2004.

Шувалов И.И. Законопроектная деятельность Правительства Российской Федерации // Право и экономика. 2004. № 6.

Экономические реформы в России: итого и перспективы // Бизнес Академия. 2003. № 2-3.

**Юридические процедуры: от теории - к практике // Юридический мир. 2002. № 1.**

Язык закона. Под ред. А.С. Пиголкина. М. 1990.

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993г.) // РГ. 1993. № 237. [↑](#footnote-ref-1)
2. Налоговая реформа продолжается // Бизнес Академия. 2003. № 9. С. 24. [↑](#footnote-ref-2)
3. **Евдокимов В. Б. О проекте концепции взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с палатами Федерального Собрания Российской Федерации при осуществлении законотворческой деятельности // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2005. № 2. С. 50.** [↑](#footnote-ref-3)
4. Экономические реформы в России: итого и перспективы // Бизнес Академия. 2003. № 2-3. С. 16. [↑](#footnote-ref-4)
5. СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712. [↑](#footnote-ref-5)
6. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М. 2001. С. 204. [↑](#footnote-ref-6)
7. Вихарев А.А. Совет Федерации Федерального Собрания РФ: вопросы конституционной теории и практики. М. 2003. С. 6. [↑](#footnote-ref-7)
8. Исполнение решений Европейского суда по правам человека: современные проблемы теории и практики // Арбитражный и гражданский процесс. 2004. № 11. С. 31. [↑](#footnote-ref-8)
9. Федеральный конституционный закон "О Правительстве". Комментарий. Под. ред. Окунькова Л.А. М. 1999. С. 106. [↑](#footnote-ref-9)
10. История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М. 2003. С. 49. [↑](#footnote-ref-10)
11. Исполнительная власть в Российской Федерации: Научно-практическое пособие. Отв. ред. Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. М. 1996. С. 46. [↑](#footnote-ref-11)
12. СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3149. [↑](#footnote-ref-12)
13. СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945. [↑](#footnote-ref-13)
14. СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2882. [↑](#footnote-ref-14)
15. СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2023. [↑](#footnote-ref-15)
16. СЗ РФ. 2004. № 37. Ст. 3712. [↑](#footnote-ref-16)
17. СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1099. [↑](#footnote-ref-17)
18. СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305. [↑](#footnote-ref-18)
19. СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4582. [↑](#footnote-ref-19)
20. СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313. [↑](#footnote-ref-20)
21. СЗ РФ. 2004. № 17. Ст. 1658. [↑](#footnote-ref-21)
22. СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1101. [↑](#footnote-ref-22)
23. **Некоторые итоги работы главного контрольного управления Президента Российской Федерации в 2003 году // Президентский контроль. 2004. № 4. С. 12.** [↑](#footnote-ref-23)
24. СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609. [↑](#footnote-ref-24)
25. СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3347. [↑](#footnote-ref-25)
26. СЗ РФ. 2002. № 52 (Часть 1). Ст. 5140. [↑](#footnote-ref-26)
27. Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740. [↑](#footnote-ref-27)
28. СЗ РФ. 1996. № 2. Ст. 123. [↑](#footnote-ref-28)
29. СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663. [↑](#footnote-ref-29)
30. РГ. 2006. № 24. [↑](#footnote-ref-30)
31. СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233. [↑](#footnote-ref-31)
32. СЗ РФ. 2005. № 30 (Часть 2). Ст. 3165. [↑](#footnote-ref-32)
33. **Укрепляя российскую государственность // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2003. № 3. С. 31.** [↑](#footnote-ref-33)
34. Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 1. Ст. 14. [↑](#footnote-ref-34)
35. О влиянии постановлений Конституционного суда РФ на институт пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам решений, определений суда, вынесенных в порядке гражданского судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. 2004. № 11. С. 11. [↑](#footnote-ref-35)
36. **Единое правовое пространство - важный шаг на пути построения правового государства // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2004. № 2. С. 23.** [↑](#footnote-ref-36)
37. Статья 9 Закона о "Совете Министров – Правительстве РФ". [↑](#footnote-ref-37)
38. Вишняков ВТ. Конституционное регулирование федеративных отношений // Государство и право, 1997. № 8. С. 27. [↑](#footnote-ref-38)
39. Комментарий к Конституции РФ (постатейный). Под. ред. Окунькова Л.А. М. 1996. С. 58. [↑](#footnote-ref-39)
40. **Об основных вопросах реализации государственной политики в сфере федеральной юстиции // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2005. № 3. С. 3.** [↑](#footnote-ref-40)
41. Там же. С. 61. [↑](#footnote-ref-41)
42. **Конституция Российской Федерации и построение демократического правового государства // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2003. № 12. С. 29.** [↑](#footnote-ref-42)
43. Укрепляь государственные начала в жизни общества // Бюллетень Министерства юстиции РФ. 2002. № 2. С. 18. [↑](#footnote-ref-43)
44. Статья 25 Закона о "Совете Министров – Правительстве РФ". [↑](#footnote-ref-44)
45. Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М. 2001. С. 295. [↑](#footnote-ref-45)
46. Архипова Л.Б. Основные задачи и функции Минюста России в деятельности по обеспечению единства правового пространства России // Бюллетень Министерства юстиции РФ. 2002. № 2. С. 20. [↑](#footnote-ref-46)
47. Исполнительная власть в Российской Федерации: Научно-практическое пособие. Отв. ред. Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. М. 1996. С. 46. [↑](#footnote-ref-47)
48. Исполнительная власть: организация и взаимодействие. М. 2000. С. 72. [↑](#footnote-ref-48)
49. СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3176. [↑](#footnote-ref-49)
50. Постановление Правительства РФ № 760 от 05.10.2000г. [↑](#footnote-ref-50)
51. СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313. [↑](#footnote-ref-51)
52. СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945. [↑](#footnote-ref-52)
53. Участие Министерства юстиции в совершенствовании конституционного законодательства // Бюллетень министерства юстиции. 2002. № 9. Ст. 13. [↑](#footnote-ref-53)
54. Пункт 7.1. Регламента Министерства юстиции РФ, утв. Приказом Минюста РФ № 252 от 26.12.2005г. // БНА федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 6. [↑](#footnote-ref-54)
55. СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5071. [↑](#footnote-ref-55)
56. СЗ РФ. 2000. № 6. Ст. 773. [↑](#footnote-ref-56)
57. Морозов А.В., Полякова Т.А., Филатова Л.В. Приоритеты правового регулирования в информационной сфере // Бюллетень министерства юстиции. 2002. № 9. Ст. 19. [↑](#footnote-ref-57)
58. Совершенствовать законопроектную деятельность // Хозяйство и право. 2001. № 2. С. 41. [↑](#footnote-ref-58)
59. Законопроектная деятельность: от подготовки законов к их эффективной реализации // Бюллетень Министерства юстиции РФ. 2002. № 9. С. 27. [↑](#footnote-ref-59)
60. Кузнеченкова В.Е. Налоговый правотворческий процесс в системе юридических категорий // Журнал российского права. 2005. № 1. С. 30. [↑](#footnote-ref-60)
61. Бюджетный кодекс РФ № 145-ФЗ от 31.07.1998г. // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823. [↑](#footnote-ref-61)
62. Постановление Правительства РФ № 260 от 01.06.2004г. // СЗ РФ. № 23. Ст. 2313. [↑](#footnote-ref-62)
63. Постановление Правительства РФ № 347 от 15.04.2000 "О совершенствовании законопроектной деятельности Правительства РФ" // СЗ РФ. № 17. Ст. 1877. [↑](#footnote-ref-63)
64. Фадеев Д.Е. Проблемы соблюдения основных положений теории бюджетного федерализма в отдельных нормативных правовых актах РФ // Законодательство и экономика. 2002. № 7. С. 17. [↑](#footnote-ref-64)
65. Приказ Минюста РФ № 252 от 26.12.2005г. "Об утверждении Регламента министерства юстиции РФ" // БНА федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 6. [↑](#footnote-ref-65)
66. Васильева С.В., Мазаев В.Д. Пути совершенствования правового регулирования отношений РФ и субъектов РФ по предметам совместного ведения // Право и власть. 2002. № 2. С. 9. [↑](#footnote-ref-66)
67. Фадеев Д.Е. К вопросу о проведении правовой экспертизы проекта Федерального закона "О Федерально бюджете на очередной финансовый год (технологическая карта)" // Гражданин и право. 2002. № 9/10. С. 17. [↑](#footnote-ref-67)
68. **Правовая экспертиза федерального бюджета: технология проведения // Российская юстиция. 2005. № 5. С. 29.** [↑](#footnote-ref-68)
69. **Некоторые итоги работы главного контрольного управления Президента Российской Федерации в 2003 году // Президентский контроль. 2004. № 4. С. 12.** [↑](#footnote-ref-69)
70. **Минюст России и формирование нормативно-правовых основ российской государственности // Закон и право. 2002. № 2. С. 12.** [↑](#footnote-ref-70)
71. **Министерство юстиции РФ на пороге третьего тысячелетия // Закон и право. 2002. № 1. С. 15.** [↑](#footnote-ref-71)
72. **Министерство юстиции России и укрепление вертикали власти // Российская юстиция. 2002. № 4. С. 12.** [↑](#footnote-ref-72)
73. **Об основных вопросах реализации государственной политики в сфере федеральной юстиции // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2005. № 3. С. 3.** [↑](#footnote-ref-73)
74. **Ежегодное совещание в Минюсте России по вопросам формирования проекта плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2005 г. // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2004. № 11. С. 29.** [↑](#footnote-ref-74)
75. Хабриева Т.Я. Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов РФ (сравнительный анализ российского и зарубежного опыта) // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 20. [↑](#footnote-ref-75)
76. Сыродоев Н.А. "Спорное" достижение законопроектной работы // ЭЖ-Юрист. 2005. № 29. С. 13. [↑](#footnote-ref-76)
77. Постановление Правительства РФ № 576 от 02.08.2001г. " Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов" // СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3335. [↑](#footnote-ref-77)
78. Надев Р. Законотворческие ошибки // Российская юстиция. 2001. № 5. С. 11. [↑](#footnote-ref-78)
79. Ершов В. Признание нормативных правовых актов противоречащими Конституции РФ и федеральным законам: законотворческие идеи // Российская юстиция. 2003. № 6. С. 24. [↑](#footnote-ref-79)
80. Бошно С.В. Развитие признаков нормативного правового акта в современной правотворческой практике // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 17. [↑](#footnote-ref-80)