На правах рукописи

ПОЛЕВЩИКОВА Алена Сергеевна

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ МВД РОССИИ В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

Специальность 12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2019

Работа выполнена в Федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Корабельникова Юлия Леонидовна

Официальные оппоненты: **Горобец Виктор Дмитриевич,**
доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ ВО «Московский государственный технический университет гражданской авиации», первый проректор

Демаков Руслан Александрович,
кандидат юридических наук, Алтайский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», старший преподаватель кафедры трудового и предпринимательского права

Ведущая организация: ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В. Я. Кикотя»

Защита состоится «26» декабря 2019 г. в 16 часов 30 минут на заседании диссертационного совета Д 203.002.06, созданного на базе Академии управления МВД России, по адресу: 125171, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д. 8, в аудитории 404-406.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Академии управления МВД России и на официальном сайте по адресу: http://а.мвд.рф.

Автореферат разослан « » октября 2019 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 203.002.06
кандидат юридических наук Е. С. Хозикова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Развитие государственных и общественных институтов требует постоянного совершенствования законодательства, составляющего правовую основу их функционирования на современном этапе.

Качество действующего законодательства во многом зависит от того, насколько правильно организован процесс подготовки и рассмотрения законов, а также от слаженного взаимодействия всех участников законотворческого процесса. Председателем Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В. В. Володиным на открытии первого заседания весенней сессии 2019 г. отмечена значимость взаимодействия законодательной и исполнительной власти в данном вопросе: «Необходимо выстроить систему, которая позволила бы через мониторинг и анализ правоприменения выйти на контроль за реализацией законов. Там, где закон не совершенен, в него следует вносить изменения, там, где мы видим отсутствие нормативной базы, выходить на более эффективную работу вместе с Правительством».

Значимую роль в процессе создания законов играют и органы государственной власти, не относящиеся к числу субъектов права законодательной инициативы. Среди них можно выделить федеральные органы исполнительной власти, в том числе Министерство внутренних дел Российской Федерации, которое осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. Это позволяет МВД России участвовать в законотворческом процессе по линии различных субъектов права законодательной инициативы, прежде всего, Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Следует отметить, что в последние десять лет законотворческая деятельность названных государственных органов является самой результативной среди всех субъектов права законодательной инициативы. По официальным данным, из 2313 принятых законов, проекты которых вносились

на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва, Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации в общей сложности было внесено 1405 законопроектов, что превышает 60 %.

Многие из этих законопроектов были разработаны при непосредственном участии МВД России. Изучение статистических данных за 2006-2018 гг. показало, что МВД России осуществляло работу над проектами 776 федеральных законов, внесенными в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации как Правительством Российской Федерации, так и иными субъектами права законодательной инициативы. Значимыми примерами служат разработанные МВД России и внесенные в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Президентом Российской Федерации федеральные законы «О полиции», «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и ряд иных законов в сфере внутренних дел.

Многообразие форм участия МВД России в законотворческом процессе: от мониторинга правоприменения до сопровождения законопроекта (закона) в палатах Федерального Собрания Российской Федерации, позволяет сделать вывод о значимой роли МВД России в формировании законодательства в сфере внутренних дел. Однако проведенное анкетирование сотрудников органов внутренних дел показывает, что в настоящее время 58 % респондентов считают, что состояние правового регулирования в правоохранительной сфере не в полной мере отвечает требованиям правоприменительной практики. Необходимость дальнейшей работы в данной области отмечается в Концепции правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 г., где в качестве одной из приоритетных задач МВД России определяется совершенствование нормотворческой деятельности и переход правового

регулирования отношений в сфере внутренних дел на качественно иной, более высокий уровень.

Данные обстоятельства обусловливают значимость научного осмысления конституционно-правовых основ и форм участия в законотворческом процессе МВД России, выработки предложений по совершенствованию действующих правовых основ законотворческого процесса и, как следствие, законодательства в целом.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования обусловлена многоаспектностью законотворческого процесса, что потребовало исследования различных отраслей юридической науки, в первую очередь, конституционного права, теории и истории государства и права.

Научные основы законотворческого процесса были заложены в трудах таких представителей юриспруденции дореволюционного периода, как А. С. Алексеев, Н. М. Коркунов, Е. Н. Трубецкой, Б. Н. Чичерин, Г. Ф. Шершеневич.

Теоретико-правовому и конституционно-правовому исследованию законотворческого процесса посвящены труды таких ученых, как А. И. Абрамова, С. А. Авакьян, С. С. Алексеев, М. В. Баглай, В. М. Баранов, В. Н. Бутылин, А. Б. Венгеров, Н. В. Витрук, В. Д. Горобец, К. Н. Дмитриевцев, Т. А. Желдыбина, Д. А. Керимов, И. А. Кибак, А. Н. Кокотов, С. А. Колунтаев, А. М. Кононов, А. А. Котенков, П. В. Крашенинников, О. Е. Кутафин, А. П. Мазуренко, О. Д. Максимова, А. В. Малько, Н. И. Матузов, И. В. Михеева, А. В. Мицкевич, Р. С. Мулукаев, В. С. Нерсесянц, А. Г. Пархоменко, А. С. Пиголкин, С. В. Поленина, А. С. Прудников, М. Б. Румянцев, В. М. Сырых, Ю. А. Тихомиров, И. А. Умнова, Т. Я. Хабриева, Е. Н. Хазов, Р. О. Халфина, С. О. Харламов, В. И. Червонюк, В. Е. Чиркин.

Изучению отдельных сторон законотворческого процесса на диссертационном уровне посвящены исследования таких авторов, как Д. П. Борсова, Т. П. Виноградов, Р. А. Демаков, Л. И. Дмитриева,

Т. А. Золотухина, В. А. Иванов, К. К. Иванов, Е. А. Магомедова, В. В. Мозолев, А. И. Петров, А. А. Соловьев, М. Ю. Спирин, Ю. Е. Ширяев, И. И. Шувалов.

Основы нормотворческой деятельности МВД России во многом сформированы в трудах Ю. Г. Арзамасова, В. С. Афанасьева, Т. Н. Москальковой, В. В. Черникова.

Не умаляя значимости накопленного теоретического опыта, нельзя считать в полной мере изученными и научно проработанными отдельные аспекты законотворческого процесса, в особенности вопросы участия в нем федеральных органов исполнительной власти. В науке конституционного права, в том числе на диссертационном уровне, отсутствуют комплексные исследования, посвященные правовым основам и формам участия МВД России в законотворческом процессе, что предопределило актуальность настоящего исследования.

Объектом диссертационного исследования являются правоотношения, складывающиеся в законотворческой сфере в процессе реализации конституционно-правовых норм.

Предметом диссертационного исследования являются нормы, содержащиеся в Конституции Российской Федерации, иных нормативных правовых актах и документах, а также правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, которые прямо или опосредованно регламентируют (разъясняют) порядок участия МВД России в законотворческом процессе.

Цель диссертационного исследования состоит в выявлении основных закономерностей взаимодействия МВД России и иных участников законотворческого процесса, создании и обосновании системы научных взглядов и предложений по совершенствованию конституционно-правовых основ участия МВД России в законотворческом процессе.

Достижению заявленной цели служит решение нижеперечисленных **задач**:

1) раскрыть понятие и сущность законотворческого процесса, его соотношение с такими понятиями как «законотворчество» и «законотворческая деятельность»;

2) обобщить и классифицировать конституционно-правовые основы законотворческого процесса в Российской Федерации в период его становления и по настоящее время;

3) систематизировать конституционно-правовые основы участия органов исполнительной власти федерального уровня в законотворческом процессе;

4) охарактеризовать место и роль МВД России в законотворческом процессе;

5) выявить конституционно-правовые формы участия МВД России в законотворческом процессе на стадии подготовки законопроекта;

6) выявить конституционно-правовые формы участия МВД России в законотворческом процессе на стадии рассмотрения законопроекта в палатах Федерального Собрания Российской Федерации.

Методологическую основу диссертационного исследования составил комплекс научных принципов, подходов и методов, применение которых обусловлено целью и задачами диссертационного исследования. Метод материалистической диалектики позволил раскрыть объект исследования в единстве и многообразии его проявлений. Получение достоверного знания об объекте стало возможным благодаря использованию системного подхода к его изучению, позволившего выявить сложные взаимосвязи между внутренними компонентами законотворческого процесса, его стадиями и участниками. Формально-логический подход к исследованию правовых актов, регламентирующих участие МВД России в законотворческом процессе, позволил установить смысл юридических норм и юридико-технические недостатки правового регулирования данной сферы. Анализ доктринальных положений законотворчества позволил выявить основополагающие научные концепции, их преимущества и недостатки. С помощью анализа также были выделены отдельные формы участия МВД России в законотворческом процессе.

Следование принципу историзма обеспечило получение знаний об объекте исследования с позиции его исторического становления и развития.

Применение эмпирических методов позволило эффективно решить поставленные задачи исследования в ходе изучения законотворческого процесса на всех его стадиях. Научная обоснованность результатов обусловлена проведением анкетирования, направленного на изучение мнения сотрудников органов внутренних дел по ряду проблемных вопросов; использованием сравнительно-правового и статистического методов исследования законопроектов, разрабатываемых МВД России и Правительством Российской Федерации; использованием контент-анализа для исследования документов и отчетов МВД России и иных органов государственной власти.

Теоретической основой диссертационного исследования являются фундаментальные труды отечественных ученых в области конституционного права, теории и истории государства и права, посвященные изучению правовых основ и организации законотворческого процесса.

Нормативная основа исследования представлена Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, в том числе МВД России, и другими нормативными правовыми актами, регулирующими законотворческий процесс.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составляют:

- постановления Конституционного Суда Российской Федерации;

- материалы анкетирования 153 сотрудников органов внутренних дел из различных субъектов Российской Федерации, проходящих службу в правовых и иных подразделениях, в том числе, на руководящих должностях. Проведенное анкетирование направлено на выявление мнения сотрудников органов внутренних дел относительно качества правового регулирования в сфере

внутренних дел и его соответствия требованиям правоприменительной практики;

- контрольно-наблюдательные дела по 204 законопроектам, рассмотренным Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва, участие в разработке которых принимало МВД России. На основании изучения паспортов законопроектов и сопроводительных материалов к ним сделан ряд выводов об эффективности и значимости участия МВД России в законотворческом процессе. Для расчета необходимого для обеспечения репрезентативности количества законопроектов была использована формула выборки из генеральной совокупности законопроектов, рассмотренных Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва, согласно которой достоверность результатов выборки и соответствие их генеральной совокупности обеспечивается изучением не менее 168 законопроектов;

- статистические данные и аналитические материалы, касающиеся законотворческого процесса; утратившие силу нормативные правовые акты, имеющие историческую ценность; доклады и выступления руководителей органов государственной власти; отчетные документы МВД России.

Научная новизна исследования заключается в авторской характеристике конституционно-правовых основ и форм участия МВД России в законотворческом процессе, выработке на этой основе ряда научных подходов, дефиниций и классификаций. Так, сформулирован авторский подход к пониманию законотворческого процесса и выявлено его соотношение с понятиями «законотворчество» и «законотворческая деятельность». Раскрыто содержание конституционно-правовых основ участия в законотворческом процессе федеральных органов исполнительной власти и МВД России, представлена их авторская классификация. Впервые на диссертационном уровне исследованы формы участия МВД России в законотворческом процессе. Сделанные в диссертации научные выводы автора позволили обосновать необходимость отнесения федеральных органов исполнительной власти, в

частности, МВД России, к числу значимых участников законотворческого процесса. На основе проведенного исследования деятельности МВД России на всем протяжении законотворческого процесса формируются актуальные, научно-обоснованные положения, способствующие совершенствованию законотворческого процесса в Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Термины «законотворчество», «законотворческая деятельность» и «законотворческий процесс», используемые в правовых актах и юридической литературе, представляют собой близкие по смыслу и содержанию, но не тождественные явления правовой действительности. Если термины «законотворчество» и «законотворческая деятельность» отражают совпадающие процессы и являются синонимами, то понятие «законотворческий процесс» можно считать собирательным по отношению к законотворчеству и законотворческой деятельности, поскольку содержание законотворческого процесса представляет собой последовательную смену стадий, каждая из которых характеризуется определенным набором правоотношений участников, возникающих в процессе их деятельности, направленной на создание закона.

2. Деятельность участников законотворческого процесса, направленная на создание закона, имеет конституционно-правовую природу вне зависимости от принадлежности государственного органа, который ее осуществляет, к той или иной ветви власти. Это связано с тем, что данная деятельность обращена на реализацию установленной в Конституции Российской Федерации законодательной функции государственной власти, которая осуществляется при взаимодействии всех ее ветвей.

3. Конституционно-правовые основы законотворческого процесса представляют собой систему правовых актов, регулирующих общественные отношения, непосредственно связанные с процедурой создания закона. Правовые акты и содержащиеся в них нормы, составляющие названные основы, имеют конституционно-правовую природу вне зависимости от субъекта принятия или органа, правовую основу деятельности которого они составляют.

4. Конституционно-правовые основы законотворческого процесса можно классифицировать на общие, частные и специальные. К общим конституционно-правовым основам следует отнести основополагающие правовые акты, которые распространяются на всех участников законотворческого процесса и служат базой для дальнейшего регулирования их законотворческой деятельности. Частные конституционно-правовые основы включают в себя нормативные правовые акты, которые регламентируют отношения между отдельными участниками законотворческого процесса или на конкретной его стадии. К специальным конституционно-правовым основам следует относить нормативные правовые акты, которые регулируют деятельность каждого из участников законотворческого процесса в отдельности, и, как правило, ими же принимаются.

5. Нормативные правовые акты, составляющие специальные конституционно-правовые основы участия МВД России в законотворческом процессе, содержат нормы, регулирующие не только законотворческую, но и нормотворческую деятельность МВД России в целом. Законотворческая деятельность МВД России, в отличии от ведомственного нормотворчества, направлена на разработку (или участие в разработке) нормативного правового акта высшей юридической силы - закона. Это дает основания разграничивать административно-правовую деятельность МВД России по изданию ведомственных правовых актов и конституционно-правовую деятельность, направленную на разработку (участие в разработке) закона. В этой связи, представляется целесообразным разграничение нормативного правового регулирования ведомственного нормотворчества и участия МВД России в законотворческом процессе, что позволит учесть специфику каждого вида деятельности.

6. В целях совершенствования порядка подготовки МВД России законопроектов по поручению Президента Российской Федерации, необходимо дополнить существующие специальные конституционно-правовые основы участия МВД России в законотворческом процессе нормами о взаимодействии

МВД России с Президентом Российской Федерации или предусмотреть их в нормативном правовом акте, посвященном участию МВД России в законотворческом процессе.

7. Конституционно-правовыми формами участия МВД России в законотворческом процессе следует считать закрепленные в нормативных правовых актах способы выражения деятельности МВД России, направленной на принятие законов, регулирующих общественные отношения в сфере внутренних дел. Конституционно-правовыми формами участия МВД России в законотворческом процессе являются мониторинг правоприменения, планирование законотворческой деятельности, разработка законопроекта, осуществление (обеспечение) его согласования и экспертизы, подготовка проектов заключений, поправок и официальных отзывов (отзывов) субъектов права законодательной инициативы, участие в работе палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется вкладом автора в развитие юридической науки: разработанной классификацией конституционно-правовых основ законотворческого процесса; сформированной системой взглядов о формах участия МВД России в законотворческом процессе на различных его этапах; сформулированными положениями диссертации, посвященными взаимодействию МВД России с другими участниками законотворческого процесса. В своей совокупности представленные автором теоретически значимые положения диссертационного исследования обеспечивают приращение научного знания о законотворческом процессе в Российской Федерации.

Проведенное исследование позволило выявить ряд недостатков в конституционно-правовом регулировании участия федеральных органов исполнительной власти, в особенности МВД России, в законотворческом процессе, обозначить пути его совершенствования, в особенности на этапе подготовки законопроектов. Содержание и предлагаемые выводы диссертационного исследования представляют интерес не только в практической

деятельности органов внутренних дел, но и для образовательных организаций, в том числе системы МВД России, в рамках программ высшего образования по дисциплинам «Конституционное право России», «Теория государства и права» и ряда спецкурсов, посвященных законотворчеству.

Достоверность и обоснованность результатов определены комплексным характером исследования, применением различных научных принципов, подходов и методов; основаны на научных выводах автора, представленных в публикациях по теме диссертационной работы, на данных правоприменительной практики и результатах проведенных исследований в форме анкетирования, на изученном и представленном в работе теоретическом и эмпирическом материале.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные результаты исследования опубликованы в научных статьях автора, обсуждены на заседаниях кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России, представлены в докладах на всероссийских и международных научных конференциях: всероссийской научно-практической конференции «Российское государство и право: история, современность и перспективы», 18.04.2017, Академия управления МВД России; всероссийской научно-практической конференции «Органы внутренних дел в реализации стратегии государственной национальной политики», 25.05.2017, Академия управления МВД России; международной научно-практической конференции «Оптимизация деятельности органов предварительного следствия и дознания», 26.05.2017, Академия управления МВД России; всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экономической безопасности и ресурсного обеспечения органов внутренних дел», 21.12.2017, Академия управления МВД России; международной научно-практической конференции «Право – явление цивилизации и культуры («Жидковские чтения»), 30.03.2018, Российский университет дружбы народов; международной научно-практической конференции «Летняя школа молодых ученых – 2018», 28-31.05.2018, г. Москва; международной конференции «Международный конкурс

на лучшую научную публикацию молодых ученых», 07.11.2018, г. Москва; международной конференции «Ломоносовские чтения», 27-30.11.2018, г. Москва.

Автор принимала участие в XVIII Всероссийском конкурсе молодежи образовательных и научных организаций на лучшую работу «Моя законотворческая инициатива», организованном Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и Общероссийской общественной организацией «Национальная система развития научной, творческой и инновационной деятельности молодежи России «Интеграция», по итогам которого награждена дипломом первой степени и именным знаком отличия «Национальное достояние».

Основные положения диссертации внедрены в учебный процесс ФКОУ ВО «Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний», ФГКОУ ВО «Барнаульский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», ФГКОУ ВО «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации» и практическую деятельность Договорно-правового департамента МВД России, ГУ МВД России по Кемеровской области, Межмуниципального отдела МВД России «Уренский» ГУ МВД России по Нижегородской области.

Диссертация является логическим завершением научной работы автора, основные положения которой изложены в 8 публикациях (3,5 п.л.), из которых 4 - в научных журналах, включенных в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность исследуемой темы и степень ее разработанности в юридической науке. Раскрывается объектно-предметная область, цель и задачи исследования, решение которых привело к ряду выводов, представленных в виде положений, выносимых на защиту. Указываются методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы исследования, сформулированы научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, представлены сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Конституционно-правовая характеристика федерального законотворческого процесса в Российской Федерации и участия в нем органов исполнительной власти» состоит из трех параграфов.

Проведенное в **параграфе 1 «Понятие и сущность законотворческого процесса»** исследование позволило установить, что в настоящее время понятия «законотворчество», «законотворческая деятельность», «законотворческий процесс» используются в нормативных правовых актах и постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации в различном контексте, в том числе, как тождественные, что представляется не вполне правильным. По мнению автора, одной из причин этого является отсутствие в Российской Федерации самостоятельного федерального закона, в котором закреплялись бы соответствующие дефиниции, несмотря на то, что принятие подобных нормативных правовых актов является распространенной практикой в зарубежных государствах.

Отмечается, что в юридической науке также отсутствует единство мнений по вопросу содержания и соотношения терминов «законотворчество», «законотворческая деятельность», «законотворческий процесс». Подробное исследование доктринальных источников позволило прийти к выводу о том, что «законотворчество» и «законотворческую деятельность» можно рассматривать как синонимы (А. Б. Венгеров, Н. И. Матузов, А. В. Малько, В. М. Сырых).

При этом «законотворческий процесс» одни авторы (С. А. Авакьян, Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин) понимают как соответствующую «деятельность», сторонники иного подхода рассматривают его как нормативно определенную последовательность стадий или совокупность процедур (М. В. Баглай, А. Н. Кокотов, В. Е. Чиркин). Изучение нормативных правовых актов и научной дискуссии по данному вопросу позволило сделать вывод, что законотворческий процесс – это многоаспектное явление. Рассматривая законотворческую деятельность субъектов права законодательной инициативы и иных участников законотворческого процесса, автор обращает внимание на то, что правам каждого из них корреспондируют обязанности иных участников, и только при общем взаимодействии всех заинтересованных сторон обеспечивается качественное изменение статуса законопроекта, что символизирует переход от одной стадии законотворческого процесса к другой. Это позволяет сформулировать авторское определение, согласно которому законотворческий процесс представляет собой последовательную смену стадий, каждая из которых характеризуется определенным набором правоотношений участников, возникающих в процессе их деятельности, направленной на создание закона.

Аргументируется точка зрения о том, что законотворческая деятельность всех участников законотворческого процесса является конституционно-правовой по своей природе, так как она направлена на реализацию установленной в Конституции Российской Федерации законодательной функции государственной власти.

Во **втором параграфе «Конституционно-правовые основы законотворческого процесса в Российской Федерации: история и современность»** проведено исследование истории становления конституционно-правовых основ законотворческого процесса, а также представлена их общая характеристика на современном этапе.

В диссертации отмечается, что нормотворческая функция государственной власти фактически существовала на протяжении многих столетий, однако появление правовых основ законотворческого процесса как

такового можно относить ко времени принятия конституционных актов 1905-1906 гг. В дальнейшем революционные события 1917 г. изменили ход формирования основных институтов государства и общества, в результате чего законотворческая деятельность в государстве стала формироваться на принципиально иных позициях. Автором предпринята попытка проследить становление правовых основ законотворческого процесса на всем протяжении XX столетия, а также проанализировать современные конституционно-правовые основы законотворческого процесса, которые начинают формироваться после принятия Конституции Российской Федерации.

Под конституционно-правовыми основами законотворческого процесса автор понимает систему правовых актов, регулирующих общественные отношения, непосредственно связанные с процедурой создания закона. В работе сформулирован вывод о том, что конституционно-правовые основы законотворческого процесса имеют сложную структуру, включают в себя различные по характеру, содержанию и назначению правовые акты, с помощью которых регулируются отношения в данной сфере. Это предоставило возможность классифицировать названные правовые акты по различным основаниям.

В первую очередь, обосновывается классификация конституционно-правовых основ законотворческого процесса по уровню правового регулирования на федеральный и субъектов федерации. Во-вторых, аргументируется авторская позиция о классификации конституционно-правовых основ законотворческого процесса на общие, частные и специальные. К общим конституционно-правовым основам предлагается относить основополагающие правовые акты, которые распространяются на всех участников законотворческого процесса и служат базой для дальнейшего регулирования их законотворческой деятельности; к частным - нормативные правовые акты, которые регламентируют отношения между отдельными участниками законотворческого процесса или на конкретной его стадии; к специальным - нормативные правовые акты, которые регулируют деятельность каждого из

участников законотворческого процесса в отдельности, и, как правило, ими же принимаются.

В ходе исследования автор приходит к выводу, что названные правовые акты и содержащиеся в них нормы, устанавливающие порядок деятельности тех или иных участников законотворческого процесса, следует относить к числу источников конституционного права в связи со спецификой регулируемых ими общественных отношений в сфере законотворчества.

Основываясь на проведенном анализе конституционно-правовых основ законотворческого процесса в целом, в **третьем параграфе «Конституционно-правовые основы участия Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти в законотворческом процессе»** представлена подробная характеристика нормативных правовых актов, регулирующих законотворческую деятельность непосредственно органов исполнительной власти федерального уровня.

В работе автор исходит из того, что законотворческий процесс в Российской Федерации базируется на сочетании принципа единства системы государственной власти и принципа разделения властей, которые предполагают самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно их взаимодействие, что подчеркивается в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18.01.1996 № 2-П. Обосновывается, что активное вовлечение в законотворческий процесс органов исполнительной власти обусловлено тем, что они, осуществляя деятельность по исполнению законов, имеют возможность оценить в полной мере пробелы в правовом регулировании различных сфер жизни общества, а также потребности общества, для удовлетворения которых необходима законодательная регламентация.

В ходе изучения общих конституционно-правовых основ отмечены особенности правового регулирования законотворческой деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти на уровне конституционных норм и регламентов палат

Федерального Собрания Российской Федерации, иных основополагающих правовых актов. При этом автор отмечает, что такое регулирование может быть как прямым, так и опосредованным.

В диссертационном исследовании выявлено, что большая часть нормативных правовых актов, определяющих участие органов исполнительной власти федерального уровня в законотворческом процессе, относится к частным конституционно-правовым основам. Это обусловлено тем, что в силу коллегиального и отраслевого характера деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, требуется принятие нормативных правовых актов, с помощью которых обеспечивается их слаженное взаимодействие на всем протяжении законотворческого процесса. Данные нормативные правовые акты могут быть комплексного характера, посвященными деятельности Правительства Российской Федерации или федерального органа исполнительной власти по ряду направлений, так и целенаправленно регулировать законотворческую деятельность. В работе последовательно анализируется содержание данных нормативных правовых актов.

В результате автор приходит к выводу, что законотворческая деятельность Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти тесно связаны, что позволило сформулировать единые для Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти общие и частные конституционно-правовые основы их участия в законотворческом процессе.

Вторая глава «Конституционно-правовые формы участия МВД России в законотворческом процессе» состоит из трех параграфов.

Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление в соответствующей сфере, в силу имеющихся у них полномочий участвуют в определении правовой политики государства и формировании системы действующего законодательства.

В диссертационном исследовании отмечается, что специфику участия каждого федерального органа исполнительной власти в законотворческом процессе в отдельности, в том числе Министерства внутренних дел Российской Федерации, составляют специальные конституционно-правовые основы, исследованию которых посвящен **первый параграф второй главы «Место и роль МВД России в законотворческом процессе».**

Подробное изучение специальных конституционно-правовых основ участия МВД России в законотворческом процессе позволило прийти к выводу, что во многом они представлены нормативными правовыми актами, регулирующими в целом нормотворчество в МВД России. Автор обосновывает специфику законотворческой деятельности МВД России, которая, в отличии от ведомственного нормотворчества, направлена на разработку (или участие в разработке) нормативного правового акта высшей юридической силы, принимаемого (одобряемого) палатами Федерального Собрания Российской Федерации, регулирующего наиболее значимые общественные отношения. Это дало основания разграничивать административно-правовую деятельность МВД России по изданию ведомственных правовых актов и деятельность, направленную на разработку (участие в разработке) норм закона, которая имеет конституционно-правовую природу.

Проведенное исследование позволило определить особенности взаимодействия МВД России с различными субъектами права законодательной инициативы. Отмечается, что МВД России участвует в законотворческом процессе во исполнение поручений и указаний Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации, а также по собственной инициативе. Однако автором сформулирован вывод, что взаимодействие МВД России с Президентом Российской Федерации в законотворческом процессе не имеет подробной правовой регламентации в нормативных правовых актах, что свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования конституционно-правовых основ участия МВД России в законотворческом процессе.

Во **втором параграфе «Конституционно-правовые формы участия МВД России в законотворческом процессе на стадии подготовки законопроекта»** автор указывает, что принятию законов предшествует значимая исследовательская работа, базирующаяся на накопленном опыте практической деятельности и обусловленная социально-экономическим развитием государства, экономическими и социальными потребностями общества – правовой мониторинг. Он позволяет отслеживать качество действующих нормативных правовых актов, оценивать состояние системы права, осуществлять ее своевременную корректировку. Анализ статистических данных показал, что ежегодно на основании результатов проводимого мониторинга МВД России представляет предложения о внесении соответствующих изменений в законодательство в плановом или инициативном порядке, это свидетельствует о значимости данной формы участия МВД России в законотворческом процессе. Однако проведенное эмпирическое исследование позволило сделать вывод, что значительное количество опрошенных сотрудников органов внутренних дел не знакомы предметно с возможностями системы мониторинга правоприменения в органах внутренних дел, в связи с чем необходимо на постоянной основе проводить информационно-просветительскую работу в данном направлении.

В диссертации обосновывается, что целью законотворчества должно быть не столько принятие отдельных законов, сколько создание целостной системы действующего законодательства, чему способствует такая форма участия МВД России в законотворческом процессе, как планирование собственной деятельности и участие в планировании законотворческой деятельности иных субъектов права законодательной инициативы. Изучение официальных статистических данных позволило установить, что существующее планирование законопроектной деятельности нельзя назвать всеобъемлющим, в связи с незначительной долей запланированных проектов законов по отношению к фактически рассматриваемым. На этом основании сделан вывод, что с учетом специфики выполняемых МВД России функций, целесообразно стратегические,

комплексные задачи решать на плановой основе для того, чтобы обеспечить разработку и экспертное обсуждение законопроекта на качественно высоком уровне.

Логическим продолжением мониторинга правоприменения и планирования законотворческой деятельности является разработка законопроекта. Одним из основных этапов разработки проекта закона является подготовка концепции, которая содержит определение предмета и цели закона, обоснование его основных положений, предполагаемые последствия применения и ряд иных показателей. На прошедшем в марте 2019 года заседании Экспертного совета МВД России по вопросам нормотворческой работы высказано предложение о направлении разрабатываемых концепций на предварительное экспертное рассмотрение территориальных органов МВД России. Это подтверждает актуальность высказываемой автором позиции о том, что именно на стадии разработки концепции законопроекта привлечение потенциала сотрудников подразделений территориальных органов МВД России, по направлению деятельности которых осуществляется разработка законопроекта, позволит избежать повторной точечной корректировки законодательства, вызванной возникшими впоследствии сложностями правоприменения.

В работе обосновывается точка зрения автора о том, что для всесторонней оценки состояния явления, на регулирование которого направлен законопроект, требуется обязательное привлечение широкого круга специалистов, что позволит наиболее качественно подготовить проект закона. Это обусловило необходимость прохождения законопроекта через стадию экспертной оценки и согласования как внутри МВД России, так и с иными федеральными органами исполнительной власти, для дальнейшего представления законопроекта соответствующему субъекту права законодательной инициативы. Отмечается, что значимой правовой новеллой стало осуществление в МВД России с 2019 года обязательной научной экспертизы законопроектов Всероссийским научно-исследовательским институтом МВД России.

Кроме того, задача обеспечения совершенствования нормативного регулирования сферы внутренних дел возлагается и на постоянно действующий в МВД России Экспертный совет по вопросам нормотворческой работы. По мнению автора, в перспективе требуется активизация работы данного экспертного органа с целью рассмотрения всех законопроектов, которые разрабатываются непосредственно МВД России.

Как показало изучение законопроектов, участие в подготовке которых принимало МВД России, проект федерального закона и сопроводительные документы не всегда получают положительную оценку заинтересованных федеральных органов исполнительной власти. В случае наличия разногласий могут создаваться согласительные комиссии, обеспечивающие урегулирование возникших противоречий. Эта работа может несколько затягивать законотворческий процесс, однако приводит к более качественной проработке проекта закона. В этой связи, по мнению автора, государственная политика цифровизации и перехода на электронный документооборот должна коснуться и сферы законотворчества, в особенности на стадии согласовании законопроекта.

Таким образом, в диссертационном исследовании обосновывается, что формами участия МВД России в законотворческом процессе следует считать закрепленные в нормативных правовых актах способы выражения деятельности МВД России, направленной на принятие законов, регулирующих общественные отношения в сфере внутренних дел. Конституционно-правовыми формами участия МВД России в законотворческом процессе на стадии подготовки законопроекта автор называет мониторинг правоприменения, планирование законотворческой деятельности, разработку законопроектов, проведение (обеспечение) их согласования и экспертизы.

В **третьем параграфе «Конституционно-правовые формы участия МВД России в законотворческом процессе на стадии рассмотрения законопроекта в палатах Федерального Собрания Российской Федерации»** рассматриваются основные направления взаимодействия МВД России с Федеральным Собранием Российской Федерации.

Для подтверждения изложенных теоретических выводов о месте и роли МВД России в законотворческом процессе Российской Федерации проведено эмпирическое исследование, в основе которого лежит анализ данных по законопроектной работе МВД России за 2013-2016 годы. Автором сделан вывод о том, что взаимодействие МВД России с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческом процессе способствует наиболее полному учету мнения МВД России по законопроектам, относящимся к сфере внутренних дел.

В ходе проведенного исследования установлена прямая взаимосвязь между позицией МВД России, сформулированной в проекте официального отзыва Правительства Российской Федерации, официальным отзывом Правительства Российской Федерации и решением, принятым Федеральным Собранием Российской Федерации по законопроекту. В большинстве случаев, положительная оценка МВД России законопроекта или разработка МВД России законопроекта от имени субъектов права законодательной инициативы завершалась принятием соответствующего закона. Это наглядно демонстрирует место и роль МВД России в формировании правовой основы, регулирующей сферу ведомственных интересов.

Автором выделены формы участия МВД России в законотворческом процессе на стадии рассмотрения законопроекта в палатах парламента Российской Федерации, к которым относятся: подготовка проектов заключений, поправок и официальных отзывов (отзывов) субъектов права законодательной инициативы, участие в работе палат Федерального Собрания Российской Федерации.

В **заключении** подводятся итоги проведенного исследования, излагаются выводы и предложения, направленные на совершенствование конституционно-правовых основ законотворческого процесса, а также оптимизации законотворческой деятельности МВД России в целом.

В **приложениях** к диссертации содержатся материалы, иллюстрирующие ход исследования, в частности, приводятся результаты анкетирования сотрудников органов внутренних дел, выводы, полученные по итогам изучения законопроектов, рассмотренных Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва.

Основные положения диссертационного исследования нашли свое отражение в 8 научных публикациях автора общим объемом 3,5 п.л.:

I. Научные статьи, опубликованные в научных журналах, включенных в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук:

1) *Терехина А. С.* О роли Договорно-правового департамента МВД России в совершенствовании нормативно-правового регулирования сферы внутренних дел / А. С. Терехина // Закон и право. 2017. № 5. С. 27-28. 0,15 п.л.

2) *Терехина А. С.* К вопросу о взаимодействии МВД России и Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном процессе / А. С. Терехина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 2. С. 206-213. 0,6 п.л.

3) *Полевщикова А. С.* К вопросу о взаимодействии Правительства Российской Федерации и МВД России в законотворческом процессе (до внесения проекта закона в Федеральное Собрание Российской Федерации) / А. С. Полевщикова // Аграрное и земельное право. 2018. № 8. С. 66-70. 0,45 п.л.

4) *Полевщикова А. С.* Взаимодействие МВД России и его территориальных органов в процессе формирования законотворческой инициативы / А. С. Полевщикова // Право и государство: теория и практика. 2018. № 9. С. 70-72. 0,3 п.л.

II. Научные статьи, опубликованные в других научных изданиях:

1) *Терехина А. С.* К вопросу об участии МВД России в законотворческом процессе / А. С. Терехина // Российское государство и право:

история, современность и перспективы: сборник трудов всероссийской научно-практической конференции (18 апреля 2017 г.). Москва, 2018. С. 329-334. 0,46 п.л.

2) *Терехина А. С.* Взаимодействие территориальных органов МВД России на региональном уровне с органами законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации: нормотворческий аспект (на основе опыта ГУ МВД России по Кемеровской области) / А. С. Терехина, Н. А. Бойко // Законодательство и практика. 2017. № 1. С. 43-45. 0,45 п.л.

3) *Терехина А. С.* Некоторые вопросы участия МВД России в планировании государственной законопроектной деятельности / А. С. Терехина // Актуальные проблемы экономической безопасности и ресурсного обеспечения органов внутренних дел: сборник статей всероссийской научно-практической конференции. Москва, 2018. С. 238-241. 0,47 п.л.

4) *Терехина А. С.* К вопросу об участии гражданского общества в законотворческой деятельности органов государственной власти Российской Федерации / А. С. Терехина // Летняя школа молодых ученых - 2018: сборник материалов международной научно-практической конференции (28-31 мая 2018 г.). Москва, 2018. С. 375-381. 0,62 п.л.

ПОЛЕВЩИКОВА Алена Сергеевна

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
УЧАСТИЯ МВД РОССИИ В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ**

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Подписано в печать 21.10.2019. Формат 60x84 1/16
Усл. печ. л. 1,4. Тираж 100 экз. Зак. ____.
Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати
редакционно-издательского отдела Академии управления МВД России
125171, Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, 8.