

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

А. О. Маслов\*

## К вопросу о роли пояснительной записки в законотворческом процессе

**Аннотация.** В статье делается попытка исследовать и установить специфику и конститутивные признаки, практику составления, а также роль и значение такого документа, как пояснительная записка к законопроекту, в системе конституционного права России и ряда зарубежных стран. Актуальность темы детерминируется прежде всего активной реализацией своих правомочий субъектами права законодательной инициативы, что приводит к появлению весьма значительного количества законопроектов. Вместе с тем столь стремительный и наступательный темп законотворчества, при котором государство старается всеми возможными способами при помощи механизмов правового регулирования нормативно закрепить все более обширный круг общественных отношений, заметно сказывается на качестве и эффективности законодательных новелл. Исследование правовых вопросов и практических проблем, связанных с регламентацией составления (структуры и содержания) пояснительной записки, актуально еще и потому, что действующее законодательство практически не содержит норм, регулирующих разработку данного документа, кроме того, в отечественной доктрине конституционного права России объект настоящей работы до настоящего времени недостаточно исследован. Статья подготовлена на основе анализа действующих нормативных правовых актов, современной юридической литературы и судебной практики с использованием известных юридической науке методов познания, в особенности сравнительно-правового, что позволило раскрыть различные подходы в регулировании правового режима пояснительной записки в отечественном законодательстве, а также некоторых зарубежных стран (Австралии, Белоруссии, Великобритании и Канады).

**Ключевые слова:** пояснительная записка, законотворчество, законодательная инициатива, законопроект, юридическая техника, правовая определенность, правовое государство, социальные интересы, доверие к власти, совершенствование законодательства.

**DOI: 10.17803/1994-1471.2016.71.10.038-047**

**В** начале 90-х г. XX в. в нашей стране произошла смена советской системы социалистического права на систему права Российской Федерации. Данный процесс сопровождался изменением, дополнением и созданием новых нормативных правовых актов. 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием была принята Конституция Российской Федера-

---

© Маслов А. О., 2016

\* Маслов Антон Олегович, студент Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

forfanito@gmail.com

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ции, и на международной арене появилось новое государство — Россия. Осуществление таких радикальных преобразований во всех системах общественного строя вызвало ряд политических, социальных и экономических проблем.

Реальность показала, насколько обширны группы общественных отношений, неурегулированные правом, без должного нормативного регулирования которых невозможно воплощение в жизнь и дальнейшее развитие принципов, идей и норм, нашедших свое выражение в Конституции РФ. В таких условиях возникает потребность активного реформирования системы права, еще сохраняющей атавизмы советского прошлого, что на данном этапе идет вразрез с процессом становления государственности, совершенно отличной от советской модели. И, как следствие, — системы законодательства, поскольку именно в законодательных актах находят свое выражение нормы права.

Как никогда повышается значение законодательного процесса — процесса создания новых, изменения и отмены уже существующих, но утративших эффективность нормативных правовых актов. Ведь от того, насколько грамотно и точно будут урегулированы определенные сферы общественных отношений, зависит дальнейшее развитие и существование отечественного государства. Достичь этого можно только путем принятия эффективных и обладающих должным правовым качеством законов, при создании которых были соблюдены принципы законодательного процесса, требования юридической техники и учтены различные социальные потребности.

Как представляется, немаловажную роль в законодательном процессе занимает пояснительная записка, которая является категорией конституционного права, используемой как в Российской Федерации, так и в зарубежных странах при внесении законопроекта в соответствующую палату законодательного (представительного) органа государственной власти.

К сожалению, почти нет полноценных исследований данной категории в отечественной юридической науке, требования отсутствуют в федеральном законодательстве и лишь изредка встречаются в законах некоторых субъектов РФ. Однако потребность в развитии данного института становится все более очевидной, ведь за прошлый год в Государственную Думу было внесено 1 589 законопроектов (623 на осенней и 961 на весенней сессии), а одобрено только 480, и лишь 478 из всех законодательных новелл были подписаны Президентом и влились в систему законодательства Российской Федерации<sup>1</sup>.

Упоминание на федеральном уровне о пояснительной записке содержится только в Регламенте Государственной Думы<sup>2</sup>, где прокламируется, что пояснительная записка представляет собой сопроводительный документ, прилагаемый к законопроекту, содержание которого должно отражать обоснование необходимости принятия и одобрения, предмет законодательного регулирования и концепцию предлагаемого закона.

В отличие от федерального законодателя, ряд представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации уже давно разработали и приняли законы о нормативных правовых актах, где закрепили перечень положений, которые необходимо отразить авторам законопроекта в пояснительной записке к нему, причем некоторые из них даже вышли за рамки требований, указанных в регламенте Государственной Думы.

Так, например, в Алтайском крае пояснительные записки должны включать в себя обоснование необходимости принятия нормативного правового акта, его характеристику, изложение противоречий в правовом регулировании и мотивированное мнение субъекта законодательной инициативы о них<sup>3</sup>. В Иркутской области в ней должно найти отражение состояние правового регулирования в данной сфере и перечень органов и организаций, с которыми проект согласован, а в случае разногласий их

<sup>1</sup> URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=year&v=2015> (дата обращения: 31.01.16).

<sup>2</sup> См.: постановление Государственной Думы ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Ст. 105 // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

<sup>3</sup> См.: Закон Алтайского края от 9 ноября 2006 г. № 122-ЗС «О правотворческой деятельности». П. 1 ст. 18 // СПС «КонсультантПлюс».

требуется изложить и высказать свое мнение о них<sup>4</sup>. В Республике Карелия необходимо указать место проекта в системе действующего законодательства, соответствие его Конституции Российской Федерации, федеральным законам, Конституции и законам Республики Карелии<sup>5</sup>.

Весьма важные требования к содержанию пояснительной записки предъявляются в Республике Дагестан. В частности, в ней необходимо отразить прогноз социально-экономических и иных последствий принятия законопроекта, состояние законодательства в определенной сфере правового регулирования, предложения о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации данного закона<sup>6</sup>.

Интересным в этом отношении представляется опыт бывших советских республик, которые, как и Россия, вышли из советской правовой системы после распада СССР, а также ряда зарубежных стран англосаксонской правовой семьи. Так в Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»<sup>7</sup> указывается, что в обосновании необходимости принятия нормативного правового акта требуется указать прогноз последствий принятия нормативного правового акта, провести комплексный анализ законодательства, в том числе и зарубежного, и практики его применения, указать мнения о проекте, имеющиеся в СМИ, и тех физических и юридических лиц, на которых он направлен.

В соответствии с руководящими принципами законотворческого процесса (Guide to Making Legislation), разработанными совместно Парламентом и Кабинетом министров Великобритании<sup>8</sup>, пояснительная записка (explanatory note) является крайне существенным компонентом пакета документов законопроекта и должна

быть обязательно представлена при его внесении в любую из палат. Хорошо написанная пояснительная записка способствует прохождению законопроекта через парламент, а после его принятия позволяет понять гражданам, как новоиспеченный закон будет применяться на практике, что, в свою очередь, предотвращает неправильное представление о предмете правового регулирования законопроекта.

В Великобритании назначение пояснительной записки заключается в том, чтобы сделать содержание законопроекта доступным для лиц, которые не имеют юридического образования или не обладают знаниями в тех областях, на регулирование которых направлен законопроект. Что же касается содержания пояснительной записки, то она должна отражать следующие элементы:

- Роль пояснительной записки.
- Краткий обзор законопроекта и сферы его деятельности.
- Указание на то, как данные общественные отношения регулировались ранее, как законопроект повлияет на существующее правовое регулирование, а также обосновать причину изменений.
- Указание на то, в каких нормативных правовых актах происходит параллельное регулирование данных общественных отношений и каким образом настоящий законопроект с ними взаимодействует.
- Область применения законопроекта (на кого он распространяется) и территория, на которой он действует.
- Пояснение к отдельным положениям законопроекта, особенно к тем, которые при его прочтении являются не столь очевидными, однако имеют существенное значение по мнению субъекта права законодательной

<sup>4</sup> См.: Закон Иркутской области от 12 января 2010 г. № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области». П. 3 ст. 36 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: Закон Республики Карелия от 24 мая 2000 г. № 410-ЗРК «О нормативных правовых актах Республики Карелия». П. 1 ст. 23 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> См.: Закон Республики Дагестан от 16 апреля 1997 г. № 8 «О нормативных правовых актах Республики Дагестан». П. 6 ст. 35 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> См.: Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Ст. 50 // URL: <http://pravo.newsby.org/belarus/zakon1/z390.htm> (дата обращения: 31.01.2016).

<sup>8</sup> URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/450239/Guide\\_to\\_Making\\_Legislation.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/450239/Guide_to_Making_Legislation.pdf). P. 71—95 (дата обращения: 31.11.2015).

инициативы. Указать полезную информацию для парламентариев, например, дать толкование различным терминам (техническим, медицинским), привести несколько примеров реализации положений законопроекта на практике.

Что же касается правового режима пояснительной записки, то в данных принципах законотворческого процесса подчеркивается, что она не является частью законопроекта, а устранение неопределенных и двусмысленных положений законопроекта также не является целью ее создания, равно как и предоставление аутентичного толкования правил применения закона, поскольку только суд уполномочен на данные действия. Примечательно, что в Соединенном Королевстве текст пояснительной записки необходимо дополнять по мере внесения изменений во время чтений в ее исходный текст или текст самого законопроекта. А после принятия закона пояснительная записка обнародуется вместе с ним на официальном сайте опубликования нормативных актов в Соединенном Королевстве, правда, в качестве отдельного документа. Справедливости ради отметим, что в результате последнего обстоятельства обнаружить ее становится весьма проблематично.

В соответствии с законом «О законодательных стандартах» (Legislative Standards tact 1992) Австралийского штата Квинсленд (Queensland) пояснительная записка включает изложение целей законопроекта и способов достижения данных целей, а также обоснование того, почему выбранный механизм правового регулирования является подходящим и рациональным. Кроме того, необходимо указать иные варианты правового регулирования и обосновать, почему они не были выбраны в качестве подходящего<sup>9</sup>.

В Канаде же назначение пояснительной записки сводится лишь к указанию изменений, которые произойдут в связи с принятием нового закона или внесения изменений в уже существующий<sup>10</sup>, равно как и в некоторых штатах США<sup>11</sup>.

Пояснительная записка является важным институтом конституционного права России и играет свою неотъемлемую роль в законотворческом процессе. Она позволяет раскрыть привлекательные стороны проекта, показать его юридические новеллы, ответить на возможные вопросы оппонентов<sup>12</sup>. Зачастую, исходя из качества ее содержания, можно сразу понять, насколько автор законопроекта изучил сферу регулируемых общественных отношений и понимает сущность проблемы, которую предстоит решить. Кроме того, в этом контексте, ссылаясь на мнение Т. А. Васильевой, небезынтересно заметить, что пояснительная записка зачастую является единственным документом, с которым знакомятся депутаты<sup>13</sup>.

Как показывает практика, содержательная и хорошо написанная пояснительная записка является фактором, влияющим на уровень поддержки законопроекта в законодательном органе<sup>14</sup>. Поэтому видится необходимым урегулировать правовой режим данной категории в нормативном правовом акте не ниже уровня федерального закона.

На федеральном уровне не один раз появлялись инициативы с предложением принять закон о нормативных правовых актах, и даже в 1996 г. соответствующий законопроект был внесен в парламент и принят в первом чтении, однако перед стадией второго чтения движение проекта в комитетах замедлилось, и спустя восемь лет, в 2004 г., Государственная Дума РФ приняла решение о его отклонении<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> URL: <https://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/L/LegisStandA92.pdf>. P. 14—17 (дата обращения: 31.11.2015).

<sup>10</sup> URL: <http://www.pco.gc.ca/docs/information/publications/legislation/pdf-eng.pdf>. P. 133 (дата обращения: 31.11.2015).

<sup>11</sup> См.: URL: <http://legislature.idaho.gov/about/draftingmanual.pdf>. P. 19 (дата обращения: 31.01.2016).

<sup>12</sup> См.: Исаков В. Б. Приемы юридической техники на начальной стадии законодательного процесса // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 172—178.

<sup>13</sup> См.: Васильева Т. А. Как написать закон. М.: Юрайт, 2015. С. 128.

<sup>14</sup> См.: Краснов Ю. К., Надвикова В. В., Шкатулла В. И. Юридическая техника. М.: Юстициформ, 2014.

<sup>15</sup> См.: постановление Государственной Думы ФС РФ от 12.05.2004 г. № 491-IV ГД // СЗ РФ. 24.05.2004. № 21. Ст. 1982.

Следует отметить, что разработчики данного законопроекта, понимая значение и особую роль пояснительной записки в законотворческом процессе, указали, что необходимым условием внесения проекта закона является представление пояснительной записки, которая должна содержать в себе обоснование необходимости принятия законопроекта, развернутую характеристику его целей, основных положений, места в системе действующего законодательства, а также прогноз социально-экономических и иных последствий его принятия<sup>16</sup>.

В декабре 2014 г. Министерством юстиции РФ был разработан проект закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», который сейчас, вероятно, дорабатывают с учетом стадии общественного обсуждения. Казалось, законодатель вновь осознал важность принятия «закона о законах», который закреплял бы основные требования, касающиеся того, как должен разрабатываться текст нормативного правового акта, что в нем необходимо указать, каким правилам юридической техники необходимо придерживаться, какими документами должен сопровождаться будущий закон при его внесении в нижнюю палату российского парламента и самое главное — что и каким образом в этих документах должно быть обязательно указано.

Представляется, что одним из таких важнейших документов является пояснительная записка к законопроекту, в которой разработчик должен подчеркнуть важность и необходимость внесения изменений в действующее правовое регулирование, привести и обосновать те аргументы, которые смогут убедить депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, Президента и, наконец, тех физических и юридических лиц, на которых распространяется будущий закон, в соответствии с которым у них появляются, изменяются, утрачиваются права и обязанности, в том, что действительно существует подлинная социальная и правовая необходимость в принятии данного закона. Однако

в существующей на настоящий момент редакции проекта Минюста России даже не упоминается о пояснительной записке.

Как показывает практика, субъекты права законодательной инициативы практически не уделяют пояснительной записке должного внимания, недооценивают важность и ту положительную роль, которую она играет в законотворческом процессе, если грамотно подойти к содержанию ее текста. В связи с чем следует констатировать, что авторы законопроектов в пояснительной записке, как правило, объясняют лишь механизм действия будущего акта, повторяя тем самым его текст, но ни слова не уделяют ни целям будущего закона, ни недостаткам уже существующего правового регулирования в этой сфере, вызвавшим потребность его изменений, а также не указывают и существенные моменты общей концепции законопроекта, которые могли бы убедить в объективной необходимости принять данный законопроект. Думается, это обусловлено отсутствием в законодательстве императивных требований к содержанию пояснительной записки и, как следствие, единообразию в подходах к ее составлению.

Из-за этого на практике появляются весьма неудачные варианты пояснительных записок. Стоит вспомнить хрестоматийный пример пояснительной записки к законопроекту № 559749-5<sup>17</sup>, в которой субъект права законодательной инициативы в 2011 г. в целях «гуманизации уголовного законодательства РФ» предложил внести изменения в Особенную часть Уголовного кодекса РФ, а именно декриминализовать положения ст. 129 о клевете и ст. 130 об оскорблении из уголовно наказуемых деяний в разряд административных правонарушений, обосновав необходимость принятия данного законопроекта тремя словами: «на наш взгляд».

Однако в 2012 г. законодатель в законопроекте № 106999-6<sup>18</sup> уже в целях усиления ответственности за нарушения конституционных прав граждан выступил с диаметрально

<sup>16</sup> См.: проект Федерального закона № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации». Ст. 24 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> См.: URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=106999-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=106999-6) (дата обращения: 31.01.2016).

противоположным предложением о криминализации положений Кодекса РФ об административных правонарушениях относительно такого состава, как клевета, указав на неэффективность административного наказания (штрафа) за данное деяние, ссылаясь при этом на опыт ряда зарубежных стран, которые устанавливают в своих правовых системах уголовную ответственность за клевету, а также на положения российской уголовно-правовой доктрины. Уголовный закон был снова изменен.

Приведенный выше пример пояснительной записки показывает, что в них часто не только ничего не говорится о существовании вносимых изменений, их последствиях и целях, причинах, вызвавших потребность в разработке принимаемых актов, но и, более того, нарушается один из важнейших принципов законодательного процесса — научная обоснованность. Данный принцип предполагает выявление воли общества, его интересов, то есть социальной необходимости в регулировании общественных отношений, в результате тщательного исследования предмета правового регулирования путем изучения достижений юридической науки (как отечественной, так и зарубежной<sup>19</sup>), методов, которыми регулировалась данная сфера общественных отношений на предыдущих этапах развития нашего государства, изучение зарубежного опыта для проведения сравнительного анализа<sup>20</sup>.

Великие ученые в области сравнительного правоведения недаром отмечали: «законодателю необходимо учитывать национальные особенности и юридические традиции собственной страны, но вместе с тем он должен знать опыт, накопленный другими странами при решении аналогичных задач, уметь правильно оценивать и применять его на практике

в соответствии с местными реалиями»<sup>21</sup>. Однако, принимая во внимание зарубежный опыт, не стоит забывать о разнообразии правовых систем современности, имеющих только им свойственные институты, которые никак не могут быть имплементированы в законодательство государством с иной правовой системой. В противном случае это приведет к потере качества и эффективности действия закона, который просто не впишется в действующую систему законодательства, что, в свою очередь, дестабилизирует ее и приведет к коллизиям и пробелам в праве. Иллюстрацией к сказанному может служить известный широкой общественности федеральный закон о рынке ценных бумаг, изобилующий несвойственными отечественному правопорядку институтами англо-американского права<sup>22</sup>.

В результате игнорирования в ходе законодательства принципа научной обоснованности будет неправильно определен предмет и метод правового регулирования, не получится четко отразить правообразующий интерес всех субъектов в регулируемой сфере общественной жизни, не будет найден правовой компромисс, не будет создана общая норма, которая, отражая интерес одних субъектов, не нарушит интерес других<sup>23</sup>.

Дабы избежать подобного, законодатель, приступая к разработке и формулированию правовых предписаний, должен соблюдать принцип правовой определенности, требующий соблюдать непротиворечивость, точность в содержании правовой нормы и не допускающий при этом ее произвольное толкование и применение<sup>24</sup>. Кроме того, навряд ли можно назвать закон правовым, если он поддается различной интерпретации, ибо возможность неограниченного усмотрения в процессе пра-

<sup>19</sup> См.: Морозова Л. А. Теория государства и права. М.: Норма, 2014. С. 283.

<sup>20</sup> См.: Чухвичев Д. В. Законодательная техника. М.: Закон и право, 2012. С. 86—89.

<sup>21</sup> См.: Цвайгер К., Кетц Х. Сравнительное частное право: пер. с нем.: в 2 т. М.: Международные отношения, 2010. С. 7.

<sup>22</sup> Подробнее об этом см., например: Суханов Е. А. Сравнительное корпоративное право. М.: Статут, 2014. С. 87.

<sup>23</sup> См.: Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. С. Нерсисянца. М.: Норма, 2014. С. 507—508 (автор главы — В. В. Лазарев).

<sup>24</sup> См.: Бондарь Н. С. Правовая определенность — универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 18.

воприменения, вызванная неопределенностью содержания правовой нормы, согласно позиции Конституционного Суда РФ, противоречит гарантированному Конституцией России принципу равенства всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19), который предполагает единообразное понимание и толкование нормы всеми правоприменителями<sup>25</sup>.

Принцип правовой определенности также должен обеспечить участникам регулируемых отношений возможность понять, какие права им предоставляются и какие обязанности на них возлагаются, а вместе с тем дать возможность предвидеть последствия своего поведения, соблюдая тем самым стабильность в правовом регулировании.

Конституционный Суд РФ в своих решениях неоднократно подчеркивал, что внесение изменений в действующее правовое регулирование должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение стабильности правового регулирования и недопустимость произвольного внесения изменений в действующую систему норм без разумного и объективного на то основания<sup>26</sup>.

Такую же позицию занял Уставной суд Челябинской области: признавая положения Закона «О транспортном налоге» не соответствующими Уставу области, суд указал, что законодателем не были представлены обоснования изменений в правовом регулировании, цели и принципы, которыми он руководствовался при принятии нормативного акта<sup>27</sup>.

Ссылаясь на мнение Г. А. Гаджиева по данному вопросу, отметим, что каждое нормативное решение должно носить конституционно обоснованный характер и законодатель не должен руководствоваться ложными принципами и

предположениями<sup>28</sup>. Другими словами, субъекту права законодательной инициативы при внесении изменений в действующую систему норм требуется показать и привести веские правовые основания необходимости данных изменений, документально отразив при этом то, чем он руководствовался, принимая решения. Помимо этого, доказать свою добрую волю тем, кто является объектом правового регулирования, убедив их в том, что его действия не нарушают основные права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией РФ и иными законами.

Только при данном условии возможно достичь уровня доверия граждан к системе законодательства и действиям государственных органов, свойственного демократическому правовому государству. Тем самым обеспечится общий уровень легитимации публичной власти со стороны народа, при котором достигается ее общественное признание, уверенность в законности и справедливости действий ее органов и повиновение ее решениям<sup>29</sup>.

Законодателю нельзя забывать, что правовой закон (при условии его эффективности, конечно) повышает уровень доверия граждан к публичной власти и тем самым легитимирует ее, а факт, свидетельствующий об обратном, может явиться основанием для признания его неконституционным. Однако важно понимать, что, как следствие, будет снижаться уровень доверия граждан к государственным органам, допустившим принятие такого закона, и к государству в целом.

Еще дореволюционные философы и теоретики права<sup>30</sup> отмечали, что для существования стабильного правопорядка необходимо доверие граждан к действиям властей, когда они устанавливают свою солидарность с ней и, делегируя определенную часть властных

<sup>25</sup> См.: постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 8-П // СЗ РФ. № 30. Ст. 3988.

<sup>26</sup> См.: постановление КС РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П // СЗ РФ. 2001. № 22. Ст. 2276; постановление КС РФ от 20 декабря 2010 г. № 21-П // СЗ РФ. 2010. № 52 (ч. 1). Ст. 7214; постановление КС РФ от 25 декабря 2012 г. № 33-П // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 77.

<sup>27</sup> URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=2078422> (дата обращения: 31.11.2015).

<sup>28</sup> См.: постановление КС РФ от 2 декабря 2013 г. № 26-П (Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджиева) // РГ. 10.12.2013.

<sup>29</sup> См.: Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. С. Нерсисянца. М.: Норма, 2004. С. 730 (автор параграфа — В. В. Лапаева).

<sup>30</sup> См.: Ильин И. А. Теория права и государства. М.: Зерцало, 2003. С. 103, 130—135.

полномочий (что следует из ч. 1 ст. 3 Конституции РФ), признают за ней правотворческую функцию, ее правовой и благонамеренный характер, и доверие власти к гражданам, когда она рассчитывает на их поддержку и не боится их инициативных действий, направленных на ее свержение.

Законы, одобряемые и поддерживаемые в обществе, соответствующие правам и свободам, нашедшим свое закрепление в Основном Законе государства, являются правовыми, а те, что не соответствуют, не одобряются и негативно воспринимаются априори, — неправовые. Нельзя назвать закон правовым, если он не является объективно обусловленным, не отражает социальную необходимость и не удовлетворяет общественные потребности, проявляющиеся в обществе, а кроме того, внося поправки в действующие правовое регулирование, необоснованно ухудшает положение лиц, подпадающих под его действие. Более того, если такой закон вступит в силу, начнет действовать и применяться при решении конкретных жизненных ситуаций, это приведет к социальным противоречиям внутри общества, которые перерастут уже в конфликт последнего с государством по причине недоверия и непонимания со стороны населения решений публичных властей, допускающих в правовое пространство неправовой закон. Ибо необоснованные действия, вносящие непонятные и непостижимые коррективы в действующее правовое регулирование, подрывают общественное доверие к государственной власти, веру в политическую организацию и политику вообще. Постольку, поскольку государство творит законы только в соответствии с объективными требованиями жизни, так как это именно государство, а не система, осуществляющая насилие над обществом<sup>31</sup>.

Приходится констатировать весьма негативную тенденцию современных реалий, когда совершенно забывается о социальной стороне законотворчества, и вовсе не проводятся общественные обсуждения и социологические

исследования, а если и проводятся, то они не имеют существенного значения для законодателя при принятии итогового решения<sup>32</sup>. Однако такие формы прямой демократии применять необходимо, хотя бы для того, чтобы действительно обнаружить истинную социальную необходимость в правовом регулировании, непосредственно выявив ее у населения, и отразить в пояснительной записке, обосновав тем самым своевременность, востребованность жизнью, а также реализуемость законодательной новеллы.

Поскольку, если при помощи таких обсуждений лицам, подпадающим под действие законопроекта, станет понятно, что от них требует законодатель, и как им необходимо данные правила соблюдать, и они принимают нормативно воплощенную волю законодателя, то в данном случае, с одной стороны, есть основание говорить, что закон будет эффективно действовать, а с другой — компромисс, к которому пришли стороны в результате таких обсуждений, будет свидетельствовать о взаимном доверии власти и населения. Произойдет признание власти, ее легитимация, что в целом позитивно скажется на ситуации в государстве. В. Е. Чиркин на этот счет точно подметил, что между законом, принимаемым законодательным органом государства, и населением не должно быть «китайской стены»<sup>33</sup>.

Несмотря на тот факт, что сферы регулируемых общественных отношений настолько разнообразны (политическая, социально-экономическая, духовно-культурная), а кроме того, законы отличаются по содержанию и задачам, что невозможно выработать такие унифицированные требования, которые представлялось бы возможным использовать как клише каждый раз при составлении текста пояснительной записки.

Тем не менее, представляется необходимым, опираясь на упомянутый выше положительный опыт субъектов Российской Федерации, а также зарубежных стран, разработать и

<sup>31</sup> См.: Четвертин В. А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М.: Институт государства и права РАН, 1993. С. 17.

<sup>32</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 5.

<sup>33</sup> См.: Чиркин В. Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8. С. 65—73.

закрепить в законе федерального уровня такие общие императивные правила к содержанию пояснительной записки, которые должны соблюдаться независимо от вида законопроекта, а в случае пренебрежения ими, законодательная новелла с обоснованным указанием причины должна быть возвращена субъекту законо-

дательной инициативы на доработку. Автор испытывает надежду, что они все-таки найдут свое место в Федеральном законе «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», который в скором времени должен быть принят, ибо больше откладывать и ждать его одобрения не представляется возможным.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бондарь Н. С. Правовая определенность — универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 10. — С. 18.
2. Васильева Т. А. Как написать закон. — М. : Юрайт, 2015. — С. 128.
3. Ильин И. А. Теория права и государства. — М. : Зерцало, 2003. — С. 103, 130—135.
4. Исаков В. Б. Приемы юридической техники на начальной стадии законодательного процесса // Юридическая техника. — 2007. — № 1. — С. 172—178.
5. Краснов Ю. К., Надвикова В. В., Шкатулла В. И. Юридическая техника. — М. : Юстициформ, 2014.
6. Морозова Л. А. Теория государства и права. — М. : Норма, 2014. — С. 283.
7. Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. С. Нерсесянца. — М. : Норма, 2014. — С. 507—508.
8. Суханов Е. А. Сравнительное корпоративное право. — М. : Статут, 2014. — С. 87.
9. Тихомиров Ю. А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. — 2008. — № 2. — С. 5.
10. Четвертин В. А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. — М. : Институт государства и права РАН, 1993. — С. 17.
11. Чиркин В. Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. — 1995. — № 8. — С. 65—73.
12. Цвайггер К., Кетц Х. Сравнительное частное право : пер. с нем. : в 2 т. — М. : Международные отношения, 2010. — С. 7.
13. Чухвичев Д. В. Законодательная техника. — М. : Закон и право, 2012. — С. 86—89.

Материал поступил в редакцию 24 февраля 2016 г.

## THE ROLE OF AN EXPLANATORY NOTE IN LEGISLATIVE PROCESS

**MASLOV Anton Vladimirovich** — student of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
forfanito@gmail.com  
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

**Review.** *In the paper the author attempts to explore and determine peculiarities and constitutional features, drafting practice, as well as the role and importance of such an instrument as an explanatory note to a draft law in the system of constitutional law of Russia and a number of foreign countries. The relevance of the chosen theme is determined by many factors, but above all, by an active pursuit of the right to legislative initiative with regard to the powers exercised by the subjects, which leads to drafting a great number of new laws. However, such a rapid and aggressive pace of lawmaking where a state is trying by all means with the assistance of the legal regulation mechanisms to consolidate the increasingly wide range of public relations, noticeably affects the quality and effectiveness of legislative novels. Also, examination of legal issues and practical problems associated with regulation of drafting (a structure and content) an explanatory note is relevant because existing legislation contains no rules governing the process of drawing up this document; in addition, in the domestic doctrine of con-*

*stitutional law in Russia the object of this paper has not been sufficiently researched yet. The article is prepared on the basis of an analysis of existing regulatory legal acts, modern law literature and jurisprudence using methods of scientific knowledge applied by the legal science, in particular a comparative law method that has allowed to reveal different approaches to the legal regime of an explanatory note in the domestic legislation, as well as some foreign countries (Australia, Belarus, the United Kingdom and Canada).*

**Keywords:** *explanatory note, legislation, legislative initiative, draft law, legal technology, legal certainty, rule-of-law state, social interests, authority's credibility, legislation Improvement.*

#### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bondar' N. S. Pravovaja opredelennost' — universal'nyj princip konstitucionnogo normokontrolja (praktika Konstitucionnogo Suda RF) // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2011. — № 10. — S. 18.
2. Vasil'eva T. A. Kak napisat' zakon. — M. : Jurajt, 2015. — S. 128.
3. Il'in I. A. Teorija prava i gosudarstva. — M. : Zercalo, 2003. — S. 103, 130—135.
4. Isakov V. B. Priemy juridicheskoi tehniki na nachal'noj stadii zakonodatel'nogo processa // Juridicheskaja tehnika. — 2007. — № 1. — S. 172—178.
5. Krasnov Ju. K., Nadvikova V. V., Shkatulla V. I. Juridicheskaja tehnika. — M. : Justiciform, 2014.
6. Morozova L. A. Teorija gosudarstva i prava. — M. : Norma, 2014. — S. 283.
7. Problemy obshhej teorii prava i gosudarstva / pod red. V. S. Nersesjanca. — M. : Norma, 2014. — S. 507—508.
8. Suhanov E. A. Sravnitel'noe korporativnoe pravo. — M. : Statut, 2014. — S. 87.
9. Tihomirov Ju. A. Juridicheskoe proektirovanie: kriterii i oshibki // Zhurnal rossijskogo prava. — 2008. — № 2. — S. 5.
10. Chetvertin V. A. Demokraticeskoe konstitucionnoe gosudarstvo: vvedenie v teoriju. — M. : Institut gosudarstva i prava RAN, 1993. — S. 17.
11. Chirkin V. E. Legalizacija i legitimacija gosudarstvennoj vlasti // Gosudarstvo i pravo. — 1995. — № 8. — S. 65—73.
12. Cvajger K., Ketc H. Sravnitel'noe chastnoe pravo : per. s nem. : v 2 t. — M. : Mezhdunarodnye otnoshenija, 2010. — S. 7.
13. Chuhvichev D. V. Zakonodatel'naja tehnika. — M. : Zakon i pravo, 2012. — S. 86—89.