

Национальный исследовательский  
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Рассматривается необходимость обязательного наличия финансово-экономического обоснования законопроекта, разрабатываемого на стадии законодательной инициативы, а также делается вывод о необходимости введения Федерального закона «О нормативно-правовых актах Российской Федерации».

*Ключевые слова:* юридическая техника, финансовое обоснование законопроекта, экономическое обоснование законопроекта, законодательная инициатива, регламент Государственной Думы.



**С.Р. Тихонов**

*Аспирант юридического факультета  
Национального исследовательского  
Нижегородского государственного  
университета им. Н.И. Лобачевского*

Отсутствие финансово-экономических расчетов либо их ошибочность может привести к принятию так называемых «дремлющих законов», не действующих в силу того, что их содержание не соответствует социально-экономическим реалиям государства<sup>1</sup>. Примером подобных просчетов или ошибок является реализованная идея применения в России такого вида основного наказания, как арест, которое наличествует юридически, но отсутствует фактически из-за невозможности использования в силу экономических причин.

Основная задача субъекта права законодательной инициативы – «разработка оптимального варианта разрешения возникшей в общественной жизни проблемы, приемлемой модели согласования интересов в отношении проблемной ситуации и выражение ее в нормативных предписаниях»<sup>2</sup>.

Стадия законодательной инициативы начинается с подготовки установленной совокупности документов, среди которых нас интересует *финансово-экономическое обоснование* законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат (п. «г» ч. 1 ст. 105 Постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.98 № 2134-П «О Регламенте Государственной Думы ФС РФ» (далее – Регламент ГД)).

В настоящее время единственный нормативный источник, устанавливающий круг требований к содержанию сопроводительных документов на законопроект, – Постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 года №576 «Об утверждении Основных требований к Концепции и разработке проектов федеральных законов»<sup>3</sup> (далее – Основные требования 2001 года). В п. 12 Основных требований 2001 года указывается, что финансово-экономическое обоснование является документом, содержащим финансово-экономическую основу законопроекта. «Финансово-экономическое обеспечение законопроектов не может находиться в отрыве от государственного бюджета»<sup>4</sup>. Поэтому, согласно п. 12 Основных требований 2001 года, данный документ должен включать расчетные данные об изменении размеров доходов и расходов федерального бюджета, а также определять источники финансирования расходов по реализации будущего закона.

Проект Федерального закона № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации»<sup>5</sup> (ст. 25 в редакции первого чтения в 1996 году и ст. 37 в редакции второго чтения в 1999 году) предусматривал, что в случае когда реализация законопроекта предполагает расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, его внесение субъектом права законодательной инициативы допускается только при

наличия заключения Правительства РФ. Без такого заключения законопроект не мог быть предметом рассмотрения ГД.

В настоящее время Федеральный закон «О нормативных правовых актах Российской Федерации» (далее – ФЗ «О НПА») не принят, однако, согласно п. «к» ч. 1 ст. 105 Регламента ГД, на законопроект в уголовно-правовой сфере в обязательном порядке требуется официальный отзыв Правительства РФ, независимо от того, потребует ли он каких-либо финансовых затрат. Выделение уголовно-правового регулирования как особой сферы, которая должна находиться под дополнительным контролем Правительства РФ, свидетельствует о высоком уровне рискоемкости<sup>6</sup> законотворческих идей в данной сфере. Однако необходимо, чтобы финансово-экономическое обоснование законопроекта проверялось Правительством РФ всегда в обязательном порядке независимо от его сферы регулирования<sup>7</sup>.

Формулировка п. «г» ч. 1 ст. 105 Регламента ГД позволяет сделать вывод о возможности существования законопроектов, реализация которых не требует материальных затрат. К ним можно отнести, например, изменения правовых предписаний юридико-технического характера. В этом случае в качестве отдельного документа финансово-экономическое обоснование не составляется, а в таком сопроводительном документе на законопроект, как пояснительная записка, указывается, что принятие федерального закона не повлечет расходов из федерального бюджета.

Однако субъекты права законодательной инициативы не всегда утруждают себя вопросами о материально-техническом аспекте предлагаемых законопроектов. Например, он отсутствует в сопроводительных документах на Проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации в целях обеспечения безопасности жизни граждан и усиления борьбы с терроризмом» № 260529-3<sup>8</sup> и Проект Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации», посвященный вопросам увеличения срока фактического отбывания лишения свободы, требующегося для условно-досрочного освобождения лиц, осужденных по ст. 205 УК РФ «Террористический акт», ст. 205.1 УК РФ «Содействие террористической деятельности» и ст. 205.2 УК РФ «Публичные

призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма», принятого 09.12.2010 (№ 352-ФЗ). Данный законопроект не содержит в сопроводительной записке информации о финансово-экономических затратах бюджета, но увеличение срока отбывания наказания в местах лишения свободы тем не менее оказывает воздействие на федеральный бюджет и предполагает расходование средств федерального бюджета как минимум на содержание лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы<sup>9</sup>.

К сожалению, в настоящее время в Регламенте ГД не предусмотрены адекватные формы правовой реакции за нарушение достоверности финансово-экономического обоснования законопроекта. Так, первой задачей профильного комитета ГД, в который поступают законопроект и сопроводительные документы, является оценка полноты предоставленных материалов, решение о чем направляется в Совет ГД (ч.ч. 2, 3 ст. 107 Регламента ГД). В случае отрицательной оценки законопроекта и представленных к нему материалов профильным комитетом Совет ГД принимает решение о возвращении законопроекта субъекту права законодательной инициативы (ч. 3 ст. 108 Регламента ГД). Соответствующий законопроект считается невнесенным, что не лишает субъекта права законодательной инициативы повторно реализовать свое право, устранив неполноту материалов, прилагаемых к законопроекту. Однако Регламент ГД не предусматривает отказа в принятии законопроекта именно в случае недостоверного финансово-экономического обоснования, что представляется недостатком регламентации порядка реализации права законодательной инициативы в Российской Федерации в целом и в уголовно-правовой сфере в частности.

Таким образом, мы снова приходим к выводу о необходимости принятия ФЗ «О НПА» в той части, которая бы регламентировала прохождение каждым законопроектом проверки Правительством РФ финансово-экономического обоснования этого законопроекта, либо возможна имплементация данной нормы путем внесения изменений в ст. 105 Регламента ГД. Данная норма очень важна для предотвращения появления законов, не способных к фактической реализации и могущих привести к появлению непредвиденных расходов из федерального бюджета.

*Библиографический список*

1. Постановление Правительства РФ от 02.08.2001 № 576 «Об утверждении Основных требований к Концепции и разработке проектов федеральных законов» // СЗ РФ. – 2001. – № 32. – Ст. 3335.

2. Проект Федерального закона № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=72#04616374322065193> (дата обращения: 20.12.2020).

3. Выписка из Протокола № 153 заседания Совета Государственной Думы ФС РФ от 23 января 2003 года [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=15282#026352753536720064> (дата обращения: 20.12.2020).

4. Баранов В.М. Идея законопроекта / В.М. Баранов // Юридическая техника. – 2007. – № 1. – С. 28–38.

5. Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности / О.Ю. Рыбаков. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. – 350 с.

6. Соколова А.А. Позитивация и социализация норм права / А.А. Соколова // Право и демократия: Сб. научных трудов БГУ. – 2005. – Вып. 16. – 308 с.

7. Тихонова С.С. Юридическая техника в уголовном праве: Курс лекций. – Нижний Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2008. – 243 с.

8. Юридическая техника: Курс лекций / Под ред. В.М. Баранова, В.А. Толстика. – М.: ДГСК МВД России, 2012. – 493 с.

<sup>1</sup> Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. СПб.: Юрид. Центр Пресс, 2004. С. 8.

<sup>2</sup> Соколова А.А. Позитивация и социализация норм права // Право и демократия: Сб. научных трудов БГУ. 2005. Вып. 16. С. 28.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 02.08.2001 № 576 «Об утверждении Основных требований к Концепции и разработке проектов федеральных законов» // СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3335.

<sup>4</sup> Юридическая техника: Курс лекций / Под ред. В.М. Баранова, В.А. Толстика. М.: ДГСК МВД России, 2012. С. 180.

<sup>5</sup> Проект Федерального закона № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=72#04616374322065193> (дата обращения: 20.12.2020).

<sup>6</sup> Баранов В.М. Идея законопроекта // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 33.

<sup>7</sup> Тихонова С.С. Юридическая техника в уголовном праве: Курс лекций. Нижний Новгород, 2008. С. 168.

<sup>8</sup> Выписка из Протокола № 153 заседания Совета Государственной Думы ФС РФ от 23 января 2003 года [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=15282#026352753536720064> (дата обращения: 20.12.2020).

<sup>9</sup> Тихонова С.С. Указ. соч. С. 167–168.

**ON THE ISSUE OF FINANCIAL AND ECONOMIC JUSTIFICATION OF THE DRAFT LAW**

*S.R. Tikhonov*

*Postgraduate student of the Law Faculty of the Lobachevsky state University of Nizhny Novgorod*

This article describes the need for financial and economic justification of the draft law among legislative proposal documents and also describes the need for enactment of the Legal and Regulatory Instruments Act.

*Keywords:* legal techniques, financial justification of the draft law, economic justification of the draft law, legislative proposal, regulations of the State Duma.