



ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА

Царёв А.Ю.¹

О КОНЦЕПЦИИ ЗАКОНА (часть 2)

1. Создание группы разработчиков концепции закона. В ее состав должны войти компетентные и опытные лица разной квалификации:

специалисты, работающие в соответствующей сфере деятельности, причем как ученые, так и практики;

представители всех сторон-участников предполагаемых правоотношений (представители соответствующих государственных органов, объединений юридических лиц и общественных объединений);

юристы, специализирующиеся в соответствующей сфере правоотношений;

специалисты по законодательной технике.

Каждый из названных лиц обладает такими знаниями и опытом, которые могут отсутствовать у других. В то же время в такой рабочей группе будут представлены, что является важным, позиции всех заинтересованных кругов.

Наряду с членами рабочей группы к разработке концепции закона могут быть привлечены сторонние эксперты, направляющие свои предложения в рабочую группу. При этом к разработке концепции закона целесообразно привлечь независимых экспертов, включая сторонников разных воззрений на имеющуюся проблему.

2. Установка срока работы группы разработчиков концепции закона. С одной стороны, этот срок должен быть ограничен минимальным размером, чтобы концепция закона создавалась не в спешке, а в нормальных условиях. С другой стороны этот срок должен иметь максимальный предел, потому что спустя определенное время интенсивность работы группы в силу фактора усталости резко снизится и разработчикам может понравиться работать в расслабленном режиме бесконечно долго.

3. Определение проблемы, которая нуждается в законодательном урегулировании. Далеко не все общественные отношения требуют вмешательства законодателя. Любое правовое регулирование должно возникать не ради самого правового регулирования, а лишь при необходимости решить какую-нибудь общественно-

важную проблему. Да и многие проблемы, требующие правового регулирования, могут быть решены принятием не закона, а иного акта главой государства, исполнительным органом государственной власти, органом местного самоуправления, должностным лицом уполномоченного органа и т.д., причем, возможно, такими мерами существующая проблема будет решена более оперативно и экономично.

Если на дороге лежит бревно, то для того, чтобы его убрать, не нужно заниматься законотворчеством. Но если злоумышленники постоянно устраивают на дорогах завалы из бревен, то для решения этой проблемы, возможно, будет уместным принятие закона об ответственности за указанное деяние.

Вытекающие из повседневной жизни общественно-значимые проблемы выносятся на публичный уровень политиками, учеными, журналистами, различными представителями общественности, а решаются законодателем.

Определение проблемы, нуждающейся в законодательном урегулировании, предопределяет цель закона — решение этой проблемы. Например, целя-

ми Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» являются «реабилитация всех жертв политических репрессий, подвергнутых таковым на территории Российской Федерации с 25 октября (7 ноября) 1917 года, восстановление их в гражданских правах, устранение иных последствий произвола и обеспечение посильной в настоящее время компенсации материального и морального ущерба»².

Нередко под целью закона подразумевают «урегулирование отношений», «установление правовых основ», «обеспечение правовых условий» и т.п. Так, целью Федерального закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» является «установление правовых основ государственного регулирования обеспечения воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения...»³.

Определение проблемы, нуждающейся в законодательном урегулировании, предопределяет цель закона — решение этой проблемы.

¹ Царёв Алексей Юрьевич — заместитель Генерального директора ЗАО «Международный бизнес центр: консультации, инвестиции, оценка», в прошлом народный депутат Российской Федерации, председатель подкомитета по Вооруженным Силам Комитета Верховного Совета Российской Федерации по вопросам обороны и безопасности, советник Председателя Государственной Думы I созыва, советник Аналитического управления Аппарата Государственной Думы, помощник депутата Государственной Думы, автор проекта закона РФ «Об альтернативной службе».

² См. абзац третий преамбулы названного закона.

³ См. статью 2 названного закона.

Однако правовое урегулирование (установление правовых основ) является не целью, а средством (способом) достижения цели, то есть средством решения проблемы, которая без соответствующего урегулирования доставляет обществу неудобства. Законодательное урегулирование тех или иных общественных отношений вряд ли требуется, если эти отношения, будучи неурегулированными, не вызывают никаких проблем. К примеру, на сегодняшний день не видится необходимости урегулировать законом отношения между студентами как специальными субъектами правоотношений, возникающие в ходе сессии. Коротко говоря: нет проблемы — нет закона.

Случается, что законодатель под целью закона подразумевает нечто, вовсе не сопоставимое с нею. Например, в статье 1 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» под названием «Цель настоящего Федерального закона», помимо прочего записано: «Положения настоящего Федерального закона основываются на положениях Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми вопросы, касающиеся федеральных энергетических систем, правовых основ единого рынка, основ ценовой политики, безопасности Российской Федерации, относятся к предметам ведения Российской Федерации».

Трудно себе представить снайпера, который ведет огонь, не видя цели. Но принятие законов без четкого видения их целей, как показывают приведенные примеры, является реальностью.

Иногда принятие закона обусловлено прямым указанием на это в действующем законе государства, например в его основном законе (конституции). В этом случае принятие нового закона преследует две цели, одна из которых состоит в приведении действующего законодательства в соответствие с основным законом страны, а другая — в наилучшем урегулировании той проблемы, которую хотел разрешить законодатель, принявший конституцию.

4. Определение границ проблемы, требующей законодательного урегулирования. Это правило особенно актуально для федеративного государства, где в каждом субъекте Федерации, наряду с федеральным, действует свое законодательство.

Если проблема существует лишь в отдельных субъектах Федерации и последние вправе самостоятельно ее урегулировать, то не следует принимать федеральный закон. Законодательные органы этих субъектов федерации сами решают свои проблемы, возможно, по-разному, исходя из местных условий.

Если проблема существует в отдельных субъектах Федерации, которые не могут решить ее самостоятельно, или в отдельных регионах унитарного государства, то принятие федерального закона (закона унитарного государства) необходимо, но такого закона, который распространял бы свое действие не повсюду, а лишь в соответствующих регионах или даже в отдельных местностях.

5. Определение причин имеющейся проблемы. Это могут быть причины технического, психологического или природного характера, причем, следует иметь в виду, что не все из них могут быть «по зубам» закону. Нельзя принять закон о запрете вулканических выбросов.

6. Выбор способа решения имеющейся проблемы¹. Слово «выбор» является здесь не случайным, потому что подобную проблему наверняка кто-то уже решал ранее. И в абсолютном большинстве случаев «изобретать колесо» не имеет смысла. Важно только использовать такой положительный опыт, который имел место в аналогичных условиях. Использование самых современных достижений демократии в недемократичных условиях так же нелепо, как в демократической стране принять закон времен инквизиции. Достаточно вспомнить пусть и не приятный, но красноречивый пример, когда выборы президента в одном из субъектов Российской Федерации чуть было не привели эту республику, по оценкам некоторых журналистов, к гражданской войне.

Даже если имеющаяся проблема возникла впервые или в аналогичных условиях не возникала, то и при этом должен быть выбор способов ее решения из предложенных разработчиками концепции закона. В данном случае наличие одной идеи так же плохо, как безальтернативное голосование на выборах.

7. Определение оптимального места будущего закона в системе действующего законодательства. Для решения имеющейся проблемы не всегда целесообразно принимать так назы-

ваемый самостоятельный или отдельный закон. Иногда рациональнее дополнить законодательство путем внесения в действующий закон необходимого дополнения в виде отдельной главы, статьи или нормы. Это будет не только экономичнее для законодателя и его налогоплательщиков, но и удобнее для правоприменителей.

Специалистам известно немало случаев, когда законодатель вместо внесения необходимых дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации принимал отдельные законы «о борьбе», «о противодействии», «о недопущении» и т.д. Часто не только названия таких законов, но и их содержание напоминают постановления ЦК КПСС, в которых больше места уделялось не конкретным мерам, а идеологии того или иного вопроса.

Принятие множества законов по одному и тому же вопросу порождает неудобство в их применении. Например, деятельность общественных объединений в России регулируется федеральными законами «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О профсоюзах, их правах и гарантиях деятельности», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», «О некоммерческих организациях», «О национально-культурной автономии», «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», «О противодействии экстремистской деятельности».

Можно предположить, что в будущем этот список может быть продолжен, однако законодатель мог бы принять и один закон «об общественных объединениях», в котором вначале были бы изложены общие правила для всех общественных объединений (часть общая), а затем — специфические для отдельных их видов (часть особенная). Иначе при регистрации, например, детской некоммерческой благотворительной организации в форме общественного объединения необходимо обращаться, по меньшей мере, к шести законам, включая Граждан-

¹ Имеется в виду то, что будет лежать в основе концепции закона, поскольку о выборе всех средств решения проблемы на данном этапе говорить рано.

кий кодекс РФ и закон о регистрации юридических лиц. В противном случае можно чего-нибудь не учесть, в частности при написании устава организации.

В связи с этим заслуживает внимания также звучавшее в Государственной Думе предложение о разработке и принятии избирательного кодекса, поскольку не только принципы избирательного процесса, но и правила многих избирательных процедур (сбор подписей, формирование избирательных комиссий, составление списков избирателей, агитация, голосование и др.) повторяются почти дословно в нескольких и без того чрезмерно объемных избирательных законах. Это «почти» как раз и заставляет правоприменителя вникать в каждый их них, чтобы не упустить какую-нибудь важную мелочь.

8. Представление выбранного способа решения имеющейся проблемы общественности. Это можно сделать, в частности, через Интернет.

Могут возникнуть сомнения, что такое простое действие, до которого может додуматься каждый, возводится в правило. Однако дело не в степени сложности данного действия, а в обязанности его выполнения. Выполняться же оно будет, если станет правилом. Ведь любой законодатель согласится с тем, что в тексте закона недопустимо применять термин «как правило». Однако этот термин применяется, потому что нет правила, запрещающего такое применение.

Кроме выполнения вышеназванных действующих целесообразным будет соблюдение нижеследующих правил.

9. Закон должен содержать предписания для неопределенного круга лиц. Другими словами, закон не должен приниматься персонально «под кого-то». Даже если принимается закон о главе государства, существующем в единственном числе, то и в этом случае никто не знает, какие лица и в каком количестве будут действовать по этому закону в дальнейшем. Нарушение указанного правила служило поводом для отклонения Президентом Российской Федерации некоторых законов, принятых Государственной Думой.

До 1997 года в России в каждом случае смерти депутата Государственной Думы принимался федеральный закон о материальном обеспечении и медицинском обслуживании его семьи. Однако в 1997 году Президент России отклонил два подобных закона, указав при этом, что ранее федеральными законами членам семей умерших депутатов «также устанавливалось пособие, однако размер этого пособия был значительно ниже» и что «члены их семей должны обладать равными правовыми и социальными гарантиями». Он также рекомендовал Государственной Думе дополнить законодательство «нормами, которые бы решали вопросы материального обеспечения членов семей депутатов, досрочно прекративших свои полномочия»¹. В результате чего в 1998 году был принят и вступил в действие Федеральный закон «О материальном обеспечении семьи умершего члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации или депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Если закон является лишь плодом субъективных желаний законодателя и не отвечает интересам большинства граждан, то последние все равно будут вести себя так, как им выгодно, несмотря на установленные в законе санкции.

10. Закон должен быть логичен². Нелогичный закон вызывает у граждан недоверие к законодателю, который в данном случае представляется либо вообще не знакомым с логикой, либо действующим не в интересах общества, а в угоду политической целесообразности или из корыстных побуждений. Другие объяснения отсутствия в законе логики найти трудно.

Например, запрет на проведение агитации против всех кандидатов в период выборов был бы нелогичен при имеющемся у гражданина права вести агитацию против каждого кандидата в отдельности, а также наличии в бюллетене для тайного голосования такого варианта голосования, как «против всех». Хотя в недавнем прошлом идея введения такого запрета имела место.

Явно нелогичным было положение Федерального закона от 24 июня 1999 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» о том, что в случае выбытия хотя бы одного кандидата из занимавших первые три места в общефедеральной части федерального списка кандидатов (без вынуждающих к тому обстоятельств), Центральная избирательная комиссия отказывает в регистрации этого списка либо отменяет ее (п. 11 ст. 51). Однако это положение закона было отменено только после того, как Конституционный Суд Российской Федерации признал его не соответствующим Конституции России (постановление от 25 апреля 2000 № 7-П).

Своеобразная логика содержится и в положениях этого же закона о том, что в избирательный блок могут войти не более трех политических партий (п. 1 ст. 34), и о том, что предвыборной агитацией признается распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей (п. 1 ст. 57).

11. Закон должен отвечать интересам большинства участников правоотношений. В связи с этим в качестве положительного примера можно вспомнить притчу о том, как мудрый планировщик сада вначале дал людям возможность протоптать в саду удобные для них тропинки, а затем по этим тропинкам проложил асфальтовые дорожки. Если закон является лишь плодом субъективных желаний законодателя и не отвечает интересам большинства граждан, то последние все равно будут вести себя так, как им выгодно, несмотря на установленные в законе санкции.

Исключение могут составлять так называемые непопулярные законы, необходимость принятия которых обусловлена какими-то особыми обстоятельствами. В таких случаях законодатель должен приложить усилия к тому, чтобы убедить сограждан в необходимости принятия непопулярных законов, что позволит облегчить их исполнение.

12. Закон должен соответствовать культурному уровню участников правоотношений. Если негативные, по мнению законодателя, поступки граждан имеют неустойчивый или кратковременный характер, то они (поступки) в значительной мере могут быть нейтрализованы законом. Но если такие поступки являются частью

¹ См. Письмо Президента Российской Федерации от 1 мая 1997 — № Пр-654.

² Имеется в виду логичность закона с точки зрения общественных интересов, поскольку закон, принятый в иных интересах, тоже имеет определенную логику.

культуры значительного числа граждан, то одним лишь принятием закона проблему не решить.

Игнорирование названного правила может привести к тому, что либо проблема, как говорят, «уйдет вглубь» и примет более нежелательные формы, порождая побочные проблемы, либо на смену ей придет еще большая проблема. Например, запретительные меры в отношении употребления алкогольных напитков могут породить такие правонарушения, как незаконное предпринимательство или контрабанда. Кроме того, алкогольные напитки в условиях их запрета могут быть замещены разного рода суррогатами либо наркотическими средствами или психотропными веществами. Последствия от принятого закона могут быть более тяжелыми, чем та проблема, которую пытались решить с его помощью.

13. Закон должен соответствовать материальным возможностям законодателя. В противном случае закон будет дискредитирован, поскольку содержащиеся в нем нормы не будут действовать из-за недостатка бюджетных средств.

Примером такого закона являлся принятый Верховным Советом России Закон Российской Федерации «О ветеранах», который содержал множество ветеранских льгот, многие из которых не могли быть реализованы из-за недостатка бюджетных средств.

Положение не изменилось и после принятия Государственной Думой Федерального закона «О ветеранах», потому что в нем были сохранены все несуществующие льготы старого закона. Отчасти такое решение законодателя можно объяснить наличием в Конституции Российской Федерации следующей нормы: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина» (ч. 2 ст. 55).

Однако концепция названного конституционного положения сама по себе является, по меньшей мере, спорной. Ведь в государстве могут сложиться такие условия, при которых выполнение некоторых действующих норм закона окажется невозможным. Но и тогда законодатель не сможет поправить не соответствующий действительности закон, будучи скованным названной конституционной нормой.

Более того, законодатель, как и любой другой деятель, может ошибиться и поэтому у него должна быть возможность исправить свою ошибку. Например, в Федеральном законе «О пожарной безопасности» установлено, что работнику противопожарной службы (гражданскому лицу), переведенному на воинскую должность, весь предыдущий трудовой стаж в системе этой службы засчитывается в срок его будущей военной службы. Казалось бы, это так же нелогично, как в педагогический стаж выпускника педагогического института засчитывать стаж его работы школьным сторожем до поступления в институт¹. Однако поправка об отмене названной «противопожарной нормы» была отклонена Государственной Думой по мотивам, вытекающим из части 2 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

К сказанному следует добавить, что не обеспеченный материально закон является предпосылкой возникновения в обществе безнравственных отношений, при которых установленные в законе льготы могут предоставляться выборочно только тем, кто имеет доступ к распределе-

нию этих льгот в силу своего положения.

14. Закон должен соответствовать административным возможностям исполнительной власти. Это особенно важно, когда требуемое законом поведение граждан не соответствует уровню их культуры, в частности в вопросах законопослушания.

Федеральным законом «Об ограничении курения табака» запрещено курение табака в пригородном транспорте, однако в московских электричках (что, уж, говорить об остальных) курят во всех тамбурах и постоянно, потому что у исполнительной власти отсутствуют административные ресурсы, необходимые для обеспечения выполнения этого закона. Тем самым дискредитируется не только названный закон, но и закон как правовая система.

15. Закон должен содержать главное и предопределять второстепенное. С одной стороны, закон должен содержать основные правила поведения участников правоотношений, не позволяя органам исполнительной власти применять его «по своему усмотрению», вопреки замыслу законодателя. С другой стороны, законодатель не должен сковывать поведение участников правоотношений «мелочной опекой», пытаясь подробно описать все их действия.

При этом необходимо исходить из степени организованности общества. В высокоорганизованном обществе в законе могли бы содержаться только права и обязанности граждан, а порядок их реализации мог бы быть установлен исполнительной властью, которая также излишне не вмешивалась бы в поведение граждан. К примеру, высокоорганизованной избирательной комиссии не надо в законе указывать, что для проведения тайного голосования должны быть «специально оборудованные места для тайного голосования, оснащенные системой освещения и снабженные письменными принадлежностями, за исключением карандашей»², что до начала голосования ящики для голосования следует опечатать (пломбировать)³, что «участковая избирательная комиссия должна располагать необходимым количеством (но не более трех) переносных ящиков для голосования»⁴. Сами собой разумеющиеся действия высокоорганизованные граждане выполняют без вмешательства законодателя. Более того, излишне подробное описание в законе обязательных действий может породить «массовые нарушения закона», так как запоминание огромного количества «мелочных» норм становится невозможным.

В то же время следует иметь в виду, что законодатель не в состоянии предусмотреть каждый шаг того, кому предстоит исполнять закон. И при детальной регламентации законом действий участников правоотношений малейший законодательный пробел будет ставить их «в тупик». Законодатель, определяя основные нормы, должен установить, какими актами должны быть или при необходимости могут быть установлены дополнительные правила поведения в рамках отношений, регулируемых законом.

16. Закон должен приниматься на длительную перспективу. Принятие законов в угоду сиюминутным конъюнктурным интересам, а также частое внесение в них изменений подрывают доверие граждан не только к закону, но и к стабильности общественной системы в целом. Например, о неустоявшейся политической системе в

¹ Возвращаясь к вышесказанному, отметим, что обсуждаемая норма закона нелогична лишь с точки зрения общественных интересов.

² См.: О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // Федеральный закон. — Пункт 2 статьи 74.

³ Там же. — Пункт 4 статьи 77.

⁴ 79 Там же. — Пункт 6 статьи.

России может свидетельствовать то, что выборы каждого нового созыва Государственной Думы проходили по вновь принятому закону, а порядок формирования Совета Федерации за десять лет менялся дважды (вначале его члены избирались, потом становились таковыми «по должности» и в итоге стали назначаться).

О нестабильности налоговой системы России может свидетельствовать то, что о внесении изменений в часть первую нового Налогового кодекса Российской Федерации за пять лет (с 31.07.1998 г. по 07.07.2003 г.) было принято 13 законов, а о внесении изменений в часть вторую этого же Кодекса за три года (с 05.08.2000 по 07.07.2003 г.) — 28 законов.

Не говорит в пользу социальной стабильности и тот факт, что об изменении Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» только в 2002 году было принято 7 законов.

Однако есть и положительные примеры. Например, принятый в 1992 году Закон Российской Федерации «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров» действовал без изменений до декабря 2000 года. Своеобразными рекордсменами являются принятые в 1993 году Основы законодательства Российской Федерации «Об архивном фонде Российской Федерации и архивах», а также законы Российской Федерации «О международном коммерческом арбитраже», «О вывозе и ввозе культурных ценностей», «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» и «О селекционных достижениях». С 1993 года остается без изменений принятый в 1990 году Закон РСФСР «О социальном развитии села». Впрочем, последний пример наводит на мысль о том, что неизменность названного закона связана с тем, что о нем просто забыли. Ибо его концепция, если судить о положении российского села, за 13 лет так и не была реализована. Да это и не удивительно, потому что не может быть реализована концепция закона, который состоит из подобных норм:

«Статья 1. Государство гарантирует приоритетность развития села экономической, правовой и социальной политикой»;

«Статья 4. Программы социально-экономического развития в республике не могут быть приняты без учета приоритетности развития села».

В то же время следует отметить, что Закон РСФСР «О курортном сборе с физических лиц» действует без изменений с 1991 года, что говорит о правильности и надежности его концепции.

Но если по каким-то причинам закон или отдельное его положение сознательно принимается на определенный период, то об этом должно быть сказано в самом законе. Иными словами, законодатель должен быть предсказуем.

17. Концепция закона должна соответствовать концепциям актов, обладающих более высокой юридической силой, нежели закон. Здесь следует сказать не только о том, что нормы закона не должны противоречить нормам вышестоящих нормативных актов. Такой акт как конституция обычно содержит не только нормы, предписывающие конкретные правила поведения, но и так называемые нормы-принципы. Например, в Конституции Российской Федерации сказано, что «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление» (ст. 12). В этой статье также сказано, что составной частью правовой системы Российской Федерации являются общепризнанные принципы международного права (ч. 4 ст. 15).

18. Закон не должен быть использован во вред обществу. Другими словами, в законе не должно быть «лазеек», которые могли бы быть кем-то использованы в недобросовестных целях.

Допустим, законом установлено, что при вступлении в какое-то объединение необходимо внесение паевого взноса деньгами или другим имуществом, а при выходе из этого общества возможна либо выплата стоимости соответствующего паевого взноса, либо выдача паевого взноса в натуральной форме. Такой закон создавал бы предпосылки для ухода от налогов по следующей схеме: сегодня лицо, желающее продать автомобиль, и лицо, желающее купить автомобиль, вступают в подобное общество и вносят в его паевой фонд соответственно автомобиль и деньги, а завтра эти лица выходят из общества, при этом первое лицо получает деньги, а второе — автомобиль.

Вскрытию такого рода слабых мест закона может способствовать «деловая игра», в которой одним ее участникам отводится роль «злоумышленников», стремящихся обойти закон или использовать его в интересах, не совпадающих с общественными, а другим — роль «государственников», задача которых — отладить механизм правового регулирования до совершенства. Важно также не забыть роль «добросовестных исполнителей закона», которые могли бы сдерживать возможные попытки «государственников» чрезмерно «заурегулировать» правоотношения.

19. Концепция закона должна пройти независимую экспертизу. Ее должны проводить эксперты, не участвовавшие в разработке концепции закона и не отягощенные рассуждениями, которыми руководствовались участники соответствующей рабочей группы. На проведение экспертизы так же, как на разработку концепции закона, должен быть установлен оптимальный срок.

20. Концепция закона должна быть проверена после его применения. Если бы это правило применялось на практике, то неблагоприятных последствий от реализации законов с неверной концепцией было бы гораздо меньше.

В связи с последним правилом возникает вопрос, который в какой-то мере можно отнести и к другим вышеописанным правилам. А кто этим будет заниматься?

Действительно, не все субъекты права законодательной инициативы имеют достаточно сил и средств, а иногда и желания самостоятельно досконально прорабатывать концепции своих законов. Но эту функцию могло бы взять на себя одно из подразделений аппарата парламента.

Что касается России, то в Аппарате Государственной Думы есть Правовое управление, которое в соответствии с Регламентом Государственной Думы проводит правовую и лингвистическую экспертизы законопроектов. Роль Правового управления трудно переоценить, как и трудно представить себе без его функций работу парламента. Однако экспертиза концепций законопроектов не менее важна, чем их правовая экспертиза. Поэтому одно из подразделений аппарата парламента могло бы взять на себя эту функцию — проведение концептуальной экспертизы законопроектов. Более того, наряду с проведением концептуальной экспертизы законопроектов специалисты-концептуалисты могли бы определять общественные проблемы, требующие принятия соответствующих законов, а также анализировать результаты действия принятых законов в целях их корректировки. Реализация названных мер сделала бы законотворчество более эффективным.