

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

**Актуальные вопросы экспертно-правового
обеспечения законодательного процесса:
федеральный и региональный аспекты**

Материалы семинара
с участием руководителей правовых служб
законодательных (представительных)
и исполнительных органов государственной
власти субъектов Российской Федерации

Издание Государственной Думы
2017

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Актуальные вопросы экспертно-правового
обеспечения законодательного процесса:
федеральный и региональный аспекты

Материалы семинара с участием руководителей
правовых служб законодательных (представительных)
и исполнительных органов государственной власти
субъектов Российской Федерации

Москва
12 декабря 2016 года

Издание Государственной Думы
Москва • 2017

УДК 342.52
ББК 67.400.62
А43

Под общей редакцией
Руководителя Аппарата Государственной Думы
Вороновой Т. Г.

Составители:

Деменков М. В., советник Председателя Государственной Думы;
Мартьянов Г. А., заместитель начальника Правового управления
Аппарата Государственной Думы;
Веселов И. Г., главный советник Правового управления
Аппарата Государственной Думы

Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законо-
А43 **дательного процесса: федеральный и региональный аспекты.** Материа-
лы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных
(представительных) и исполнительных органов государственной власти
субъектов Российской Федерации. Москва, 12 декабря 2016 года. – М.:
Издание Государственной Думы, 2017. – 256 с.

УДК 342.52
ББК 67.400.62

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Стенограмма пленарного заседания	7
Стенограмма заседания секции "Экспертиза и иные юридические технологии в экспертном обеспечении законодательного процесса (совершенствование механизмов осуществления в целях повышения качества законопроектной работы, проведение правового мониторинга и оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации"	65
Стенограмма заседания секции "Экспертное взаимодействие законодательных (представительных) органов государственной власти, иных государственных органов (органов юстиции, судебных органов, органов прокуратуры и других), общественных, научных и экспертных организаций в законодательном процессе. Вопросы совершенствования законодательства об административных правонарушениях"	129
Стенограмма заседания секции "Правовые вопросы совершенствования законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства, законодательства о разграничении полномочий по предметам совместного ведения и законодательства о местном самоуправлении"	186
Тексты непроизнесённых выступлений	240

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее издание содержит материалы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему "Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты", состоявшегося 12 декабря 2016 года в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Семинар проводился в соответствии с Планом работы Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации и его Президиума на 2016 год.

В семинаре приняли участие депутаты Государственной Думы, гражданские служащие её Аппарата, представители высших судебных органов, органов прокуратуры, федеральных органов исполнительной власти, правовых служб органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также представители научных, общественных и экспертных организаций.

Пленарное заседание открыла и провела заместитель Председателя Государственной Думы, заместитель сопредседателя Совета законодателей Российской Федерации И. А. Яровая, которая поздравила его участников с Днём Конституции Российской Федерации и обратила внимание на необходимость формирования современного законодательства с чёткой логикой исполнения, чтобы каждый закон был понятен конкретному человеку, отметив, что законы принимаются не для юристов, а для граждан России.

На пленарном заседании выступили первый заместитель Генерального прокурора Российской Федерации А. Э. Буксман, судья Верховного Суда Российской Федерации, секретарь Пленума Верховного Суда Российской Федерации В. В. Момотов, начальник Управления конституционных основ публичного права Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации Е. В. Тарибо, заместитель министра юстиции Российской Федерации М. Л. Гальперин, заместитель министра труда и социальной защиты Российской Федерации А. А. Черкасов, заместитель министра строительства и жилищно-коммунального хозяй-

ства Российской Федерации А. В. Чибис, министр правительства Москвы, руководитель Департамента экономической политики и развития города Москвы М. Г. Решетников, заместитель руководителя Департамента города Москвы по конкурентной политике – руководитель контрактной службы В. Н. Жуков.

По окончании пленарного заседания участники семинара работали в трёх секциях.

На заседании секции "Экспертиза и иные юридические технологии в экспертном обеспечении законодательного процесса (совершенствование механизмов осуществления в целях повышения качества законопроектной работы, проведение правового мониторинга и оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации)", открыл которое начальник Правового управления Аппарата Государственной Думы М. В. Деменков, обсуждались актуальные вопросы осуществления правовой, лингвистической, юридико-технической, научной и иных экспертиз законопроектов в законодательных органах государственной власти, в том числе рассматривались наиболее типичные ошибки, выявляемые в ходе их проведения, а также вопросы использования институтов правового мониторинга и оценки регулирующего воздействия в качестве современных юридических технологий экспертного обеспечения законодательного процесса, рассматривался опыт законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

На заседании секции "Экспертное взаимодействие законодательных (представительных) органов государственной власти, иных государственных органов (органов юстиции, судебных органов, органов прокуратуры и других), общественных, научных и экспертных организаций в законодательном процессе. Вопросы совершенствования законодательства об административных правонарушениях", вёл которое руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству И. Б. Миронов, обсуждались вопросы, связанные с экспертным сопровождением законопроектов в законодательном процессе на федеральном и региональном уровнях и взаимодействием в рамках его осуществления различных органов и организаций в целях повышения качества законопроектной деятельности, а также актуальные вопросы, связанные с практикой применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и дальнейшим развитием его положений.

На заседании секции "Правовые вопросы совершенствования законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства, законодательства о разграничении полномочий по предметам совместного ведения и законодательства о местном самоуправлении", вели которое руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству Д. В. Боровков и руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления И. В. Бабичев, обсуждались проблемные вопросы реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации предусмотренных федеральным законодательством полномочий, а также новеллы законодательного регулирования в указанных сферах и пути повышения его эффективности.

В настоящее издание включены стенограммы пленарного заседания в рамках семинара и заседаний секций, а также фотоматериалы.

СТЕНОГРАММА
пленарного заседания

Здание Государственной Думы. Малый зал.
12 декабря 2016 года. 12 часов

Ведущий – заместитель
Председателя Государственной Думы
И. А. Яровая

Яровая И. А. Уважаемые коллеги, добрый день! Мы рады приветствовать вас в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. И позвольте, прежде чем начать работу, поздравить всех с Днём Конституции Российской Федерации, которая особенно значима для вас – тех, кто в ежедневной профессиональной деятельности руководствуется исключительно логикой защиты законных прав и интересов граждан, обеспечивая на региональном и местном уровнях законодательство и нормотворчество в строгом соответствии с буквой закона, в соответствии с требованиями федерального законодательства, прежде всего с Конституцией Российской Федерации. Позвольте пожелать вам успехов в этой работе! Очень важно понимание, что на вас лежит ответственность за то, насколько уважительно, с доверием граждане во всех регионах нашей большой страны относятся к своим правам и обязанностям.

Эффективное законотворчество невозможно без эффективного правоприменения, поэтому наша общая задача состоит в том, чтобы формировать современное законодательство с понятной логикой исполнения, чтобы каждый закон был понятен человеку: когда мы говорим о формировании законодательства, мы должны понимать, что законы не для юристов, законы – для всех граждан России. Именно гражданин России – главный субъект, субъект волеизъявления, который формирует законодательную (представительную) власть в нашей стране, определяет персональный состав тех, кому делегирует исключительные полномочия по формированию законов, принятию законов, что и определяет в ежедневном формате жизнь каждого человека.

Не случайно в Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации особо подчеркнул важность, значимость того, что возросли роль и авторитет парламента России, возрос уровень ответственности представительной власти на местах, и, конечно, для нас, как для парламентариев федерального уровня, очень важно, чтобы наш с вами непрерывный диалог был конструктивным, профессиональным и доверительным. Вячеслав Викторович Володин, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, сопредседатель Совета законодателей, по-новому определил принципиально важную задачу нашего взаимодействия с регионами именно через Совет законодателей – а семинар, который мы сегодня проводим, – это часть деятельности Совета законодателей, – в формате прямой коммуникации, включающей в себя и обсуждение уже внесённых законопроектов, и выработку совместных решений: мы намереваемся сделать Совет законодателей площадкой не только для обсуждения проблем, но и для выработки решений, которые могут воплощаться в общие законодательные инициативы, охватывающие позиции, мнения, взгляды регионов на важные именно для конкретного человека, животрепещущие проблемы, с тем чтобы решения, предлагаемые уже в парламенте, фактически отражали позицию регионов по этим проблемам. Приоритетом нашей совместной работы будут вопросы, которые обозначил президент в послании, – это всё, что связано с социальной сферой, с образованием, со здравоохранением, с волонтерским движением, это вопросы, связанные с оказанием услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства, это вопросы совместного ведения, это вопросы исключительной компетенции федерального и регионального уровней, но всё равно через диалог и взаимопонимание.

Уважаемые коллеги, формат нашей общей работы, заявленный Председателем Государственной Думы, – это формат эффективного, плодотворного сотрудничества. Сегодня мы проводим семинар в новом формате. Мы знаем, как традиционно проходили семинары, и решили изменить некоторые подходы, что, на наш взгляд, должно быть интересно прежде всего вам: мы намерены рассматривать в прикладном порядке наилучший региональный опыт, наилучшие региональные практики.

Задача номер один – это эффективное использование бюджетных средств. Страна выделяет колоссальные средства, и мы недавно приняли важнейший документ – бюджет страны, – который гарантирует исполнение всех социальных обязательств и определяет

приоритеты развития. Конечно, все средства, которые зарезервированы в бюджете, осваиваются. Каким образом? Через государственные и муниципальные закупки товаров и услуг. Поэтому наша задача – найти к уже старым проблемам новые профессиональные подходы, найти новые эффективные формы парламентского контроля, ввести новые понятные, прозрачные процедуры по осуществлению государственных и муниципальных закупок, чтобы обеспечить рациональное использование каждого бюджетного рубля.

Наряду с приглашением уважаемых коллег из регионов мы введём как обязательную практику приглашение на наши семинары уважаемых специалистов, я бы сказала, экспертов номер один на уровне страны, которые представляют федеральные ведомства, и не просто представляют, а фактически ежедневно осуществляют деятельность, знакомство с которой, на наш взгляд, в рамках обмена практиками и опытом будет полезна вам.

Позвольте вам представить уважаемых участников: Буксман Александр Эмануилович, первый заместитель Генерального прокурора Российской Федерации; Момотов Виктор Викторович, судья Верховного Суда Российской Федерации, секретарь Пленума Верховного Суда Российской Федерации; Тарибо Евгений Васильевич, начальник управления конституционных основ публичного права секретариата Конституционного Суда Российской Федерации; Гальперин Михаил Львович, заместитель министра юстиции Российской Федерации; Черкасов Алексей Анатольевич, заместитель министра труда и социальной защиты Российской Федерации; Чибис Андрей Владимирович, заместитель министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации; Решетников Максим Геннадьевич, министр правительства Москвы, руководитель департамента экономической политики и развития города Москвы.

Уважаемые коллеги, мы хотели бы, чтобы вы максимально воспользовались уникальной возможностью. Мы постарались сформулировать все темы, по которым будут сделаны доклады, так, чтобы это было полезным для вас в прикладном смысле.

Мы подготовили дополнительную анкету, с тем чтобы вы дали оценку информации, которая будет представлена вам уже сегодня, чтобы мы могли понять, как в дальнейшем планировать совместную работу, и на перспективу определить алгоритм дальнейших совместных действий.

Уважаемые коллеги, должна проинформировать вас, что по поручению Председателя Государственной Думы Вячеслава Викторо-

вича Володина мы готовим предложения в рамках усиления парламентского контроля и дополнительного мониторинга по готовности к исполнению на федеральном и региональном уровнях федеральных законов, которые имели отлагательный срок вступления в силу, когда мы давали определённый переходный период для подготовки соответствующих подзаконных нормативных актов, решений организационных, материально-технических, управленческих, чтобы после определённого периода эти законы были безусловно приняты к исполнению и гарантировали права, ради реализации которых, собственно говоря, принимались.

Должна вам сказать, что уже первая наша работа, первый мониторинг выявил серьёзные проблемы, которые касаются органов исполнительной власти федерального уровня, и вызвал вопросы, которые мы будем адресовать органам исполнительной власти регионального уровня. Наша задача в том числе с вашей помощью получить обратную связь по проблемам, которые вы видите на местах, но чувствуете по этим вопросам неготовность к реализации законов с 1 января 2017 года, потому что худший вариант – когда гражданину на уровне закона гарантировано право, но исполнение не обеспечено. Поэтому мы вместе с Генеральной прокуратурой, с Министерством юстиции, с другими органами исполнительной власти нацелены на то, чтобы сделать общим правилом абсолютную готовность к реализации законов, если по ним был переходный период, в течение которого каждый уровень власти должен был принять соответствующее решение.

Кстати говоря, у нас сегодня будет один из таких вопросов – по реализации миграционного законодательства: мы дали широчайшие полномочия регионам и, к сожалению, констатируем, что регионы этими полномочиями не пользуются. И здесь возникает вопрос: это нежелание принимать на себя ответственность, это непонимание своей компетенции или пока что ещё привычка, связанная с тем, что вопрос о публичной ответственности отодвигался так же, как и срок исполнения закона? Мы нацелены на решение задачи, которая заявлена президентом, – повышение авторитета представителей власти, а следовательно, максимально открытая перед гражданами России, прозрачная, честная, ответственная деятельность.

Уважаемые коллеги, формат нашей работы понятен. Очень надеемся, что мы конструктивно поработаем. По регламенту на доклады – 10 минут, и я надеюсь, что потом ещё останется время на вопросы-ответы, и мы предоставим вам такую возможность.

Коллеги, приступаем к работе, сразу начнём с очень важного для нас выступления – с сообщения, которое сделает первый заместитель Генерального прокурора Российской Федерации Буксман Александр Эмануилович.

Александр Эмануилович, пожалуйста, вам слово.

Буксман А. Э. Спасибо, Ирина Анатольевна.

Очень приятно участвовать в таком мероприятии и в такой важный для страны день, праздник – День Конституции. По этой Конституции мы живём с 1993 года. Она была принята в максимально демократическом стиле, и теперь в неё вносятся некоторые изменения, диктуемые временем, необходимостью совершенствования регулирования общественных отношений.

Наверное, основное призвание прокуратуры – обеспечивать верховенство закона на всей территории Российской Федерации, и я хотел бы остановиться на некоторых аспектах нашей работы с этой точки зрения.

Прежде всего, в превентивных целях прокурорами субъектов Российской Федерации проводится работа, направленная на повышение эффективности участия прокуроров в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. В последние годы количество и качество поступающих на правовую экспертизу проектов постоянно растёт: в 2015 году их число возросло по сравнению с предыдущим годом на 13 процентов, такая же тенденция и в нынешнем году. В истекший период текущего года в региональные прокуратуры из законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти поступило около 75 тысяч проектов нормативных актов, по которым подготовлено более 10 тысяч отрицательных заключений, то есть в каждом восьмом проекте мы обнаружили несоответствие нормативным правовым актам, которые имеют большую юридическую силу, либо коррупциогенные факторы. Как правило, замечания прокуроров учитываются. По результатам правового мониторинга подготовлено около 2,5 тысячи информационных писем и предложений о необходимости принятия или приведения в соответствие с федеральным законодательством изменений региональных нормативных правовых актов, и на сегодняшний день уже две трети наших замечаний учтено.

Другая важная и тоже предупредительная мера в сфере правотворчества – самостоятельная разработка проектов федеральных законов прокурорами субъектов Российской Федерации и внесение их в региональные законодательные органы. В настоящее

время прокуроры 83 субъектов Российской Федерации обладают правом законодательной инициативы, это позволяет им активнее взаимодействовать с региональными органами власти, принимать непосредственное участие в совершенствовании регионального законодательства и повышении уровня защиты прав граждан, интересов государства и общества. Правом законодательной инициативы не наделены только прокуроры Республики Саха (Якутия) и Чеченской Республики.

В 2016 году в региональные законодательные органы внесено более 400 законопроектов, большинство из них принято в виде законов. Основная часть законопроектов разработана в целях приведения региональных нормативных актов в соответствие с федеральными с учётом положений федерального законодательства, прокурорами субъектов инициировано внесение изменений в региональное законодательство в сферах здравоохранения, образования, профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, обеспечения граждан жильём, административной ответственности, государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации.

Также прокурорами инициировались законопроекты, направленные на устранение правовых пробелов в региональном законодательстве, выявленных в результате ежедневной надзорной деятельности прокуроров. Представляется, что внесение в законодательный орган подготовленных прокуратурой законопроектов – одно из эффективных средств и продуктивная мера влияния на законотворческий процесс.

Прокурорами обеспечивается выполнение требований статей 80, 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", а именно: за последние полтора года прокурорами приняты меры по изменению либо отмене более 20 законов субъектов Российской Федерации, вступивших в противоречие с позицией, выраженной Конституционным Судом при рассмотрении тех или иных вопросов.

Работа прокуроров в сфере муниципального нормотворчества оказывает положительное влияние на уровень подготовки нормативных актов органов местного самоуправления. В 2016 году прокурорами рассмотрено около 800 тысяч проектов муниципальных нормативных актов, в процессе рассмотрения выявлены несоответствия, противоречия по 8 процентам этих проектов.

На постоянном контроле у прокуроров и вопросы соответствия федеральному законодательству региональных конститу-

ций и уставов. По актам прокурорского реагирования изменены нормы основных законов, регулирующих вопросы статуса депутатов представительного органа, высшего должностного лица субъекта, порядок согласования назначения прокуроров, назначения уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Генеральной прокуратурой контролируется работа прокуратур Дагестана, Ингушетии, Республики Саха (Якутии), а также Татарстана по приведению в соответствие с федеральным законодательством отдельных положений конституций этих субъектов Российской Федерации.

Особое внимание при этом, конечно, уделяется нормативным правовым актам, которые затрагивают права и интересы граждан: в результате прокурорских мер отменены или изменены нормы правовых актов в сфере здравоохранения, образования, социальной защиты, налогообложения, тарифного регулирования в области ЖКХ, государственной муниципальной службы.

Приведу несколько примеров. Прокуроры Тувы в судебном порядке добились изменения отдельных норм республиканского закона об образовании, которым был снижен объём льгот и поддержки педагогов в этой республике. В Брянской области прокуроры оспорили положение о повышенном размере дополнительной пенсии высшим должностным лицам, так как регион явно дотационный. В Республике Саха (Якутия) вопреки положениям Налогового кодекса предусматривалась возможность полного освобождения от уплаты государственной пошлины при обращении в Конституционный Суд: уплата госпошлины не была предусмотрена в республиканском законе о Конституционном Суде. Мы это всё поправили, но есть множество других примеров.

Надзорную деятельность в сфере нормотворчества прокурор осуществляет в тесном взаимодействии с региональными управлениями юстиции, которые дают заключения и размещают в реестре нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации. И там, где не хватает полномочий управления юстиции, прокуроры включают свои рычаги воздействия на незаконные правовые акты. Если говорить о статистике, то в первой половине этого года в результате принятых мер реагирования в соответствии с законодательством, имеющим большую юридическую силу, приведено около 1,5 тысячи региональных нормативных правовых актов, более 78 тысяч муниципальных – это большая, каждодневная, кропотливая, конкретная работа.

С учётом динамики современного федерального законодательства надзор за законностью региональных и муниципальных нормативных правовых актов не теряет и, я думаю, ещё долгое время не потеряет актуальности: постоянно увеличивается количество нормативных актов, принимаемых в федеральном центре, это зачастую небыстро проходит на региональном уровне, да и, надо сказать, на федеральном уровне тоже. За последние полтора месяца мы направили в ряд министерств информационные записки, в которых обратили внимание, что действующее федеральное законодательство изменилось, а регламенты до сих пор отстают и поэтому их нужно поправлять, поскольку это в конечном счёте сказывается на правах граждан, правах юридических лиц, которые знают законодательство, но вопросы тормозятся на уровне регламентов.

Я думаю, что прокуратура и впредь будет выполнять эту очень важную, главную, наверное, на сегодняшний день функцию – прежде это называлось общим надзором, теперь это надзор за исполнением федерального законодательства, – и мы готовы сотрудничать с экспертами, с гражданами, с юридическими лицами в этом вопросе.

Спасибо за внимание.

Яровая И. А. Спасибо большое.

Коллеги, у меня предложение: пока будут выступать уважаемые эксперты, вы можете направить сюда записки, если у вас уже возникли вопросы к Александру Эмануиловичу, чтобы он потом дал короткие ответы. Это максимально сэкономит время, чтобы все, кто хотел бы задать вопрос, получили ответ.

Вы знаете, цифры, которые были приведены, очень важны, и я хотела бы привести ещё две важные цифры: за период работы Государственной Думы шестого созыва было внесено 1176 законопроектов от регионов, принято 160 законов, то есть 14 процентов. Когда мы проанализировали причины – мы, кстати говоря, вам дали соответствующую аналитическую информацию, всё у вас в папках, – оказалось, что очень часто регионы не используют собственные полномочия, что нет необходимости в принятии изменений в федеральное законодательство, очень часто причиной становится недостаточная проработанность вопросов. Именно для того, чтобы преодолеть шероховатости в нашей общей работе, чтобы максимально повысить качество законотворческой деятельности, мы намерены взаимодействовать с регионами как можно больше в формате основной рабочей площадки Совета законода-

телей, и мы очень хотели бы, чтобы вы, как представители регионов, очень серьёзно, детально готовились к обсуждению вопросов на этой площадке.

У нас с вами нет конкуренции, нет соперничества по количеству принимаемых законов, наша общая задача – не увеличение количества, а повышение качества решений, которые будут приниматься на благо граждан России.

Сейчас мы предоставим слово Момотову Виктору Викторовичу, судье Верховного Суда Российской Федерации, секретарю Пленума Верховного Суда Российской Федерации. Тема выступления – "Типичные нарушения законодательства при подготовке и принятии нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, приводящие к признанию их Верховным Судом Российской Федерации не соответствующими федеральным законам".

Момотов В. В. Спасибо, Ирина Анатольевна, за возможность выступить перед столь серьёзной аудиторией.

Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в 2016 году было рассмотрено более двухсот дел, и каждая, наверное, четвёртая апелляционная жалоба или представление были удовлетворены, а дела были об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов представительных органов местного самоуправления.

Какими же были основные причины отмены нормативных правовых актов субъектов и муниципальных правовых актов, признания их не действующими полностью или в части? Это несоответствие оспариваемого документа требованиям актов большей юридической силы, в частности, нарушение правотворческим органом своей компетенции и выход за пределы установленных полномочий, а также несоблюдение процедуры принятия акта и неопределённость установленной правовой нормы.

Нормативные правовые акты субъектов и муниципальные правовые акты, признанные недействующими по причине несоответствия актам большей юридической силы, в большинстве случаев относились к сфере градостроительных правоотношений, касались установления ставок арендной платы, тарифного регулирования.

Вместе с тем в 2016 году наиболее распространённой категорией нормативных правовых актов, соответствие которых требованиям федерального законодательства было поставлено под сомнение, являлись акты об утверждении перечня недвижимого имущества, в отношении которого налоговая база была определена

как кадастровая стоимость. Одним из оснований для включения зданий и сооружений в указанный перечень согласно Налоговому кодексу и региональному законодательству является фактическое использование объектов недвижимости для размещения офисов, торговых объектов и объектов общественного питания, поэтому достоверное определение нахождения таких объектов в зданиях является юридически значимым обстоятельством для решения вопроса о законности включения объекта недвижимости в указанный перечень. Вместе с тем в ряде субъектов Российской Федерации обследование зданий, включённых впоследствии в перечень, проводилось без осмотра помещений, а выводы, сделанные по результатам осмотра, опровергались в ходе судебного заседания, либо были нарушены сроки проведения обследования. В результате в нарушение норм Налогового кодекса и регионального законодательства в перечень оказались включены здания, в которых практически не находились офисы, торговые объекты и объекты общественного питания, а на собственников недвижимости незаконно возлагалась обязанность по уплате налога на имущество организаций в повышенном размере, что являлось основанием для отмены оспариваемых актов.

Основанием для отмены оспариваемых актов, регламентирующих градостроительную деятельность, служило также несоответствие правил землепользования и застройки муниципальных образований документам территориального планирования, как правило, генеральным планам. Частым случаем являлось нарушение в правилах землепользования и застройки запрета, установленного земельным и градостроительным законодательством, на размещение земельного участка в двух территориальных зонах, что влекло распространение на такой участок нескольких градостроительных регламентов и неопределённость его правового режима.

Акты, которыми устанавливаются ставки и отдельные элементы формул расчёта арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, признавались недействующими в большинстве случаев из-за несоответствия принципам, закреплённым постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года. Основной причиной оспаривания таких актов являлось отсутствие экономического обоснования утверждаемых ставок, которое позволяло бы прийти к выводу, что размер ставки соответствует доходности земельного участка и установлен с учётом особенностей ведения деятельности на нём. Необходимость анализа и оценки экономических,

природных и иных факторов при установлении обязательных платежей за землю закреплена в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2004 года, которое обоснованно применяется судами при оценке данных актов ввиду схожести регулируемых правоотношений. В нескольких случаях причиной признания недействующими нормативных правовых актов, в которых были установлены ставки или отдельные элементы формулы расчёта арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, стало изменение правового регулирования. Так, пунктом 4 статьи 39⁷ Земельного кодекса с 1 марта 2015 года введён запрет на определение размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставленные, в частности, для размещения объектов энергетических систем, выше размера арендной платы за такие же земельные участки из федеральной собственности. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не были приведены в соответствие с указанной нормой, были оспорены в судах и признаны не соответствующими требованиям акта большей юридической силы.

Нормативные правовые акты, устанавливающие тарифы для отдельных видов деятельности, часто признавались недействующими в связи с неправильным расчётом уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации групп расходов регулируемой организации, влияющих на величину тарифа. При этом такой нормативный правовой акт подлежит отмене в полном объёме даже в случае констатации ошибок по расчёту отдельных групп расходов, поскольку ошибка в переменной формулы расчёта тарифа непосредственно приводит к недействительности полученного в итоге размера.

Также в сфере тарифного регулирования нарушались требования актов большей юридической силы при установлении нормативов потребления коммунальных услуг. В частности, нормативные правовые акты отменялись в том случае, если уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации необоснованно отдавал предпочтение расчётному методу вместо приоритетного метода аналогов. В результате установленный норматив не соответствовал фактически потребляемому объёму коммунальной услуги, что вело к нарушению прав управляющей компании и жильцов многоквартирных домов.

Следует отметить, что при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов об установлении розничных

цен на природный газ выявлены случаи, когда уполномоченный орган субъекта Российской Федерации устанавливал различные розничные цены на природный газ в зависимости от наличия либо отсутствия приборов учёта (счётчиков), к примеру, устанавливал цены по пяти направлениям использования газа без приборов учёта, а также единую розничную цену на газ при наличии счётчиков. В результате для граждан, как имеющих, так и не имеющих счётчики, установлены различные розничные цены на один и тот же товар, а соответственно, и различные условия публичного договора для потребителей одной категории, что противоречит нормам гражданского законодательства. Данные нарушения расценивались судами как основание для отмены оспариваемых нормативных правовых актов. В настоящее время судебная практика сложилась с учётом того, что в федеральных Методических указаниях по регулированию розничных цен на газ, реализуемый населению, такой критерий дифференциации розничных цен на газ, как наличие либо отсутствие счётчиков, отсутствует, следовательно, не может применяться.

Нарушение компетенции было установлено при проверке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов, регулирующих вопросы перераспределения полномочий в сфере земельных и градостроительных правоотношений. Так, в некоторых регионах полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения были отнесены к полномочиям органа государственной власти субъекта Российской Федерации, впоследствии указанные полномочия были переданы органам местного самоуправления другого уровня в качестве государственных полномочий субъекта Российской Федерации – такой подход был признан недопустимым, а нормативные правовые акты недействующими, поскольку перераспределение полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления с одного уровня публичной власти на другой не может повлечь изменения их правовой природы и ответственности их тому или иному предмету ведения или вопросу местного значения. Перераспределение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в пользу органов государственной власти не прекращает их статус полномочий по решению вопросов местного значения, они по-прежнему остаются полномочиями, осуществление которых направлено на решение вопросов местного значения, и не становятся государственными с точки зрения уровня публичной власти.

Нарушение процедуры принятия нормативных правовых актов рассматривалось в качестве основания для признания их недействующими в том случае, если такое нарушение существенным образом влияло на законность оспариваемых актов. Таким нарушением являлось отсутствие необходимых согласований проекта генерального плана, предусмотренных Градостроительным кодексом, с уполномоченными федеральными органами государственной власти. Верховным Судом Российской Федерации сформирована устойчивая практика признания недействующими генеральных планов муниципальных образований в части несогласованного с Рослесхозом включения в границы населённых пунктов земельных участков из состава земель лесного фонда. Несоблюдение процедуры принятия генерального плана в указанной части вело к переводу лесных земель, находящихся в федеральной собственности, в земли населённых пунктов и изменению их целевого назначения без согласия собственника. Подход, применяемый судами, основывается на правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации о специальном правовом регулировании соответствующих отношений и специальном правовом режиме лесного фонда.

Подводя итоги, я хотел бы отметить следующее. Основными причинами признания недействующими нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации являются: принятие акта с превышением полномочий; отсутствие полномочий для осуществления правового регулирования; противоречие законодательству, имеющему большую юридическую силу; наличие неопределённости правового регулирования; вторжение в компетенцию федерального законодателя; расширительное толкование положений, в отношении которых такое толкование федеральным законом не допускается.

Спасибо за внимание.

Яровая И. А. Большое спасибо, Виктор Викторович.

Уважаемые коллеги, я думаю, что перечень оснований на самом деле звучит вопиюще, потому что те системные ошибки, которые допускаются изначально при принятии актов, очевидны для органа, который принимает решения: вряд ли орган, принимающий решение, не понимает, что превышает свою компетенцию, наверное, там всё же работают профессиональные юристы, мы никого не можем заподозрить в безграмотности, то есть это осмысленный шаг. Это первое.

Второе. Размытость норм – это самая большая проблема и самый большой бич для наших предпринимателей, наших граждан в реализации законных прав, именно об этом постоянно говорит

президент на всех уровнях, все основные препятствия связаны с этой проблемой, и коррупционные противоречия, и конфликт интересов начинаются с этого. Что значит размытость предмета? Это значит, что непонятно, кто что кому должен, на ком лежит ответственность и чего может ожидать гражданин, кому он может предъявить требования.

Уважаемые коллеги, мы продолжим эту аналитическую работу и в будущем проведём анализ именно в региональном аспекте, для того чтобы выявить, кто у нас в плохом смысле слова чемпионы по непониманию своей компетенции и непониманию того, какие права гарантированы гражданам на уровне субъекта или муниципалитета. Я думаю, что мы все в равной степени в этом заинтересованы.

Сейчас слово предоставляется Тарибо Евгению Васильевичу, начальнику Управления конституционных основ публичного права Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации. Тема выступления – "О значении Конституции и правовых позиций Конституционного Суда в законотворческой деятельности на федеральном и региональном уровнях".

Пожалуйста, вам слово.

Тарибо Е. В. Уважаемые коллеги, уважаемый президиум! В законотворческой деятельности на федеральном и региональном уровнях, конечно же, большое значение имеют те рамки, которые задаёт Конституция, и те правовые позиции, которые формулирует Конституционный Суд через истолкование конституционных норм, как конкретные правовые позиции, посвящённые конкретным общественным отношениям, так и общие позиции.

Я бы отметил три сферы общественных отношений, где усилия федерального уровня и регионального уровня законодательной власти сходятся, дополняют друг друга, и на этих направлениях такие усилия особенно важны. Статья 72 Конституции содержит каталог предметов совместного ведения, состоящий более чем из десяти пунктов, и в этом каталоге особое значение сегодня имеют три направления, три предмета совместного ведения: это социальная защита, в том числе социальное обеспечение; это вопросы налогообложения и сборов, которые также совместно регулируются двумя уровнями публичной власти – федеральным и региональным; и третий важный аспект, от которого зависят поддержание надлежащего правопорядка, общественной безопасности, управление различными сферами общественной жизни, – это административное право, административный процесс и его такая важная составная часть, как

наказание, назначаемое в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях.

Я начну с первого предмета совместного ведения, с социальной защиты. Конституционным Судом на основе статьи 39 Конституции, гарантирующей определённым нуждающимся категориям граждан, указанным в законе, социальное обеспечение, на основе статьи 1, провозглашающей нашу страну социальным и правовым государством, и на основе статьи 19, устанавливающей принцип равенства всех перед законом, сформулирован ряд важнейших позиций, которые необходимо учитывать на федеральном и на региональном уровнях.

Эти позиции можно проиллюстрировать конкретными примерами, связанными с рассмотрением ряда дел, целой серии дел – череда этих дел не прекращалась начиная с 2005-го и заканчивая 2014 годом, – связаны они были с проверкой конституционности известного 122-го закона о монетизации льгот. По этому вопросу было принято пять постановлений Конституционного Суда и тридцать четыре содержательных определения, которые были опубликованы. В этой серии дел можно выделить три позиции, на основе которых Конституционный Суд корректировал либо признавал неконституционными законодательные перекосы как на федеральном, так и на региональном уровнях путём истолкования, путём формулирования ориентиров по исправлению ситуации, связанной с пробуксовкой этой масштабной реформы, которую некоторые исследователи сравнивали с приватизацией 90-х годов.

Первая позиция Конституционного Суда заключается в том, что законодателю при осуществлении такой масштабной реформы необходимо соблюдать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства. В ряде случаев это сделано не было, поскольку, отказываясь от натуральных льгот, федеральный законодатель сохранял само право на эти льготы, но переводил финансирование этих льгот и выплат соответствующих компенсаций на региональный уровень, а регионы, не поспевая за этим процессом, своевременно не предусматривали нормативные акты на своём уровне, и фактически само право оказывалось необеспеченным, граждане лишались права на компенсации. В этом случае Конституционный Суд констатировал прекращение действия права на льготу, как, например, из-за невозможности выплаты компенсации расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера. Как раз принцип поддержания доверия граждан, конечно, был нарушен в данном случае.

Следующая позиция, которая имеет важнейшее значение и о которой уже было сегодня неоднократно сказано выступавшими, – это определённая, непротиворечивость законодательства, ясность формулировок. В рамках большого марафона по проверке этого проблемного закона была, например, признана неконституционной норма, которая ввиду своей неопределённости создавала большое поле для усмотрения правительства, отдавая ему на откуп решение вопросов материального обеспечения судей, что вызвало запрос, который решался на заседании Конституционного Суда, и в данном случае было признано нарушение принципа определённости. Нормы, которые регулировали эти вопросы, не только порождали неопределённость (это качественный признак этих норм), но и вызывали конкретные негативные последствия – произвол в урегулировании вопросов, которые должны были решаться с меньшим участием правительства, иметь более узкие рамки для манёвра с его стороны.

И третья важнейшая позиция в социальной сфере – это равенство. Конечно же, равенство должно соблюдаться в рамках какой-то одной льготной категории, не должно быть различного подхода к тем, кто относится к одной и той же категории граждан, эта проблема также была отмечена Конституционным Судом. В постановлении от 30 января 2013 года № 3-П, вынесенном относительно недавно, Конституционный Суд констатировал нарушение этого принципа в отношении "чернобыльцев", граждан, которым не было гарантировано равным образом – вне зависимости от даты постановления на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях – однократное предоставление жилых помещений.

Конечно, и сейчас все эти позиции тоже необходимо учитывать, так как мы находимся во многом в сходной ситуации с точки зрения ограниченности бюджетных средств, притом что задачи по обеспечению своих обязательств, которые стоят перед государством, никуда не делись. И здесь я хотел бы перейти к блоку вопросов, касающихся обеспечения государственного бюджета необходимыми доходами, к вопросам налогообложения, которые тесно связаны с вопросами социального обеспечения, поскольку в основном именно за счёт налогов формируется источник покрытия социальных обязательств.

Как вы знаете, Конституционный Суд с 1996 года по 1998 год сформулировал важнейшие фундаментальные правовые позиции в ряде своих постановлений, которые были заложены, в ряде случаев буквально, в Налоговый кодекс, в первую его часть, принятую

в 1998 году, а затем и в принятую в 2000 году вторую часть, регулирующую конкретные налоги. Эти позиции отражены в некоторых формулировках (понятие налога, понятие сбора), в основных принципах налогового законодательства (принцип фактической способности к уплате налогов и сборов, принцип необходимости экономического основания налога – что его нельзя взимать на пустом месте, как это уже отмечал многоуважаемый представитель Верховного Суда применительно к кадастровой стоимости и к ситуации с взыванием земельного налога).

Эти правовые позиции Конституционный Суд применял и в дальнейшем, основываясь и на 57-й статье Конституции, которая устанавливает обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы, а также запрет на придание налоговым законам, ухудшающим положение налогоплательщика, обратной силы. Для того чтобы законно установить налог, как указал Конституционный Суд, необходимо, чтобы исчерпывающим образом были определены элементы налогообложения: и объект, и налоговая база, и ставка и так далее. Причём всё это должно быть установлено чётко, ясно, чтобы исключить произвол в применении и обеспечить нормальное понимание налогового обязательства, сузить возможности исполнительной власти, поскольку именно на законодательном уровне можно обеспечить стабильность и гарантировать права налогоплательщиков, защитить их от произвольных, быстрых, многократных динамических изменений, к которым подчас стремится исполнительная власть для решения своих задач.

И конечно, значение имеют общие правовые позиции Конституционного Суда, о которых я сказал применительно к социальной сфере, – это и доверие граждан к закону и действиям государства, это и принцип равенства при реализации льготного налогообложения.

Говоря о социальном обеспечении, нужно заметить, что малопростимулированной оказывается благотворительная деятельность. Между тем исследователи отмечают, что это важный ресурс для решения социальных проблем за счёт негосударственных средств, примером может служить восстановление многих храмов на благотворительные средства в 90-е и в 2000-е годы в России. Я думаю, что этот опыт можно использовать и в отношении социального обеспечения, методом стимулирования может стать льготное налогообложение на региональном уровне по ряду направлений, предоставление льгот по ряду региональных налогов, где участие законодательной власти регионов имеет место.

Ну и хотел бы затронуть также третий блок вопросов совместного ведения – вопросы, связанные с административной ответственностью. Вы прекрасно знаете, что это тоже предмет совместного ведения, и здесь тон задаёт Кодекс об административных правонарушениях. В этой области Конституционным Судом было выявлено очень много проблем, в частности, им были сформулированы важнейшие позиции, связанные с соблюдением принципа соразмерности, справедливости и пропорциональности наказания.

С принятием в 2001-м и введением в действие в 2002 году КоАПа выявилась проблема отсутствия компенсаторных механизмов, которые сбалансировали бы репрессивные меры. Усиление дисциплинирующих штрафных репрессивных мер с 2007 года у нас неуклонно происходило по ряду направлений, но компенсаторные средства в кодексе отсутствовали – не было возможности снижать штрафы ниже низшего предела, альтернативных мягких наказаний в виде предупреждения в санкциях было недостаточно. Конституционный Суд высказывался по поводу всех этих проблем, что стимулировало законодателя к комплексному реформированию данного кодекса. Эта работа не завершена и, скорее всего, будет продолжена уже новым составом Государственной Думы.

Я благодарю вас за внимание.

Яровая И. А. Уважаемые коллеги, исходя из доклада я бы хотела ещё раз обратить ваше внимание на то, как сегодня принципиально иначе выглядит ситуация с исполнением социальных гарантий в нашей стране. Закон о бюджете на трёхлетний период, который мы сейчас приняли, независимо от внешних негативных факторов, от экономического давления на Россию, от сложных кризисных явлений, которые в связи с этим возникают, гарантирует исполнение всех социальных обязательств в любом случае. Это принципиально важная позиция.

Мы знаем, что сейчас регионы приступают к принятию своих региональных бюджетов, и для нас принципиально важно, чтобы ровно такой же подход нашёл отражение в региональных законах. И хочу обратить ваше внимание на то, что у регионов есть право, вернее, не право, а обязанность по принятию прогнозов социально-экономического развития, на которые, как правило, регионы мало обращают внимание. А это важнейший документ даже с точки зрения определения того, какую профессию выбрать будущему выпускнику, ведь там отражено, какие новые инвестиционные проекты ожидаются в территории, сколько планируется создать новых рабочих мест, планируется ли привлечение иностранной рабочей

силы, и даётся обоснование по всем этим вопросам. Это документ публичный, а не для закрытого использования региональными законодательными собраниями, поэтому, уважаемые коллеги, огромная просьба уделить самое серьёзное внимание детальной проработке этого важнейшего документа, прилагаемого к принимаемому бюджету, и обеспечить его доступность, публичность, довести до жителей всех регионов.

Не скрою, что принятие бюджета проходило в обстановке острой дискуссии, как это традиционно уже происходило на протяжении последних пятнадцати лет, за бюджет проголосовала только фракция "ЕДИНАЯ РОССИЯ", понимая, что без последовательной и логичной стратегии развития экономики страны в течение этих пятнадцати лет и без бюджета, определяющего приоритеты, было бы невозможно говорить о готовности России к преодолению любых турбулентных ситуаций и внешних негативных воздействий. Вы помните, в какой долговой яме находилась страна. Мы отказались от лоскутного законодательства в России и от того парада суверенитетов, который в полной мере уже встал во весь рост по всей стране, и перешли к единому, унифицированному пониманию законодательства, к чёткой регламентации компетенций и полномочий и к принятию бюджетных обязательств, которые не носят характер политического мошенничества, а безусловно исполняются государством. Это, несомненно, конкурентное преимущество России сегодня, и очень важно, чтобы и на уровне регионов такая логика ответственного отношения к бюджету также находила реальное выражение.

Уважаемые коллеги, слово предоставляется Гальперину Михаилу Львовичу, заместителю министра юстиции Российской Федерации. Тема выступления – "Практика реализации в субъектах Российской Федерации Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и дальнейшее совершенствование их положений в целях повышения эффективности разграничения полномочий по предметам совместного ведения".

Пожалуйста, вам слово.

Гальперин М. Л. Спасибо большое.

Уважаемая Ирина Анатольевна, уважаемые коллеги! Действительно, за последние шестнадцать лет была проведена большая ра-

бота по обеспечению единства правового пространства в России (Александр Эмануилович здесь про эту работу уже рассказал). Действительно, мы вместе, плечом к плечу с органами прокуратуры работаем над приведением в соответствие с федеральным законодательством законодательства субъектов Российской Федерации. Понятно, что ситуация в этой сфере за последние шестнадцать лет кардинально улучшилась, но в то же время могу сказать, что здесь необходимо проявлять большую настойчивость. Мы с коллегами из прокуратуры вместе работаем над тем, чтобы законы, которые готовятся и принимаются на уровне субъектов, соответствовали федеральному законодательству, и часто после тщательного анализа уже принятых законов приходится выходить в суд с заявлениями о признании актов не соответствующими федеральному законодательству.

Также здесь уже говорилось про факторы – и коллеги, и Виктор Викторович это упомянул, – по которым законодательные решения признаются не соответствующими федеральному законодательству. И абсолютно правильно, Ирина Анатольевна, вы сказали, что это как раз те факторы, которые нужно учитывать ещё на стадии законопроектной работы, это те факторы, которые согласно соответствующей методике, утверждённой правительством, являются факторами коррупциогенными, в том числе это отсутствие компетенции, неопределённость полномочий и никак не урегулированная формулировка "по усмотрению органов государственной власти". Могу сказать, что Министерство юстиции в ходе законопроектной работы в федеральных органах исполнительной власти, на стадии подготовки проектов, очень внимательно следит за тем, чтобы эти факторы не появлялись в проектах. Вместе с тем мы видим, что уровень выявляемых факторов остаётся высоким, несмотря на повышение в целом качества законодательства. На этот уровень у нас приходится около 5 процентов, что в принципе немало, – это, по сути дела, факторы, которые выявляются в рамках правительства на финальной стадии законотворчества, и тогда коллегам-исполнителям, тем, кто разрабатывает акты, приходится их устранять.

Кроме того, Министерство юстиции является органом, который участвует в правотворческом процессе. У нас есть важная функция, о которой всё-таки тоже важно сказать в преломлении сегодняшнего особого дня, Дня Конституции, с которым я тоже вас всех хотел поздравить, – это совершенствование правового регулирования разграничения полномочий между уровнями публичной власти, это

развитие федеративных отношений, местного самоуправления. Министерством юстиции за последний год была проведена достаточно большая работа по инвентаризации полномочий, осуществляемых органами государственной власти, потому что, прежде чем заниматься регулированием, необходимо понимать, какие же полномочия у органов власти субъектов есть. По итогам инвентаризации было выявлено около 630 полномочий по предметам совместного ведения, 120 делегированных полномочий, переданных субъектам в соответствии с федеральными законами, и 125 полномочий, переданных по соглашениям о передаче, заключённым между федеральными органами исполнительной власти и органами власти субъектов. Сейчас эта работа продолжается. На основе этих данных Министерство финансов Российской Федерации проводит инвентаризацию исполнения конкретных расходных обязательств Российской Федерации по тем полномочиям, которые за субъектами закреплены.

Мы надеемся, что та задача, которая поставлена перед Минюстом и Минфином руководством правительства, – понять, какое финансирование необходимо субъектам Российской Федерации с учётом тех полномочий, которые ими осуществляются, сколько денег действительно требуется тому или иному субъекту на реализацию тех полномочий, которые за ним законом закреплены, для того чтобы избежать разрывов в финансировании, – будет выполнена.

Кроме того, Министерство юстиции разрабатывает законопроекты, которые вносятся Правительством Российской Федерации в Государственную Думу. Мы активно работаем с профильными комитетами Государственной Думы, Совета Федерации и хотели тоже поблагодарить здесь всех за продуктивную работу в этой сфере. Я расскажу про несколько новелл в законодательстве, которые в этой сфере появились, – это вопросы делегирования субъектам Российской Федерации соответствующих полномочий. В соответствии с принятыми нормами законом может быть предусмотрено, что такое делегирование может быть осуществлено актами Президента или Правительства Российской Федерации. В 2015 году в тридцать два отраслевых закона были внесены нормы, которые такое право президенту и правительству предоставляют, и в текущем году ещё в трёх сферах тоже будет предусмотрена такая возможность. Это такие важные сферы, как регистрация прав и кадастровый учёт недвижимого имущества, государственный экологический контроль и лицензирование деятельности по обращению с отходами. Такие механизмы позволяют более гибко регулировать социально-

экономические отношения в регионе и взаимоотношения между Федерацией и субъектами.

Предложения по совершенствованию разграничения полномочий теперь будут готовиться в рамках специальной правительственной подкомиссии, Министерство юстиции будет администрировать её работу. Уже утверждён состав этой комиссии, и мы с удовольствием констатируем, что в неё вошли достаточно широкий круг коллег из субъектов Российской Федерации, представители Федерального Собрания, соответствующих органов исполнительной власти, эксперты. Мы надеемся на продуктивную работу по проработке тех сфер, в которых необходимо дальше осуществлять децентрализацию полномочий. Безусловно, наделение органов исполнительной власти субъектов дополнительными полномочиями повышает и уровень ответственности соответствующих должностных лиц за реализацию этих полномочий. В связи с этим в законе закреплена и персональная ответственность глав субъектов Российской Федерации, их заместителей, руководителей соответствующих органов исполнительной власти за ненадлежащее исполнение делегированных федеральных полномочий, вплоть до отстранения от должности таких лиц.

Также в Минюсте продолжается проработка предложений, предусматривающих возможность изъятия у органов государственной власти субъектов делегированных федеральных полномочий. Мы проанализировали 22 федеральных закона, которые сейчас предусматривают процедуру изъятия, и, к сожалению, в этой части там содержатся такие оценочные понятия, как "в случае необходимости", "в случаях, установленных законом" и так далее. Сейчас правительство работает над установлением единого порядка, единого перечня оснований для изъятия делегированных федеральных полномочий у субъектов Российской Федерации.

Другое важное направление в деятельности этого блока правительства, Министерства юстиции – это совершенствование законодательства о местном самоуправлении. Можно сказать, что в целом основы местного самоуправления сложились, действующие здесь законы подтверждают свою эффективность. Институт местного самоуправления показал свою востребованность в современной конституционной системе России, поэтому, не претендуя на кардинальные изменения этих положений, мы продолжаем работу по совершенствованию законодательства. Здесь очень важно получить обратную связь и от органов государственной власти субъектов, от муниципалитетов, от экспертов, без обратной связи

с регионами невозможно никакие изменения прорабатывать, поэтому мы надеемся на конструктивные предложения в этой сфере. Мы получаем много предложений, мы работаем с коллегами из Государственной Думы, из Совета Федерации очень активно и надеемся, что это поможет нам готовить действительно взвешенные предложения в этой сфере.

Могу сказать буквально тезисно о недавно подготовленных изменениях. Это касается регулирования процедуры назначения глав муниципальных образований на конкурсной основе, в том числе в части установления квалификационных требований к кандидатам на соответствующие муниципальные должности. Также сейчас одобрен правительством и внесён в Государственную Думу законопроект, – и мы ждём решения парламента по этому вопросу – разработанный в целях совершенствования процедуры регистрации уставов муниципальных образований, в том числе предусматривается возможность досудебного административного порядка обжалования решения об отказе в государственной регистрации устава в центральный аппарат Министерства юстиции, что, надеемся, позволит разгрузить суды. Кроме того, предлагается уточнить основания для вынесения на публичные слушания проектов муниципальных правовых актов, для того чтобы соответствующие изменения принимались оперативно. Это касается приведения в соответствие с федеральным законодательством – это как раз то, о чём коллеги говорили, – уставов муниципальных образований, то есть если в уставах дословно воспроизводятся нормы федерального закона, необходимо убрать проведение публичных слушаний по этим вопросам, для того чтобы решения принимались оперативно. Также то, о чём Александр Эмануилович упоминал, – это установление общего срока в шесть месяцев для приведения уставов муниципальных образований в соответствие с актами большей юридической силы. Понятно, что это не умаляет верховенство закона, нормы федеральных законов действуют непосредственно в соответствующих сферах, но у муниципалитетов появится возможность в течение этого срока внести необходимые изменения в своё, муниципальное законодательство. Кроме того, важные новеллы касаются обеспечения непрерывности исполнения полномочий глав муниципальных образований, также предусмотрены иные новеллы.

В заключение своего выступления хочу также адресовать всех коллег к сайту Министерства юстиции, где мы разместили результаты ежегодного мониторинга развития системы местного самоуправления. Там большой исчерпывающий перечень данных, ка-

сающихся развития местного самоуправления в нашей стране, и мы эти данные обновляем.

Надеемся на конструктивную совместную работу. Спасибо большое за внимание.

Яровая И. А. Спасибо большое.

Михаил Львович, а данные по инвентаризации полномочий, о которой вы говорили, у вас тоже на сайте размещены или пока нет? Мы не увидели их.

Гальперин М. Л. Мы проверим, мне кажется, должны быть...

Яровая И. А. Давайте договоримся о том, что к следующему семинару – поскольку это важный вопрос, цифра внушительная: 620 полномочий, – мы вооружим наших коллег материалами на этот счёт.

И очень интересная тема, которую вы затронули, – это максимальная публичность деятельности органов местного самоуправления, это то, о чём говорил президент: научиться и дорожить возможностью советоваться с людьми. И мы в следующий раз, уважаемые коллеги, обязательно проведём более детальную презентацию, представляющую опыт регионов по использованию формулы "Активный гражданин", когда в постоянном формате производится сверка принятия решений. Очень часто органы местной власти, принимая то или иное решение, полагают, что делают это для людей, но именно жители больше всего бывают возмущены принятым решением. Вот эти два вопроса для себя мы берём на заметку.

Следующее выступление, уважаемые коллеги, Черкасова Алексея Анатольевича, заместителя министра труда и социальной защиты Российской Федерации, на тему "Актуальные вопросы реализации антикоррупционного законодательства в отношении лиц, замещающих государственные должности субъектов и муниципальных должности".

Пожалуйста.

Черкасов А. А. Спасибо, Ирина Анатольевна.

Уважаемые участники семинара, реализуя свои полномочия в области нормотворчества, а также по контролю, надзору и оказанию государственных услуг, мы так или иначе в ходе нашей работы сталкиваемся с возникновением коррупционных рисков, которые зачастую могут привести к коррупционным правонарушениям, а иногда и к совершению преступлений.

В целях предотвращения коррупционных рисков более восьми лет в Российской Федерации действует сформированная на основе закона "О противодействии коррупции" нормативно-правовая база:

установлены антикоррупционные стандарты, определены категории лиц, которые обязаны соблюдать данные стандарты, установлены меры ответственности за несоблюдение этих стандартов, то есть необходимые организационные основы для противодействия коррупции сформированы. В последние два года законодательство о противодействии коррупции в основном корректируется точно, в частности расширен круг лиц, на которых распространяются антикоррупционные стандарты. Также в последние годы проведена достаточно большая работа над тем, чтобы унифицировать требования, запреты и ограничения, установленные для федеральных госслужащих и для госдолжностей Российской Федерации, для госслужащих субъектов и для госдолжностей субъектов Российской Федерации соответственно.

Коротко остановлюсь на этом. Я думаю, многие здесь знают, что статьёй 12¹ закона "О противодействии коррупции" на лиц, замещающих госдолжности субъектов Российской Федерации как на постоянной, так и на временной основе, наложены определённые запреты и ограничения: запрещается замещать иные должности Российской Федерации, госдолжности субъектов Российской Федерации, а два года назад установлен запрет открывать и иметь счета, хранить денежные средства в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Обязанности. Лица, замещающие госдолжности субъектов Российской Федерации, обязаны представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов, несовершеннолетних детей в порядке, установленном законодательными и иными нормативными правовыми актами, и обязаны сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов. Для лиц, которые занимают в субъектах Российской Федерации должности на постоянной основе, также установлены дополнительные ограничения, все я не буду перечислять, коротко скажу: это запрет заниматься предпринимательской деятельностью, другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой работы, быть поверенными или иными представителями по делам третьих лиц и другие – все они закреплены в статье 12¹.

За нарушение требований, ограничений и обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, лица, замещающие должности, госдолжности субъектов, подлежат увольнению в связи с утратой доверия. И здесь хочу отметить, что в настоящее время правительством внесён в Государственную Думу

проект федерального закона, который предусматривает формирование информационного ресурса и обнародование списка лиц, которые были уволены за утрату доверия, за последние три года у нас таких лиц порядка тысячи двухсот. Законопроект подготовлен по поручению президента, и в случае его принятия такая информационная база будет сформирована.

Определённые категории должностных лиц, в том числе субъектов Российской Федерации, как известно, уже много лет обязаны представлять сведения о доходах и расходах. В этом отношении хотелось бы отметить, что в целом действующая система декларирования сведений о доходах и расходах имеет очень мощный профилактический эффект. Вместе с тем проведённый нами, Минтрудом, анализ данных, поступивших от органов, которые на местах, в субъектах проводят эти декларационные кампании, показывает, что многие выявленные нарушения зачастую обусловлены, скажем так, правовой неграмотностью или небрежностью при заполнении деклараций, когда люди до конца не могут определиться, на каком праве у них находятся гараж, машина или иное имущество.

В преддверии декларационной кампании 2017 года министерством труда обновлены методические рекомендации по заполнению справок о доходах и расходах. Также хочу отметить, что в следующем году 29 и 30 апреля приходятся на выходные дни, последним рабочим днём является 28 апреля, поэтому необходимо организовать работу так, чтобы были своевременно представлены справки о доходах и расходах. И ещё раз хочу подчеркнуть: декларационная кампания 2017 года будет не весной, она уже началась, сейчас есть возможность закрыть различные счета, может быть, даже копеечные, дооформить необходимые правоустанавливающие документы, потому что в первом квартале 2017 года устранить все эти нарушения по декларированию будет фактически невозможно.

Следующий немаловажный вопрос – это, собственно говоря, конфликт интересов и принятие мер по его урегулированию. Внесённые в последние два года изменения, поправки в законодательство по уточнению понятий конфликта интересов и личной заинтересованности (эти поправки были сформулированы при непосредственном участии Ирины Анатольевны), признание этих понятий унифицированными, издание указов президента и постановлений правительства создали необходимый прозрачный механизм для соблюдения таких требований. Кроме того, установлены формы уведомления о возникновении конфликта интересов, соответствующи-

щие комиссии наделены полномочиями по рассмотрению конфликта интересов, то есть на сегодняшний день есть все возможности любому служащему, который самостоятельно не может определить, есть ли конфликт интересов в ходе выполнения его функций или нет, соблюсти требования антикоррупционного законодательства.

Современный механизм урегулирования конфликта интересов строится не столько на нормативном закреплении каких-то требований, сколько, скажем так, на постоянном анализе и раскрытии информации о потенциальных случаях личной заинтересованности при выборе предпочтений между частным интересом и служебным долгом. Все такие ситуации, безусловно, невозможно описать в законодательстве, поэтому важно в каждом конкретном случае рассматривать, возникает ли у госслужащего конфликт интересов или нет. Главное – понять, что написать уведомление о конфликте интересов не значит признаться в самой коррупции, это совершенно разные вещи. С этой целью и созданы комиссии, чтобы помогать госслужащим решать эти вопросы. Все ситуации, которые могут быть рассмотрены как связанные с возникновением потенциальных коррупционных рисков, мы изучаем, информация к нам направляется, и мы обобщаем опыт регионов. Весной следующего года будут выпущены обновлённые методические рекомендации по типовым случаям предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

Следующая немаловажная, животрепещущая тема, которая касается всех госслужащих, – это подарки. Буду краток.

Гражданский кодекс и другие федеральные законы содержат запрет на дарение лицам, замещающим государственные, муниципальные должности, и на получение ими в связи с исполнением служебных обязанностей не предусмотренных законодательством подарков. При этом подарки, полученные госслужащим в связи со служебной командировкой, с протокольным мероприятием и в иных случаях, установленных законом, не являются его собственностью, они являются федеральной собственностью, собственностью субъекта или муниципальной собственностью, в личное пользование их можно приобрести только в порядке выкупа. На практике возникает очень много вопросов, связанных с тем, как оприходовать подарки, как их ставить на баланс, как их оценивать. Как показывает проведённый с середины этого года анализ... Мы запрашивали информацию практически во всех федеральных органах власти, и, к сожалению, в трети из них сообщили, что подарков у них нет, никто их не сдаёт. В части федеральных органов власти сообщили о сдаче подарков, но нет информации о том, куда они

делись. Поэтому сегодня мы готовим методические рекомендации по этому вопросу совместно с Минфином, Гохраном, Росимуществом для того, чтобы помочь государственным органам власти решать данные вопросы. И в преддверии новогодних праздников министерство, скажем так, традиционно направляет так называемые письма счастья: и в том году, и в этом подписанные мной письма о запрете получения подарков направлены в регионы, с тем чтобы у людей формировалось отрицательное отношение к дарению подарков должностным лицам.

Далее – законодательные и иные меры по обеспечению деятельности по противодействию коррупции в субъектах. Как известно, ключевым элементом реализации в субъектах антикоррупционной политики является создание антикоррупционных структур, и в этом важную роль играет, является подспорьем указ президента № 364, который утвердил Типовое положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации и типовое положение об органе по противодействию коррупции в органах государственной власти. Здесь хотелось бы отметить, что органы по противодействию коррупции в субъектах не надо нагружать дополнительными функциями: данные органы не должны подменять контрольно-надзорные органы, они должны быть независимы организационно и функционально, чтобы чётко выполнять свою задачу.

Вот уже год в Российской Федерации осуществляется реализация плана противодействия коррупции на 2016–2017 годы, утверждённого указом президента. В пунктах 5 и 9 плана предусмотрены прямые требования, поручения руководителям органов государственной власти по проведению политики в области противодействия коррупции, в том числе по разработке мер, направленных на предотвращение конфликта интересов и соблюдение ограничений и запретов. Всё не буду перечислять, к сожалению, есть определённый лимит времени, скажу только, что необходимо продолжать работу по выявлению случаев несоблюдения лицами, замещающими госдолжности субъектов Российской Федерации, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов. Каждый случай несоблюдения требований необходимо предавать гласности и применять к лицам, нарушившим эти требования, меры юридической ответственности и так далее.

Хотелось бы несколько слов сказать о госслужащих. У нас достаточно большой пласт, скажем так, органов и организаций, которые обеспечивают работу госорганов, это наши так называемые

подведомственные организации. Сегодня в отношении их тоже формируется антикоррупционное законодательство. Как известно, для руководителей всех государственных и муниципальных учреждений установлены общие требования: они обязаны в силу 273-го закона "О противодействии коррупции" представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении себя, своих супругов и несовершеннолетних детей. Кроме того, в Трудовом кодексе установлено определённое ограничение: руководители этих учреждений не могут без согласия учредителя или собственника имущества учреждения участвовать в деятельности органов управления и контроля коммерческой организации. Это как бы общее и единственное, скажем так, ограничение по...

Яровая И. А. Алексей Анатольевич, я думаю, что знание предмета закона у наших коллег есть – мы от вас в большей степени ждали рекомендаций по правоприменению.

Вот, например, вы не раскрыли тему конфликта интересов, а это важнейшая тема в правоприменении, потому что сегодня говорят о том (даже в выступлении у вас прозвучало), что уведомление о конфликте интересов – это не признание в коррупции, это мера профилактирующая. И когда государственный служащий, лицо, замещающее государственную, муниципальную должность, сообщает о конфликте интересов, то он сообщает даже не о преступном намерении кого бы то ни было, он процессуально, процедурно уведомляет о том, что у руководителя или у коллегиального органа есть возможность переложить принятие решения на другого субъекта.

Кроме того, требует отдельного рассмотрения вопрос принятия коллегиальных решений на уровне представительных органов, потому что мы помним, как представитель министерства труда, выступая в Государственной Думе, договорился до того, что если депутат из военнослужащих, то голосовать за повышение пенсий военнослужащим он не может. Понимаете, вот в чём вопрос: задача не только принять нормативный акт, задача – обеспечить умное правоприменение.

Поэтому мы просим в следующий раз акцентировать внимание не на перечислении норм права, которые всем и так известны, а всё-таки на правоприменении, в том числе, кстати говоря, и о порядке описи подарков, о которых вы говорили, о процедуре хранения и так далее. Вот давайте договоримся о том, что наша задача на семинарах – давать нашим коллегам инструментарий, как обеспечить исполнение закона. Вы являетесь авторами многих законо-

дательных инициатив в этой сфере, и нам хотелось бы, чтобы у вас самих было чёткое понимание того, как надлежало бы обеспечить исполнение закона.

Давайте сейчас поблагодарим Алексея Анатольевича, потому что по регламенту закончилось время выступления.

Слово предоставляется Андрею Владимировичу Чибису, заместителю министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

Андрей Владимирович, с ужасом увидела цвет брошюры, которую вы раздали, ну прямо какая-то безнадёжность от этого – огромная просьба: больше оптимизма!

Чибис А. В. Ирина Анатольевна, это в хорошем смысле провокация: чёрный цвет – это то, с чего начиналось, а открываешь, и там...

Яровая И. А. Я думаю, нашим гражданам нужны не провокации, а чёткое понимание того, что деньги, которые они платят, не уходят в "чёрную дыру".

Чибис А. В. Да, это действительно важно.

Прежде всего хочу сказать, что для меня большая честь в этот знаменательный для нашей страны день присутствовать на столь представительном собрании в стенах Государственной Думы и участвовать в дискуссии по таким актуальным вопросам. Я со своей стороны также поздравляю всех присутствующих с Днём Конституции Российской Федерации!

Хотел бы обратить внимание на аспекты нормотворчества и правоприменения, касающиеся сферы жилищно-коммунального хозяйства. Понятно, что проблем в этой отрасли огромное количество, наверное, ещё и потому, что это единственная отрасль, с которой каждый человек сталкивается каждый день независимо от своего социального статуса, возраста и рода занятий.

Вы знаете, что нашему министерству буквально недавно исполнилось три года. Наша цель – сделать так, чтобы правила нормативно-правового регулирования были адекватными и обеспечивали устранение всех существующих проблем. Ну и соответственно, ключевая задача, которая сегодня перед всеми нами стоит, – это обеспечить адекватное применение на территории всех субъектов Российской Федерации того законодательства, которое было сформировано и которое формируется сегодня.

В розданных материалах не случайно сказано, что почти 8 процентов законодательных инициатив, рассмотренных Государственной Думой прошлого созыва, касались корректировки Жилищного

кодекса. Таких инициатив от всех субъектов права законодательной инициативы действительно множество, поэтому, для того чтобы объединить это всё в какой-то понятный стратегический документ, мы в ходе широких дискуссий, обсуждений с участием представителей субъектов Российской Федерации, представителей отрасли, председателей палат Федерального Собрания сформулировали и утвердили Стратегию развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года.

Ирина Анатольевна, вы абсолютно правы: всем должны быть понятны те вещи, которые будут реализованы, должен быть понятен прогноз, для того чтобы в том числе свои бизнес-процессы и развитие отрасли выстраивать в соответствии с тем, как будет регулироваться эта отрасль в дальнейшем.

В первую очередь остановлюсь на теме наведения порядка в сфере управления многоквартирными домами. Эта тема была очень острой, сейчас острота несколько спала, но тема остаётся актуальной. Вы знаете, что было принято беспрецедентное решение о введении лицензирования в сфере управления многоквартирными домами в целях обеспечения допуска на рынок управляющих компаний. Это было сделано чуть более года назад, и мы уже видим результат: есть соответствующий эффект: 10 процентов руководителей не сдали квалификационный экзамен и лишились своей работы; 13 процентов управляющих компаний не получили лицензию (некоторыми городами буквально правили криминальные, так скажем, управляющие компании – они просто не получили соответствующую лицензию). Но самое важное сегодня то, что процедура лицензирования доказывает свою эффективность: по истечении полутора лет у нас почти двести компаний прекратили свою деятельность, в трёх субъектах Российской Федерации в судебном порядке аннулированы лицензии как раз за дискредитирующие управляющую компанию нарушения, связанные с ненадлежащей эксплуатацией жилищного фонда. И то, что правительство в этой сфере предлагает и будет предлагать, безусловно, направлено на корректировку и совершенствование процедуры лицензионного контроля, в правительстве рассматривается соответствующий законопроект – в ближайшее время, надеюсь, он будет внесён в Госдуму, – который позволяет органам жилищного надзора более оперативно решать вопросы, привлекать к ответственности управляющие компании, не выполняющие условия договора управления или тот минимальный перечень правил, который утверждён Правительством Российской Федерации.

Второе. Безусловно, огромное количество дискуссий, жалоб, обращений связано с темой платежей. Я напомним, что у нас решение по жилищно-коммунальной услуге принимается самими собственниками либо муниципалитетом, если такое решение собственниками не было принято, и очень большой блок проблем, все коллеги об этом знают, связан с общедомовыми нуждами. Вы знаете, что правительством принято решение: размер платы за услуги на общедомовые нужды ограничен соответствующим нормативом, – и здесь принципиально важно, насколько нормативы соответствуют реальному потреблению, связанному с обслуживанием наших домов. С 1 января 2017 года платежи за коммунальные услуги по обслуживанию дома: за тот объём электрической энергии, воды, который необходим для того, чтобы было освещение, лифты работали и влажная уборка делалась, – перейдут в состав платы за содержание жилого помещения, мы тем самым надеемся поставить точку в дискуссии о постоянно колеблющемся размере платежа в строке, связанной с общедомовыми нуждами.

Здесь принципиально важно, ещё раз обращаю внимание коллег из субъектов Российской Федерации, сделать так, чтобы те нормативы, которые сегодня субъектами установлены, были понятны, прозрачны, сделать так, чтобы у органов жилищного надзора было достаточно полномочий и ресурсов для проведения соответствующих проверок по возникающим вопросам. Сейчас на рассмотрении в Госдуме находится законопроект, касающийся полномочий органов жилищнадзора по проведению проверок соответствия нормативов требованиям, установленным согласно той методике, которая утверждена на федеральном уровне. Это первый момент.

Второй момент касается непосредственно субъектов Российской Федерации – это вопрос объединения и усиления органов государственного жилищного надзора органами муниципального жилищного контроля (это полностью в полномочиях субъектов Российской Федерации), если принимается соответствующий закон. Почти треть субъектов такие решения приняли, и у нас вырабатывается чёткая, единая система, когда муниципальные жилищные инспекторы работают в тесной связке с жилищными инспекторами субъектов, что, безусловно, обеспечивает надлежащий уровень контроля и эффективности проверок по поступающим жалобам. В соответствии с поручением президента установлены критерии оценки эффективности деятельности жилищных инспекторов, и, конечно, я хотел бы, чтобы наши коллеги из субъектов Федерации обратили внимание на это, а также на необходимость принятия соответствующих зако-

нов для выстраивания этой цепочки. Ну и кроме того, в прошлом году был выработан целый набор мер, которые касаются возможности реализации собственниками своих прав и обязанностей.

По результатам опросов мы видим динамику: всё больше и больше граждан видят в Жилищном кодексе уже не декларацию того, что они принимают какие-то решения, а возможность активно участвовать в управлении домом, и таких уже 45 процентов – казалось бы, небольшая цифра, но мы все понимаем, что провести собрание собственников весьма непростая задача. Поэтому мы упростили процедуру проведения собрания, ввели очно-заочную форму голосования, когда те, кто собрался, обсуждают и принимают решение очно, а все остальные голосуют заочно, при этом нет необходимости заново организовывать собрание, то есть минимизируются процедуры. Далее, законом мы дали больше полномочий советам многоквартирных домов, и мы продолжим доработку Жилищного кодекса, например, одно из предложений заключается в том, чтобы ввести возможность голосовать по принципу "один собственник – один голос", чтобы исключить все эти дискуссии, связанные с двумя цифрами после запятой при высчитывании площади, процентов голосов, и сделать эти собрания действительно очень простыми по процедуре и удобными для собственников.

И конечно, принципиально важно, чтобы те процедуры, которые сегодня реализуются, эффективно работали на местах. Вы знаете, что у жилищных инспекторов появилась обязанность проверять протоколы собственников жилья в части вопросов, связанных с выбором управляющей организации, эти протоколы сейчас размещаются в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства, доступны всем желающим, и теперь невозможны споры о том, какая управляющая компания работает в конкретном доме, так как фактически вот этой открытостью и одновременно введением лицензирования мы остановили эпидемию двойных квитанций. Очаги этой болезни вспыхивают в отдельных случаях, по отдельным домам, но в целом по стране этой проблемы нет, хотя ещё два года назад это было повсеместно.

Ну и безусловно, ещё одна тема, которая заставила нас думать, простимулировала принимать решения в отношении своего жилья, – это тема капитального ремонта, тема, которая была дискуссионной и в определённой степени такой и остаётся. Вопрос законности тех норм, которые сегодня реализуются, был предметом рассмотрения Конституционного Суда. Конституционный Суд подтвердил законность этого механизма и одновременно с этим в своём

постановлении определил круг вопросов, которые нужно скорректировать, соответствующий законопроект уже поступил в Госдуму.

Уважаемые коллеги, друзья, если говорить о правоприменении и о полномочиях, то надо сказать, что две трети полномочий, связанных с организацией системы капитального ремонта, – это полномочия регионального уровня: определение размера взноса, установление порядка определения необходимости капитального ремонта, порядка функционирования деятельности регионального оператора. Безусловно, все методики утверждаются на федеральном уровне, но все конкретные решения, связанные с выполнением этой программы, с реализацией краткосрочных планов, зависят от активности и эффективности работы всех ветвей региональной власти. И на это мы просим тоже обратить внимание.

Конечно, за последние два года мы серьёзно ужесточили правила проведения капитального ремонта: ввели обязательное участие управляющей организации в приёмке работ, обязательное участие собственников, уполномоченного представителя собственников в подписании акта выполненных работ, пятилетнюю гарантию регионального оператора и, самое главное, норму, в соответствии с которой те деньги, которые собираются в текущем периоде на капитальный ремонт, должны в этом же, текущем периоде максимально эффективно расходоваться на проведение качественного капитального ремонта. Недопустим постоянный перенос сроков капитального ремонта, а это было очень распространённой проблемой, потому что фактически люди считали – и справедливо считали, – что это лукавство и обман. За прошедшие два с половиной года у нас отремонтировано почти пятьдесят тысяч многоквартирных домов, в этом году мы отремонтируем более сорока тысяч домов, уровень собираемости достиг 82 процентов, люди голосуют рублём, и наша задача – сделать так, чтобы эти системы работали чётко, открыто, чтобы ни у кого не было никаких сомнений, подозрений в том, что деньги идут не на ремонт их многоквартирных домов.

Ну и конечно, люди стали более активными в части выбора специального счёта – с 10 до 17 процентов выросло число тех собственников, которые перешли на специальный счёт, взяли на себя ответственность за содержание и капитальный ремонт своего дома. Мы считаем, что это очень хорошая тенденция, связанная с осознанием того, что твоей собственностью является не только то, что находится за железной дверью, но и твой двор, твой подъезд, кровля, лифт – это всё общее имущество и его надо беречь.

И наконец, тема, которая, безусловно, является ключевой, так как касается обеспечения минимального комфорта, – это тема надлежащего качества коммунальных услуг и ресурсов. В этой области мы радикально изменили законодательство, сделали акцент на привлечении именно частных инвестиций. Три года назад это было таким, знаете...

Яровая И. А. Я просила бы вас, Андрей Владимирович, оставшуюся минуту использовать для ответа на два вопроса: что будет с отходами и что будет с ГИС?

Чибис А. В. Что касается отходов. Одна из глобальных реформ радикально меняет правоотношения в этой сфере, и задачей реформы было сделать так, чтобы...

Яровая И. А. Про задачу мы знаем, я сейчас задаю вопрос: что будет предлагать ваше министерство? Регионам нужно знать, у нас представители регионов приехали, с 1 января закон должен вступить в силу – вот скажите коллегам, чего им ждать.

Чибис А. В. Я ещё раз обращаю ваше внимание: есть позиция Правительства Российской Федерации – не только нашего министерства, – и Правительство предлагает поэтапное внедрение новой системы обращения с отходами. Предельный срок установлен – 1 января 2017 года, мы предлагаем этот предельный срок сдвинуть на два года, при этом прописав чёткие сроки: не позднее 1 февраля должен быть объявлен конкурс на выборы регоператора, не позднее 1 мая 2018 года этот регоператор должен быть выбран, чтобы с 1 января 2019 года эта схема, этот механизм полностью заработал. При этом те субъекты Российской Федерации, которые подготовились и утвердили надлежащим образом свои схемы, смогут переходить на новую систему обращения с отходами с любого месяца – с января, если готовы, с февраля, с мая и так далее. Мы предлагаем на два года сдвинуть предельный срок, потому что, как я уже докладывал на заседании Совета законодателей...

Яровая И. А. Коллеги, у меня убедительная просьба: обсудите в регионах и в тех анкетах, которые вы получили, отразите, как вы относитесь к тому, чтобы на два года отодвинуть эту дату, – нам нужна обратная связь. Это по первому вопросу.

А с ГИС что у нас будет?

Чибис А. В. Что касается ГИС. Вы знаете, что мы этот проект реализуем вместе с коллегами из Минкомсвязи. Первый блок государственной информационной системы уже работает и обеспечивает размещение всех лицензий, в отношении всех многоквартирных домов и всех протоколов собраний. Что касается полноценного рас-

крытия информации в системе ГИС ЖКХ, правительство – я ещё раз обращаю внимание на то, что это консолидированная позиция, – предлагает ровно таким же образом поступить и перенести предельный срок внедрения этой системы на 1 января 2019 года, сделав поэтапным полное раскрытие всеми участниками рынка и всеми органами власти соответствующей информации. Связано это во многом с тем, что, когда субъекты Российской Федерации стали размещать соответствующие данные, возникло значительное количество проблем, связанных, например, с нестыковкой баз ФНС и Росреестра.

Яровая И. А. А каков был переходный период?

Чибис А. В. Переходный период – в течение этого года, первый блок – в части размещения лицензий и протоколов – полностью заработал уже с 1 мая 2015 года. Ранее субъектам предписывалось до конца текущего года разместить в системе всю необходимую информацию, по истечении срока в отношении всех участников рынка, не сделавших этого, должна была наступить административная ответственность. С учётом того что это большой проект глобальной системы, а также по просьбам различных субъектов, таких как Москва, где огромное количество данных нужно ввести, в правительстве было принято решение предложить парламенту скорректировать предельный срок, и мы вышли с предложением о поэтапном внедрении этой системы. Она принципиально важна, но данные должны быть достоверны, то есть данные ради данных нам не нужны, нам нужны достоверные данные.

Яровая И. А. Андрей Владимирович, спасибо большое за информацию.

Коллеги, это к вопросу, который мы актуализировали в рамках деятельности Думы седьмого созыва, позиция была изложена на заседании Совета Думы, и Председателем Государственной Думы было дано соответствующее поручение – мы будем вводить дополнительную форму контроля готовности законов к реализации.

Жилищно-коммунальная сфера – это действительно сфера, которая предполагает более детальное обсуждение, поэтому, уважаемые коллеги, мы опять же просим вас в этих анкетах отразить вопросы, которые вы хотели бы обсудить. В следующий раз мы организуем отдельную рабочую площадку, пригласим нескольких экспертов, которые должны будут ответить на ваши вопросы. Мы посмотрели количество подзаконных нормативных актов, которые существуют в сфере ЖКХ, и будем просить Минюст провести ту самую инвентаризацию, потому что нужно понять, в состоянии ли кто-нибудь их хотя бы прочитать, не то что применить.

Это вопрос сугубо прикладной, и мы будем очень благодарны министерству за подготовку методических рекомендаций для регионов, но просим не писать ещё одну инструкцию на тысячу страниц мелким шрифтом, а всё-таки перейти к прикладному порядку развёртывания этой самой болезненной сегодня для граждан темы. Мы можем сколько угодно говорить о том, что что-то улучшилось, но мы все из регионов, и я тоже из региона, и приём граждан показывает, что 90 процентов проблем, по которым обращаются люди, – это проблемы ЖКХ.

Мы, конечно, не будем сейчас глубоко уходить в тему продления сроков, мы с вами ещё встретимся и будем более серьёзно обсуждать все эти вопросы.

Уважаемые коллеги, ещё раз прошу вас об обратной связи вот по этим двум нормам, по которым сейчас стоит вопрос о продлении или непродлении сроков их вступления в силу. Если это возможно, оперативно свяжитесь со своими регионами и дайте нам информацию: какова готовность на уровне вашего региона. Заранее спасибо.

Андрей Владимирович, спасибо большое.

Чибис А. В. Ирина Анатольевна, можно я буквально пару слов ещё скажу о методических рекомендациях?

Яровая И. А. Да, пожалуйста.

Чибис А. В. Это действительно очень важный вопрос, и я просил бы всех коллег обратить внимание.

На нашем сайте помимо стратегии – это уникальный случай: у нас текст стратегии, охватывающей все сферы, на шестидесяти страницах, а не на тысяче страниц, как это обычно бывает, и она как раз очень понятна – есть брошюра "Азбука ЖКХ", которую мы тоже рекомендуем и распространяем. Это очень понятный документ, который мы вместе со "Школой грамотного потребителя" делали, это совместный проект, и он пользуется невероятным спросом.

Яровая И. А. Именно потому и пользуется популярностью, вы действительно смогли найти понятную форму изложения.

Чибис А. В. Да, изложение на самом деле очень понятное.

И ещё один аспект, который касается как раз правоприменения, – информация обо всех инструментах, связанных с привлечением в отрасль частных инвестиций, тоже размещена на сайте, там отражены и лучшие практики, и методология.

Яровая И. А. Этот прикладной материал, я думаю, мы сможем представить нашим коллегам на будущем семинаре уже в детализированном виде, чтобы обсудить в рабочей обстановке с участием тех коллег, которым эта тема будет наиболее интересна. Хотелось бы,

чтобы в обсуждении приняли участие и другие профессионалы в этой области, ваши коллеги.

Давайте поблагодарим Андрея Владимировича.

Слово для выступления предоставляется Решетникову Максиму Геннадьевичу, министру правительства Москвы, руководителю Департамента экономической политики и развития города Москвы. Тема выступления – "Опыт Москвы в области реализации миграционной политики".

Решетников М. Г. Добрый день, уважаемая Ирина Анатольевна, уважаемые коллеги! Прежде всего хотелось бы поблагодарить организаторов за предоставленную возможность рассказать об опыте Москвы в реализации миграционной политики.

С позиции своего практического опыта работы в регионах могу сказать, что мы часто сталкиваемся с ситуациями, когда федеральное законодательство задаёт достаточно жёсткие модели для всех без исключения субъектов, и мы пытаемся в рамках этих моделей как-то шевелиться, функционировать и учитывать региональные особенности, однако не всегда обладаем достаточными полномочиями. Но миграционная реформа как раз является обратным примером, когда, чётко определив цели, задачи и определённые рамки для реализации этих целей и задач, федеральный законодатель дал субъектам Российской Федерации достаточно полномочий для того, чтобы, с одной стороны, реализовать эту реформу мягко, а с другой стороны, сделать это так, как нужно конкретному субъекту, потому что ситуация с миграцией отличается, наверное, во всех без исключения субъектах, у всех своя специфика: и в Москве, и на Дальнем Востоке, и на Урале и так далее, и так далее.

Но обо всём по порядку. Наверное, сначала стоит сказать несколько слов об идеологии миграционной политики. Напомню, с чего всё начиналось. Существовал механизм квот, квоты определялись для юридических лиц. Механизм распределения квот был, мягко говоря, непрозрачным, вся эта процедура сопровождалась достаточно высоким уровнем коррупции, на что неоднократно указывали и органы прокуратуры, и общественность. Более того, сами мигранты, по сути, были бесправны, всё это напоминало крепостное право, поскольку сначала они искали посредника, того, кто даст им эту квоту, потом давалось разрешение, была привязка квоты к конкретному человеку и так далее, и так далее. Наверное, нигде механизм административного регулирования так явно не проваливался, как в сфере миграционной политики.

В ходе многочисленных достаточно жарких обсуждений в течение года прорабатывалась реформа, в результате механизм административного регулирования был заменён механизмом экономическим: с одной стороны, субъекты получили право выдавать мигрантам патенты и устанавливать стоимость этих патентов, с другой стороны, центр тяжести в части ответственности за правовое положение мигранта сместился в сторону самого мигранта – мигрант должен был получить патент, но, получив его, он уже спокойно мог выйти на рынок труда и трудоустроиться там, где считает необходимым.

Вместе с тем порядок получения доступа на рынок труда, получения патента был дополнен рядом новых требований: о знании русского языка, о тотальной дактилоскопии, о прохождении медицинского освидетельствования и о наличии полиса добровольного медицинского страхования или иного механизма компенсации со стороны мигранта тех расходов, которые могут понести субъекты Российской Федерации, бюджеты субъектов Федерации в связи с оказанием ему медицинской помощи на территории Российской Федерации.

И главное в этой реформе заключается как раз в том, что субъектам в рамках данной конструкции дали два, так сказать, набора полномочий.

Во-первых, им были даны полномочия определять стоимость патента для мигранта с учётом той ситуации, которая сложилась в конкретном субъекте. Соответственно, если есть потребность в привлечении мигрантов, можно установить стоимость патента на минимальном уровне, если такой потребности нет и в субъекте достаточно своих, локальных трудовых ресурсов, стоимость патента можно существенно увеличить. Более того, была введена такая норма, как вообще отказ от выдачи патентов для мигрантов в том случае, если высшее должностное лицо, то есть губернатор, примет такое решение. То есть были даны такие вот широкие полномочия, и, кстати, по цифрам мы видим, что субъекты очень по-разному ими воспользовались: где-то установлена минимальная стоимость патента, а где-то высокая, как, например, в Якутии – более 8 тысяч рублей, в Москве – 4 тысячи 200 рублей, в Московской области чуть ниже. В общем, все субъекты установили стоимость патента в зависимости от состояния регионального рынка труда.

И во-вторых, и это, наверное, главное, субъектам дали достаточно большие полномочия в части реализации реформированной модели. В чём это выражается? Если субъект готов, он имеет пра-

во создать уполномоченную организацию, и на основе соглашения с правоохранительными органами весь поток мигрантов можно принимать через эту уполномоченную организацию, а можно ничего не трогать, и пусть они получают патенты там же, где и получали, в органах миграционной службы.

Также были даны полномочия по установлению региональных требований к экзамену по русскому языку, и это абсолютно правильное решение, потому что те мигранты, о которых мы говорим, как правило, работают в сфере ЖКХ, в торговле, то есть контактируют с жителями, и требования, скажем так, к качеству этой рабочей силы, как правило, жители адресуют руководству регионов. Это полномочие дало возможность не применять федеральный сертификат, вы знаете, что есть федеральный сертификат о прохождении тестирования по русскому языку для получения гражданства, и мы понимаем, что здесь требуется очень высокий уровень знаний по русскому языку. Появилась возможность создать свою систему, которой Москва воспользовалась.

Что ещё важно? В части медицинского обслуживания субъектам тоже предоставили определённые возможности: хочешь – вводи требование по приобретению полиса ДМС, не хочешь – можешь определить лечебное учреждение, в котором будет организован весь процесс лечения мигрантов. То же самое с медобследованием: хочешь – назначай свою уполномоченную организацию, в которой будет проводиться медицинское тестирование, не хочешь – принимай справки от частников.

Как всё это было реализовано в Москве? Мы двигались последовательно.

Мы создали уполномоченную организацию – миграционный центр. Создавали его поэтапно, вначале действовала временная схема функционирования миграционного центра – далеко от Москвы, в деревне Сахарово (это, наверное, уже ближе к Калужской области и уж точно ближе к Обнинску, чем к Москве), на территории бывший воинской части для начала во временных корпусах развернули центр по предоставлению этих услуг. Почему так далеко? У нас были очень большие скопления мигрантов в жилых массивах, и это вызывало крайне негативную реакцию москвичей, поэтому центр вынесли туда. На первом этапе сдачу экзаменов по русскому языку мы организовывали в одном из учреждений, которое расположено на территории города, и мигранты ехали туда, но в результате мы столкнулись с той же проблемой, от которой уходили, – с проблемой концентрации мигран-

тов в жилом секторе. Это учреждение проработало, по-моему, три месяца, что позволило нам, так сказать, переварить первый наплыв, и потом мы перенесли сдачу экзаменов тоже на территорию Сахарова.

Параллельно проектировали и строили большой миграционный центр. Площадь московского миграционного центра – 55 тысяч квадратных метров, он рассчитан на приём 7,5 тысячи мигрантов за двенадцатичасовую смену, то есть мы изначально планировали, закладывали мощности для обслуживания этого потока с запасом. Почему это важно? Потому что мы понимаем, если таких мощностей не хватает, возникают очереди, а там, где возникают очереди, там всегда коррупция, посредники и так далее. Поэтому мы сразу вот с таким запасом начинали проектировать.

Дальше. Мы развернули своё медицинское учреждение, но параллельно принимали и справки от частников. Что получилось? По итогам нашего медицинского освидетельствования в 4 процентах случаев выявлялись подозрения на различного рода социально опасные заболевания, прошу прощения, вплоть до подозрения на лепру, я уж не говорю про туберкулёз, сифилис и прочее. А от частных несли справки о том, что все как один здоровы. Поэтому мы с начала этого года весь контроль перенесли только в наши лечебные учреждения.

Треть всего миграционного центра занимает крупный медицинский блок, там же, в центре, проходит и тестирование мигрантов по русскому языку, то есть мы всё собрали в этом комплексе.

Что касается временных затрат мигранта на получение патента. Ему надо два раза приехать в центр. Когда он приезжает в первый раз, мы его идентифицируем, проводим дактилоскопию вместе с органами ФМС, он проходит экзамен по русскому языку, сдаёт анализы. Человек оставляет свой номер телефона, и после того, как пришли результаты анализов, полиция его проверила по базам данных, выяснилось, что всё окей, мы ему отправляем эсэмэску, он приезжает во второй раз и получает патент. Первое посещение занимает где-то часа три, второе – полчаса, то есть основное время затрачивается на дорогу. И на самом деле, создав такой замкнутый цикл, мы проблему с выдачей патентов для мигрантов решили – у нас нет очередей, исчезла коррупция, и система стала прозрачной.

Какие ещё механизмы мы отработали? Самым сложным было даже не создать миграционный центр (хотя было сложно построить все эти здания, оснастить их, прописать бизнес-процессы и так далее), самым сложным было отладить взаимодействие на уровне

федеральных органов власти. Например, мигрант сдаёт документы и ему автоматически присваивается ИНН, то есть ему не надо больше никуда ходить. Мы добились того, что 98 процентов мигрантов получают ИНН в автоматическом режиме, эта проблема решена. На следующем этапе главный вопрос заключался в том, что он должен платить потом, то есть человек заплатил за один месяц, получил патент, и потом он должен ежемесячно платить, а если не заплатит, то патент становится недействительным. Мы с Казначейством и с миграционными службами провели очень большую работу, отработали механизм квитиования, когда информация об оплате из банка попадает в информационную систему Казначейства – ГИС ГМП, дальше поступает в органы ФМС, добились, чтобы все банки принимали платежи только с ИНН, чтобы всё чётко состыковывалось и так далее. В результате 95 процентов платежей за сентябрь, октябрь и ноябрь квитиованные, только 5 процентов не квитиуются, но в этом случае мигрант может приехать в миграционный центр, мы там всё свяжем.

Коллеги, главное, что мы всю эту работу сделали не для Москвы, вернее, не только для Москвы, это теперь работает в масштабах всей страны; Центральный банк поправил свои инструкции, все информационные системы доработаны и так далее. И мы готовы активно делиться схемами организации процесса с вами, достаточно много различных команд приезжает к нам из регионов, чтобы познакомиться с деятельностью миграционного центра.

Чтобы развеять ваши сомнения по поводу того, что всё это может себе позволить только Москва, скажу: строительство миграционного центра, капитального здания, в которое мы вложили 8 миллиардов рублей, окупилось за семь месяцев. По итогам этого года от платы за патенты мы получили 14 миллиардов рублей – это 1 процент московского бюджета, это больше, чем нам заплатили все нефтяные компании города, штаб-квартиры и так далее. На самом деле можно и не строить все эти здания, не лить бетон, можно это организовать иначе. Когда речь идёт о небольших региональных центрах, там можно достаточно быстро передвигаться, можно просто определить уполномоченных, ответственных в каждой сфере, установить достаточно простые схемы информационного обмена и вести учёт, благо что на федеральном уровне вся стыковка проведена.

Я хочу сказать вам, Ирина Анатольевна, Игорю Ивановичу Шувалову огромное спасибо за то, что, когда разрабатывали закон и смотрели на разные модели в разных субъектах, не стали выби-

рать лучшую, а прописали в законе: пусть и так можно будет делать, и так, пусть субъект сам определяет, хочет он частного привлечь в виде уполномоченной организации, если не готов сам этим заниматься, – пусть частного привлекает, хочет сам организовать – пусть сам ГБУ назначит.

Мы в нашем городе, честно говоря, не стали с частниками взаимодействовать, мы сами выработали все алгоритмы, сами создали центр компетенции, у нас везде ГБУ, все деньги в виде доходов от платной деятельности, всё остальное прозрачно, подконтрольно, поднадзорно, всё остальное в соответствии с 44-м федеральным законом, все планы ФХД утверждаем. Что мы ещё сделали? Мы максимально снизили затраты ГБУ, с тем чтобы максимально повысить поступления от платы за патенты: в Москве, скажем так, ощутимая стоимость патента – 4 тысячи 200 рублей, если все деньги завести в бюджет, то и получается 14 миллиардов.

Подводя итоги, прежде всего скажу, коллеги, что мы готовы делиться опытом. Поверьте, там ничего сложного теперь уже точно нет, все схемы готовы, пусть ваши команды приезжают к нам, мы всем поделимся.

Но должен отметить два важных момента. Ирина Анатольевна, разрешите воспользоваться данной площадкой и обратиться к вам.

Первое. Это, возможно, относится ко всему законодательству. Ирина Анатольевна, у нас есть просьба: не нужно чинить то, что не сломано. Создан закон, сейчас он работает, но снова Минобрнауки выходит с предложением: давайте законодательно унифицируем на территории всей Российской Федерации экзамен по русскому языку. Прошу, не надо поддерживать эти инициативы, мы боремся с ними на всех уровнях и говорим ещё раз: есть механизм, он работает, он всех устраивает, от жителей нареканий нет. Так если от жителей нет нареканий, то почему у кого-то опять где-то что-то чешется?! Тратим кучу сил, чтобы заблокировать ненужные инициативы!

И вторая тема, более серьёзная. У нас остро стоит проблема контроля миграционных потоков из стран ЕАЭС, главным образом после того, как туда вошла Киргизия. Во-первых, их не идентифицируют, и это большая проблема, во всяком случае, для мегаполисов, для Москвы это очень актуальная проблема. А во-вторых, к сожалению, в экономическом плане они сейчас поставлены в особые условия, они вообще не платят никаких налогов! Они приезжают сюда, у них есть липовые трудовые договора, которые позволяют им оставаться, налоговый контроль по этим договорам наладить невозможно; приехали, отработали сколько захотели – три месяца,

полгода, год, – уехали, и всё, никаких следов нет, их потом не найти! А с помощью патентов, через систему авансовых платежей мы этот процесс смогли организовать, и теперь, когда мигрантов поставили не то что в худшие условия, а просто в те же условия, в которых находятся россияне, выяснилось, что совсем не так уж их услуги привлекательны, как казалось раньше. То же самое надо сделать с мигрантами из государств – членов ЕАЭС, никаких исключений, никакой дискриминации...

Яровая И. А. Максим Геннадьевич, мы вас услышали, более того, вы знаете мою позицию по этим вопросам, мы не единожды их обсуждали. Я думаю, что по итогам нашего семинара мы передадим предложения, может быть, вопросы, которые ещё поступят, в профильный комитет, который уполномочен рассматривать эту тему. Я абсолютно с вами согласна в том, что закон получился очень цельный, предметный...

Решетников М. Г. Цельный и реализуемый.

Яровая И. А. Да, реализуемый, и поэтому наша общая задача – не идти по пути поиска бесконечных новаций, а обеспечить правоприменение того, что есть, исходя из того, что предмет очерчен.

Коллеги, если поступит запрос, то мы в следующий раз можем организовать поездку в центр, для того чтобы посмотреть на месте, как он работает. Если вы это отразите в своих пожеланиях, то мы в следующий раз такую возможность предусмотрим.

Большое спасибо, Максим Геннадьевич.

Уважаемые коллеги, у нас завершающее выступление. Жуков Василий Николаевич, заместитель руководителя Департамента города Москвы по конкурентной политике – руководитель контрактной службы расскажет о вопросах регулирования закупок. У меня огромная просьба остановиться именно на тех новациях, которые используются Москвой, не нужно рассказывать обо всём предмете, расскажите именно о новеллах, собственно говоря, ради этого мы вас пригласили.

Жуков В. Н. Хорошо.

Добрый день, коллеги! В общем-то, тему моего выступления уже назвали: я расскажу о тех механизмах и инструментах, которые мы внедрили в городской системе.

Первое, что все делают, – проводят централизацию закупок. Когда у вас больше двух тысяч заказчиков, бегать за всеми и следить, как они работают, невозможно, соответственно, создаётся система централизации. Централизацию мы осуществили в два этапа. Пер-

вый: все закупки до 50 миллионов рублей централизованы на уровне ГРБС, свыше – на уровне городского уполномоченного органа, то есть нашего департамента, соответственно, контролировать надо не две тысячи, а пятьдесят-шестьдесят организаций. Второй этап: мы ввели обязательное межведомственное согласование всех планов-графиков закупок с начальной ценой контракта более 3 миллионов рублей. Почему мы это сделали? Потому что есть ряд вещей, которые нужно рассматривать комплексно, в межведомственном порядке, даже если закупка сама по себе обоснованна, не всегда целесообразно её осуществлять в том варианте, который предлагается. Приведу простой пример. Есть три департамента, которые закупают аэрофотосъёмку нашего города, нет никакого смысла три раза одно и то же покупать, и как раз такие вещи можно легко увидеть при межведомственном согласовании, чем мы, собственно, и занимаемся. Поэтому у нас стоит дополнительный фильтр по планам закупок от 3 миллионов рублей.

Есть очень много нареканий к порядку формирования начальной (максимальной) цены. Многие контролёры говорят о том, что она изначально завышена. Чтобы такого не было, у нас в городе введён ещё один, дополнительный фильтр – независимая экспертиза начальной (максимальной) цены, и все закупки от 10 миллионов рублей проходят такую экспертизу. В результате по ряду закупок – до 20 процентов – начальную цену срезают ещё до того, как документация по процедуре опубликована, это связано со многими факторами, не всегда с компетентностью заказчика. Данный инструмент довольно эффективный, и мы готовы поделиться опытом.

Что касается крупных закупок – закупок от 100 миллионов рублей. Замечу, что каждый субъект устанавливает здесь свою планку, в Московской области – это 50 миллионов. В любом случае тут всё довольно просто: когда закупка уже сформирована, есть документация, техническое задание, у нас проходит межведомственное заседание по оценке соответствующей документации. В чём состоит дополнительный плюс такого заседания, по крайней мере, нашей рабочей группы? В состав комиссии входят представители контролирующего федерального органа исполнительной власти – антимонопольной службы, которые ещё до публикации вносят свои критические замечания по закупке, эти недостатки мы устраняем, тем самым снимая риски обжалований процедуры ещё до её публикации.

Когда у тебя сконцентрирована информация о процедурах городских закупок и о требованиях к этим процедурам, невольно

встаёт вопрос об их стандартизации, потому что, когда одно и то же закупают по разным правилам, выглядит это довольно странно. Соответственно, у нас есть план по стандартизации закупок в рамках города, которым предусматривается утверждение типовых комплектов документов по соответствующим предметам. То есть фактически мы идём даже чуть дальше, чем нормирование, помимо требований к характеристикам мы уже готовим полноценный комплект, который относится ко всем городским заказчикам. В общем-то, это тоже довольно интересная история. В рамках данной процедуры у нас был осуществлён процесс классификации закупок, и теперь мы практически готовы к тем нововведениям, которые вступают в силу с 2017 года, речь о каталоге товаров, работ и услуг – у нас в городе эта модель внедряется уже несколько лет.

Расскажу ещё об одном хорошем опыте, который тоже, наверное, может быть полезен для других. Есть так называемые закупки малого объёма – до 100 тысяч рублей, информация о которых нигде не публикуется, и её никто не видит. Сейчас по закону есть право просто заключить договор, даже не обязательно на бумаге, достаточно чека, и он будет считаться заключённым. Чтобы такие закупки опубликовать и опрозрачить, мы создали на уровне субъекта портал поставщиков, для всех более понятным будет название – электронный магазин. Это информационный ресурс, на котором все поставщики размещают свои оферты на поставки тех или иных товаров, работ и услуг. Что это даёт? Когда закупка прозрачна и все видят, что ты купил, благодаря тому что на соответствующем сайте есть аналитика, появляются вопросы: за сколько ты это купил и почему именно у этого товарища? На первом этапе мы внедряли портал вместе с департаментом образования при участии всех школьных учреждений и сразу же были выявлены случаи, когда, например, одни и те же стулья покупали с разницей в цене в 2 раза. Сейчас, когда всё опубликовано и опрозрачено, сначала думают, у кого и за сколько купить, и только потом покупают. Это тоже довольно полезный инструмент.

Помимо этого есть ряд вещей, которые ни руками, ни глазами не проконтролируешь, и здесь нам на помощь приходят автоматизированные системы. Закон позволяет создавать региональные информационные системы в сфере закупок, и у нас в городе такая система создана, она уже автоматически совершает несколько сотен логических проверок и не даёт нарушить закон в принципе. Законом установлен определённый срок, после которого возможно опубликование – система не даёт сделать этого раньше; если в за-

коне сказано, что в каком-то случае возможен только электронный аукцион, то система не даёт выбрать другую форму и так далее. То есть автоматизация позволяет существенно сократить издержки при проведении контрольных мероприятий. Кроме того, когда мы встречаемся с представителями бизнес-сообщества, нам очень часто говорят о существующей большой проблеме: по контрактам не платят, потому что у заказчика нет денег – он контракт заключил, а денег у него нет. Так вот, у нас в городе информационная система интегрирована с системой финансов, и благодаря этому в принципе невозможно опубликовать документацию по закупке, если у заказчика нет на неё лимитов. Соответственно, мы с данной проблемой у себя в регионе справились.

Скажу ещё об одном, отдельном направлении работы. Все действия совершают люди, и соответственно с людьми нужно заниматься. У нас есть ряд кадровых обучающих программ, также мы установили на своём уровне дополнительные требования к лицам, которые осуществляют закупки. В принципе мы этим занимались уже несколько лет, и получилось так, что, когда Минтруд издал профстандарт "Специалист в сфере закупок", наши требования совпали с прописанными в нём, то есть к нововведениям в этой части мы были изначально готовы. У нас также есть отдельная история, которая касается дополнительных требований по прохождению проверки на полиграфе. В рамках городской системы все члены комиссии, которые осуществляют закупки первого уровня, проходят соответствующую проверку. Этот инструмент довольно эффективный: если пять лет назад, когда мы начинали, в зону риска попадало больше 30 процентов, то сейчас уже менее 5 процентов, так как люди понимают, что им предстоит, и не занимаются тем, что могло бы, будучи обнаруженным при проверке на полиграфе, их каким-то образом дискредитировать.

Ещё, наверное, стоит сказать о том, что мы рассматриваем не только закупки, которые регулируются федеральным законом № 44-ФЗ, наши подведомственные организации осуществляют закупки по федеральному закону № 223-ФЗ, и на них мы распространяем аналогичные требования и правила, которые существуют в отношении закупок по 44-му закону. Я думаю, все уже знают, что с 1 января 2017 года государственные унитарные предприятия тоже переходят на закупки по 44-му закону, и благодаря тому, чем мы занимались последние несколько лет, наши ГУПы готовы к этому переходу и, по существу, живут по этим правилам уже несколько лет.

Подобная работа – работа, скажем так, наперёд помогает сделать то, чего от нас хотят на федеральном уровне. На самом деле механизмов намного больше...

Яровая И. А. Коллеги, давайте вот о чём договоримся. Опыт Москвы очень интересен, и я предлагаю сделать презентацию, которую могли бы использовать наши коллеги, чтобы информация в наглядном варианте была перед ними. Более того, с учётом того, что многие позиции представлены в электронных ресурсах, я предлагаю провести обучающие занятия, посвящённые тому, как работает на каждой ступени эта система дополнительных фильтров.

Вы в выступлении не коснулись того, что в Москве существует стадия оценки обоснованности закупки в принципе – это то, с чего должно всё начинаться: с решения вопроса, а надо ли вообще покупать. Ведь потом зачастую закливаются на процедурах, формализуют их, всё делается как будто бы правильно, но открытым остаётся вопрос: а зачем покупали-то вообще?

Этот опыт очень интересен и, может быть, мы вместе могли бы выйти вначале на уровень рекомендаций об использовании этих практических наработок, а потом посмотреть, что из этого можно перевести на уровень законодательного регулирования.

У меня огромная просьба к представителям Москвы сделать такую электронную презентацию, для того чтобы вооружить наших коллег материалами, с помощью которых они могли бы у себя в регионах тоже подготовить соответствующие презентации на уровне органов региональной исполнительной власти. Для начала нужно как минимум посмотреть на реакцию: готовы ли ваши регионы к таким новациям? Хорошо? Договорились, будем ждать.

Спасибо огромное, давайте поблагодарим коллег.

Коллеги, мы заканчиваем нашу работу. Александр Эмануилович сейчас ответит на вопрос.

Буксман А. Э. У меня один-единственный вопрос из Самарской области: видит ли Генеральная прокуратура пределы реализации права законодательной инициативы региональных прокуроров? Я, как безнадёжный практик, видимо, не очень разбираюсь в теории и не знаю, что такое ограниченное право законодательной инициативы, но я могу сказать, что нас совершенно не беспокоит существующая статистика. Я называл цифры: все прокуроры всех субъектов, обладающие правом законодательной инициативы, – а их восемьдесят три – внесли по состоянию на сегодняшний день чуть больше четырёхсот законопроектов, то есть, получается, при-

мерно по пять от субъекта. Если в Самаре есть какая-то проблема, я попробую разобраться.

Яровая И. А. Спасибо большое.

Уважаемые коллеги, как ни странно, у нас больше всего вопросов поступило к Виктору Викторовичу, представителю Верховного Суда. Это, наверное, тот счастливый случай, когда у тех, кто получает решения суда, появилась возможность задать вопрос представителю Верховного Суда. Давайте обсудим, как мы поступим дальше. Дело в том, что мы договаривались работать до 14 часов, мне сейчас нужно на заседание президиума фракции, у коллег свой рабочий график. Либо те коллеги, которые задавали вопросы, в индивидуальном порядке, если вы не возражаете, Виктор Викторович...

Из зала. *(Не слышно.)*

Яровая И. А. ...либо я должна буду попрощаться и оставить вас, чтобы вы смогли ответить на вопросы.

Коллеги, пленарное заседание закрыто, но ваша работа продолжится: будут ещё заседания по секциям. Огромная просьба: максимально, в хорошем смысле слова, использовать эту площадку для того, чтобы получить информацию, которая вам нужна, а также для того, чтобы была обратная связь.

Огромное вам спасибо! Ещё раз всех поздравляю с праздником и желаю хорошего дня и хорошей работы!

Слово Виктору Викторовичу. Я прошу всех коллег внимательно послушать, поскольку то, что он будет говорить, наверняка касается всех регионов.

Момотов В. В. Вопрос: верно ли, что в практике Верховного Суда неопределённость правового регулирования рассматривается как отдельное, самостоятельное основание для признания нормативных актов недействительными? Ответ: да, действительно, это самостоятельное правовое основание.

Также нас просят обратить внимание на сложившуюся практику Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда в части оспаривания законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Практически все оспариваемые нормы указов, законов были признаны недействующими, и в результате такой судебной практики субъекты Российской Федерации фактически лишаются полномочий по установлению административной ответственности на региональном уровне – за нарушение регионального законодательства и муниципальных правовых актов. Ну, мы обсудим с Судебной коллегией эту практику и, наверное, проинформируем вас.

И два вопроса касаются компетенции и перераспределения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Спрашивают: не противоречит ли это Конституции? Нет, логике Конституции это не противоречит, но дело в том, что перераспределение полномочий не предполагает изменения правового режима имущества, которое входит в состав имущества органов исполнительной власти, и политики, которая реализуется.

Спасибо за внимание.

















СТЕНОГРАММА
заседания секции

**"Экспертиза и иные юридические технологии
в экспертном обеспечении законодательного процесса
(совершенствование механизмов осуществления в целях
повышения качества законопроектной работы, проведение
правового мониторинга и оценки регулирующего воздействия
в субъектах Российской Федерации)"**

*Здание Государственной Думы. Зал 1304.
12 декабря 2016 года*

*Ведущий – начальник Правового управления
Аппарата Государственной Думы
М. В. Деменков*

Деменков М. В. Коллеги, давайте начнём нашу работу. Представляюсь: Михаил Васильевич Деменков, начальник Правового управления Аппарата Государственной Думы, заслуженный юрист Российской Федерации.

Тема заседания нашей секции посвящена прежде всего экспертизе и тем проблемным вопросам, с которыми сталкиваются правовые службы законодательных и исполнительных органов государственной власти при её проведении.

Когда мы готовились к нашему семинару, то по поручению руководства Аппарата Государственной Думы направили во все регионы запросы с предложением обозначить проблемные вопросы для обсуждения на секциях, и по тематике, касающейся собственно экспертизы, получили достаточно много предложений. Не всё здесь гладко, есть нерешённые вопросы, касающиеся организации и проведения экспертизы, и это, в общем-то, понятно: экспертиза как эффективный инструмент повышения качества проектов нормативных правовых актов, в первую очередь законопроектов, всегда нуждается в совершенствовании, в данном случае просто нельзя стоять на одном месте – мол, как десять лет назад прово-

дили, так и будем всю оставшуюся жизнь проводить, и не надо ничего менять. Я думаю, такой подход в корне неверный, всегда необходимо анализировать сделанную работу и искать проблемные моменты, которые можно и нужно устранить, чтобы повысить эффективность проведения экспертизы, а в конечном счёте качество всей нормотворческой работы, в нашем случае это законотворческая деятельность Государственной Думы.

От коллег из субъектов поступило предложение обсудить вопрос о роли правовой экспертизы в обеспечении качества принимаемых законопроектов. Я думаю, что если говорить ёмко и по существу, то эта роль предельно ясна: чем эффективнее осуществляется правовая экспертиза законопроектов, тем в итоге более качественным получается принимаемый парламентом закон, это первое, а второе – чем качественнее закон, тем меньше в него будет вноситься изменений, а значит, тем выше будет уровень стабильности законодательства, к чему, естественно, все мы должны стремиться.

Не секрет, что постоянное внесение изменений в акты федерального законодательства – большой вопрос, так как раз за разом фактически перетряхивается вся правоприменительная цепочка, да и коллегам из субъектов Федерации, я думаю, весьма непросто регулярно приводить свои законы и иные нормативные акты в соответствие с федеральными законами по предметам совместного ведения. Кстати говоря, в поступивших к нам предложениях был вопрос о пересмотре установленного федеральным законом № 184-ФЗ срока приведения законов и иных нормативных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством (в сторону увеличения, естественно), но я думаю, что в данном случае вопрос в большей степени политический, чем собственно правовой.

В своём выступлении на нашем прошлом семинаре, который проходил в Государственной Думе в 2015 году, я говорил о тех задачах, которые в соответствии с Регламентом Государственной Думы стоят перед Правовым управлением при проведении правовой экспертизы, – это прежде всего оценка соответствия законопроекта Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам. Говорил я и о том, что при проведении правовой экспертизы мы не ориентируемся исключительно на формальный подход, а смотрим на предмет правового регулирования, принимаем во внимание положения пояснитель-

ной записки к законопроекту, оцениваем, насколько содержание законопроекта соответствует тому, что предлагается в этом документе, правильно ли выбраны средства правового воздействия, соразмерны ли они целям правового регулирования. Я думаю, что коллеги из субъектов Российской Федерации также учитывают все эти моменты при проведении правовой экспертизы законопроектов и проектов иных нормативных актов.

В своём сегодняшнем выступлении я хотел бы остановиться на тех проблемных моментах, с которыми мы сталкиваемся при проведении экспертизы.

Во-первых, это, конечно, сроки её проведения. Если при подготовке законопроекта к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении проблем с этим, как правило, не возникает – в данном случае срок устанавливается Советом Государственной Думы и редко составляет менее месяца, – то вот в случае со вторым и с третьим чтениями срок проведения экспертизы устанавливается ответственным комитетом, и здесь дело обстоит совсем по-другому. Ситуация особенно осложняется в периоды завершения сессий Государственной Думы, когда её комитеты, что называется, гонят законопроекты на принятие и нам приходится в срочном порядке, вплоть до считанных часов, проводить экспертизу законопроектов, объём которых нередко меняется по сравнению с первым чтением в разы в сторону увеличения.

С таким увеличением связана вторая проблема, с которой мы регулярно сталкиваемся в своей работе, – это возможное изменение концепции законопроекта на этапе второго чтения. Мы все обязаны принимать во внимание позицию Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу о недопустимости изменения концепции законопроекта, получившей поддержку Государственной Думы в первом чтении, но само понятие "концепция законопроекта" нормативно не закреплено, в связи с этим при решении вопроса о том, меняется концепция законопроекта или нет, неизбежны субъективные оценки. А вопрос здесь, собственно, вот в чём: если объём законопроекта в первом чтении составлял три листа, а перед рассмотрением во втором чтении – тридцать листов, то не была ли при этом между делом изменена концепция законопроекта? Вопрос, наверное, в большей степени риторический.

Третья проблема – это конфликт интересов при проведении экспертизы. Коллеги, мы не только проводим экспертизу вне-

сённых в Государственную Думу законопроектов, но и занимаемся правовым обеспечением повседневной деятельности палаты и деятельности её Аппарата – это одна из наших основных задач, и в рамках этого обеспечения проводим правовую, лингвистическую, юридико-техническую и антикоррупционную экспертизу проектов распоряжений Председателя Государственной Думы, Руководителя Аппарата Государственной Думы и его первого заместителя. Так вот, очень часто мы не просто проводим экспертизу этих документов – оговорюсь, опять же в предельно сжатые сроки, иногда вплоть до одного часа или даже меньше (нас просят об этом заинтересованные структурные подразделения Аппарата Государственной Думы, и мы идём им навстречу, несмотря на то что у нас в соответствии с Инструкцией по работе с документами в Государственной Думе по общему правилу срок проведения экспертизы таких проектов составляет неделю), – очень часто мы разрабатываем эти документы, что называется, от и до, потом согласовываем их со всеми заинтересованными структурными подразделениями Аппарата Государственной Думы опять же в предельно сжатые сроки. Безусловно, наши специалисты могут сделать эту работу гораздо быстрее и качественнее, чем служащие иных структурных подразделений Аппарата Государственной Думы, – у нас юристы-профессионалы – и мы никогда не отказываемся от этой работы, так как понимаем, что делать это надо, но, помимо того, что эта работа отнимает очень много времени и сил, здесь очевиден и определённый конфликт интересов, так как в данном случае мы совмещаем функции разработчиков и экспертов, а экспертиза проекта нормативного акта, как вы знаете, всегда должна быть независима от его разработки, в противном случае это уже не полноценная экспертиза, а не более чем юридическое сопровождение подготовки, это совсем разные вещи.

Коллеги, в поступивших к нам в Правовое управление предложениях для обсуждения на семинаре был вопрос о практике проведения антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов в Правовом управлении Аппарата Государственной Думы. Как я уже сказал, мы проводим антикоррупционную экспертизу распоряжений Председателя Государственной Думы, Руководителя Аппарата Государственной Думы и его первого заместителя и соответственно документов, ими утверждаемых, и руководствуемся при этом Методикой проведения антикоррупционной экспертизы

нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой в 2010 году постановлением Правительства Российской Федерации. Проведение Правовым управлением антикоррупционной экспертизы законопроектов Регламентом Государственной Думы и Положением о Правовом управлении Аппарата Государственной Думы не предусмотрено, но вместе с тем это не значит, что специалисты наших профильных отделов при проведении правовой экспертизы законопроектов полностью абстрагируются от вопросов антикоррупционной оценки.

Предметы правовой и антикоррупционной экспертиз во многом взаимосвязаны, не случайно Федеральным законом "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" предусмотрено проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов при проведении их правовой экспертизы. Согласно упомянутой методике одним из коррупциогенных факторов является юридико-лингвистическая неопределённость – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера, а это, как вы сами понимаете, вопрос правовой экспертизы.

Смотрят наши специалисты и на другие аспекты в области антикоррупционной оценки, например, это касается широты дискреционных полномочий государственных органов: если они ничем в законопроекте не ограничены или ограничены очевидно недостаточно, то понятно, что здесь есть вопросы как с правовой, так и с антикоррупционной точки зрения.

Это что касается проведения антикоррупционной экспертизы законопроектов.

Что касается проведения юридико-технической и лингвистической экспертиз законопроектов в Правовом управлении, то в работе секции принимают участие начальник отдела законодательной техники и систематизации законодательства Тихомирнова Наталья Юрьевна и руководитель нашей лингвистической группы Крыжановская Людмила Александровна и если у вас есть к ним какие-то вопросы, то вы их, конечно, можете задать в рамках работы секции.

Коллеги, мы внимательно проанализировали поступившие от руководителей правовых служб органов государственной власти субъектов Федерации предложения по тематике для обсуждения

на семинаре. Среди поступивших обращений были предложения обсудить осуществление правового мониторинга и оценки регулирующего воздействия как инструментов повышения качества законопроектов, вносимых в законодательные органы государственной власти, нормативное регулирование данных вопросов на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации. Мы вынесли данные вопросы для обсуждения на секции. У нас здесь присутствуют представители Министерства юстиции Российской Федерации, научно-экспертного сообщества, запланированы выступления по данным вопросам коллег из регионов, поэтому, я надеюсь, будет интересно.

Поговорим мы также и о научной, а точнее, о научно-правовой экспертизе законопроектов – коллеги из субъектов предложили обсудить эту тему. По данному вопросу выступит доктор юридических наук, профессор Сергей Александрович Комаров. Он долгое время возглавлял один из отделов Аналитического управления Аппарата Государственной Думы, а в то время, когда аналитическая служба фактически входила в структуру Правового управления, работал у нас и поэтому очень хорошо знает практику нашей работы.

Коллеги, на этом позвольте мне закончить вступительное слово, и давайте перейдём к выступлениям участников. Слово предоставляется Крыжановской Людмиле Александровне, которая возглавляет лингвистическую группу в Правовом управлении. Людмила Александровна – заместитель начальника отдела правового содействия субъектам законодательной деятельности и правового обеспечения деятельности Аппарата Государственной Думы.

Крыжановская Л. А. Добрый день, уважаемые коллеги! Тема моего выступления – "Типичные ошибки при подготовке проектов федеральных законов законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации".

Мы встречаемся с вами не первый раз и не первый раз обсуждаем ошибки, встречающиеся в законопроектах. Мы рассматривали эту проблему с учётом особенностей реализации законодательной процедуры в Государственной Думе, особой технологии осуществления экспертизы законопроектов, с учётом требований, предъявляемых к терминам. Сегодня хотелось бы рассмотреть эту проблему с другой стороны, с позиции более формализованной, скорее даже, более рациональной.

При подготовке к семинару нами было просмотрено около тысячи постановлений Государственной Думы о принятии законопроектов в первом чтении. Как известно, наименование законопроекта, принимаемого в первом чтении, правке не подлежит и используется в том виде, в каком внесено субъектом права законодательной инициативы. Попробуем систематизировать ошибки, встречающиеся в наименованиях законопроектов.

Прежде всего, это орфографические ошибки: при упоминании в наименованиях законопроектов словосочетаний "Налоговый кодекс", "Уголовный кодекс", "федеральный закон", "Центральный банк Российской Федерации" достаточно часто встречается написание слов "кодекс", "закон", "банк" с прописной буквы.

Также в наименованиях встречаются такие ошибки: в словосочетаниях типа "2,25 процента" слово "процент" вместо формы родительного падежа единственного числа ("процента") используется в форме родительного падежа множественного числа ("процентов"), в словосочетаниях типа "о признании не действующим на территории Российской Федерации" вместо раздельного в соответствии с правилами русского языка написания "не действующим" даётся слитное написание. Как-то на одном заседании рассматривалось несколько законопроектов, и в части из них "не действующим" было написано слитно, а в части – раздельно. Встречается также раздельное написание "не" с существительными, например в выражениях типа "непредоставление информации".

Вторую группу ошибок составляют ошибки, которые мы называем классикой жанра, они не собственно лингвистические, они пограничные, скажем так, пересекаются с областью юридической техники: до сих пор достаточно часто встречаются наименования "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" вместо "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Встречаются законопроекты с такими наименованиями, как "О внесении изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях", "О дополнении статьёй 18 Федерального закона "О газоснабжении в Российской Федерации", хотя слово "дополнение" в таких наименованиях в настоящее время не должно использоваться.

Также требует пристального внимания и число, в котором употреблено слово "изменение": в случае использования един-

ственного числа следует обратить внимание на форму изложения самого законопроекта.

Выявляются ошибки, связанные с повтором предлога или наименования структурной единицы законопроекта, например: "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 и статью 152 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" – повторение предлога "в" и слова "статья" здесь не требуется.

В наименованиях нескольких законопроектов использованы реквизиты законов: "О внесении дополнений в часть третью Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ", "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым..." и так далее. Использование реквизитов в наименованиях, конечно, недопустимо.

Ещё один блок ошибок – это неверное обозначение номеров статей в наименованиях законопроектов, то есть часто используется цифра после точки вместо цифры на верхнем регистре и наоборот.

Наконец, встречаются наименования, включающие в себя пояснения в скобках с использованием слов "в части", "по вопросу", "в связи", набранные шрифтом как обычного, так и жирного начертания. На наш взгляд, такое пояснение крайне редко бывает оправданным, и если без него никак нельзя обойтись, рекомендуем использовать такое пояснение без скобок, как составляющую часть наименования.

Названные ошибки обязательно должны быть исправлены при подготовке законопроекта к рассмотрению во втором чтении, и Регламентом Государственной Думы предусмотрено принятие законопроекта Государственной Думой во втором чтении с новым наименованием. Тем не менее следует отметить, что на подготовку такого законопроекта и на выпуск "красного бланка" – постановления о его принятии во втором чтении – затрачивается гораздо больше времени, потому что ошибок совершается гораздо больше. Сэкономленное время, если бы заранее были устранены чисто технические ошибки, позволило бы сосредоточить всё внимание на анализе законопроекта, что способствовало бы повышению его качества.

Если же законопроект, в наименовании которого содержится ошибка, отклоняется в первом чтении, то "красный бланк", к нашему сожалению, выпускается с ошибкой в наименовании законопроекта, так как её исправление на данном этапе Регламентом Государственной Думы не предусмотрено.

Полагаем, что недопущение таких ошибок в дальнейшем – это задача аппаратов соответствующих органов законодательной власти. Вместе с тем, на наш взгляд, назрела необходимость рассмотреть вопрос о возможности исправления ошибок подобного рода уже при подготовке законопроекта к рассмотрению в первом чтении, например, при отсутствии возражений субъекта права законодательной инициативы.

Существенную помощь в подготовке документов могут оказать Методические рекомендации по лингвистической экспертизе законопроектов, Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов, Сборник образцов документов Государственной Думы, Правила оформления документов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Инструкция по работе с документами в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Как показывает практика, в основном обращаются с просьбами пояснить тексты Налогового кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по вопросам, связанным с финансированием и полномочиями органов местного самоуправления. Чаще всего вызывает затруднение определение значений союзов "а также", "и", "или" и, как следствие, нормы в целом.

Союз "а также", как правило, имеет присоединительное значение, то есть указывает, что присоединяемая им языковая единица (слово, словосочетание, предложение) содержит добавочную, дополнительную информацию по отношению к предшествующей части.

Союз "и" является соединительным, употребляется перед последним из перечисленных действий, указывает, что перечисление действий исчерпано и не может быть продолжено дальше. Союз "или" является разделительным, показывает, что нужно выбрать что-то одно, и употребляется для соединения слов, обозначающих исключающие друг друга в данной ситуации предметы. Таким об-

разом, мы видим, что союз "и" и союз "или" имеют противоположное значение, и использование "и (или)", на наш взгляд, ошибочно, поскольку ни один словарь русского языка не даёт толкования, что на самом деле это означает.

Скобки являются знаком препинания и в соответствии с правилами русской пунктуации служат для пояснения, дополнения, уточнения высказываемой мысли, подменять скобками разделительный союз "или" ошибочно.

В сложных предложениях необходимо обращать внимание на выбор союзов и союзных слов. Типичной ошибкой является использование союза "в случае, когда" вместо союза "в случае, если": союз "когда" несёт в себе временной оттенок и не имеет значения условия.

Также типичной ошибкой является неверное использование личных местоимений. Личное местоимение заменяет ближайшее к нему предшествующее имя существительное в форме того же рода и того же числа. Чтобы исключить двойное толкование, следует использовать существительное с пояснительными определениями типа "указанный", "такой", "данный" или "этот". Например, понятно, что в словосочетании "должностное лицо органа в случае принятия им решения" местоимение "им" можно отнести и к должностному лицу, и к органу, поэтому в зависимости от смысла надо использовать выражение "указанным лицом" или "указанным органом".

Во избежание орфографических ошибок рекомендуем пользоваться современными словарями, например, слово "разыскной" сейчас пишется с буквой "а".

И несколько слов о том, что русский язык продолжает развиваться. Например, словари иностранных слов до 1989 года давали такое значение слова "коррупция": "Коррупция – это подкуп, продажность общественных деятелей, должностных лиц в капиталистическом обществе". Им вторили 17-томный Большой энциклопедический словарь, толковые словари Ушакова, Ожегова, но, как известно, значение этого слова, закреплённое в современных словарях и законодательстве, уже не имеет общественно-политической окраски.

Вот, собственно говоря, всё, что я хотела вам сказать о типичных ошибках. Если есть вопросы, я готова ответить.

Из зала. Как "круглый стол" писать – в кавычках или без?

Крыжановская Л. А. В кавычках.

Из зала. А почему "разыскная" деятельность, а не "розыскная"? "Розыск" всё время было – что за ноу-хау?

Крыжановская Л. А. Согласно словарю необходимо писать "разыскная", хотя закон называется "Об оперативно-розыскной деятельности".

Из зала. Есть два закона: один "Об оперативно-розыскной...", второй – "Об оперативно-розыскной...".

Крыжановская Л. А. Про закон "Об оперативно-розыскной..." мы не слышали...

Из зала. Посмотрите документы. Нам ещё объясняли, что оперативно-розыскной деятельностью занимаются органы госбезопасности, а розыском – полиция, – так комментировали.

Крыжановская Л. А. Нет, на самом деле закон называется "Об оперативно-розыскной деятельности". В этом законе употребляется слово "розыскной". В тех законах, где уже встречается это слово, допустим в словосочетании "оперативно-розыскные мероприятия", оно тоже пишется через "о". В случае, если это новый закон или закон, в который не вносились изменения, пишется слово "разыскной". Такое написание закреплено в словарях, его рекомендует Институт русского языка, то есть буква "о" пишется только в слове "розыск", где приставка "роз" под ударением, а в приставке без ударения пишется буква "а". Если интересуется моё мнение, я думаю, что скорее всего в прилагательном приставка тоже была под ударением: не "розыскные", а "розыскные" мероприятия. Скорее всего, было так.

Из зала. *(Не слышно.)*

Из зала. Я думаю, что коллеги здесь прекрасно понимают: что касается ошибок, например случаев написания "а" или "о" и прочего, в конструкциях, подобных тем, о которых мы говорили, с точки зрения лингвистики не всегда написание является нормативным. Многие, я думаю, встречались с ситуациями, когда лингвисты, скажем, смотрят тексты региональных законов и говорят, что вот здесь написание такое, да; юристы, которые взаимодействуют с ними, – а без взаимодействия невозможно – это подтверждают, а субъект права законодательной инициативы ссылается на федеральный закон: в федеральном законе по-другому. То есть не всё так просто.

Из зала. Конечно, не всё просто. Мы это понимаем, у нас такие же проблемы, но сейчас я не об этом говорю. Вот вы начали с того, что сказали, что, вообще-то, это не совсем предмет лингви-

стической экспертизы – определять, вносится или нет изменение в закон. Скажите, пожалуйста, какие-то границы у вас определены, где речь идёт о юридической технике, а где предмет лингвистической экспертизы?

Крыжановская Л. А. Рядом со мной сидит начальник отдела законодательной техники и систематизации законодательства Тихомирнова Наталья Юрьевна, она вам подтвердит, что в отношении наименований нормативных актов, употребления слов "некоторые" или "отдельные", "изменения" или "дополнения" мнение у нас одинаковое, мы работаем в тесном взаимодействии по всем вопросам.

Из зала. Но встречаются ли такие случаи, когда лингвисты, скажем, дают замечания по юридической технике, просто мимо им не пройти, хотя предмет, вообще-то, юридической техники? Есть ли здесь какие-то чёткие границы?

Крыжановская Л. А. Это определено положениями об отделах, должностными регламентами. Есть простые вопросы, есть сложные – конечно, признавать законодательные акты утратившими силу лингвисты не будут.

Деменков М. В. Ещё есть какие-то вопросы или мы плавно перейдём к теме юридического оформления законопроектов?

Наталья Юрьевна Тихомирнова, начальник отдела законодательной техники и систематизации законодательства Правового управления Аппарата Государственной Думы.

Тихомирнова Н. Ю. Здравствуйте! Я хочу сказать, что все действия, которые производятся после внесения законодательной инициативы, в том числе действия, которые выполняет Правовое управление (лингвисты, законодательные техники и отраслевые юристы), – всё это связано с юридической техникой. Все действия по разработке, подготовке и принятию законодательного акта – это всё связано с юридической техникой, и мы в управлении друг друга страхуем, мы друг другу помогаем.

Например, если я вижу какую-то лингвистическую ошибку, я её сама никогда не поправлю, я спрошу у Людмилы Александровны, видела она это или нет. Если лингвисты говорят, что видели, то я уже не обращаю на это внимания. И они, если у них возникают какие-то вопросы на грани с нашим направлением, тоже подходят и спрашивают: "Как вы решили этот вопрос?" То есть мы в очень тесном взаимодействии существуем, для нас это не про-

блема, и за эти годы так сложилось, что мы знаем, кто что делает и кто где и что может поправить.

Я сегодня не буду долго отнимать ваше время, мне передали три вопроса.

Первый: типичные ошибки при подготовке проектов федеральных законов законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Я хочу сказать, что нет никакой разницы между законопроектами, подготовленными правительством, депутатами, в субъектах Федерации, – во всех законопроектах могут содержаться одни и те же ошибки. Некоторые законопроекты, которые приходят от субъектов права законодательной инициативы, вообще ошибок не содержат, и в таком случае мы пишем, что замечаний не имеем.

Единственное, на что хотелось бы обратить внимание, хотя, наверное, эта проблема практически нерешаемая: законодательные инициативы из субъектов идут более долгим путём, что ли, к нам сюда, и в связи с этим иногда получается так, что законопроект поступает без учёта уже внесённых в законодательство изменений, – за то время, пока он был подготовлен и дошёл до Правового управления, уже вступили в силу какие-то изменения, которые кардинальным образом меняют концепцию законопроекта или, например, делают невозможным внесение каких-то изменений в законодательство.

И ещё. Если законопроект, который представил законодательный орган субъекта, имеет чёткую дату вступления в силу, предположим 1 января очередного года, часто бывает так, что эта дата не согласуется с реальными сроками рассмотрения законопроекта: предположим, законопроект поступает в январе, а дата вступления закона в силу – 1 января, она уже прошла, и это приводит к определённым сложностям.

А в основном ошибки, которые встречаются в проектах законодательных актов, типичны для всех субъектов права законодательной инициативы, не только для законодательных органов субъектов Российской Федерации.

Второй вопрос, вернее, предложение было такое: в интересах широкого круга правоприменителей и удобства восприятия информации полагаю целесообразным рассмотреть возможность издания унифицированных методических рекомендаций по правилам юридической техники (на основе анализа текстов норма-

тивных правовых и оперативно-распорядительных правовых актов действующего законодательства).

Что касается оперативно-распорядительных актов, это не нормативные акты – это акты применения норм права, они имеют разовый характер, действуют в отношении какого-либо лица или организации либо в какой-то ситуации, мы их рассматривать не будем. Если имеются в виду общие правила юридической техники, предположим, для законодательных актов, для указов президента, для постановлений правительства, то это, конечно, вопрос хороший, но абсолютно нерешаемый, задача эта невыполнима. В 2002 году, когда готовились Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов, в обсуждении участвовали, конечно, и Правовое управление правительства, и Государственно-правовое управление президента постоянно и очень активно, но после того, как был принят этот документ и Совет Государственной Думы рекомендовал его для использования в Государственной Думе при осуществлении законопроектной деятельности, ни администрация президента, ни правительство в отношении своих документов не применяют положения указанных рекомендаций и их документы, на наш взгляд, продолжают оформляться с очевидными недочётами, мы бы такие документы не пропустили.

Например, постановлениями правительства часто изменяется уже принятый документ, но без реального внесения изменений в него. То есть, предположим, принято постановление правительства, где прописаны таможенные тарифы на какие-то товары на 2017 год, оно должно действовать целый год. Где-нибудь в июле принимается очередной акт правительства, в котором нет формального внесения изменений в предыдущий документ и вообще он не упоминается, а просто вновь прописываются таможенные тарифы на некоторые товары, указанные в первом постановлении. В таком случае приходится догадываться, что первый документ изменён, хотя, если документ изменяется, нужно, чтобы на него обязательно была формальная ссылка, чтобы было написано, что в него вносятся изменения.

Мы в управлении собираем актуальные редакции нормативных правовых актов, раньше собирали в том числе и актуальные редакции постановлений правительства, то есть вносили изменения, которым документ подвергается, и формировали кон-

трольный текст. Сейчас мы перестали это делать: мы видим, что документ изменён, но формальных признаков изменения нет, и мы, соответственно, никакие изменения не вносим и контрольных редакций текстов постановлений правительства не создаём. Влиять на оформление нормативных актов правительства мы не можем, естественно, поскольку это совершенно разные и самостоятельные ветви власти. Более того, в правительстве нет подразделения, которое бы вот так, как здесь, в парламенте, отвечало за юридико-техническое оформление постановлений и распоряжений правительства, эти документы готовятся множеством министерств, то есть совершенно разными людьми, и зачастую в совершенно разном формате.

То есть да, такая проблема есть – проблема единообразного оформления всех нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, но она вряд ли будет решена в ближайшее время. Есть какие-то, я не знаю, традиции, что ли, оформления этих документов, и для того чтобы их сломать, нужна какая-то очень сильная воля – не только парламента, но и правительства, и администрации президента.

Если же речь идёт о том, что необходимы унифицированные методические рекомендации вообще по всей стране, то это совсем утопическая вещь, потому что у нас огромная страна, большое количество субъектов, в каждом субъекте свои особенности. Если в субъекте готовят законопроект, который будет рассматриваться на федеральном уровне, естественно, они должны руководствоваться Методическими рекомендациями по юридико-техническому оформлению законопроектов, которые приняты в Государственной Думе, и если документ попадает в Государственную Думу и не соответствует требованиям методических рекомендаций, то мы в обязательном порядке поправим этот документ. А то, что происходит на местном уровне, на уровне субъектов – это дело самих субъектов, тем более что во многих субъектах есть законы о нормативных правовых актах, которые определённым образом регулируют эти вопросы. То есть идея хорошая, но совершенно нереализуемая.

И третий вопрос – это законодательное закрепление правил юридической техники. Да, все знают, что на федеральном уровне закона о нормативных правовых актах нет. Определённую замещающую роль в данной области играет Федеральный закон

от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания", но он компенсирует имеющиеся проблемы лишь частично.

Конечно, этот вопрос – это один из наиболее принципиальных вопросов в государстве, и я считаю, что теоретически закон о нормативных правовых актах государства должен существовать.

Тихомиров Ю. А. Законопроект уже готов.

Тихомирова Н. Ю. Да, было несколько случаев, когда в Государственную Думу вносились проекты таких законов, и последний, как правильно говорит Юрий Александрович, поступил этим летом. Подготовлен этот законопроект был большим количеством наших ведущих учёных в области юриспруденции, но по каким-то причинам все эти законопроекты повисают в воздухе.

Что касается закрепления правил юридической техники, конкретных правил, таких, например, какие закреплены в методических рекомендациях, то большинство из них никогда не будет закреплено в подобном законе, это совершенно очевидно, потому что закон многие мелочи, нюансы и особенности просто не может регулировать, это не уровень закона. Кроме того, правил и приёмов законодательной техники слишком много. В методических рекомендациях закреплено сто семь правил, но их на самом деле тысяча семь, а может, даже и больше, поэтому закрепить на законодательном уровне это вряд ли получится, хотя вообще закон о нормативных актах в государстве, конечно, должен быть.

Вот, собственно, и всё, что касается этой темы. Сейчас хочу сказать вам несколько слов ещё вот по какому вопросу.

У нас не существует актуальной редакции закона, которая имела бы официальный статус. То есть принимается закон, далее он изменяется неоднократно другими законами, а актуальной редакции закона, которая была бы контрольной и имела официальный статус, нет.

По договорённости с Государственно-правовым управлением президента, давней договорённости, наши обязанности распределены таким образом: Правовое управление Аппарата Государственной Думы собирает в электронном виде актуальные редакции законов, а Государственно-правовое управление президента собирает в электронном виде актуальные редакции указов президента. Государственно-правовое управление пользуется теми

редакциями законов, которые собираем мы. Эти редакции публикуются на официальном интернет-портале правовой информации, но официального статуса они на данный момент не имеют. Государственно-правовое управление в прошлом году этот вопрос инициировало, была создана рабочая группа, в которую вошли представители нашего управления, ведущих комитетов Государственной Думы, администрации президента, ФСО России, но работа несколько затормозилась в связи с выборами, в связи со смежной созыва.

Речь идёт о том, чтобы тем редакциям, которые будут собираться в нашем Правовом управлении в электронном виде и передаваться для размещения на портале правовой информации www.pravo.gov.ru, придать статус официальных редакций, для чего необходимо внести изменения в Федеральный закон от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания", определить техническую процедуру и тот орган, который в конечном счёте будет отвечать за текст.

В работе многие пользуются базой "КонсультантПлюс". Когда нужно просто получить какую-то информацию, ты не занят законопроектной работой, в этом случае, конечно, "КонсультантПлюс" – наиболее удачная база, но эта база коммерческая, она работает по законам бизнеса, их совершенно не интересуют ошибки, которые они там допускают. "КонсультантПлюс" признаёт, что их база неофициальная, что текст, который у них размещён, может содержать неточности. При подготовке проектов федеральных законов нужно использовать, конечно, базу государственную, специально созданную для выполнения законопроектной работы.

"КонсультантПлюс" используют в Государственной Думе, но используют на определённой стадии, для законопроектной работы ни одна коммерческая база не годится. Когда к нам в отдел обращаются, чтобы получить текст какого-либо законодательного акта, то текст берётся только из федеральной государственной информационно-правовой системы "Закон", которую мы ведём, и никогда из "Консультанта...". Из "Консультанта..." мы можем взять те документы, которые напрямую в законопроектной работе не используются, например ведомственные акты, а что касается законодательства, мы используем тексты только из ИПС "Закон".

Конечно, ИПС "Закон" нуждается в модернизации, она несколько тяжеловата, пресновата. В общем, по сравнению с "Консультантом...", понятно, она не очень-то выигрышно выглядит, но сейчас идёт работа по переводу системы на другую оболочку: по-другому будут формироваться актуальные редакции законодательных актов, будет другой формат хранения, другой интерфейс, более продвинутый. На такую базу уже перешла администрация президента, и сейчас этот программный продукт адаптируется для использования в Государственной Думе. К концу 2017 года такой переход будет завершён и мы всё переведём в другой формат, наша база будет называться "Федеральная государственная информационно-правовая поисковая система "Закон-2". Я надеюсь, что и вам будет интереснее и удобнее с ней работать.

Деменков М. В. Спасибо.

Пожалуйста, задавайте вопросы.

Из зала. Скажите, раньше, насколько я помню, было правило не пересчитывать абзацы...

Тихомирнова Н. Ю. Оно и сейчас есть.

Из зала. *(Не слышно.)*

Тихомирнова Н. Ю. Совет Федерации всё время пишет такое замечание, и мы всё время не обращаем на него внимания. В законодательных актах, которые вновь принимаются, в базовых законодательных актах, которые приняты после 2004 года (исключением являются закон о бюджете и ещё несколько актов), мы абзацев в структуре статей вообще не допускаем, поэтому не возникает необходимости ничего пересчитывать.

В случае, когда работа идёт с законами, принятыми до 2004 года, в структуре статей которых множество абзацев, ничего сделать просто невозможно, в любом случае их надо пересчитывать, потому что так сложилось, и если даже мы не напишем, что такой пересчёт осуществляется, это произойдёт само по себе, у абзацев всё равно изменится порядковый номер.

Из зала. *(Не слышно.)*

Тихомирнова Н. Ю. Для того чтобы это исправить в правилах, нужно... Во-первых, мы надеемся, что мы постепенно изживём эту ситуацию. А во-вторых, если править что-то в методических рекомендациях, нужно опять собираться, как раньше, с Советом Федерации, с администрацией президента, с правительством, с Министерством юстиции, что, в общем-то, весьма проблематично.

Деменков М. В. Ещё есть вопросы? Нет.

Тогда разрешите предоставить слово нашей коллеге из Аппарата Совета Федерации Зульфие Бикжановне Нигматуллиной, заместителю начальника Правового управления.

Нигматуллина З. Б. Коллеги, я также хотела бы всех вас поздравить с Днём Конституции.

У меня очень короткое сообщение о некоторых особенностях проведения правовой экспертизы в Аппарате Совета Федерации, в Правовом управлении Аппарата Совета Федерации.

Так сложилось исторически, насколько я знаю, что хорошее заключение Правового управления Аппарата Госдумы – это заключение, состоящее из одной строчки: Правовое управление замечаний не имеет, и к этому стремятся все субъекты права законодательной инициативы, которые вносят законопроекты в Государственную Думу.

А заключение Правового управления Аппарата Совета Федерации состоит из ряда обязательных блоков, которые отражают результаты и процесс, ход правовой экспертизы.

Почему так сложилось исторически? В своё время, как вы помните, в Совет Федерации входили первые лица субъектов, и заключение Правового управления было максимально информативным, в нём мы всегда отражали краткое содержание закона, предмет, отмечали вопросы ведения Российской Федерации или совместного ведения, по которым разработан федеральный закон, и так далее. Такая структура заключения Правового управления в 2005 году была уже нормативно зафиксирована нашим внутренним актом, у нас есть такой документ – Порядок работы с законопроектами, федеральными конституционными законами и федеральными законами в Правовом управлении Аппарата Совета Федерации. Этот порядок, повторю, ещё в октябре 2005 года был утверждён, и в нём все элементы, блоки наших заключений закреплены.

Правовое управление Аппарата Совета Федерации, так же как и Правовое управление Аппарата Государственной Думы, начинает экспертизу проекта закона с момента его внесения в Государственную Думу: после рассмотрения законопроекта Советом Государственной Думы, то есть ещё до рассмотрения его в первом чтении, у нас готовится так называемая справка по концептуальным и иным юридически значимым положениям законопроекта.

Но вы понимаете, что в большинстве случаев, бóльшая часть законопроект в первом чтении отклоняется, и, как бы сказать помягче, – помните мультфильм "Зарядка для хвоста"? – вот примерно так же мы готовим справки по концепциям, заведомо зная, что законопроект не пройдёт процедуру первого чтения, не будет принят в первом чтении Государственной Думой.

Зачастую на этой стадии в справке Правового управления мы отмечаем, что "замечаний правового характера не имеется", хотя понимаем прекрасно, что закон не пройдёт, потому что те или иные нормы, которые предлагаются в законопроекте, – например, это касается избирательного законодательства – носят политико-правовой характер. В справке Правового управления мы строго юридическую оценку даём, то есть если есть противоречия с действующим законодательством, Конституцией и так далее, это мы отмечаем, а целесообразность или политическую направленность мы ни в коем случае не отмечаем. И в справках Правового управления Аппарата Совета Федерации вы не встретите фразу "мы поддерживаем законопроект" или "не поддерживаем законопроект", в отличие, например, от заключения правительства или отзыва правительства.

В этом плане я бы в качестве ремарки сказала о следующем. Для меня, например, было довольно удивительно обнаружить не так давно в изменённом Федеральном конституционном законе "О Конституционном Суде Российской Федерации" норму, что при наличии положительного заключения правительства – вы помните, что во исполнение решения Конституционного Суда о неконституционности того или иного положения федерального закона в силу общей нормы законопроект должен быть разработан правительством, – устанавливается возможность и право для членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы разрабатывать законопроекты во исполнение решения Конституционного Суда. "При наличии положительного заключения правительства" – это, на мой взгляд, довольно оценочная категория, которая, в общем-то, трудно поддаётся регламентированию, но тем не менее это появилось недавно, скажем так, в нашей правовой реальности.

По нашему Регламенту заключение Правового управления Аппарата Совета Федерации должно быть направлено в комитет Совета Федерации не позднее чем за 24 часа до начала заседания

комитета. При этом есть другая норма в Регламенте – о том, что для подготовки заключения устанавливается срок, как правило, не менее 72 часов с момента поступления принятого Думой закона в Совет Федерации. Это, знаете, как сводки с боевых мест, счёт идёт на часы. Государственная Дума принимает законы, например, в пятницу, а в Совет Федерации они поступают в субботу. Наша задача при подготовке заключения – сличить, сверить дословно текст третьего чтения с тем, что поступило в Совет Федерации. Проводя такого рода работу, мы находим иногда некие расхождения, и вы знаете, что мы тогда направляем письма и так далее, и к понедельнику, к 9 утра заключения уже должны быть направлены в комитеты. Это, конечно, такая вот интересная часть работы Правового управления Аппарата Совета Федерации.

Я бы ещё хотела обратить внимание, что одним из основных элементов правовой экспертизы является антикоррупционная экспертиза. В Совете Федерации этому уделяется большое внимание, мы реально анализируем законы, принятые Думой и поступившие в Совет Федерации, проводим антикоррупционную экспертизу, и даже были случаи, когда Совет Федерации отклонял законы в связи с наличием коррупционного фактора. Но надо сказать, что сейчас качество законов очень повысилось, значительно.

Ещё я хотела бы обратить внимание коллег на то, что в прошлом году – скорее всего, вы об этом знаете – в методические рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы была введена норма, касающаяся такого коррупционного фактора, как нормативные коллизии. Речь идёт о том, что зачастую в законопроектах (я не имею в виду законы, которые Дума уже приняла, я имею в виду законопроекты, которые вносятся) нормы не вполне соответствуют друг другу, например, регулируют одно и то же правоотношение, но по-разному, и тогда возникает, скажем так, коллизия, которая позволяет субъекту правоотношений делать выбор, принимая то или иное решение.

Хотелось бы также сказать коротко о том, что Правовое управление Аппарата Совета Федерации готовит справки по законопроектам после их рассмотрения Советом Думы. Также мы готовим предложения по поправкам к законопроектам, принятым в первом чтении, и к работе на этой стадии у нас обязательно подключается отдел систематизации законодательства, который рассматривает законопроект также с точки зрения соблюдения юридической

техники, и свои предложения по поправкам мы направляем в комитеты Совета Федерации. Часть из них воспринимается, а часть, скажем так, остаётся без внимания, это зависит уже от конкретных сенаторов.

Вот коротко, о чём я хотела сказать, потому что я могу бесконечно рассказывать, как работает Совет Федерации и его Аппарат. Если есть вопросы, готова на них ответить.

Деменков М. В. Сейчас слово предоставляется Сергею Александровичу Комарову, заведующему кафедрой теории и истории государства и права Международного университета в Москве, доктору юридических наук, профессору.

Комаров С. А. Спасибо, Михаил Васильевич.

Я рад всех приветствовать, целый год не виделись. Я, как и многие здесь выступавшие, хочу поздравить всех с Днём Конституции, причём той, сталинской Конституции, которой исполнилось 80 лет. В ней впервые был закреплён широкий комплекс прав человека и гражданина. Некоторые здесь присутствующие жили ещё по ней, поэтому вполне можно говорить о том, что мы всё-таки кое-что об этом помним.

Моё выступление будет посвящено научной экспертизе. Учитывая, что есть антиплагиат-программы и прочее, сразу хочу сказать, что в своём выступлении я буду использовать материалы Веселова Игоря Геннадьевича, главного советника Правового управления Аппарата Государственной Думы. Можно сказать, это наше общее выступление, подготовленное в соавторстве. По крайней мере все данные, которые касаются субъектов Федерации, предоставлены Игорем Геннадьевичем. Кроме того, в опубликованном тексте стенограммы будут приведены все использованные источники.

Уважаемые коллеги, на прошлой неделе произошло одно очень важное событие – состоялась встреча Председателя Государственной Думы Вячеслава Володина с ректорами высших учебных заведений, на которой представителей ведущих вузов страны пригласили участвовать в работе по экспертизе законопроектов. В этой встрече приняли участие два первых заместителя Председателя Государственной Думы – Александр Жуков и Иван Мельников, а также председатели четырнадцати комитетов Государственной Думы. Основная идея была такая: вузы должны участвовать в экспертизе законопроектов. И есть очень интересный

момент, на который я хотел бы обратить особое внимание именно в русле той самой научной экспертизы, о которой мы с вами сегодня будем говорить.

Вячеслав Володин назвал взаимодействие с вузами важным этапом комплексного экспертного сопровождения законотворческого процесса. Он подчеркнул, что именно в вузах сосредоточены ведущие научные кадры, способные качественно оценивать принимаемые законы. Особую роль в экспертизе, по его мнению, будут играть специалисты в области отраслевого права, эксперты профессионального и делового сообщества. "Речь должна идти о научной экспертизе не только внесённых законопроектов, но и разрабатываемых законодательных инициатив, а также о расчётах конечных результатов и эффекта от правоприменения", – уточнил Володин, подчеркнув, что такой подход должен повысить качество законов и тем самым ответить на ключевые запросы российского общества. "Это позволит ещё на ранней стадии видеть возможные риски и ошибки и избегать их", – заметил Председатель Госдумы.

Дело в том, что Володин обратил внимание на комплексную экспертизу нормативных правовых актов, при этом он сказал, что нужно проводить экспертизу не только тех законов, которые уже приняты, но и, самое главное, законопроектов. И естественно, для этого нужно привлекать вузы, разного рода научные сообщества. Вот Юрий Александрович Тихомиров может подтвердить, что Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации привлекается к такой работе, а также Институт государства и права Российской академии наук.

Тихомиров Ю. А. Очень редко, в последнее время – очень редко.

Комаров С. А. Я думаю, что теперь они чаще будут привлекаться. Почему? Потому что было принято решение о том, что будут формироваться государственные задания, причём государственные задания в виде соответствующих грантов.

И естественно, встаёт вопрос: кто эти субъекты научной экспертизы? Прежде всего это конкретные учёные – например, Юрий Александрович Тихомиров запросто может на сто процентов любую экспертизу провести. Вопрос в том, как это оформить: или это нужно оформлять как соответствующую научно-исследовательскую работу, или же, так скажем, какими-то иными средства-

ми, например грантом. Это также могут быть коллективы высших учебных заведений, их научно-учебных подразделений, научных институтов, что, собственно, у нас сейчас и имеет место, это могут быть и какие-то иные структуры.

В связи с этим ещё раз подчёркиваю, и я неоднократно уже говорил об этом: у нас законодательная власть не имеет своего научно-исследовательского института – нет у нас такой структуры! Все остальные ветви власти такие институты имеют: органы исполнительной власти имеют, конкретные министерства имеют, Верховный Суд Российской Федерации имеет соответствующее учебное заведение, которое выполняет функции и научного, так скажем, сопровождения тех же самых законопроектов, – а вот у законодательной власти такого подразделения нет. По крайней мере с 2000 года то в Совете Федерации, то в Государственной Думе ставится вопрос о создании такого научного подразделения, однако воз и ныне там.

Вячеслав Володин заострил внимание на том, что и в настоящее время депутаты и профильные комитеты Госдумы прибегают к оценке экспертов, но эта работа носит несистемный характер. "Мы хотели бы придать этой работе системный характер, чтобы гражданское общество имело возможность системно участвовать в процессе. Важный этап – вовлечение в эту работу представителей профессиональных и деловых союзов", – добавил Председатель Госдумы, не исключив при этом того, что депутатский корпус в рамках подготовительного процесса будет иметь возможность заказывать подготовку законопроектов настоящим профессионалам, специалистам в разных областях. И я надеюсь, что всё-таки вот эта идея – заказывать подготовку законопроектов настоящим профессионалам, о чём сказал Вячеслав Володин, специалистам в самых разных областях – это то, на что будет нацелена работа Государственной Думы седьмого созыва.

Ещё на один момент хотел бы обратить внимание. Научная экспертиза нужна не постфактум, она нужна прежде всего в ходе процесса подготовки законопроекта. Вот когда мы, аналитики, – Михаил Васильевич подтвердит – были в составе Правового управления, мы проводили научную экспертизу по научно-исследовательским работам. И хочу сказать, что очень грамотно поступали те комитеты, которые, собственно, заказывали сам законопроект. Они говорили: вот есть такие-то проблемы, нам их решение необ-

ходимо ввести в правовую сферу, подготовить соответствующий нормативный акт в виде законопроекта, пожалуйста, давайте объявим конкурс, – и это делалось. И я могу вам сказать (потому что тогда отвечал за эту работу), кто в основном их готовил: Институт законодательства и сравнительного правоведения, юридический факультет МГУ, реже – МГЮА, Уральская государственная юридическая академия, Новосибирский государственный университет. Это была прямая и конкретная связь конкретного комитета и конкретных разработчиков.

Как известно, научная экспертиза федеральных законов, законопроектов является эффективным средством повышения научной обоснованности законодательных решений. Экспертиза, как более общее, родовое понятие, в юридической литературе обычно определяется как проведение специалистом (группой специалистов или специализированным учреждением) исследования конкретного предмета с использованием профессиональных знаний в соответствующей области, оформляемого заключением, содержащим результаты такого исследования и ответы на поставленные вопросы¹.

Следует отметить, что, несмотря на то что практически всеми исследователями проблематики законотворческого и законодательного процессов научная экспертиза выделяется в качестве действенного инструмента повышения качества законопроектной работы и подчёркивается целесообразность её проведения на отдельных этапах законотворческого процесса², в научной и юридической литературе отсутствует единый подход к определению понятия научной экспертизы нормативного правового акта.

Если говорить о том, что собой представляют те или иные подходы к самой научной экспертизе, то надо сказать, что она понимается иногда очень чётко и конкретно: что это работа, осуществляемая непосредственно профессионалами, то есть лицами, обладающими учёной степенью, учёным званием.

Вот Юрий Геннадьевич Арзамасов здесь присутствует – я сошлюсь на него, на учебное пособие, вышедшее под его редакци-

¹ См., напр.: Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Науч.-практ. пос. / Отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Р. Ф. Васильев. М., 2000. С. 153.

² См., напр.: Нормография: теория и методология нормотворчества: Науч.-метод. и уч. пос. / Под ред. д-ра юрид. наук Ю. Г. Арзамасова. С. 201–205; Магомедова Е. А. Правовые основы законотворческой деятельности в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2007. 186 с. РГБ ОД, 61: 07–12/1510. С. 35.

ей, – "Нормография: теория и методология нормотворчества". Он, например, считает, что научная экспертиза законопроектов предполагает как юридическую их оценку (правовая экспертиза), так и оценку с точки зрения профильной направленности (специализированная экспертиза).

Можно привести мнение А. С. Пиголкина – он пишет, что "осуществление научной экспертизы предполагает научный анализ и оценку подготовленного и внесённого в парламент Российской Федерации законопроекта с точки зрения его содержания и формы специальными научно-консультативными подразделениями, учёными-экспертами и их группами"¹.

Авторы "Научно-методического пособия по разработке законопроектов в современной России", характеризуя научную экспертизу законопроектов, отмечают, что она может осуществляться научными институтами, высшими учебными заведениями, специализированными научно-исследовательскими учреждениями и организациями, ведущими учёными².

А кто будет осуществлять научную экспертизу в субъектах Российской Федерации? Я понимаю, что сейчас юристов у нас готовится очень много, Дмитрий Анатольевич Медведев даже сказал, что их число надо сокращать, с чем я категорически не согласен, и я официально говорю (я профессор, мне можно, я теперь не госслужащий): юристов много не бывает. В каждой области есть юридический вуз, есть, так скажем, научный потенциал, и встаёт вопрос: использовать своих специалистов или же заказывать экспертизу на стороне? Очевидно одно: будут деньги – будет, соответственно, и научная экспертиза.

Надо сказать, что научная экспертиза прежде всего должна дать непредвзятую профессиональную оценку положений конкретного законопроекта с позиции общезначимых интересов, – вот это, наверное, самое главное, самое основное. Государственные гражданские служащие связаны определёнными, так скажем, правами, обязанностями, определёнными, если хотите, установками, политической волей, политическими интересами, в Государственной Думе у нас четыре фракции – тут тоже представлены различ-

¹ Пиголкин А. С. Проблемы законотворчества Российской Федерации // Труды. 1992. № 3. С. 97.

² См.: Научно-методическое пособие по разработке законопроектов в современной России. М.: Издание Государственной Думы, 2009. С. 333.

ные интересы. А научная экспертиза, как мне представляется, действительно должна быть непредвзятой, к этому нужно стремиться, а уж нравится или не нравится заключение разработчикам законопроекта – это уже второй вопрос.

Проведение экспертизы законопроектов допускается действующим законодательством и Регламентом Государственной Думы, хотя, например, по окончании встречи с ректорами Первый заместитель Председателя Государственной Думы Иван Иванович Мельников сказал: "...идея обязательного экспертного сопровождения законопроектов будет отражена в Регламенте". Что будет меняться, не знаю, по идее, экспертиза уже предусмотрена.

Надо сказать, что Юрий Александрович Тихомиров абсолютно прав: нам нужен закон о нормативных правовых актах, – и сегодня он отметил, что уже двадцать редакций такого законопроекта было, я по крайней мере пять точно помню, в последние, наверное, пять лет мы каждый год это обсуждаем, обсуждаем, обсуждаем... Ещё в 1996 году группой депутатов был внесён в Государственную Думу проект федерального закона "О нормативных правовых актах...". В нём предусматривалась возможность проведения независимой научной (правовой, финансовой, научно-технической, экологической и другой) экспертизы внесённого в нормотворческий орган проекта нормативного правового акта для оценки его качества. Таким образом, научная экспертиза рассматривалась во взаимосвязи со специализированным видом экспертизы как более глубокое экспертное исследование законопроекта.

Ещё один проект федерального закона, затрагивающий вопросы проведения научной экспертизы проектов нормативных актов, назывался "О научной и научно-технической экспертизе" и был внесён в Государственную Думу в 1998 году. Объект научной и научно-технической экспертизы определялся в нём как "продукт интеллектуальной деятельности на различных стадиях его жизненного цикла", что, очевидно, включает в себя и проекты нормативных актов. Ввиду существенных концептуальных недостатков этого законопроекта, на что, в частности, обращалось внимание в заключении на него Правового управления Аппарата Государственной Думы¹, законопроект был отозван его автором.

¹ См.: http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_2.nsf/ByID/D189B7ABC54E44CE43256EE9004E79B0. OpenDocument.

Может быть, стоит вернуться к подготовке законопроекта подобного рода?

Ещё одна проблема, касающаяся научной экспертизы. Вопросы проведения научной экспертизы проектов законодательных и иных нормативных актов, как одной из составляющих научной экспертизы вообще, регламентированы модельным законом "О научной и научно-технической экспертизе", принятым на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ¹. Положениями этого закона, носящими рекомендательный характер для использования в национальных законодательствах государств – участников Межпарламентской Ассамблеи СНГ, определены задачи и принципы научной экспертизы, её статус, субъекты и объекты экспертизы, основания назначения и порядок проведения научной экспертизы, её разновидности, а также особенности взаимоотношений между заказчиком и исполнителем экспертизы и требования, предъявляемые к экспертному заключению. Научная экспертиза определяется как деятельность, связанная с организацией проведения исследований, анализом и оценкой объектов экспертизы, подготовкой и оформлением экспертных заключений относительно этих объектов, необходимых для обоснования принятия общественно значимых решений. В числе принципов экспертизы выделяются независимость и правовая защищённость участников экспертного процесса при осуществлении ими своей профессиональной деятельности, научный подход, полнота, всесторонность и объективность исследований объектов экспертизы, обеспечение обоснованности результатов экспертизы. По статусу научная экспертиза подразделяется на государственную, общественную и специальную. Представляется, что эти и иные положения рассматриваемого модельного закона вполне могут быть учтены в федеральном законодательстве.

Положения названного закона носят, как вы понимаете, рекомендательный характер, но надо констатировать опережающее правовое регулирование по данному вопросу в законодательстве субъектов Российской Федерации. Мой реверанс в сторону субъектов Федерации – они, по крайней мере, эти нормативные акты уже имеют.

¹ См.: Информ. бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 2004. № 33.

В соответствии со статьёй 23 Закона Республики Ингушетия "О нормативных правовых актах Республики Ингушетия"¹ проекты нормативных правовых актов Республики Ингушетия по решению правотворческого органа Республики Ингушетия могут подвергаться правовой, финансово-экономической, экологической и иной научной специализированной экспертизе. Аналогичным образом понимается научная экспертиза проектов нормативных правовых актов в статье 25 Закона Республики Башкортостан "О нормативных правовых актах Республики Башкортостан". Очевидным недостатком такого понимания научной экспертизы законопроектов является то, что не учитывается возможность осуществления комплексной научной экспертизы законопроекта во взаимосвязи с несколькими видами специализированных экспертиз, проведение которых требуется исходя из содержания законопроекта. В законодательстве многих субъектов Российской Федерации, например Республики Адыгея, Республики Карелия, Приморского края, Курганской области и некоторых других, этот недостаток отсутствует – определение научной экспертизы нормативных правовых актов сформулировано таким образом, что не препятствует проведению их комплексной научной экспертизы. Например, в соответствии со статьёй 27 Закона Республики Адыгея "О нормативных и иных правовых актах" для оценки качества внесённого на рассмотрение нормотворческого органа проекта нормативного правового акта может проводиться независимая научная (правовая, экономическая, финансовая, научно-техническая, экологическая и другая) экспертиза.

Вместе с тем в законодательстве ряда субъектов Российской Федерации прямо предусмотрено проведение комплексной научной экспертизы, что, на наш взгляд, является обоснованным и способствует повышению эффективности данного института. Так, статьёй 31 Закона Краснодарского края "О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края" установлено, что при необходимости могут проводиться комплексные (с привлечением учёных и специалистов из различных областей научного знания) и узкоспециальные (лингвистические и другие) научные экспертизы проектов нормативных правовых актов края.

¹ Здесь и далее информация о законах субъектов Российской Федерации приводится по данным "КонсультантПлюс: Региональное законодательство": <http://base.consultant.ru/regbase>.

Оригинальным является подход к содержанию научной экспертизы в Законе Брянской области "О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области", статьёй 22 которого определяется, что в зависимости от предмета исследования, конкретных задач и применяемых научных познаний экспертиза проектов законов области или иных нормативных правовых актов области может быть экономической, финансовой, научно-технической, социальной, научно-правовой. Таким образом, не только не допускается возможность проведения комплексной научной экспертизы нормативных правовых актов, но и осуществление научной экспертизы ограничено её сочетанием с двумя видами специализированных экспертиз. Обоснованность такого подхода к содержанию научной экспертизы проектов нормативных правовых актов вызывает серьёзные сомнения.

Наиболее корректным и обоснованным представляется определение содержания научной экспертизы законопроектов в статье 16 Закона Самарской области "О разработке, внесении и принятии законов Самарской области". Научная экспертиза определяется как "специальное исследование, проводимое учёными и специалистами по поручению Думы с целью оценки качества проектов и выявления возможных последствий их принятия и действия". Предусматривается, что "в зависимости от предмета исследования, конкретных задач и применяемых научных познаний научная экспертиза проектов может быть экономической, финансовой, научно-технической, экологической, научно-правовой либо иной", а также устанавливается, что "при необходимости могут проводиться комплексные (с привлечением учёных и специалистов из различных областей научного знания) и узкоспециальные научные экспертизы проектов". Представляется целесообразным заимствовать это определение содержания научной экспертизы в законодательные акты других субъектов Российской Федерации.

Таким образом, можно констатировать, что как в научной юридической литературе, так и в законодательстве существует плюрализм мнений по вопросу определения понятия "научная экспертиза законопроекта". При этом существующие подходы к определению данного понятия в основном носят, на наш взгляд, не взаимоисключающий, а взаимодополняющий характер, так как в основном выделяют какой-то один существенный аспект содержания данного понятия. В теоретическом и практическом отношении наиболее

актуальным является решение вопроса о том, всегда ли научная экспертиза должна носить комплексный характер, то есть включать в себя несколько видов специализированных экспертиз (финансовую, экономическую, социальную и так далее), или же она может сочетаться только с одним видом специализированной экспертизы. Как нам представляется, при решении данного вопроса необходимо учитывать основную цель научной экспертизы законопроекта – проверку научной обоснованности проектируемого решения¹. Достижению данной цели будет способствовать как проведение комплексной научной экспертизы законопроекта, когда, например, оценивается его научная обоснованность с социальной, экономической, финансовой, политической и иной точки зрения, так и проведение научной экспертизы во взаимосвязи с одним специализированным видом экспертизы, когда обоснованность законопроекта оценивается с позиций какой-либо одной области (отрасли, подотрасли) знания (например, научно-экономическая экспертиза).

Что касается научно-правовой экспертизы, то она, как правило, всегда носит комплексный характер, поскольку ввиду более углублённого анализа законопроекта в сравнении с правовой экспертизой эксперты-учёные выходят за рамки собственно правовых норм и анализируют с учётом выработанных наукой позиций правомерность (правовую обоснованность) тех или иных положений законопроекта, осуществляют проверку правильности и истинности проектируемых правовых предписаний², что в большинстве случаев предполагает достаточно разностороннюю (социальную, экономическую и иную) оценку обоснованности законопроекта. Научно-правовая экспертиза, ограничивающаяся только оценкой соответствия законопроекта нормативным правовым актам более высокой юридической силы и формально-логическим анализом его текста на предмет отсутствия внутренних противоречий, чёткости, ясности формулировок и так далее, есть не что иное, как продукт догматической юриспруденции, и ценность для законодателя такой "научно-правовой экспертизы" вызывает серьёзные сомнения.

¹ См., например: Нормография: теория и методология нормотворчества: Научно-методическое и учебное пособие / Под ред. д-ра юрид. наук Ю. Г. Арзамасова. М., 2007. С. 201.

² Об использовании указанных критериев для оценки эффективности проекта нормативного правового акта см. Сырых В. М. Истинность и правильность как критерии теоретической эффективности норм права // Эффективность закона (методология и конкретные исследования). М., 1997. С. 9–28.

Как представляется, определение понятия "научная экспертиза законопроекта" должно включать все его существенные аспекты, к которым относятся предмет экспертизы, её основная цель (проверка научной обоснованности проектируемого законодательного решения), указание на специфический субъектный состав экспертизы (научные организации или отдельные учёные), а также её специализированный или комплексный характер. С учётом изложенного представляется обоснованным определить научную экспертизу законопроекта как экспертное исследование законопроекта научными организациями, отдельными специалистами-учёными или их коллективами в целях определения его научной обоснованности, которое может носить специализированный или комплексный характер.

Такое определение позволяет с достаточной степенью определённости разграничить научную экспертизу и иные виды экспертиз, например, это касается правовой экспертизы. Следует отметить, что в юридической литературе в ряде случаев к предмету правовой экспертизы относят определение соотношения законопроекта с положениями, разработанными юридической наукой¹, тем самым фактически смешивая понятия научно-правовой и правовой экспертизы. Данная точка зрения нуждается в уточнении, так как в предмет правовой экспертизы входит определение соотношения законопроекта не со всеми разработанными наукой теоретическими положениями, а только с теми из них, которые нашли закрепление в Конституции Российской Федерации, в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации и в действующем законодательстве (например, естественный характер прав и свобод человека, общие принципы привлечения к юридической ответственности и так далее).

Задачи научной экспертизы в рамках обозначенной нами цели экспертизы – проверка научной обоснованности предлагаемого законодательного решения – могут существенно различаться в зависимости от того, носит ли научная экспертиза комплексный характер или же сочетается только с каким-либо одним специализированным видом экспертизы. В юридической литературе высказывается мнение, что научная экспертиза зако-

¹ См.: Васильев М. А. Правовая и лингвистическая экспертиза проектов актов органов местного самоуправления. Обнинск: Институт муниципального управления, 2002. С. 5–6; Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие / Отв. редактор д-р юрид. наук, проф. Р. Ф. Васильев. М., 2000. С. 170.

нопроектов способствует созданию научно обоснованной системы принимаемых законов, их согласованности, помогает выявить возможные негативные социальные, экономические, юридические, экологические и другие последствия, которые может вызвать реализация этих актов¹.

Спасибо всем за внимание.

Деменков М. В. Спасибо.

Сейчас разрешите предоставить слово Наталии Викторовне Мамитовой, доктору юридических наук, профессору Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Мамитова Н. В. Добрый день, уважаемые коллеги! Хочу прежде всего поблагодарить за приглашение на это мероприятие, за предоставленное слово. И хочу, в общем-то, можно сказать, продолжить выступление Сергея Александровича на тему, посвящённую правовой экспертизе в законотворческом процессе в Российской Федерации, и рассмотреть другой вид правовой экспертизы, такой как антикоррупционная экспертиза.

Сегодня мы уже касались этого вопроса. Борьба с коррупцией – это один из очень актуальных вопросов, который постоянно обсуждается на телевидении, в других средствах массовой информации. И вот о том, что такое антикоррупционная экспертиза, какова её роль именно в борьбе с коррупцией, я бы хотела сегодня поговорить.

Я думаю, понятно, что коррупция на сегодняшний день стала уже явлением институциональным, а не личностным, но самое главное – она приобрела определённый системный характер, и этот признак присущ коррумпированности прежде всего как процессу, постоянно усложняющемуся, самовоспроизводящемуся в социальной среде. Этот процесс требует, соответственно, и механизмов реагирования на него, поскольку коррупция не только препятствует поступательному социально-экономическому развитию, но и снижает эффективность государственного и муниципального управления, делает слабее законодательную сферу.

Если говорить о юридических технологиях противодействия коррупции, если их классифицировать, то можно выделить несколько.

¹ См.: Научно-методическое пособие по разработке законопроектов в современной России. М.: Издание Государственной Думы, 2009. С. 333; Нормография: теория и методология нормотворчества: Науч.-методическое и учебное пособие / Под ред. д-ра юрид. наук Ю. Г. Арзамасова. М., 2007. С. 201.

Во-первых, это антикоррупционное правовое прогнозирование, под которым понимается разработка научно обоснованных вариантов будущего состояния, динамики развития законодательства, практики его применения на основе достижений именно правовой науки и других отраслей знаний, и в этой сфере вполне возможно говорить о развитии научной экспертизы.

Антикоррупционный правовой мониторинг – это другая технология, которая представляет собой деятельность по сбору, наблюдению, изучению, анализу, контролю относящихся к регулируемому вопросу актов законодательства и подзаконных актов, которая охватывает различные стадии юридической деятельности, начиная от правотворческого процесса и завершая правоприменительным процессом.

Отдельно следует рассматривать, наверное, такую технологию, как оценка регулирующего воздействия, которая недостаточно ещё разработана как на законодательном, так и на правоприменительном уровне, тем не менее это совокупность проводимых государственными органами аналитических процедур, направленных на выявление и оценку экономических последствий введения нового или применения существующего государственного регулирования.

И наконец, антикоррупционная экспертиза. Моё выступление будет посвящено в большей степени именно этой антикоррупционной правовой технологии.

Так почему же всё-таки экспертиза? Во-первых, правовая экспертиза нормативных правовых актов – это необходимый и очень важный инструмент управления делами государства и в то же самое время формирования новых структур гражданского общества, поэтому на сегодняшний день антикоррупционная экспертиза – это дело не только государства и государственных органов, но ещё и независимых экспертов и структур гражданского общества.

Во-вторых, правовая экспертиза является одним из главных механизмов повышения уровня эффективности правового регулирования и модернизации российского законодательства, она способствует определённой сбалансированности, определённой стабилизации законодательства и практики его применения.

В-третьих, современная система российского законодательства и на федеральном, и на региональном, и на муниципальном уровнях нуждается в координирующей политике государства, и излишняя множественность законов, подзаконных актов, их

внутренняя противоречивость, несогласованность, коллизионность позволяют выдвинуть идею о необходимости формирования собственно экспертной политики Российской Федерации, которая вообще может стать частью антикоррупционной политики, если мы будем говорить об антикоррупционной экспертизе как о направлении правовой политики Российской Федерации.

И ещё очень важный фактор, позволяющий увидеть именно актуализацию правовой экспертизы, связан с унификацией международного законодательства и формированием определённых межгосударственных институтов и органов, роль экспертизы в которых будет возрастать. Об этом свидетельствует создание и Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана, и Евразийского союза, и других международных союзов, и глобализация, интернационализация и прочие процессы, которые, естественно, обуславливают необходимость существования такой наднациональной экспертной структуры, которая, возможно, в своей деятельности учитывала бы как национальный опыт, так и международную практику экспертной деятельности.

Если говорить об антикоррупционной экспертизе российского законодательства, то надо отметить, что, конечно же, первоочередной и главной её задачей является искоренение коррупции, проведение определённых превентивных мероприятий в соответствии с антикоррупционными правилами, и на сегодняшний день уже накоплен определённый опыт анализа проектов федеральных законов и законов субъектов Федерации.

Остановившись на проблемах проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, я хотела бы сказать, что понятие экспертизы у нас законодательно закреплено только в статье 63 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации". Там сказано, что экспертом признаётся лицо, обладающее специальными познаниями по вопросам, касающимся рассматриваемого дела, по которым экспертом должно быть дано заключение. То есть мы видим, что слово "эксперт" имеет два значения: с одной стороны, это специалист, дающий заключение при рассмотрении какого-либо вопроса, и, с другой стороны, это лицо, обладающее специальными познаниями, которое привлекается органами расследования, суда и иными государственными органами и общественными организациями к проведению экспертизы.

Таким образом, мы видим, что экспертное заключение является, с одной стороны, целью экспертизы, а с другой стороны, оно является итогом экспертной профессиональной деятельности. Исходя из этого можно сказать, что эксперт – это прежде всего профильный специалист в той или иной сфере, но в то же время специалист и эксперт – это не тождественные понятия, это не синонимы, потому что каждый эксперт, конечно, прежде всего является высококлассным специалистом в той или иной сфере, но не каждый специалист является экспертом, то есть лицом, уполномоченным на проведение экспертизы, так как в круг его обязанностей не входит составление экспертного заключения, на основе которого можно принимать те или иные решения и которое давало бы ответы на интересующие данный субъект вопросы.

Опуская то, что касается законодательного обеспечения экспертной деятельности, скажу лишь, что эта идея зародилась, можно сказать, уже достаточно давно, в начале 2000-х годов, и первоначальным документом была Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта, после этого был принят ряд законов, таких как "О противодействии коррупции", "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" и так далее. Но мне хотелось бы остановиться именно на тех проблемах, которые связаны непосредственно с антикоррупционной экспертизой и экспертными заключениями.

Я проанализировала опыт субъектов Российской Федерации в части антикоррупционной экспертизы и региональные программы противодействия коррупции (все субъекты действуют в рамках региональных программ противодействия коррупции). Этот опыт показывает, что мероприятия, которые связаны с проведением антикоррупционной экспертизы, в той или иной форме включены в большинство региональных антикоррупционных программ. Вместе с тем мы наблюдаем серьёзную дифференциацию по субъектам антикоррупционной экспертизы: основными исполнителями соответствующих программных мероприятий являются разные субъекты. Можно выделить следующие основные подходы к определению органов госвласти субъектов Российской Федерации, ответственных за проведение антикоррупционной экспертизы, в региональных программах противодействия коррупции.

Первое: основными исполнителями антикоррупционных мероприятий являются соответствующие структурные подразделения аппарата губернатора или администрации соответствующего субъекта Федерации. Такие нормы закреплены, например, в Белгородской, Брянской, Ивановской областях.

Второе: исполнителями антикоррупционных мероприятий являются все органы исполнительной власти субъекта Федерации – это практика Калужской, Ростовской, Псковской областей.

Третье: основными исполнителями мероприятий являются специальные органы, которые создаются при органах государственной власти, – это Московская и Астраханская области.

И наконец, исполнителями мероприятий являются органы исполнительной власти субъекта и органы местного самоуправления – это один субъект, Волгоградская область.

Если что-то не так, пожалуйста, представители субъектов могут меня поправить, но, по крайней мере, это данные аналитического обзора. Какой можно сделать вывод? Прежде всего, отсутствует единый подход к определению основных исполнителей мероприятий, которые связаны с проведением антикоррупционной экспертизы, в региональных программах противодействия коррупции. Наиболее предпочтительным путём регламентации, конечно, является включение в число исполнителей мероприятий программ, связанных с осуществлением антикоррупционной экспертизы, всех областных органов исполнительной власти. Вместе с тем можно также признать и положительный в целом опыт функционирования специализированных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, хотя этот подход не должен стать исключением для субъектов антикоррупционной экспертизы в других органах исполнительной власти и разработчиков этих программ. То есть данный процесс не унифицирован на федеральном уровне, и правильно это или нет, но это отдано на откуп субъектам Российской Федерации, так что решать им.

Если говорить о проблемах антикоррупционной экспертизы, то на сегодняшний день одной из проблем продолжает оставаться проблема проведения антикоррупционной экспертизы в плане несовершенства методики. Известно, что данная методика была утверждена постановлением правительства № 96 от 26 февраля 2010 года и что она ограничивается перечислением коррупционных факторов. Всего их выделено одиннадцать, все мы о них

знаем, разделены они на две группы, и эти две группы факторов являются главными основаниями для дачи заключения для любого эксперта, который проводит антикоррупционную экспертизу того или иного акта. В то же самое время мы всё равно не видим методики как таковой, непонятно, как проводить экспертизу, и для многих экспертов это до сих пор остаётся в некоторой степени загадкой. То есть определённая проблема в этой сфере существует. И в качестве предложения: я считаю, что данную методику необходимо совершенствовать, потому что с 2010 года, по сути дела, она не претерпела никаких изменений. Конечно, коррупциогенных норм становится всё меньше и меньше в законодательстве, но всё равно заключения, которые дают эксперты, не отвечают требованиям, которые содержатся, допустим, даже в письмах Министерства юстиции Российской Федерации и в других документах.

Я не буду долго задерживать ваше внимание, хотя хотелось бы говорить об этой проблеме много, скажу только ещё об одной проблеме, которая связана с антикоррупционной экспертизой, – это проблема правового статуса эксперта. Я имею в виду именно независимого эксперта, который получает лицензию в Министерстве юстиции Российской Федерации. Проблема правового статуса эксперта тоже до сих пор не разрешена, и прежде всего это связано с тем, что экспертиза, которая осуществляется, является неофициальной и не имеет никаких юридических последствий, а эксперты, которые проводят данную экспертизу, не несут никакой юридической ответственности. Более того, экспертиза носит рекомендательный характер, соответственно, это снижает её уровень.

Кроме того, в некоторых субъектах Российской Федерации, в том числе в государственных органах, вообще не прибегают к помощи экспертов именно из структур гражданского общества.

И, завершая своё выступление, я бы хотела – может быть, это пригодится – внести ряд практических предложений в области проведения правовой экспертизы. Во-первых, на мой взгляд, необходимо в качестве обязательного этапа подготовки закона определить проведение научно обоснованной правовой экспертизы и закрепить это нормативно в общей схеме законотворчества (мы не сговаривались с Сергеем Александровичем, это и моё предложение).

Второе: необходимо выработать и законодательно закрепить основные требования к нормативным актам с точки зрения соответствия их юридической технике. Мы сегодня видели, что в этой области тоже проблем достаточно много.

Третье: разработать основанную на научной методологии единую методику проведения правовой экспертизы законопроекта, в том числе антикоррупционной, которая не была бы сведена к перечислению коррупциогенных факторов.

И четвёртое: законодательно определить правовой статус эксперта, в том числе и общественного, определить его права, обязанности, связанные с осуществлением экспертной деятельности, а также установить ответственность за ненадлежащее выполнение своих обязанностей.

Ряд этих мер, как мне кажется, могли бы улучшить ситуацию в области антикоррупционной экспертизы.

Спасибо за внимание.

Деменков М. В. Спасибо большое.

У кого-то возникли вопросы? Может быть, есть какие-то предложения по данной тематике или кто-то хотел бы поделиться опытом проведения антикоррупционной экспертизы?

А сейчас слово предоставляется Арзамасову Юрию Геннадьевичу, профессору кафедры теории и истории права факультета права НИУ "Высшая школа экономики".

Арзамасов Ю. Г. Уважаемые коллеги, в своём выступлении я остановлюсь на актуальных проблемах проведения различных видов экспертиз в законодательном процессе.

На современном этапе, когда повысился уровень требований, предъявляемых к качеству законов и других нормативных правовых актов (НПА), предъявляются также высокие требования к проведению экспертизы и, соответственно, как к разработчикам НПА, так и к экспертам. В связи с этим необходимо официальное обучение законодотворцев, нужно как создавать специальные факультеты, так и открывать курсы подготовки законодотворцев. Реформировать правовую систему реально, совершенствуя при этом все виды нормотворческого процесса, возможно только при качественном повышении уровня правовой культуры всего корпуса государственных и муниципальных служащих. В связи с этим на всех юридических факультетах высших учебных заведений и на курсах повышения квалификации государственных и муни-

ципальных служащих необходимо ввести учебный курс под названием "Нормография" – тогда в своей работе нормодатели станут опираться на общие принципы нормотворчества, будут владеть знаниями методик подготовки и принятия различных видов нормативных правовых актов, соблюдать требования, предъявляемые к содержанию и форме, при создании нормативных правовых актов. Муниципального и государственного служащего, как и любого профессионала, надо готовить планомерно, специально, используя для этих целей апробированные методики и программы.

Из этого следует, что если будет введена данная учебная дисциплина, то и подходы к ней должны быть научно обоснованными. В связи с этим усилия теоретиков права должны быть направлены на сосредоточение разрозненных методик подготовки нормативных правовых актов и теоретических вопросов, касающихся проблем создания нормативных правовых актов, в систему научно обоснованных знаний о нормотворчестве, которые и составят предмет самостоятельной науки – нормографии (дословный перевод – "пищу норму"). Последняя, по нашему мнению, займёт особое место в системе юридических наук, поскольку будет носить вспомогательный характер по отношению как к общей теории права и государства, так и к отраслевым наукам. Намеченные тенденции уже видны: на сегодняшний день более чем в десяти вузах страны в том или ином объёме преподаётся курс нормографии.

Известно, что в советское время преподавание было ориентировано на подготовку юристов-практиков, занимающихся той или иной правоприменительной деятельностью, – в вузах готовили судей, адвокатов, следователей, нотариусов и так далее, а не нормотворцев, так как нормативных правовых актов по сравнению с сегодняшним днём было мало и отсутствовала необходимость в таких специалистах. Законы зачастую разрабатывались в центре, так как региональное нормотворчество находилось в зачаточном состоянии. В современных условиях вала законодательства, наличия большого количества пробелов и коллизий в праве серьёзной проблемой является отсутствие грамотных специалистов, умеющих как подготовить тот или иной проект нормативного правового акта, так и грамотно, всесторонне провести комплексную экспертизу НПА. Решить данные проблемы возможно только с помощью теоретически обоснованной отрасли научных знаний

под названием "нормография". По нашему мнению, актуальность выделения данной науки очевидна, поскольку во многих вузах читаются курсы, направленные на повышение нормотворческой квалификации студентов. На Западе такая наука уже существует, там она носит название "легиспруденция". Так, например, в 1985 году немецкий учёный Кристоф Гиси предложил следующие критерии изучения качества законодательства, составляющие в наши дни объект исследований легиспруденции: обязательность разъяснения законодателем условий или обстановки, способствовавших принятию закона; необходимость анализа альтернатив принятия закона и выбор наиболее разумной; прогнозирование последствий реализации закона (это фактически то, что мы называем правовым мониторингом).

На наш взгляд, данные предложения могут быть взяты на вооружение и российскими законодателями. К примеру, первое положение, касающееся разъяснения условий или обстановки, способствовавших принятию закона, может быть реализовано в первых статьях проектов законов, где обозначается предмет правового регулирования. Кроме этого, политическую обстановку можно обрисовать и в преамбуле закона.

Что же касается альтернативных законопроектов, то такая практика в последнее время получает широкое распространение в современной России, пример – проект Кодекса об административной ответственности депутата Агеева и альтернативный проект КоАП депутата Плигина. По нашему мнению, наиболее важные проблемы в государстве, получившие общественный резонанс и требующие законодательного регулирования, должны решаться сегодня именно на альтернативной основе.

Остановимся теперь на анализе третьего положения Кристофа Гиси. Известно, что в настоящее время широкое распространение получает такой институт, как оценка регулирующего воздействия (ОРВ). Согласно пункту 3 Правил проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2015 года № 83 "О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации", оценка фактического воздействия (ОФВ) нормативных правовых актов проводится в целях анализа достижения целей регулирования, за-

явленных в сводном отчёте о результатах проведения оценки их регулирующего воздействия (при наличии), определения и оценки фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов, а также выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и иной экономической деятельности или приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Проведённый анализ показал, что ОФВ представляет собой один из видов инструментов правового мониторинга. Эксперты прогнозируют, что в ближайшей перспективе он вполне сможет заменить собой экспертизу действующих законов и других нормативных правовых актов высших органов государственной власти, которые прошли процедуру ОРВ. В связи с этим считаем, что третьим шагом в повышении эффективности правового регулирования является создание современной системы правового мониторинга, основанной на научно выверенных и проверенных эмпирическим путём специальных методиках правового мониторинга в различных сферах.

В связи с этим ОРВ параллельно с ОФВ должны быть включены в российскую систему правового мониторинга, и все без исключения федеральные законы и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти должны проходить процедуру оценки регулирующего воздействия и оценку фактического воздействия с целью выявления положительных и отрицательных последствий. Однако посмотрим, какие виды экспертиз должен осуществлять современный эксперт. На сегодняшний день эксперт, сотрудник правового департамента, правового управления какого-либо органа власти обязан проводить не просто правовую экспертизу – сюда ещё в последние годы добавились также и антикоррупционная экспертиза, ОРВ, ОФВ, экологическая, педагогическая экспертизы, и список необходимых экспертиз на этом не заканчивается.

Однако при проведении данных видов экспертиз возникает масса проблем. Остановимся на антикоррупционной экспертизе. Данный вид экспертизы проводится в соответствии с методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26 фев-

раля 2010 года № 96. Согласно пункту 3 данной методики к коррупциогенным факторам, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, относятся: широта дискреционных полномочий; определение компетенции по формуле "вправе"; выборочное изменение объёма прав; чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм; принятие нормативного правового акта за пределами компетенции; заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов и так далее.

Между тем анализ данных коррупциогенных факторов говорит о том, что данные факторы не всегда следует относить к способствующим созданию условий для проявления коррупции. Такой вывод основывается на следующем. Во-первых, среди факторов, связанных с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, был указан такой фактор, как определение компетенции по формуле "вправе". Здесь необходимо дать определённые пояснения. Наиболее распространённой является классификация норм права в зависимости от характера правового регулирования и способа правового предписания. В соответствии с данным критерием выделяют обязывающие, запрещающие и управомочивающие нормы права. В управомочивающих нормах, адресованных гражданам и другим субъектам правоотношений, разработчики проектов нормативных правовых актов вполне могут использовать термин "вправе"; однако что касается должностных лиц государственных и муниципальных органов, то их права, в том числе вытекающие из диспозиции с использованием термина "вправе", корреспондируют с их должностными обязанностями. Из этого следует, что при определённых условиях, перечисленных в диспозиции, разработчики проектов нормативных правовых актов вполне могут применять термин "вправе", но только если в акте будет дано чёткое перечисление условий, при наличии которых следует использовать данный термин. Так, например, термин "вправе" неоднократно используется в тексте Конституции Российской Федерации, но её нормы никто не относит к коррупциогенным.

Во-вторых, это фактор, который разработчики методики определили как "чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее

к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт". Конечно, государственные органы власти, принимая нормативные правовые акты, не должны ущемлять интересы органов местного самоуправления как институтов гражданского общества, а только содействовать реализации их задач по мере возможности. Между тем, как нам видится, выделение данного фактора носит дискуссионный характер. Это объясняется тем, что в процессе развития и совершенствования нормотворческой юридической техники уже был выработан перечень способов изложения нормативного материала: это прямой способ, ссылочный и бланкетный. Выделяют также и такой способ изложения нормативного материала, как воспроизведение. В данном контексте считаем необходимым подчеркнуть, что ссылки бывают в том числе и перекрёстными, когда законодатель ссылается на статью того же нормативного правового акта, что приводит никак не к коррупциогенности, а к компактному изложению нормативного материала. Например, в пункте 4 статьи 975 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации говорится, что "доверитель обязан уплатить поверенному вознаграждение, если в соответствии со статьёй 972 настоящего Кодекса договор поручения является возмездным".

Существуют нормы, которые не могут быть написаны другим способом, нежели бланкетным, то есть когда прямая ссылка не указывается, а подразумевается. Так, например, без бланкетных норм нельзя обойтись законодателю, когда он делает ссылку на другой нормативный правовой акт, но чётко не указывает его реквизиты. Такое изложение норм права обусловлено прежде всего тем, что если изменится название федерального органа исполнительной власти либо иного органа власти, то федеральному законодателю в срочном порядке понадобится вносить изменение в федеральный закон, что не всегда можно сделать быстро.

Данные примеры свидетельствуют о том, что говорить, а тем более включать в методику такой коррупциогенный фактор, как наличие бланкетных и ссылочных норм, просто некорректно, поскольку в большинстве случаев использование бланкетных и ссылочных норм – это не коррупциогенный фактор, а своеобразный приём нормотворческой юридической техники, поскольку ссылки,

как правило, обеспечивают большую компактность законов и других нормативных правовых актов, предотвращают возникновение в тексте длинных и ненужных повторений, тем самым достигаются разумная и вполне оправданная краткость, экономия в изложении нормативного правового материала. Кроме того, с помощью ссылочных и бланкетных норм реализуется общеправовой принцип системности права, то есть нормы права увязываются между собой.

Сказанное позволяет сделать вывод, что данная методика нуждается не просто в серьёзной доработке, а в новой редакции. Причём при подготовке новой редакции методики следует использовать положительный опыт, накопленный в регионах, а также опыт подготовки методик Центром стратегических разработок, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, торгово-промышленными палатами, зарубежную практику, теоретические и методические рекомендации современных отечественных учёных в области нормотворчества, юридической нормотворческой техники и правового мониторинга.

Согласно Правилам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96, данный вид экспертизы осуществляет Министерство юстиции Российской Федерации и независимые эксперты, аккредитованные Министерством юстиции. При этом аккредитованными экспертами могут быть как юридические, так и физические лица. В целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов и других федеральных нормативных правовых актов разработчики размещают проекты на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Теперь вернёмся к лингвистической экспертизе, о которой здесь уже было сказано. Важную роль при проведении лингвистической экспертизы играет оценка проекта нормативного акта с точки зрения обоснованности использования терминологии. Например, в ФРГ, где большинство законопроектов разрабатывается правительством, экспертиза "единства языка законов" возложена с 21 октября 1949 года на федеральное министерство юстиции и осуществляется одновременно с предварительной экспертизой правового оформления законопроектов. Обязательное осуществле-

ние терминологической экспертизы предлагает доцент Турагин. В связи с этим особая роль выпадает тезаурусу и "досье закона".

Между тем в современных условиях особую важность приобретает научная экспертиза проектов нормативных правовых актов, о которой уже говорил профессор Комаров, которая должна осуществляться в сочетании со специализированными видами экспертиз. При этом научная экспертиза должна находиться впереди других экспертиз. Данный вид экспертизы, по нашему мнению, следует проводить не только по наиболее сложным проектам, когда необходим более высокий уровень профессиональных знаний, но по всем проектам нормативных правовых актов.

Считаю, что на региональном уровне в обязательном порядке следует нормативно закрепить обязательность проведения научной экспертизы всех законопроектов. Государственная Дума уже сделала правильный шаг в этом направлении: так, научная экспертиза законопроектов предусмотрена частью первой статьи 112 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Следует отметить, что в последнее время всё чаще к услугам учёных прибегают представительные (законодательные) органы субъектов Российской Федерации. Для проведения научных экспертиз проекты законов направляются в вузы и НИИ, где они в последующем, после рассмотрения как отдельными учёными – специалистами в определённых областях, так и рабочими группами, обсуждаются на заседаниях учёных советов, научно-практических секций.

Спасибо. Если есть вопросы, я готов ответить.

Деменков М. В. Хочу обратить внимание, что скоро будет введена в эксплуатацию система ГАС "Законотворчество", в которой, как вы правильно сказали, необходимо будет размещать и заключения научно-исследовательских институтов, ведущих специалистов страны по конкретному вопросу; размещаться там будут также стенограммы "круглых столов", стенограммы заседаний комитетов, где проходило обсуждение вопроса (хотя сегодня стенограмму тоже можно, конечно, посмотреть; допустим, любое заседание комитета по бюджету можно в прямой трансляции смотреть, они в Интернете всегда размещают).

К концу этого года – в начале следующего будет введена уже вторая очередь данной системы, и действительно, может быть, чем-то она поможет, во всяком случае, граждане также будут иметь

доступ к материалам и посмотрят, как идёт обсуждение, какие есть проблемы и так далее.

Спасибо большое.

И теперь разрешите предоставить слово Станиславу Павловичу Стёпкину, заместителю начальника Правового управления Аппарата Государственной Думы. Станислав Павлович – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Российского государственного социального университета.

Стёпкин С. П. Уважаемые коллеги, позвольте поприветствовать вас в стенах Государственной Думы! Ещё раз поздравляю вас с Днём Конституции – именно в этот день мы с вами сегодня собрались.

Я позволю себе немного поапеллировать двум предыдущим докладчикам. В отношении внедрения прецедентного права могу сказать, что, с точки зрения практикующего юриста-судебника, в России прецедентное право – очень опасная вещь, поскольку судебные прецеденты (я думаю, не мне вам рассказывать) ещё неизвестно, в какую сторону нас поведут: суды Российской Федерации сегодня, включая высшую инстанцию – Верховный Суд Российской Федерации, выносят настолько разные и порой противоречивые решения, что вводить прецедентное право на данном этапе нецелесообразно.

Что касается высказывания о рекомендательном характере юридической экспертизы, то, вы знаете, к сожалению, иногда и об этом говорить не приходится, и даже заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы не исключение: например, Регламентом Государственной Думы предусмотрено, что обращения Общественной палаты подлежат обсуждению на заседаниях комитетов Государственной Думы, а в отношении заключений Правового управления такой нормы в Регламенте Государственной Думы нет. Совет Федерации в данном вопросе немного дальше ушёл, и мы надеемся, что хотя бы норма об обязательности рассмотрения заключений Правового управления на заседаниях комитетов появится и у нас, но пока этого, к моему сожалению, нет.

Я постараюсь выступить максимально коротко, потому что на самом деле наша цель – предоставить всё-таки больше времени для выступлений приглашённых коллег, так как нас вы всегда и слышите, и видите.

Поэтому я, если позволите, просто отвечу на вопрос, который поступил от одного из субъектов Российской Федерации, я его зачитаю полностью: "На федеральном уровне необходимо установить для субъектов Российской Федерации обязательность проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в случае, если субъектами права законодательной инициативы являются депутаты (комитеты, комиссии) указанных органов.

В настоящее время не выстроен механизм организации оценки регулирующего воздействия законопроектов, инициированных депутатами Государственной Думы, законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации и другими субъектами права законодательной инициативы (кроме Правительства Российской Федерации).

Между тем полагаем, что при проведении оценки регулирующего воздействия законопроектов невозможно соблюсти баланс между общественным и частным интересами. Так, например, если законодательство в сфере ограничения продажи алкогольных напитков направлено на поддержку общественных ценностей, то в таком случае нарушаются интересы предпринимательского сообщества (сокращение объёма продаж). Во избежание нарушения конституционного права граждан на охрану здоровья полагаем возможным расширить перечень законопроектов, которые не подлежат оценке регулирующего воздействия (в сфере здравоохранения, государственного регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции), путём внесения соответствующих изменений в пункт 1 статьи 26.3³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Отвечая на данный вопрос, я хотел бы отметить следующее.

Механизм организации оценки регулирующего воздействия законопроектов, инициированных депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации, законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации и дру-

гими субъектами права законодательной инициативы (кроме Правительства Российской Федерации) не только не выстроен, он фактически отсутствует. Ни Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления", ни постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 года № 1318 не предусматривают обязательного проведения оценки регулирующего воздействия законопроектов, подготовленных депутатами Государственной Думы, в том числе представленных к рассмотрению во втором чтении, – возможность такой оценки лишь допускается Регламентом Правительства Российской Федерации (утверждён постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 года № 260) и только в отношении законопроектов, касающихся налогов и сборов.

Так, согласно пункту 104 Регламента Правительства Российской Федерации при поступлении из Государственной Думы в Правительство Российской Федерации предложений о проведении оценки регулирующего воздействия в отношении подготовленных ко второму чтению, с учётом поправок, законопроектов, регулирующих отношения по взиманию налогов и сборов в Российской Федерации, Правительство Российской Федерации принимает решение о возможности проведения такой оценки. То есть законодательная инициатива депутатов Государственной Думы может подлежать оценке регулирующего воздействия, и Правительство самостоятельно определяет, будет она проведена или нет, в случае обращения к ним по этому вопросу, и то, коллеги, я хотел бы подчеркнуть, что это положение действует только в отношении законопроектов, касающихся налогов и сборов, то есть перечень достаточно ограниченный, но в регламенте он тем не менее определён.

Вместе с тем в силу объективной сложности процедур, установленных в системе исполнительной власти, диспозитивности указанной нормы, отсутствия практики её применения, а также в целях повышения степени открытости процесса подготовки законодательных инициатив и усиления влияния Государственной Думы на нормотворчество в целом предложение о введении института оценки регулирующего воздействия по законопроектам, вносимым в Государственную Думу всеми субъектами права законодательной инициативы, представляется весьма перспективным.

Важно также учитывать, что в числе необходимых элементов процедуры оценки регулирующего воздействия должна быть не только оценка независимыми экспертами возможных последствий принятия проекта акта, но и проработка соответствующих вопросов самим инициатором проекта. В связи с этим включение в документы, прилагаемые к вносимому законопроекту (пояснительная записка и финансово-экономическое обоснование), информации о возможном положительном или отрицательном влиянии предлагаемых норм на отношения в области предпринимательской деятельности представляется важным для качественной проработки соответствующих вопросов субъектами права законодательной инициативы.

Но здесь есть и сложности. Я думаю, что ни для кого не секрет, – а для моих коллег из Правового управления это точно не секрет – что законопроект, подготовленный к рассмотрению во втором чтении, часто даже концептуально абсолютно не соответствует тому, что мы получали в первом чтении, и это нередко приводит к возникновению негативной публичной реакции и риску снижения авторитета Государственной Думы, снижению уровня доверия населения к системе принятия законодательных решений в целом. Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 11 октября 2016 года № 2152-О прямо и справедливо говорит о том, что в настоящее время проведение оценки регулирующего воздействия не является элементом какой-либо стадии федерального законодательного процесса, и опять-таки ссылается на Регламент Государственной Думы. В связи с этим на данном этапе необходимо предусмотреть в Регламенте Государственной Думы (да и в Регламенте Правительства Российской Федерации), что оценка регулирующего воздействия является обязательным элементом определённой стадии федерального законодательного процесса, например подготовки законопроекта к рассмотрению во втором чтении, а впоследствии закрепить данную норму на законодательном уровне в отдельном акте, о необходимости принятия которого давно говорят субъекты права законодательной инициативы, в том числе и на нашем сегодняшнем семинаре.

Если говорить о международном опыте, то мне очень симпатизирует опыт Франции, где правительство обязано сопровождать любой вносимый законопроект исследованием его воздействия

(l'étude d'impact), обосновывающим необходимость принятия нового законодательного акта и оценивающим последствия его применения.

Более того, в 2009 году при Национальном Собрании – палате французского Парламента был создан соответствующий комитет, который отвечает именно за регулирование данных вопросов и в том числе занимается оценкой регулирующего воздействия. У них очень интересно устроена система, в том числе предусмотрено обязательное оппонирование от какой-нибудь противоположной силы, то есть другой политической партии, например при докладе по вопросу об оценке регулирующего воздействия, и ещё много всего интересного.

Что касается ответа на вторую часть вопроса, важно понимать, что есть ряд инициатив, одинаково вредных как для одних, так и для других, и оценка регулирующего воздействия поможет именно в таких случаях. Хотя насчёт алкогольных напитков склонен всё-таки не согласиться: для страны важно здоровье нации, а не возможность предпринимателей повысить свою прибыль за счёт продажи, мягко говоря, не совсем полезного, на мой взгляд, для здоровья граждан продукта. Так что предложения о внесении изменений в пункт 1 статьи 26.3³ Федерального закона № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в части расширения перечня законопроектов, которые не подлежат оценке регулирующего воздействия, считаю нецелесообразными и не отвечающими реализации конституционного права граждан на охрану здоровья. В настоящий момент такие исключения сделаны в отношении законопроектов в сфере налогообложения и бюджетных правоотношений, и мне кажется, что этого вполне достаточно. Конечно, в данном случае необходимо учитывать не только мнение отраслевых органов исполнительной власти, но и прежде всего комитетов Государственной Думы и Совета Федерации – мне кажется, им виднее, в какой части это следует делать, а в какой нет.

Сегодня упоминали о совещании Председателя Государственной Думы с ректорами вузов, которое состоялось 5 декабря и в котором приняли участие также первые заместители Председателя Госдумы Александр Дмитриевич Жуков, Иван Иванович Мельников и председатели четырнадцати комитетов палаты. На нём

обсуждались как раз вопросы взаимодействия Государственной Думы с организациями высшего образования в части проведения научной экспертизы законопроектов, научно-аналитических исследований законодательных инициатив и оценки регулирующего воздействия. Вячеслав Викторович Володин назвал взаимодействие с вузами важным этапом комплексного экспертного сопровождения законотворческого процесса, ведь именно в вузах, по его словам, сосредоточены ведущие научные кадры, способные качественно оценивать принимаемые законы.

Поэтому тенденция – как раз почему я об этом упоминаю – должна быть обратная: не расширить перечень исключений, а наоборот, постараться максимально расширить перечень отраслей и добиться того, чтобы научное сообщество экспертировало максимальное количество законопроектов, поступающих в Государственную Думу.

Коллеги, большое спасибо за внимание.

Деменков М. В. Спасибо.

Комаров С. А. Михаил Васильевич, можно реплику?

Я представляю, что будет с тем депутатом, который попросит внести изменения в Регламент относительно ОРВ. Мы об этом лет пятнадцать уже говорим – о прогнозировании, о последствиях принятия законопроектов...

Из зала. *(Не слышно.)*

Комаров С. А. Да, теперь это назвали другими словами: мониторинг и так далее. Вопрос-то в другом: экономические характеристики, политическую целесообразность и так далее должны оценивать как раз независимые эксперты.

Деменков М. В. Уважаемые коллеги, разрешите предоставить слово Наталье Николаевне Толмачёвой, руководителю Государственно-правового управления Аппарата Московской областной Думы, кандидату юридических наук.

Толмачёва Н. Н. Меня просили тоже обратить внимание на проблему оценки регулирующего воздействия, но я сейчас не буду много об этом говорить, поскольку выступавший передо мной докладчик достаточно подробно всё рассказал.

Единственная разница между такого рода правоотношениями на федеральном уровне и тем, как это складывается в субъектах Российской Федерации, определяется нормой 184-го федерального закона о том, что законопроекты, которые регулируют право-

отношения, перечисленные в этом законе, подлежат оценке регулирующего воздействия. То есть, с одной стороны, предполагается обязательное проведение такой оценки; с другой стороны, мы понимаем, что до тех пор, пока не будет каких-либо санкций в случае, если порядок проведения такой оценки не установлен или она не проводится, в общем-то, цель изменений, которые внесены в 184-й закон, не будет достигнута.

Есть ещё одна проблема, связанная с этим, но это уже смешанный уровень – субъекта и муниципальных образований. Речь идёт о той правовой норме 131-го федерального закона, в соответствии с которой установлено, что законом субъекта Российской Федерации определяется перечень муниципальных районов и городских округов, в которых проведение оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих определённые, перечисленные в законе правоотношения, является обязательным. При этом законом субъекта определяются также критерии включения муниципальных районов и городских округов в указанный перечень, отражающие объективные особенности осуществления местного самоуправления в данном субъекте Российской Федерации, включая степень концентрации возложенных на такие муниципальные образования госполномочий (зачитала практически полностью статью, иначе будет непонятно, о чём идёт речь).

Давайте обратимся к определению понятия "критерий". В любом случае под критерием подразумевается какая-то исчисляемая величина или диапазон таких величин. Если же мы проанализируем законодательство субъектов Российской Федерации, то увидим, что на 1 декабря этого года из восьмидесяти пяти субъектов в тридцати двух критерии и перечни законами субъектов не установлены, а 1 января 2017 года – срок вступления в силу этой нормы закона – совсем близко. При этом мы видим очень разные подходы к пониманию того, каковы те критерии, которые отражают объективные особенности осуществления местного самоуправления.

Приведу несколько примеров. Например, в качестве критерия определяется наличие реализуемых в границах муниципального образования инвестиционных проектов, при этом нет подзаконных актов и в самом законе не указано, имеется в виду сам факт наличия этих проектов или определённое их количество на заданной территории.

Пытаются определить количество хозяйствующих субъектов, зарегистрированных на территории муниципального образования, но каким органом это определяется, какое количество этих субъектов является достаточным, законы не устанавливают.

Как ещё один критерий рассматривают степень концентрации возложенных на муниципальные образования, переданных законами субъектов Российской Федерации госполномочий в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности. Возникает вопрос: как измерить степень концентрации? У меня много примеров решения этого вопроса. На мой взгляд, самый удачный вариант предложен в Ставропольском крае, потому что у них – я больше нигде в субъектах этого не увидела – есть чёткие, конкретные расчёты и приведены те критерии, которые поддаются оценке, будь то в виде цифр или в виде каких-то совершенно чётких, конкретных категорий.

Мы в Московской области тоже выкрутились и определили в качестве критериев включения муниципальных образований в перечень таких муниципальных образований, в которых проведение экспертизы и оценки регулирующего воздействия муниципальных НПА является обязательным, наличие самого статуса муниципального образования – муниципальный район или городской округ. Соответственно, в перечень вошли все муниципальные районы и все городские округа, которые находятся на территории Московской области. На мой взгляд, разнообразие здесь, в общем-то, неприемлемо.

И я понимаю прекрасно, что у субъектов Федерации было очень мало времени и кто как мог, тот так и формулировал, при этом опять же цель внесения этих изменений в 131-й закон не достигается. Я понимаю также, что субъекты Российской Федерации и депутаты Госдумы вряд ли выйдут с инициативой по корректировке этих норм федерального закона – и тех, о которых вы говорили, и тех, о которых я сейчас упомянула. Возможно, наш опыт в плане того, что мы, например, у себя в Московской области делаем для муниципальных образований, следовало бы перенести на отношения между Федерацией и субъектами Федерации. Мы проводим огромное количество всевозможных "круглых столов", конференций и так далее определённой тематической направленности, разбираем конкретные ситуации и просто ищем общие пути решения этих вопросов, используя, например, положительный

опыт муниципалов или просто пытаюсь сформулировать, как мы применим федеральный закон к нашим правоотношениям, как мы его можем реализовать путём принятия в субъекте либо законов, либо подзаконных актов.

Также вами была затронута интересная тема: здоровье нации безусловно важнее, чем интересы производителей алкогольной продукции. Но дело в том, что мы, ряд субъектов, принимали такие нормы, например, которые были связаны с запретом продажи слабоалкогольных тонизирующих напитков, и сейчас месяца не проходит, чтобы эти нормы в Верховном Суде или в региональных судах не убивали. Это происходит не потому, что судьи против здоровья нации, это понятно, но опять же – если бы на первоначальном этапе должным образом была проведена оценка регулирующего воздействия, возможно, таких негативных последствий не было бы. У нас, например, достаточно долго действовал этот закон, я сегодня с коллегами общалась – у них до сих пор действует, а если суды будут признавать эту норму недействующей с момента её принятия? Ну просто коллапс будет в регионах!

И ещё об одной теме, которую вы тоже затронули. Нам, например, в Московской области стоило большого труда включить законодательный орган в соответствующий перечень, в систему осуществления оценки регулирующего воздействия, постановление правительства Московской области распространялось только на исполнительные органы госвласти либо на госорганы, которые, может быть, когда-нибудь будут выступать в качестве субъектов права законодательной инициативы. У нас в Московской областной Думе ситуация такая, что большое количество экономических, финансовых вопросов готовится нашими комитетами. Да, у нас есть такая роскошь, как аппараты комитетов, у каждого нашего комитета имеется такая возможность, и мы это делаем, но мы не можем направить проекты наших актов в правительство, в тот исполнительный орган, который осуществляет ОРВ, потому что они просто не принимают: по их положению наши проекты не рассматриваются. Мы, конечно, разрешили ситуацию, были внесены изменения в закон, но это стоило большой крови, и, в общем-то, я считаю, это необоснованные и трудовые, и другие затраты.

Меня ещё просили рассказать про мониторинг, практику осуществления мониторинга в Московской областной Думе.

Я не знаю, насколько это интересно коллегам, может быть, можно это обсудить в рабочем порядке. Все наши материалы размещены на сайте Московской областной Думы. У нас очень интересная практика, мы начали работать ещё до издания указов президента и начинали ещё с Институтом законодательства и сравнительного правоведения. Сейчас пошёл уже третий виток внесения изменений в наше положение, мы его совершенствуем. Основной акцент мы делаем на том, чтобы максимально реализовать итоги проведения правового мониторинга, – я считаю, что основная задача в этом, а не в том, чтобы просто его организовать, посмотреть, как действует тот или иной акт, как он регулирует те или иные правоотношения, то есть важно именно реализовать те предложения, которые были сформулированы комиссией по проведению мониторинга.

И ещё, если позволите. Не так давно в Институте законодательства состоялась конференция, на которой обсуждались в том числе те вопросы, которые были затронуты сегодня, – и вопросы научной экспертизы, и целый ряд вопросов, которые касаются проблем законотворчества на федеральном и, что меня очень радует, на региональном уровне. На основе этих материалов – я просто такой анонс для своих коллег из регионов делаю: следите по сайту института – они должны выпустить методичку, они обещали, и на конференции действительно были очень интересные доклады, в том числе о международном опыте, именно о том, который применим к нам.

И ещё буквально два слова про союз лингвистов и юристов. Я считаю, что работать надо только вместе, только рука об руку и никак иначе, и огромное спасибо коллегам, потому что у нас вышло уже третье издание нашего сборника образцов документов, принимаемых Московской областной Думой. На этой же основе мы подготовили сборник образцов распоряжений председателя. Кроме того, у нас очень тесные, хорошие отношения с представителями "КонсультантПлюс" и "Элкод". Мы, конечно, проверяем, как они вносят в базу наши законы, и решаем все вопросы, если они появляются. Кстати, они и за нами иногда ошибки вылавливают, иногда мы за ними, и в рабочем порядке мы дружно это устраним. Они же нам помогли создать базу для распоряжений председателя, всё у нас в системе, и поисковая система такая же, как у законов.

И ещё такой момент. Хочу сказать, что, как бы лингвисты ни старались, как бы ни реализовывали очень красиво и грамотно желание законодателя, автора той или иной нормы, всегда найдётся юрист, который применит эту правовую норму так, как ему надо. Поэтому, как бы мы с вами ни старались, всё равно всегда найдутся какие-то нюансы.

Спасибо за внимание.

Стёпкин С. П. Спасибо, Наталья Николаевна. Если вы не всё сказали, что хотелось бы, с учётом ограниченного времени, мы в любом случае всё опубликуем в сборнике по материалам данного семинара, который планируем выпустить. Это касается и остальных коллег, кто хотел бы выступить, но сегодня не успеет, – мы с радостью материалы примем, и они будут опубликованы.

Слово предоставляется Оксане Бешеровне Минченковой, первому заместителю начальника Государственно-правового управления Аппарата Московской городской Думы. Пожалуйста.

Минченкова О. Б. Учитывая недостаток времени, я совсем телеграфно.

Присоединяюсь к тому, что было сказано здесь, особенно Натальей Николаевной Толмачёвой. Я коротко расскажу вам об опыте правового мониторинга в городе Москве.

На сайте Мосгордумы есть раздел "Мониторинг законодательства", там размещены все материалы. Скажу схематично. Первое, о чём всегда говорят, и это касается многих субъектов: Закон города Москвы "О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы" был принят в 1994 году, когда даже ещё не был принят Устав города Москвы.

Далее. Совместно с научным сообществом, в частности с Юрием Александровичем Тихомировым, был разработан – долго, почти два года разрабатывался – и принят Закон "О правовых актах города Москвы", где есть положения и о градации актов, и об экспертизе, о её видах, и о мониторинге законодательства.

Сам мониторинг, элементы его были введены с самого начала, особенно с начала, скажем так, работы над единым правовым пространством Российской Федерации и субъектов, это приблизительно 2000-е годы, когда законодательному органу было необходимо систематизировать количество и содержание судебных актов, протестов, представлений прокуратуры, Минюста. Вся информация в настоящее время периодически, ежемесячно дово-

дится до сведения законодателей и всех субъектов права законодательной инициативы, имеется постановление Московской городской Думы о ежегодном докладе о состоянии законодательства.

С 2005 года в Московской городской Думе ведутся паспорта законов города Москвы, в которых всё, о чём вы говорили, помимо внесения изменений, вплоть до обращений граждан по данному закону, отражается и можно посмотреть. Это даёт также возможность использовать эти материалы в комиссиях – у нас комитетов нет, у нас комиссии – при рассмотрении вопросов о реализации законов, о необходимости внесения изменений в эти законы.

Из нововведений – с недавних пор введена предварительная юридическая и юридико-лингвистическая экспертиза законопроектов, которая проводится до вынесения их на рассмотрение, официального вынесения.

Кроме того, мы отслеживаем и сообщаем законодателям не только о вступивших в силу федеральных законах, которые могут затронуть полномочия субъекта и вызвать необходимость приведения в соответствие с федеральными наших законов, но и на стадии внесения законопроектов в Госдуму мы также сообщаем законодателям, что такой-то проект, который внесён в Госдуму, может затронуть наши нормативные правовые акты.

Вот такая работа ведётся, я рассказала о ней очень схематично, но вся информация открыта, доступна, на сайте можно посмотреть.

Спасибо за внимание.

Стёпкин С. П. Спасибо, Оксана Бешервна.

Слово предоставляется Анне Владиславовне Поповой, профессору кафедры теории государства и права юридического факультета имени Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Анна Владиславовна – доктор юридических наук.

Попова А. В. Добрый день, уважаемые коллеги! Прежде всего хочу поблагодарить за предоставленную возможность выступить перед вами. Дальнейшее развитие правового, социального государства невозможно без адекватного формирования необходимой правовой базы новой системы государственного управления, которое, в свою очередь, невозможно без соответствующих экспертиз законотворческой деятельности.

Президент Российской Федерации в ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 1 декабря 2016

года отметил, что "смысл всей нашей политики – это сбережение людей, умножение человеческого капитала как главного богатства России. Поэтому наши усилия направлены на поддержку традиционных ценностей и семьи, на демографические программы, улучшение экологии, здоровья людей, развитие образования и культуры". Именно это актуализирует, на наш взгляд, необходимость законодательного закрепления обязательности проведения по отношению ко всем без исключения нормативным правовым актам так называемой "рисковой" экспертизы, что обусловлено "серьёзными экономическими вызовами, неблагоприятной конъюнктурой на мировых рынках, санкциями".

В силу этого, с одной стороны, требуется максимально обеспечить взвешенные решения, а с другой – активизировать интеллектуальный потенциал страны для объективной оценки сложившейся ситуации и поиска наиболее оптимальных мер преодоления имеющихся проблем. Именно поэтому важнейшим аспектом процесса экспертизы становится оценка вероятности риска принятия закона для дальнейшего социально-экономического развития страны с учётом интересов всех слоёв населения.

"Рисковая" экспертиза появилась в 2002 году как новый комплексный метод оценки регулирующего воздействия, охватывающий экономическое, социальное и экологическое воздействие. В конце 2004 года Европейская комиссия пересмотрела методологию и внесла определённые изменения, усилив акцент на конкурентоспособности и на достижении целей, согласованных на саммите Европейского совета в Лиссабоне в 2000 году и направленных на создание "наиболее динамичной и конкурентоспособной, основанной на знаниях экономики в мире" экономики Европейского союза (комплекс предложенных реформ известен как Лиссабонская стратегия). Начиная с 2005 года все основные законодательные и определяющие политику предложения, содержащиеся в законодательной и рабочей программе комиссии, подвергаются оценке рискованного воздействия.

Методологии такой "рисковой" экспертизы были введены во многих государствах – членах ЕС, и последние статистические данные позволяют предположить, что этот анализ стал обязательным практически во всех двадцати пяти государствах – членах ЕС. Например, в Польше и Сербии существует стратегический подход к оценке регулирующего воздействия: так, на правительственном

уровне образованы советы по оценке регулирующего воздействия; правительствами введены требования, касающиеся обязательной оценки регулирующего воздействия; разработаны методические рекомендации по проведению оценки регулирующего воздействия; определён контрольный перечень вопросов по оценке регулирующего воздействия; выделены немалые средства для реализации процедуры оценки регулирующего воздействия.

Цель "рисковой" экспертизы (оценки регулирующего воздействия) заключается в оценке вероятных результатов реализации предлагаемых новых регулятивных актов или внесения изменений в существующие нормативные правовые акты. Экспертиза включает в себя детальный анализ, направленный на установление того, возымеет ли новый регулятивный акт желательное действие, она помогает определить какие-либо возможные побочные эффекты или скрытые издержки, связанные с данным регулятивным положением, и измерить вероятные издержки от его соблюдения для отдельных граждан или предприятий, а также уточнить затраты государства на его применение.

В Российской Федерации "рисковая" экспертиза нормативных правовых актов по видам подразделяется на экспертизу по оценке финансовых последствий принятия соответствующих решений для бюджетов и внебюджетных фондов и оценку фактического воздействия. Так, в соответствии с пунктом 3.1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009, проекты нормативных правовых актов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, регулирующие отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), отношения по взиманию налогов и сборов в Российской Федерации, отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, и другие, перечисленные в вышеуказанном пункте, подлежат оценке регулирующего воздействия, которая проводится федеральными органами исполнительной власти в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Второй элемент "рисковой" экспертизы, состоящий в "оценке финансовых последствий принятия соответствующих решений для соответствующего бюджета бюджетной системы Российской

Федерации", закреплён в пункте 3.2 указанных правил. Порядок проведения данной экспертизы регламентируется постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2015 года № 83 "О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации".

Предполагается, что положительными аспектами проведения "рисковой" экспертизы являются: эффективность экономики и благосостояние потребителей; качество государственного управления; компетентность и эффективность государственной службы и другие. Именно это и позволяет распространить обязательность проведения такой экспертизы на все нормативные правовые акты. Поскольку оценка фактического воздействия включает консультации с большим числом заинтересованных сторон, она также даёт возможность тем, кто потенциально может пострадать от введения этих нормативных положений, высветить непредвиденные последствия, которые могли быть не приняты во внимание ранее.

Как известно, в России существует десять видов экспертиз: правовая, лингвистическая, антикоррупционная, независимая антикоррупционная экспертиза законопроектов, научная экспертиза правительственных законопроектов (законодательно не урегулирована), финансовая экспертиза, проводимая Счётной палатой, общественная экспертиза, педагогическая экспертиза (законодательно не урегулирована), оценка фактического воздействия (социально-экономическая) экспертиза (обязанность по её проведению возложена на Министерство экономического развития Российской Федерации) и экологическая экспертиза.

Шесть видов экспертной деятельности из десяти законодательно закреплены в следующих законах:

Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов". Закон устанавливает только правовые и организационные основы именно такого вида экспертизы нормативных актов и их проектов, но не определяет ни понятие экспертизы, ни требования, предъявляемые к экспертам, ни ответственность лиц, эту экспертизу осуществляющих;

Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации". Закрепляя возможность проведения общественной экспертизы проектов нормативных пра-

вовых актов, закон также не определяет ни её понятие, ни цель проведения, ни процедуры осуществления и принятия итоговых решений. Кроме того, общественная экспертиза ограничена только проектами актов, в отношении действующих актов её проведение невозможно;

Федеральный закон от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ "Об экологической экспертизе" позволяет говорить ещё об одной разновидности экспертизы, но проводится она также только в отношении проектов нормативно-технических актов и целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, на предмет соответствия экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и другими актами в области охраны окружающей среды;

Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ "О Счётной палате Российской Федерации". В статье 13 закона установлено, что к функциям данного органа относится экспертиза проектов федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов, проектов законов о внесении в них изменений, а также экспертиза иных проектов нормативных правовых актов в части, касающейся расходных обязательств Российской Федерации и государственных программ;

Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" предусматривает необходимость проведения независимой экспертизы проектов административных регламентов, осуществляемой физическими и юридическими лицами в инициативном порядке за счёт собственных средств, кроме тех лиц, кто принимал участие в разработке исследуемого проекта, а также за исключением организаций, находящихся в ведении органа – разработчика регламента;

Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" устанавливает, что нормативные акты субъектов Российской Федерации, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат экспертизе, проводимой в порядке, установленном нормативными актами субъектов Российской Федерации, а методическое обеспечение экспертной деятельности осуществ-

вляется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (Минэкономразвития России).

При этом следует отметить, что в законодательстве нечётко определены или вовсе не определены субъекты, объекты ряда экспертиз, предметы, сроки их проведения, юридическая сила экспертных заключений, поэтому требуется систематизация российского законодательства в сфере регулирования института экспертизы и принятие единого федерального закона, который чётко закрепил бы все существующие виды экспертной деятельности, статус экспертизы, принципы и условия её проведения. Отсутствие общей концепции института экспертизы приводит к тому, что нет единых, законодательно закреплённых задач, функций и принципов экспертной деятельности, чёткого разграничения экспертной и смежных видов деятельности, а также нет единого понимания её.

Во многих странах существует законодательное закрепление института единой экспертизы, состоящей из нескольких наиболее эффективных направлений экспертной деятельности. Например, в Киргизской Республике существует единая специализированная экспертиза законодательства по пяти направлениям: правовая экспертиза, защита прав человека, гендерная экспертиза, экологическая экспертиза, предупреждение коррупции. Возможно, пришло время и нам сократить количество видов экспертной деятельности и создать единый механизм, позволяющий проводить продуманную правовую политику.

В связи с этим обращаем внимание не только на качество общественной экспертизы и оценки фактического воздействия, но и на более внимательное и тщательное проведение правовой и лингвистической экспертиз законопроекта, которые являются необходимой составной частью законотворческого процесса и определены в регламентах палат Федерального Собрания Российской Федерации. В целях оптимизации экспертной деятельности в сфере законотворчества возможно объединение в содержание "рисковой" экспертизы таких видов экспертной деятельности, как независимая антикоррупционная экспертиза законопроектов, оценка фактического воздействия, финансовая экспертиза, научная, экологическая, общественная экспертизы. Такая комплексная экспертиза должна проводиться по установленной федеральным

законом процедуре в отношении всех нормативных правовых актов, на всех уровнях государственной и муниципальной власти в Российской Федерации.

Подводя итог своему выступлению, ещё раз хочу подчеркнуть необходимость систематизации российского законодательства в сфере регулирования института экспертизы и принятия единого федерального закона, который чётко закрепил бы понятие комплексной экспертизы, объединяющей различные направления экспертной деятельности, статус экспертизы, принципы и условия проведения, требования к экспертам, их права, обязанности и ответственность в условиях российского правового пространства, при учёте особенностей общественного правосознания, ценностей и традиций. Необходимо чётко определить порядок проведения единой комплексной экспертизы, состоящей из правовой, лингвистической и "рисковой" экспертиз, предусмотрев проведение при необходимости педагогической экспертизы. При этом законопроект должен последовательно, скажем так, проходить через необходимые виды экспертной деятельности, а не одновременно, как это принято в современной практике. Только в этом случае возможно будет говорить о продуманной качественной экспертизе с ожидаемым положительным результатом.

Спасибо за внимание.

Стёпкин С. П. Спасибо, Анна Владиславовна.

Коллеги, все, кто записывался на выступления, выступили. Есть ли вопросы к выступившим? Вопросов нет. Тогда спасибо всем большое за участие. Всего доброго!

СТЕНОГРАММА
заседания секции

**"Экспертное взаимодействие законодательных
(представительных) органов государственной власти, иных
государственных органов (органов юстиции, судебных органов,
органов прокуратуры и других), общественных, научных
и экспертных организаций в законодательном процессе.
Вопросы совершенствования законодательства
об административных правонарушениях"**

*Здание Государственной Думы. Зал № 1243.
12 декабря 2016 года*

*Ведущий – руководитель аппарата
Комитета Государственной Думы
по государственному строительству и законодательству
И. Б. Миронов*

Миронов И. Б. Добрый день, уважаемые коллеги! Давайте начнём работу нашей сессии. Я хотел бы настроить всех на взаимообмен – предлагаю не просто заслушать доклады и выступления, а всё-таки больше придерживаться формата "круглого стола". Если будут какие-то вопросы по ходу обсуждения, задавайте их сразу, это позволит нам обменяться мнениями. Поскольку заседание проходит в режиме семинара, хотелось бы также получить от вас информацию о том, что больше всего интересует именно органы законодательной власти субъектов, какие проблемы возникают у правовых служб в работе с соответствующими органами, ну и, естественно, с Государственной Думой.

У нас на сегодня заявлены две, по существу, несвязанные темы: первая тема касается экспертного взаимодействия различных органов при подготовке проектов законодательных актов, и даже несколько шире – в рамках законодательного процесса, а вторая – это вопросы совершенствования законодательства об администра-

тивных правонарушениях, Кодекса об административных правонарушениях. Я думаю, наверное, лучше начать с первой темы, касающейся экспертного обеспечения законодательного процесса, а после этого перейдём к кодексу.

Сразу отмечу, что в Комитете по государственному строительству и законодательству продолжается работа, начатая ещё в прошлом созыве, по подготовке новой редакции Кодекса об административных правонарушениях. На данный момент мы сделали запросы в несколько ведущих вузов Российской Федерации относительно подготовки экспертных заключений на проект новой редакции Кодекса об административных правонарушениях. На сегодня мы имеем три таких экспертных заключения, они размещены на сайте комитета, и вы можете с ними ознакомиться. Также выражена позиция бизнес-сообщества, под которой подписались руководители всех общественных организаций, имеющих отношение к бизнесу, и уполномоченный по защите прав предпринимателей Титов. Бизнес высказался против, и мы собирали их здесь, в этом зале, выслушали их мнения. У них в основном были замечания по первоначальному тексту проекта Кодекса об административных правонарушениях, а вот в тексте, который доработан, – прошу обратить внимание – всё-таки во многом уже учтены те замечания, которые высказывались. Если у кого-то есть замечания и предложения в целом по доработанному тексту либо, может быть, какие-то наработки по отдельным частям, отдельным статьям, то, пожалуйста, направляйте их нам, мы будем продолжать работу по подготовке данного проекта.

Теперь возвращаюсь к экспертному взаимодействию. Для справки также хочу отметить, что в части экспертного взаимодействия в Регламенте Государственной Думы существенных изменений нет, то есть те механизмы, которые ранее были наработаны в отношении нулевого чтения, сохраняются, в рамках нулевого чтения продолжают поступать законопроекты, которые предполагается внести в Государственную Думу. Во всяком случае, аппарат Комитета по государственному строительству и законодательству еженедельно готовит такие заключения, в основном эти законопроекты касаются опять же Кодекса об административных правонарушениях либо уголовного законодательства, а в части гражданского законодательства я таких инициатив не припомню. Также они затрагивают законодательство о регистрации прав: постоянно

пытаются связать возможность осуществления регистрации прав с какими-то административными функциями, вплоть до уплаты налога, и, соответственно, обязать граждан, поставить граждан в зависимость при осуществлении их гражданских прав, совершении каких-либо сделок с недвижимостью от совершения иных административных действий. Во всяком случае, мы таких инициатив рассмотрели огромное количество, и пока сохраняется общая позиция, что такая зависимость не должна устанавливаться. Если вы помните, подобная зависимость существовала в начале 2000-х годов, и не важно, касалось это регистрации права либо ещё какой-то сферы осуществления гражданских прав, граждан ограничивали, ставили в зависимость от совершения определённых административных действий, в том числе даже от необходимости, например, погасить долги по ЖКХ и так далее. Сейчас такие инициативы не поддерживаются.

Я предоставляю слово заместителю председателя Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству Грибову Александру Сергеевичу.

Пожалуйста.

Грибов А. С. Уважаемые коллеги, всем добрый день! Илья Борисович Миронов основные моменты моего выступления уже затронул – и про КоАП рассказал, в какой стадии сейчас находится работа над ним, и, собственно, как выстроена работа и комитета, и самой Думы по привлечению экспертного сообщества к принятию решений. Я позволю себе, может быть, несколько провокационные вещи – скажу о том, какие есть сложности в связи с привлечением экспертного сообщества, потому что мне довелось быть и представителем регионального правительства в Законодательном Собрании, и полпредом в областной Думе, и возглавлять общественную палату региона как раз в те годы, когда зарождалась практика организации нулевых чтений, выстраивалось взаимодействие законодательных собраний с общественными палатами, то есть довелось попробовать делать всё это своими руками.

На уровне Государственной Думы совсем недавно были созданы экспертно-консультативные советы – их двенадцать – и в первую очередь для того, чтобы анализировать суть и качество вносимых законопроектов, снабжать их большим количеством экспертных мнений. Это нововведение текущего созыва, и направ-

лено оно на то, чтобы депутаты, прежде чем вносить законопроекты... Сегодня, вы слышали, уже звучала статистика, в том числе и региональная, сколько в процентном отношении внесённых проектов законов от заксобраний или от депутатов доходит до стадии принятия, – довольно мало, и для того, чтобы всё-таки этот вопрос каким-то образом решить, обеспечить повышение качества законопроектов, эти экспертные советы и созданы. Они работают не только для того, чтобы депутаты могли посоветоваться или перед тем, как вносить проект закона, получить экспертное мнение, но и для того, чтобы помогать в том числе региональным законодательным собраниям.

Несколько слов об общественных палатах и нулевом чтении. Есть успешная практика работы Государственной Думы с Общественной палатой Российской Федерации. У нас в Ярославской области два года назад тоже начала выстраиваться работа по взаимодействию общественной палаты с областной Думой. Мы столкнулись с тремя сложными моментами, о которых я хочу рассказать. Базовые условия, я думаю, все представляют: собрали экспертное сообщество, проанализировали инициативу, привлекли журналистов, рассказали людям, что это за закон, заинтересованные стороны послушали, что-то подрихтовали – и уже пошло первое чтение в Законодательном Собрании. В принципе понятная модель, но с чем, с какими сложностями мы, собственно, сталкиваемся? Кстати, я думаю, что это характерно и для федерального, и для регионального уровня.

Первый момент – это, конечно, искусственность. Безусловно, очень важно – все об этом говорят – привлечь экспертов, но, когда нет интереса, собирать всех за одним столом бессмысленно, потому что искусственность этого видят люди, видят заинтересованные стороны, натянутость сквозит отовсюду. Нужно чётко подбирать те блоки и те проблемы, которые действительно будут цеплять, реально привлекать внимание экспертов, не надо делать из нулевого чтения профанацию.

Второй момент – и у нас есть такие примеры – это лоббирование экспертными группами различных интересов. Возникает потребность в регулировании, отраслевом или просто общем, и появляются в качестве экспертов представители всевозможных коммерческих структур, которые на стадии нулевого чтения занимают определённую позицию, выдавая её за общественное мнение.

В результате возникает риск того, что на стадии нулевого чтения проект закона будет изменён в угоду чьим-либо интересам.

И третий момент – это, конечно же, политизация. Мы прекрасно понимаем, что есть решения узкоспециальные, а есть те, которые касаются широкого круга людей, – такие темы, как правило, привлекают внимание журналистов, находят отражение в СМИ. И важно не допустить того, чтобы площадка для обмена экспертными мнениями, призванными повысить качество закона, стала площадкой для набора политических очков.

В любом случае нужен баланс, потому что общественная палата – серьёзный институт, она действительно позволяет, как сегодня сказала Ирина Анатольевна Яровая, сделать законы понятными людям, ведь там работают юристы и другие профессионалы. А так людям в общей массе, как правило, непонятно, о чём же, собственно, говорят, пока это их непосредственно не коснётся.

Недавно прошла встреча Вячеслава Викторовича Володина, Председателя Госдумы, с ректорами ведущих вузов. В настоящее время происходит перезагрузка в части привлечения научного сообщества к деятельности Государственной Думы. Наш комитет также активно работает с научным сообществом, сейчас это особенно важно для повышения качества работы, так как произошло слияние двух больших правовых комитетов в один. Взять даже ситуацию с КоАП – раньше это было в одном комитете, теперь в другом, но это никоим образом не должно препятствовать привлечению профессионального научного сообщества к работе. И то же самое можно делать в регионах: в комитете сложилась практика, когда проекты законов отправляются для получения заключений не только в столичные, но и в региональные вузы.

Вся эта работа должна отражаться в СМИ, потому что это повышает доверие к самому процессу, добавляет легитимности и непосредственно конечному результату: видно, что закон не просто кем-то придуман и случайно внесён, а прошёл обсуждение, о нём высказались представители науки.

Несколько слов про общественные организации. Можно подключать их к работе в рамках нулевого чтения. Есть профильные структуры, например Ассоциация юристов России, с которой работают и комитет, и Дума, и, собственно, можно успешно работать и в регионах – это дополнительная площадка для обсуждения.

В завершение повторю, что важно планировать прохождение проекта закона от нулевого чтения до его подписания и на каждом этапе подбирать спикеров, экспертов, которые будут чётко и внятно объяснять, что это за закон и для чего он. Мы прекрасно понимаем, что зачастую – любой регион этим грешит, вы это тоже понимаете – мы не отдаём себе отчёта в этом, не уделяем этому должного внимания, и тогда появляются проекты законов, которые непонятны людям и оттого вызывают недоверие.

В конечном счёте для чего, собственно, проводятся такие мероприятия, как сегодняшнее, для чего нужна наша секция? Конечно, для обмена опытом и мнениями по вопросам повышения качества законопроектной работы, потому что 14 процентов принятых законов от числа внесённых законодательными собраниями субъектов в 2016 году – это ничтожно мало! Для меня это первый созыв в Госдуме, но сразу же, как говорится, с колёс пришлось несколько проектов законов, в том числе внесённых субъектами права законодательной инициативы из регионов, отклонять. Это, конечно, неприятно: смотришь законопроект – он вроде бы правильный, действительно для людей, но в части каких-то юридических аспектов не соответствует нормам многих действующих законов или действительно имеет какие-то недоработки. По сути, кто-то может обратиться в СМИ и заявить: "Посмотрите, как депутаты работают, даже не смогли свою инициативу представить!" И так уже было: отклонили законопроект, а в одном из субъектов, смотрю, вышла статья о том, что плохо работают региональные депутаты. В конечном счёте это также репутационный аспект, и очень важный. По крайней мере наш комитет готов помогать всем законодательным собраниям, чтобы совместно повысить качество работы и по привлечению экспертов, и по планированию прохождения проектом закона всех этапов.

Спасибо за внимание.

Миронов И. Б. Спасибо, Александр Сергеевич.

Я хочу попросить выступить Светлану Владимировну Бошно, поскольку тематически её выступление, я посмотрел, связано с предыдущим, а чуть позже мы перейдём к КоАП, чтобы не перескакивать с темы на тему, хорошо?

Бошно С. В. Спасибо за предоставленную возможность выступить.

Представляюсь: Бошно Светлана Владимировна, доктор юридических наук, профессор, веду преподавательскую деятельность в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, заведу кафедрой государственного управления. Я лично, как учёный и исследователь, слежу за законодательным процессом очень давно – в 1996 году я защитила диссертацию о законодательной инициативе в Государственной Думе Федерального Собрания.

Вот сейчас говорят, что мало законодательных инициатив вносится субъектами. Я могла бы поддержать дискуссию об этом, но начала бы с другого вопроса: надо ли их вообще вносить? Тем более что за прошедшие годы круг участников изменился – те, кто был изначально самым плодовитым субъектом права законодательной инициативы, потеряли свои позиции по количественному доминированию. Я вспоминаю события более чем двадцатилетней давности, когда говорили, что хорошо, если не депутаты вносят законопроекты, ссылались на мировой опыт, согласно которому правительства вносят более 80 процентов законопроектов, но это немножко другая история.

Сегодня в своём выступлении я хотела бы коснуться темы консультирования по вопросам систематизации законодательства, хотя считаю, что на самом деле дискуссия гораздо шире. Я хотела бы начать вот с чего – поднять проблему отсутствия у нас базовых нормативных правовых актов, на основании которых можно было бы осуществлять консультирование, чтобы это не было выражением личного мнения: мы не должны путать консультацию, выражающую общественное мнение, с чьим-то личным мнением. Я с этим сталкиваюсь буквально каждый день: если у нас отсутствует закон о нормативных правовых актах, отсутствует закон о законах и отсутствует закон о порядке принятия законов, то всё, что бы я ни сказала об этом, является просто моим мнением. И один из примеров, который я нашла в судебной практике Верховного Суда, подтверждает это моё мнение. Позволю себе привести вам этот пример: Верховный Суд Российской Федерации отменил решение нижестоящего суда, потому что там за основу при определении понятия нормативного правового акта была взята цитата из учебника Сергея Сергеевича Алексеева (а это такой уровень, что даже если я сделаю сальто, прыгну выше себя, то всё равно до него не допрыгну), из чего я поняла,

что все мои жалкие измышления на тему... То есть, если я приду, например, в Министерство экономического развития и скажу, что нормативные акты – это то-то и то-то, любой там меня может спросить: "А вы, женщина, вообще, кто? Почему вы решили, что из этого будет вытекать то, что представляет собой нормативный правовой акт?" А мне и сказать-то будет нечего, потому что это действительно только моё мнение! Наука в Российской Федерации, насколько я понимаю, не является источником права, а я просто одна из многих её представительниц. У нас нет ранжирования – есть индекс Хирша, показатели которого справедливы для больших учёных, уровня Тихомирова, а дальше это игра случайных персонажей. Поэтому я думаю, что законодатель, с одной стороны, в долгу перед учёными за то, что может ждать от них чего-то, а с другой стороны, он же не даёт им возможности это сделать!

Вот не так давно я анализировала практику наших высших судов, Конституционного Суда и Верховного Суда, – они дошли уже до смешного: утверждают, что, трактуя слово "законодательство", которого нет в законах, нужно не просто из чего-то исходить, а исходить из того смысла, который этому слову придаётся в данном нормативном акте, понимаете? У нас даже таких ключевых понятий нет! Мы говорим: мы принимаем закон – и любой человек с улицы может спросить: "А чем закон отличается от подзаконного акта?" Я могу высказать своё предположение об этом, но это будет только моё мнение. То есть мы путаем научное сознание как коллективный разум и мнение конкретного человека, а это очень серьёзное заблуждение!

В мире есть такая форма права, как доктрина, и доктрина – это не личное мнение. У нас была, например, такая разновидность доктрины – Баглай, судья Конституционного Суда, цитируя сам себя, учебник "Конституционное право Российской Федерации" Баглая и Габричидзе, писал: "Как известно, в доктрине конституционного права..." Вот самый яркий пример того, что нам надо на что-то опираться, уважения к нам нет.

Я очень часто вспоминаю выражение, которому уже полторы сотни лет: есть сила авторитета, и есть авторитет силы. Я не могу сказать, что наше научное сообщество обладает такой силой авторитета, которой ему было бы достаточно при отсутствии другой силы. Могу вам сказать, что не чувствую себя человеком, которого

позвали для того, чтобы к нему прислушиваться. И если уж мы с вами говорим, что у консультирования есть перспективы, хоча заметить: собрали ректоров ведущих вузов, нисколько не ставя под сомнение эту чудесную новеллу, но как это отразится на рядовых учёных, которые своей рукой пишут заключения? Я позволю себе выразить надежду на лучшее, и за этой надеждой – более двадцати лет размышлений на эту тему. Знаете, я понимаю, лучший подарок учёному – это книга, я ничего против этого не имею, у меня дома много книг, но возникает вопрос: а где же мотив? Давайте искать мотив. Насколько я понимаю, мы живём в мире, в котором все мотивированы приблизительно одинаково, но почему-то мы боимся учёного "оскорбить" – мы даём ему книгу, полагая, что это пробудит в нём тягу к творчеству и он сразу пойдёт писать другую. Я не против этого, но чувствую, что на самом деле это не так, понимаете? Мы говорим о консультировании, но законодатели не заинтересованы в помощи учёных, а учёные в последнее время не заинтересованы в законодателях, поскольку у педагогов и так большая нагрузка. Считается, что педагог – это учёный, но нет, он не учёный, он гастарбайтер от образования, который носится как бешеная собака из аудитории в аудиторию, он даже перестал уже переобуваться, понимаете? Он просто добегаёт: раз – что-то там поделал быстро и побежал дальше! А потом с этой книгой, которую вы ему подарили, он придёт домой, голодный, как честный гаишник, и будет думать о вечном, глядя в пустой холодильник... Это, знаете, такой вопрос извечный, его не решить на сегодняшнем заседании.

Однако вернёмся к теме консультирования по вопросам систематизации законодательства. Есть существенные проблемы, касающиеся кодификации: конечно, можно позвать специалистов для обсуждения того, как принимать кодекс, но на самом деле сначала нужно определиться с тем, что такое кодекс и что является объектом кодификации, – вы знаете, что прямое правотворчество не может быть одновременно кодификацией. Есть прямое правотворчество, которое представляет собой создание новой нормы, а есть систематизация, где минимальный элемент новизны, а основная деятельность состоит в том, чтобы собрать то, что находится в разных местах, опробованное, включённое в текст, систематизация обеспечит ему если не вечность, то какую-то элементарную устойчивость. Вот, знаете, учёные кричали, что не надо принимать

Бюджетный кодекс, Налоговый кодекс, – я чувствую себя уже аксакалом этого процесса, – а воз и ныне там: мы принимаем новые кодексы в процессе прямого правотворчества. И опять-таки возникает вопрос: а что меняется? Ведь на самом деле ничего не меняется, понимаете? Мы опять пишем новый кодекс! Мне кажется, вершина кодификации – это Градостроительный кодекс, и можно было бы уже немного отдохнуть... На самом деле кодификация – это не прямое правотворчество, но закон нам об этом ничего не говорит.

Ещё одна форма систематизации, которая вызывает беспокойство, – это консолидация, её задача – дать нам такую очень сильно ожидаемую, всем нужную форму, как текущая версия закона. Есть много разных источников, но они не дают нам действующей, официальной версии закона на определённый момент, есть закон, в нём десятки, в некоторых случаях даже сотни изменений, но нет консолидированной версии. Я думаю, что Государственная Дума при новом подходе должна в конце концов прислушаться к мнению учёных, к их предложениям – я могу их написать, если хотите, у меня есть мнение по этому поводу, меня специально отправляли в Канаду изучать, как они это делают. Вполне возможно – и не очень сложно, если не предполагается, что законодатель изменит текст, – соединить в единый текст то, что уже существует, и от имени Государственной Думы сделать официальную редакцию, разместить её на портале "pravo.gov.ru" и забыть как о страшном сне об отсутствии действующего права. Есть государства, которые решают этот вопрос в течение долгого времени: например, Соединённые Штаты переиздают свой свод законов раз в шесть лет.

Я про это тоже очень много знаю, но, повторяю, не чувствую себя востребованным человеком, к которому, знаете, приходили бы и говорили: "Светлана Владимировна, что вы думаете по этому поводу? Никак не можем принять решение! Вот вы придёте, нам расскажете, и вот тут всё и начнётся..." Возможно, так и не должно быть, потому что, ещё раз говорю, эксперт – это носитель своего мнения, которому нельзя придавать слишком большое значение, ведь никто не сказал, что именно его мнение правильное. Что именно правильно? Ну не знаю, я пока не нашла ответа на этот вопрос, думаю, кто-нибудь другой найдёт.

Кроме того, вызывает беспокойство отсутствие свода законов действующего права. По заказу президента "КонсультантПлюс"

сделал классификатор правовых актов Российской Федерации, он немного устарел, но его можно взять за основу, замысел-то был очень серьёзный, я бы сказала, большие люди занимались этим вопросом. Но сначала надо решить, что в Российской Федерации является законодательством, – вопрос, с которого я начала выступление, – то есть что мы будем туда включать, если у нас акты Конституционного Суда фактически стоят выше законов. Я изучала интересное дело, в рамках которого Конституционный Суд пояснял, как нужно принимать решения о дисциплинарных наказаниях судей. Говорилось, что если дисциплинарная коллегия, которая может лишить судью полномочий, будет заседать открыто и принимать решения открытым голосованием, то они будут легитимными, и в будущем так и надо сделать. Значит, то, что было до этого, тоже правильно, а исходят из того, чего ещё нет. Это какая-то суперформа права – нет такого права, понимаете? То есть оно ещё не сформулировано, законодателю дали поручение, которое тот ещё не выполнил, то есть на момент рассмотрения дела это не так, а уже исходят из того, что было бы хорошо, чтобы это было так, – это удивительные правовые феномены! Я думаю, что при таком подходе, наверное, сначала надо консолидировать решения Конституционного Суда, а только потом законы, потому что здесь уже непонятно, кому отдавать приоритет. Также непонятно, включать ли практику Верховного Суда, хотя бы в её наиболее мощных формах, и что вообще туда включать? Тем более что есть государства, например Соединённые Штаты, которые, систематизируя своё право, создают непересекающиеся совокупности отраслей, – они непересекающиеся, они разделяются, при этом говорят: вот это право финансовое, вот это право уголовное, и мы их в течение шести лет трогать не будем, они останутся в неизменном виде. В принципе всё равно, сколько они пробудут в неизменном виде – шесть лет, два года, как предлагали в своё время, или десять лет, но какой-то период устойчивого функционирования должен быть, чтобы потом, когда будут предложены противоречащие друг другу поправки, посмотреть, что правильно, и выбрать. Иначе мы всё время будем радоваться, так сказать, трудолюбию, тому, что у нас очень много нормативных актов, есть учёные, которые их пишут, есть ещё кто-то и что-то, но на самом деле процесс, мне кажется, не очень хорошо будет идти.

Вот те формы, о которых мы все знаем, – "круглые столы", парламентские слушания, консультации – не очень эффективны.

Я не буду сейчас затрагивать тему лоббизма, я против него ничего не имею, потому что любой человек, который приходит в законодательный орган, по сути, лоббист, другое дело, чьи интересы он выражает – можно выражать интересы своих соседей, друзей, своего собственного бизнеса, а можно всего народа, – а если человеку неинтересно, если у него нет интереса, он не может быть законодателем, он здесь не нужен. То есть человек должен выражать чей-то интерес. Вы понимаете, продолжается вековой спор о том, одно и то же лоббизм и подкуп или нет. Нет, это не одно и то же: человек без интересов не нужен – и в науке не нужен, да и нигде не нужен!

Хотелось бы также отметить, что наиболее оригинальные и модные экспертные оценки – я имею в виду оценку регулирующего воздействия и оценку фактического воздействия – тоже не дают результата, поскольку они являются, можно сказать, ведомственными инструментами и касаются только одной части закона. Я хотела бы обратить внимание на то, что у нас совершенно запущен архиважный вопрос – о роли учёных, неюристах. Нельзя отдавать на откуп законодательный процесс только юристам. Юрист – это специалист по форме, то есть он знает, как правильно написать, это технолог. Вот мне, например, абсолютно всё равно, про что писать, пусть напротив меня сядет человек и расскажет, каков предмет, моя задача очень скромная – просто это описать. В отношении законодательной деятельности у нас отсутствует принятый во всём мире процесс под названием "оценка затрат и результатов". Мы почему-то исходим из презумпции, что закон всегда полезен и всё, что мы на него потратим, куда-то вернётся (правда, не знаю куда), а Всемирный банк, анализируя состояние коррупции в Российской Федерации и в странах СНГ, ещё в 2006 году говорил, что надо оценивать результаты и затраты и сравнивать их между собой, и если какое-то действие требует больших затрат, чем предполагаемая выгода, то оно нецелесообразно – ни один бизнес-проект никогда не будет начат, если он нецелесообразен.

И ещё хотела бы сказать, что международный опыт в области консультирования совсем другой. Мы идём путём, который, наверное, не совсем правильный. В мире есть разные модели в этой области. У нас есть тот же Институт законодательства и сравнительного правоведения, от которого в этой части можно ждать большего, – есть же модели, их же можно изучить! Вы нам закажите – мы их опишем.

Есть страны, в которых мино юст полностью захватил всю законодательную работу, там нет других юристов, кроме как из этого министерства. Они утверждают, гарантируют, что у них там просто технологи, свободные от политических взглядов, которые имеют навыки, как правильно писать, – может быть, этого и достаточно? – и они из этого единого центра прикомандировывают этих "технологов" к разным госорганам. Поэтому когда утверждают, что юристы и законодатели – это одно и то же, то я бы поспорила: это не одно и то же в части решения таких вопросов.

Также я хотела бы обратить внимание на то, что Государственная Дума в рамках нового созыва в конце концов должна с помощью экспертов (а может, и без них – сами обойдётесь) начать принимать законы одновременно хотя бы с концепцией необходимых подзаконных актов. Мне даже как-то неловко об этом говорить, потому что факты уже годами накапливаются: у нас есть новеллы, но не хватает механизмов осуществления того, что принято, не выполняется работа под названием "выполнить экспертизу действующего законодательства до принятия нового". Эти справки отличаются формализмом: любой законопроект – средств не надо и законов изменять не надо, всё, мол, мы по-быстренькому внесём, а там оно как-нибудь рассосётся.

И ещё хотела бы сказать, что в проекте закона о нормативных правовых актах, подготовленном Институтом законодательства и сравнительного правоведения, было высказано предложение – оно меня шокирует, но оно достойно обсуждения, – о том, что юристов, которые являются экспертами по правотворческому процессу, надо аккредитовывать при правотворческом органе. Была такая идея, она витает в воздухе и даже имеет место в проекте закона Института законодательства и сравнительного правоведения. Может быть, в этом что-то и есть, а то у нас любой человек может сказать, что он эксперт по законодательному процессу, а мы никак не можем это проверить. На самом деле людей, которые разбираются в этом, очень мало, потому что это профессия весьма специфическая – нигде, кроме как в этом здании, работу не найти. Так что, может быть, в этом и есть смысл, ведь у нас имеются специалисты в области законодательства и технологические специалисты, и, наверное, технологические специалисты, сдав какой-то квалификационный экзамен, должны быть аккредитованы при законотворческом органе.

Я уж не говорю о том, что в других парламентах, если они дорожат своей репутацией, есть консультант или историк, который сидит собирает сведения об обычаях и на все вопросы знает ответ. Был бы жив Алексеев, мы бы его посадили здесь и молились бы на то место, где он сидит, понимаете? А сейчас надо найти кого-нибудь другого, чтобы он... В Америке, например, говорят "как сказал Дворкин" – это значит правильно, хотя никто не знает, по-моему, кто он такой, но если он сказал, это правильно. У нас тоже есть такие авторитеты незыблемые, но им уже очень много лет, и непонятно, что мы будем делать, с чем мы останемся, если они не успеют никому передать свои навыки. Вот Керимова нет, а мы им по сей день восторгаемся.

Я благодарна нашему собранию и надеюсь, что в конце концов дело дойдёт до реализации тех вопросов, которые я подняла.

Большое спасибо.

Миронов И. Б. Светлана Владимировна, спасибо. Вы в своём выступлении затронули, скажем так...

Бошно С. В. Программная речь.

Миронов И. Б. Да, программная речь. По существу, в науке сейчас появится довольно серьёзная тема для исследования.

Светлана Владимировна, коснулась роли Конституционного Суда, поэтому я хочу предложить вам, Евгений Васильевич, раскрыть суть новой инициативы президента – законопроекта, которым предполагается существенно изменить полномочия Конституционного Суда и, по сути, предоставить Конституционному Суду регулятивную возможность наравне с парламентом. Ну, я имею в виду парламент в широком смысле, в том плане что законодательный процесс предполагает участие и Государственной Думы, и Совета Федерации, и президента. Конституционный Суд, понятно, более компактный орган, у него своя процедура, но он мобильнее, скажем так, в регулятивном воздействии, в принятии решений по тем проблемам, которые интересуют граждан и общество.

Итак, слово предоставляется Тарибо Евгению Васильевичу, начальнику Управления конституционных основ публичного права Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации.

Тарибо Е. В. Спасибо большое, Илья Борисович, за предоставленное слово.

Уважаемые коллеги, законопроект, который был внесён президентом в Государственную Думу, очень долго созрел и появился

как реакция на определённые проблемы, связанные с исполнением решений Конституционного Суда, с восприятием этих решений на практике, в судебной практике на всех уровнях судебной системы, в арбитражных судах, судах общей юрисдикции.

Должен сказать, что модель, которая изначально была заложена в Конституции, а также в законе "О Конституционном Суде Российской Федерации", принятом в 1994 году, предусматривает полномочие Конституционного Суда по запросам государственных органов, либо по жалобам граждан, либо по запросам судов проверять нормативные акты, в том числе, безусловно, законы, и оценивать их на соответствие Конституции с результатом: да или нет, соответствует или не соответствует. В случае если вынесен вердикт "не соответствует", это порождает последствия – закон утрачивает силу. К этому привыкли, и, в общем-то, этого стали ожидать, но в какой-то момент начали требовать от Конституционного Суда только этого – вот скажите: да или нет.

Начиная с 1993 года был период масштабного, бурного реформирования, когда много было сделано – не только приобретений и успехов, но и ошибок, которые, конечно, нужно было исправлять, то есть удалять из законодательства неконституционные нормы. Сейчас работает Государственная Дума уже седьмого созыва, законотворческий процесс отточен, состав высокопрофессионален, и нет практически такой задачи – изымать из правового поля какие-то явно неконституционные законы, поскольку они не часто встречаются, их практически нет на сегодняшний день в таком явном, лобовом виде. Но за этот период возникла другая проблема – адекватности восприятия законов на практике: законы обрастают различными толкованиями – ведомственными, судебными, которые изменяют смысл, заложенный в них законодателем. Например, так происходит, когда принимается закон с тематикой на стыке нескольких областей – пенсионного и налогового, семейного и налогового законодательства. Так, возникает вопрос с выплатой алиментов: алименты платятся с дохода гражданина, а гражданин, предположим индивидуальный предприниматель, перешедший на упрощённую систему налогообложения, уплачивает налог – вот с какого дохода он должен платить алименты, с чистого дохода либо за вычетом расходов? Здесь возникает определённая коллизия семейного права и налогового права. Законодатель, принимая закон, ответственный комитет, например на-

логовый, не всегда учитывают последствия – возникновение вот этих межотраслевых коллизий. Нужно ли эту норму налогового законодательства о порядке налогообложения индивидуального предпринимателя – в общем-то, хорошую норму – признавать неконституционной, изымать её, разрушать механизм налогообложения, если можно дать конституционно-правовое истолкование? Исходя из ценностей, которые заключены в Конституции, из ценностей семьи, защиты детства и так далее, с опорой на конституционные принципы можно предложить конституционно-правовое толкование этой нормы и дать ей как бы новую жизнь вот в том виде, в каком Конституционный Суд её истолковал с учётом мнения всех заинтересованных сторон, – безусловно, с приглашением представителя президента, с участием в заседании представителя Государственной Думы, представителя Совета Федерации, все они будут на стороне, условно говоря, ответчика, и всех их, не только заявителя, должны выслушивать, а также должны приглашаться эксперты, какие-то иные специалисты.

Таким образом, законопроект, который придаёт обязательность учёту толкований Конституционным Судом законодательного акта, безусловно, важный и нужный. Это шаг вперёд, так как устраняется проблема исполнения, поскольку часто бывает, что суды общей юрисдикции, вплоть до Верховного Суда, занимают такую позицию: норма ведь не признана не соответствующей Конституции, а у суда несколько иное, чем у Конституционного Суда, мнение в отношении интерпретации нормы, поэтому пересматривать дело суд не будет. Вот этот законопроект и призван исправить данную ситуацию.

Огромные усилия тратятся Государственной Думой, чтобы принять закон, законопроект проходит огромный путь – надо ли, чтобы девятнадцать судей брали и вот так этот закон аннулировали? Может быть, если есть возможность, следует продлить ему жизнь, дать возможность работать дальше в несколько подрихтованном виде, с учётом мнений всех экспертов? Это рационально, правильно, я думаю, что это конструктивный подход, который нашёл воплощение в упомянутом законопроекте. Я полагаю, что это очень правильный, прогрессивный шаг.

Миронов И. Б. Поскольку не все ознакомлены с текстом законопроекта, пользуясь случаем, хочу спросить: насколько будет корректироваться Конституционным Судом судебная практика,

которая обобщается в постановлениях Пленума Верховного Суда, получит это распространение или нет?

Тарибо Е. В. Пленум Верховного Суда высказывается по вопросам судебной практики – это конституционное полномочие Верховного Суда. И при проверке конституционности любого закона Конституционный Суд, руководствуясь законом о собственной деятельности, Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде...", когда оценивает норму, учитывает смысл, придаваемый этой норме правоприменительной практикой, в том числе судебной практикой, принимает её во внимание и вовсе не стремится противопоставить своё понимание тому толкованию, которое даётся в материалах пленума.

Однако если необходимость этого действительно продиктована требованиями Конституции, то здесь все точки над "i" должен расставить Конституционный Суд, опираясь на Конституцию, но в данном случае речь идёт не об отраслевом правовом толковании, а о толковании, которое вытекает из конституционных норм. Например, вы знаете, уже долгое время действует постановление Пленума Верховного Суда по вопросам, возникающим у судов при применении КоАП на практике. В КоАП было несколько пробелов, в том числе касающихся отсутствия стороны обвинения в процессе, то есть составляется протокол, в письменном виде он у суда имеется, приходит правонарушитель в суд и не встречает никого, кто бы ему оппонировал. И правильно Верховный Суд указал на то, что об этом в КоАП ничего нет. Но этот пробел сам суд может заполнить: если ему нужно, он может пригласить лицо, составившее протокол, чтобы получить пояснения, выслушать другую сторону. Вот в данном случае мог Конституционный Суд сказать, что это неконституционно? Может быть, да – с учётом принципа состязательности. Европейский Суд по правам человека так и сделал – он признал это противоречащим европейской конвенции. Как вы знаете, это одна из проблем, которые сейчас стоят. Если бы Конституционный Суд это сделал, может быть, этой проблемы и не было бы, мы бы ограничили, купировали эту проблему на своей территории и не дали бы возможности признать эту ошибку, хотя, конечно, это ещё вопрос, действительно ли здесь нарушается принцип состязательности. В дальнейшем ещё надо это исследовать, может быть, и до Конституционного Суда дело дойдёт.

Конечно, когда речь идёт о конституционных принципах, последнее слово – говорю это не потому, что являюсь заинтересованной стороной, а потому, что это действительно очевидно, – должно оставаться за конституционным толкованием.

Миронов И. Б. Таким образом, экспертам на площадке Конституционного Суда теперь работы точно прибавится, и очень сильно прибавится, поскольку, во-первых, они смогут править закон на какой-то период, пока Государственная Дума, Совет Федерации и президент не внесут изменения, во-вторых, учёт толкования Конституционного Суда будет обязательным для всех, в том числе для судов всех систем, а в-третьих, в случае если судебная практика судов общей юрисдикции, арбитражных судов будет расходиться с позицией Конституционного Суда и Конституционный Суд примет соответствующее решение, установит своё регулирование, то суды будут вынуждены руководствоваться решением Конституционного Суда во всех случаях при рассмотрении конкретных дел.

Тарибо Е. В. Да, именно так. И здесь, конечно, может быть ещё такой вопрос. В процессуальных кодексах зеркально не отражается эта норма, которая в данном законопроекте определяет основание для пересмотра дела, – в Гражданском процессуальном кодексе, в Кодексе административного судопроизводства, в Арбитражном процессуальном кодексе этого нет. Предполагается, что это будет в законе "О Конституционном Суде Российской Федерации" – это федеральный конституционный закон, и этого достаточно, но, может быть, для пущего, так сказать, исполнения имеет смысл прописать и в процессуальных кодексах аналогичную норму, поскольку судьи любят чётко видеть основания для пересмотра.

Миронов И. Б. Спасибо большое.

Светлана Владимировна, есть работа для науки, кучу диссертаций можно ещё теперь ждать. Вообще планируется, что до Нового года закон будет принят, я не знаю, сколько времени понадобится: Совет Федерации точно успеет рассмотреть до Нового года, а вот когда будет опубликован, сложно сказать, но в любом случае в январе вступит в силу.

Я хочу спросить у присутствующих, как мы поступим: продолжим или перейдём к КоАП? Хорошо, к КоАП, это интереснее.

Гуринович А. Г. А можно выступить по вопросу экспертных оценок, экспертного взаимодействия?

Миронов И. Б. Да, пожалуйста.

Гуринович А. Г. Гуринович Александр Георгиевич, доктор юридических наук, профессор кафедры государственного управления и права МГИМО.

В моём выступлении речь пойдёт о расширении ареала учёта результатов экспертной деятельности за счёт фиксирования, учёта и использования экспертно-аналитических оценок, содержащихся в изданиях Государственной Думы. Имею в виду следующее.

Государственная Дума регулярно издаёт как монографии, так и продолжающиеся периодические издания, например "Законы Российской Федерации. Государственный библиографический указатель. Ежегодник", "Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Основные итоги деятельности. Справочник. Ежегодник", "Парламентские слушания в Государственной Думе (хроника, аннотации, обзор)", стенограммы заседаний, материалы межпарламентских форумов, а также различные неперiodические издания, – список объёмов, с ним можно подробно ознакомиться на официальном сайте Государственной Думы. Добавим сюда также издания, заявленные Правовым управлением, в том числе материалы такого рода семинаров-совещаний, как сегодняшних, проводимых ежегодно. Аналитическое управление на протяжении достаточно долгого времени готовит материалы для Информационно-аналитического бюллетеня и Аналитического вестника. Сотрудники, которые имеют учёные степени кандидатов и докторов наук, регулярно пишут аналитические обзоры, причём с привлечением исследователей извне, в эти издания включаются аналитические записки и другие информационно-аналитические материалы.

На сайте Государственной Думы есть рубрика "Информационно-аналитические материалы Государственной Думы", и, если выйти на соответствующий электронный ресурс, там можно найти полные выпуски Информационно-аналитического бюллетеня начиная с 2010 года. Более ранние выпуски целиком недоступны, есть лишь титульный лист и оглавление. Живая ткань процесса законопроектной деятельности, отражённая в выпусках бюллетеня, очень интересна исследователям, но, например, за 2000–2009 годы в печатном виде Информационно-аналитический бюллетень имеется только в здании Парламентской библиотеки на улице Веерной, дом 30, корпус 3. Чтобы исследователь мог

туда попасть, нужен запрос от научной или образовательной организации, и тогда можно будет приехать (если нет собственной машины, то сначала на метро до станции "Славянский бульвар", потом на автобусе) по указанному адресу, получить этот экземпляр и сделать выписки, потому что с копированием тоже могут быть сложности. В Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы, повторяю, эти издания не найти.

Следовательно, можно утверждать, что большая работа, проводимая комитетами, депутатами Государственной Думы, подразделениями Аппарата Государственной Думы, в значительной мере остаётся втуне, неизвестной широкому кругу исследователей. Учитывая важность репутационного аспекта в части отражения, вынесения результатов важной работы депутатского корпуса за стены палаты, а также возникающие порой у комитетов сложности с привлечением экспертов, полагаю необходимым рекомендовать принять меры по увеличению аудитории, интересующейся результатами парламентской деятельности. Вы спросите: каким же образом? Отвечаю: посредством регистрации в научной электронной библиотеке (НЭБ) "eLIBRARY.RU".

В 2005 году научная электронная библиотека стала победителем конкурса на создание национального индекса научного цитирования. Основной целью запуска проекта была необходимость создания объективной системы оценки и анализа публикационной активности и цитируемости отечественных исследователей, организаций и изданий. Решение о создании национального индекса научного цитирования было обусловлено тем фактом, что лишь одна десятая от всех публикаций российских учёных попадала в международные базы данных научного цитирования, такие как "Web of Science" или "Scopus". Кроме того, многие направления российской науки, например, общественно-гуманитарное, там практически не были представлены.

Система была разработана в рамках федеральной целевой программы "Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники" по заказу Министерства образования и науки Российской Федерации. В основе системы лежит библиографическая реферативная база данных, в которой индексируются статьи в российских научных журналах. Этой базой стала специализированная информационная система "Российский индекс научного цитирования" (РИНЦ) – анали-

тическая база данных, сформированная в результате обработки текстов статей и пристатейных ссылок ведущих российских научных журналов и содержащая библиографическую информацию. Генеральным разработчиком РИНЦ, осуществляющим поддержку и дальнейшее развитие этой системы, и явилась научная электронная библиотека "eLIBRARY.RU". В последние годы в РИНЦ стали включаться и другие типы научных публикаций: доклады на конференциях, монографии, учебные пособия, патенты, диссертации. База содержит выходные данные, сведения об авторах публикаций, местах их работы, ключевые слова и предметные области, а также аннотации и пристатейные списки литературы.

Научная электронная библиотека "eLIBRARY.RU" сотрудничает со всеми российскими организациями вне зависимости от статуса и формы собственности, выпускающими периодические и продолжающиеся издания, она имеет соглашения с более чем тысячей ста российских и зарубежных издательств. НЭБ размещает на своей платформе и в РИНЦ не только периодические, но и непериодические издания, включая монографии, справочники, сборники статей, труды конференций. Таковые выпускает и Государственная Дума (заключать договор и размещать издания могут издающие организации, которые являются правообладателями в отношении изданий, в том числе имеют права на электронные версии размещаемых изданий).

В настоящее время РИНЦ – это национальная информационно-аналитическая система, аккумулирующая более девяти миллионов публикаций российских учёных, а также информацию о цитировании этих публикаций из более чем шести тысяч российских периодических изданий. Она не только предназначена для оперативного обеспечения научных исследований актуальной справочно-библиографической информацией, но и является инструментом, позволяющим осуществлять оценку результативности и эффективности деятельности научно-исследовательских организаций, учёных, определять уровень научных журналов и так далее.

Включение в РИНЦ производится на безвозмездной основе в соответствии с условиями сублицензионного договора, заключаемого между издательствами и НЭБ. Подготовка лицензионных материалов для РИНЦ осуществляется издательствами с помощью специального программного обеспечения, бесплатно

предоставляемого НЭБ. Организационное обеспечение деятельности по включению периодических изданий в РИНЦ и техническое сопровождение осуществляется НЭБ. НЭБ отвечает за своевременную и полную загрузку в РИНЦ, индексацию и нормализацию предоставленных издательствами лицензионных материалов, а также обеспечивает консультирование сотрудников издательств по вопросам подготовки лицензионных материалов для РИНЦ.

Почему я говорил о РИНЦ так пространно? Потому что, оказывается, в системе РИНЦ "eLIBRARY.RU" издания Государственной Думы вообще отсутствуют, так как не зарегистрированы. Был такой курьёзный случай. Известный мне автор опубликовал в 2005 году в Аналитическом вестнике, Государственной Думы статью (в этом издании были такие рубрики: "Актуальная тема", "Мнения", "Дискуссии", "Полемика", то есть эти публикации носили, несомненно, исследовательский характер) и очень настаивал, чтобы эта работа была включена в список цитирований. В РИНЦ публикацию всё-таки зарегистрировали, но в качестве источника указали Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Автор им позвонил и сказал, что публиковался в Аналитическом вестнике Государственной Думы. Ответ из службы поддержки РИНЦ был следующий: "Извините, мы такого издания не знаем". Информационно-аналитический бюллетень в базах РИНЦ тоже не фигурирует. Сегодня в "eLIBRARY.RU" зарегистрировано более 4800 периодических научно-технических изданий – изданий Государственной Думы, повторяю, нет! А вот данные по упомянутому Аналитическому вестнику Совета Федерации: в РИНЦ зарегистрировано 33 выпуска и уже зафиксировано 3250 цитирований опубликованных в них материалов.

Конечно, федеральный государственный орган, каким является Государственная Дума, согласно Федеральному закону "О науке и государственной научно-технической политике" не считается научной организацией и формально научные исследования проводить не может, однако зарегистрироваться в "eLIBRARY.RU" может любая организация независимо от её статуса, вида деятельности, формы собственности или географического расположения, единственное требование – организация должна быть самостоятельно действующим юридическим лицом. Пример тому – реги-

страция в "eLIBRARY.RU" упомянутого Аналитического вестника Совета Федерации. Можно привести и другие примеры: есть Вестник Тюменской областной Думы, вестники ещё ряда законодательных (представительных) органов субъектов Федерации, которые зарегистрированы в РИИЦ.

Не является актуальной в рамках обсуждаемой темы и прозвучавшая реплика о том, что издающиеся в Государственной Думе периодические печатные издания не имеют свидетельства о регистрации средства массовой информации. Знающим содержание основных положений Закона "О средствах массовой информации" хорошо известно, что законодательством предусмотрена обязательная регистрация лишь в случаях, когда газеты, журналы, альманахи, бюллетени и другая печатная продукция издаются тиражом в тысячу и более экземпляров. Тираж же названных периодических изданий Государственной Думы существенно меньше, но поскольку содержащиеся в них материалы исследовательского характера ещё не растиражированы, они тем более ценны и интересны.

Такая регистрация будет весьма полезна и для того, чтобы мотивировать экспертов к более активному сотрудничеству с Государственной Думой. Все мы знаем, что такое индекс Хирша, надо, чтобы и эксперты знали: публикуясь в изданиях Государственной Думы, они гарантированно попадают в систему "Российский индекс научного цитирования", и те же самые журналисты, которые часто неряшливо, самоуверенно и поверхностно отзываются о деятельности Государственной Думы, будут вынуждены как-то по-другому оценивать реалии, если в изданиях палаты будут чаще публиковаться авторитетные, известные авторы (они уже там публиковались, но это мало кому известно по ранее названным причинам).

Чтобы это сделать, на мой взгляд, можно было бы сформулировать рекомендацию нашей секции профильным структурным подразделениям Аппарата Государственной Думы: Правовому управлению, Аналитическому управлению, Парламентской библиотеке, возможно, аппаратам комитетов (это на ваше усмотрение) и – кто курирует издательскую деятельность в Государственной Думе? – Управлению организационного обеспечения законодательного процесса изучить по крайней мере вопрос о регистрации в "eLIBRARY.RU". Регистрация происходит на без-

возмездной основе, заключается лицензионное соглашение, для чего достаточно войти на сайт "eLIBRARY.RU", там размещены необходимые контактные сведения. Я вношу предложение эту работу упорядочить, потому что если это сделать, то и эксперты потянутся. Речь идёт о том, чтобы, ещё раз повторяю, издания Государственной Думы и материалы, которые в них размещаются (к сказанному ранее добавлю, что здесь издаётся очень много сборников по результатам парламентских слушаний, методологических семинаров, симпозиумов), были зарегистрированы в РИНЦ.

Кроме того, регистрация в РИНЦ предоставит Государственной Думе такие преимущества, как рост читательской аудитории среди публикующихся учёных-экспертов и среди обычных пользователей, индексирование размещённых на платформе "eLIBRARY.RU" материалов в крупнейших поисковых системах сети Интернет – "Google" и "Яндекс", возможность использования новых информационных технологий в издательском деле и создания собственных новых электронных версий печатных изданий, рост авторитетности парламентских изданий как таковых и их привлекательности не только для авторов, но и для потенциальных избирателей, повышение цитируемости изданий Государственной Думы в качестве показателя их востребованности в профессиональном экспертном сообществе, а это существенно увеличит, так скажем, ареал выбора и привлечения комитетами и профильными структурными подразделениями Аппарата Государственной Думы потенциальных экспертов при необходимости проведения тех или иных мероприятий в интересах палаты.

Миронов И. Б. Александр Георгиевич, спасибо большое за предложение. Я думаю, многие его учтут. Я так понимаю, что "Диссернет" не может осуществлять поиск по этим аналитическим материалам, соответственно, можно спокойно включать чужую работу в свои тексты без боязни того, что потом предъявят претензии, правильно я понимаю?

Гуринович А. Г. Не совсем. Речь идёт о том, чтобы издания Государственной Думы и материалы, которые в них размещаются, – а здесь издаётся очень много сборников по результатам парламентских слушаний, методологических семинаров, симпозиумов, – были зарегистрированы в РИНЦ, и, таким образом, на них можно будет ссылаться.

Миронов И. Б. То есть доступ к ним сейчас затруднён?

Гуринович А. Г. Да, а будет открыт для исследователей. В РИНЦ на сегодняшний день зарегистрировано более 400 тысяч исследователей только из Российской Федерации и других бывших республик СССР, я сейчас не говорю о каких-то зарубежных журналах. Суть в том, что после набора ключевых слов, появятся публикации, которые были подготовлены здесь.

Из зала. Будет возможность легального цитирования?

Гуринович А. Г. Да, именно так.

Миронов И. Б. Большое спасибо за предложение и подсказку. Я хочу спросить присутствующих, есть ли ещё желающие выступить? Есть.

Пожалуйста.

Манакова С. Г. Добрый день, уважаемые коллеги! Я являюсь представителем Ассоциации фармацевтических производителей Евразийского экономического союза. Моё выступление посвящено вопросам экспертного взаимодействия государственных органов власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с общественными объединениями и некоммерческими организациями в нормотворческом процессе, а также вопросам совершенствования механизмов реализации партнёрских отношений между властью и субъектами гражданского общества.

Современный период развития России характеризуется динамичными изменениями действующего законодательства, которое охватывает все сферы гражданского общества. Со стороны федеральных органов государственной власти и региональных органов государственной власти идёт активная работа по вовлечению субъектов гражданского общества в различные социальные процессы и нормотворческую деятельность.

В настоящее время деятельность органов государственной власти различных уровней характеризуется повышением прозрачности и демократичности, формированием партнёрских отношений между представителями власти и субъектами гражданского общества. В ежегодном докладе Общественной палаты о состоянии гражданского общества в Российской Федерации (за 2015 год) понятие "гражданское общество" представлено в широком смысле – как совокупность общественных институтов, непосредственно не включённых в структуры государства и позволяющих

гражданам, их объединениям реализовывать свои интересы и инициативы. К их числу относятся общественные объединения и некоммерческие организации, как основные элементы гражданского общества.

Мы часто слышим от представителей власти фразы о том, что к обсуждению многих социально значимых вопросов привлекается гражданское общество, многие законы и подзаконные акты проходят общественную экспертизу и так далее. Действительно, ряд публичных мероприятий, проводимых органами государственной власти, в том числе законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, предусматривает участие представителей общественных объединений и некоммерческих организаций. Так, представители общественных объединений и некоммерческих организаций имеют возможность участвовать в обсуждении социально значимых вопросов и законопроектов на площадке Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Общественные обсуждения вновь приобрели актуальность и получили новые возможности благодаря использованию сети Интернет: федеральный портал проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти позволил гражданам и экспертам различных организаций активно участвовать в обсуждении этих проектов нормативных правовых актов и законопроектов.

Безусловно, общественные объединения и некоммерческие организации имеют множество потенциальных возможностей и ресурсов, чтобы играть важную роль в экономической и социальной жизни государства. Более того, эти организации, как представители интересов граждан, могут стать важными партнёрами для органов государственной власти в решении многих социально-экономических проблем, а также при принятии законодательных решений. В настоящее время эти организации активно взаимодействуют с профессиональными, научными, экспертными сообществами, однако, несмотря на активизацию процессов взаимодействия между властью и обществом, они ещё не достигли возможного уровня своего развития.

Говоря об общественных объединениях и некоммерческих организациях, необходимо отметить, что активное участие их представителей в мероприятиях, связанных с обсуждени-

ем имеющихся проблем в правовом регулировании различных правоотношений, а также внесение ими предложений о совершенствовании действующего законодательства во многом служат основой формирования приоритетов законотворческой деятельности федеральных и региональных органов государственной власти. И такое участие во многом обусловлено особенностями регулируемых правоотношений. В частности, сложно представить, что законы в сферах обращения лекарственных средств и здравоохранения могут быть разработаны в отсутствие экспертов, которые могут компетентно – на уровне личного профессионального опыта, соответствующего образования в этой сфере деятельности, анализа правоприменительной практики – оценить предлагаемые нормы с учётом особенностей фармацевтической и медицинской деятельности.

Для того чтобы не оставаться в стороне от законотворческого процесса, создаются профессиональные, научные, экспертные сообщества, однако вряд ли многие, в том числе присутствующие здесь коллеги, представляют себе спектр вопросов, которыми занимаются названные организации, а также в какой форме осуществляется взаимодействие с органами государственной власти и участие в нормотворческом процессе. Чтобы наглядно продемонстрировать работу некоммерческих организаций в части совершенствования нормативной правовой базы, приведу в качестве примера деятельность Ассоциации фармацевтических производителей Евразийского экономического союза, активно участвующей в нормотворческом процессе. В ассоциацию входит и наша компания АО "Генериум", которая занимает лидирующие позиции на российском рынке в области биотехнологических разработок и производства, то есть в сфере обращения лекарственных средств.

Хочу немного рассказать о деятельности экспертов ассоциации, которая на своей площадке собрала много профессионалов в этой отрасли, представителей научных организаций.

Итак, эксперты ассоциации осуществляют мониторинг доступных источников информации для накопления и систематизации данных по регулированию единого фармацевтического рынка ЕАЭС, анализируют возможные риски в результате регуляторных изменений в ЕАЭС и в национальном законодательстве, анализируют передовой опыт и ведущие методики международной прак-

тики в сфере обращения лекарственных препаратов, анализируют практику применения различных специальных законов в сфере обращения лекарственных средств в Российской Федерации и их эффективность (например, применение патентного законодательства и нормативных правовых документов – очень актуальный вопрос для российских предприятий), подготавливают и направляют в федеральные органы исполнительной власти предложения по совершенствованию государственного регулирования фармацевтического рынка и так далее.

Целью деятельности ассоциации является участие в подготовке предложений по гармонизации российского законодательства в связи с принятием нормативных документов Евразийского экономического союза, содействие в лекарственном обеспечении населения и лечебно-профилактических учреждений, развитие фармацевтического рынка стран – участниц ЕАЭС, содействие в проведении научных исследований в области лекарственного обращения и прочее.

Хочу также немного рассказать об актуальных проблемах действующего российского законодательства и разрабатываемых нормативных документов ЕАЭС в сфере обращения лекарственных средств, которые были выявлены ассоциацией и экспертными сообществами и информация о которых была доведена до сведения органов государственной власти.

К настоящему времени Евразийской экономической комиссией подготовлено большое количество документов по вопросам регулирования общего рынка лекарственных средств в рамках ЕАЭС, однако по некоторым принципиальным вопросам остаются разногласия, что не может не беспокоить российских законодателей, пациентов и производителей, объединившихся в самостоятельные организации для активного участия в формировании единого правового пространства. Так, в последней версии проекта правил регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения в рамках ЕАЭС (представлена на обсуждение 1 августа 2016 года) было закреплено обязательное использование в регистрационных исследованиях исключительно оригинальных лекарственных препаратов, что могло являться механизмом недобросовестной конкуренции со стороны крупных иностранных фармпроизводителей, не регистрирующих новые лекарственные препараты в государствах – членах

ЕАЭС или не предоставляющих их для проведения сравнительных исследований. Ассоциацией и другими профессиональными сообществами указанные опасения были доведены до сведения российских регуляторных органов, в связи с чем российской стороной при обсуждении данного нормативного документа на площадке Евразийской экономической комиссии было предложено ввести определение референтного лекарственного препарата, которое содержится в Федеральном законе № 61-ФЗ "Об обращении лекарственных средств". Работа в этом направлении продолжается.

Президентом Российской Федерации неоднократно давались поручения Правительству Российской Федерации о принятии дополнительных мер по улучшению качества лекарственного обеспечения граждан, развитию фармацевтической промышленности в России. С учётом анализа ситуации с обеспечением граждан жизненно необходимыми инновационными лекарственными препаратами отечественного производства, проведённого ассоциацией, выявлена острая необходимость в разработке и внедрении механизмов, упрощающих доступ определённых групп пациентов к инновационным средствам терапии отечественного производства, которые могут являться жизненно спасающими или способствующими предотвращению инвалидизации, которые не имеют аналогов лекарственной терапии или улучшают существующие методы лечения.

С целью поддержки инноваций в отечественной фармацевтической отрасли, которые позволят России конкурировать в области передовых технологий на мировом рынке и обеспечить пациентов новыми качественными и эффективными препаратами, представляется необходимым внести изменения в действующее российское законодательство в сфере обращения лекарственных средств в части установления механизма ускоренной регистрации прорывных лекарственных препаратов для лечения социально значимых и жизнеугрожающих заболеваний на основании доказательного, но сокращённого объёма данных по примеру лучших мировых практик.

Сегодня остро встаёт вопрос о необходимости защиты интеллектуальных прав в условиях международной интеграции, в которой Россия принимает активное участие, в том числе в евразийской интеграции и взаимодействии в рамках Таможенного

союза, но наиболее остро данная проблема ощущается в сфере государственных закупок лекарственных препаратов, охраняемых патентами, где нередко побеждают недобросовестные компании. Следует отметить, что отсутствие надлежащего правового регулирования отношений в сфере оборота интеллектуальных прав на лекарственные препараты в рамках государственных закупок наносит существенный вред правообладателям, гражданам, а также экономике в целом.

Анализ положений закона № 44-ФЗ свидетельствует, что к участникам закупки не предъявляется общее требование о наличии у них интеллектуальных прав и (или) о соблюдении исключительных прав третьих лиц. При этом исчерпывающий перечень требований к участникам закупки содержится в статье 31 закона № 44-ФЗ, которой предусматривается возможность предъявления требования об обладании исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности к участнику закупки только в том случае, если в связи с исполнением контракта заказчик приобретает права на такие результаты, в иных случаях такое требование является необоснованным. Из этого следует вывод, что в законе № 44-ФЗ не предусматривается возможность установления заказчиком в условиях закупки требования о наличии у её участников соответствующих интеллектуальных прав и не предоставляется заказчику право отклонить заявку участника даже при наличии у заказчика достоверной информации об отсутствии таких прав у участника. Данный вывод подтверждается правоприменительной практикой антимонопольных органов и судов.

Сложившаяся правоприменительная практика и существующие правовые механизмы в этой сфере фактически лишают правообладателей возможности эффективно осуществлять защиту своих прав в рамках специального законодательства, хотя справедливости ради нужно отметить, что известны и случаи, когда суды запрещали правонарушителю участие в закупках. Однако даже при использовании правообладателем всех предусмотренных средств защиты (часть четвёртая Гражданского кодекса Российской Федерации) на практике такие меры не всегда эффективны, поскольку к моменту вступления решения суда в силу в большинстве случаев государственные контракты уже будут исполнены. Как следствие – нарушение интеллектуальных прав правообла-

телей, ущерб для соответствующих бюджетов, понёсших расходы в связи с закупкой такой продукции, а также возможное нарушение прав граждан на получение своевременного лекарственного обеспечения из-за проведения повторных закупок.

Правоприменительная практика свидетельствует о том, что назрела необходимость внесения в законодательство изменений, которые восполнят существующие правовые пробелы и обеспечат защиту интеллектуальных прав в рамках государственных закупок. Предложения о совершенствовании законодательства по указанным вопросам и ряду иных актуальных, проблемных вопросов доведены до сведения органов государственной власти. И в рассмотрении этих проблемных вопросов и их решении путём принятия законодательных актов необходима помощь законодателей.

Вместе с тем остаётся ещё много нерешённых задач, и одна из них – развитие взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и общественными и некоммерческими организациями на основе партнёрства. Для достижения этой цели, по моему мнению, необходимо устранить препятствия, особенно в отношении информационной открытости органов государственной власти.

Спасибо за внимание.

Миронов И. Б. Спасибо большое.

Ещё будут выступления? Нет. Спасибо. Тогда я чуть-чуть обобщу.

Если посмотреть на историю развития нашего законодательства – сегодня, кстати, День Конституции, я всех поздравляю, – то можно заметить, что с момента принятия Конституции, наверное, только ленивый в средствах массовой информации не обвинял парламент в принятии огромного количества законов и в том, что зачастую изменения происходят очень быстро и бывают кардинально противоположными тому регулированию, которое было установлено незадолго до этого. Но всё-таки массив законодательства создан, гражданское право достаточно устойчивое, и те изменения, которые происходили и происходят сейчас, в большей степени направлены именно на реформирование, на установление новых, дополнительных сфер регулирования.

Сейчас достаточно актуальна эта тема, и мы (я имею в виду и Государственную Думу, и другие органы государственной власти) активно привлекаем экспертные сообщества. Я думаю, что

в законодательных собраниях субъектов Федерации тоже достаточно активно работают и с общественными организациями, и с различными экспертными сообществами. Наверное, единственная сложность состоит в том, что в центрах принятия решений уже скапливается достаточно большой массив предложений, которые требуют обработки, сейчас довольно сложная ситуация в этом плане – возможно, не хватает специалистов, которые смогли бы обработать все эти предложения, экспертные мнения, замечания. Если раньше не хватало именно мнений, то сейчас их довольно много, причём различных, но я отмечаю, что у нас всё-таки есть сложности в обработке и что требуется значительно больше времени, для того чтобы выработать какую-то общую позицию, довести это до депутатов.

Я предлагаю перейти к нашей второй теме, об административном законодательстве, и хочу предоставить слово заместителю руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству Шелудяковой Олесе Николаевне. Она принимала непосредственное участие в подготовке проекта нового Кодекса об административных правонарушениях и продолжает работу по совершенствованию данного акта.

Пожалуйста.

Шелудякова О. Н. Здравствуйте, уважаемые коллеги! С учётом федеративного характера Российского государства взаимодействие федеральных и региональных органов власти приобретает особую роль. Эффективность российского федерализма во многом зависит от того, как развивается данное взаимодействие. При этом законотворчество по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – именно та сфера, где взаимодействие Государственной Думы и законодательных органов субъектов Российской Федерации осуществляется наиболее тесно.

Законотворчество в данной сфере развивается не просто, поскольку в нём участвуют сразу два законодателя – федеральный и региональный. Преуменьшение роли законодательства субъектов может ослабить необходимую инициативу субъектов Российской Федерации в развитии собственной правовой базы, поэтому федеральные законы в сфере совместного ведения не всегда должны содержать детальное регулирование, чтобы у субъектов всё-таки имелась возможность учитывать свои особенности.

Законы субъектов Российской Федерации призваны выделить особенности и своеобразие накопленного ими опыта и правоприменительной практики. Что касается Кодекса об административных правонарушениях, преуменьшение роли субъектов Федерации на практике приводит к тому, что в большом количестве вносимых регионами законопроектов предлагается установление на федеральном уровне таких составов административных правонарушений, которые могли бы быть определены субъектами самостоятельно. И региональным законодателям необходимо это делать, осуществлять самостоятельное регулирование как с точки зрения требования законодательства о распределении предметов ведения между Федерацией и субъектами, так и с точки зрения оптимального подхода в решении возникающих проблем: регионы больше знают о себе, о своих насущных потребностях, о наиболее уязвимых сферах. С учётом этой специфической информации о свойственных именно его региону особенностях, а также с учётом правоприменительной практики в регионе законодатель субъекта Федерации в рамках своих полномочий может и должен осуществлять необходимое регулирование.

В связи с боязнью регионов принимать законы, которые не имеют аналогов на федеральном уровне или принятие которых прямо не предписано федеральным законодательством, сохраняются недостаточность регионального законодательства, пробелы в нём и неравномерное развитие отраслевого законодательства в субъектах Российской Федерации.

Преувеличение роли регионального законодательства может нарушить единство правового пространства страны. Приоритет федерального законодательства в сфере совместного ведения – действенный механизм эффективного законодательного регулирования. Федеральное законодательство определяет содержание, направляет развитие законодательства субъектов, но не предопределяет его полностью и тем более не подменяет его. Постоянный поиск баланса между зарегулированностью правоотношений федеральным законодателем и пробельностью на региональном уровне заметно ощущается в сфере законодательства об административных правонарушениях. Стремление регионов обозначить как можно большее количество составов административных правонарушений на федеральном уровне соседствует с немалым количеством региональных нормативных правовых актов, при-

знаваемых недействительными. Нередко это взаимосвязано и обусловлено тем, что, не получив возможности урегулировать вопрос самостоятельно, регион обращается в Государственную Думу с предложением федеральным законом – в данном случае Кодексом об административных правонарушениях – установить то или иное регулирование. В ряде случаев объективно требуется вмешательство федерального законодателя. К сожалению, не всегда это происходит оперативно и в том объёме, на который рассчитывают регионы.

С целью предупреждения ситуации признания нормативных правовых актов регионов недействительными целесообразно развивать практику проведения прокурорами их предварительной экспертизы. На сегодняшний день конституциями и уставами восьмидесяти двух субъектов Российской Федерации – пусть присутствующие работники прокуратуры поправят, если эта цифра неточна, – прокуроры субъектов наделены правом законодательной инициативы. Это позволяет им активнее взаимодействовать с региональными органами государственной власти и принимать непосредственное участие в совершенствовании регионального законодательства.

Такая форма взаимодействия федеральных и региональных законодателей, как Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании, требует дальнейшего развития. Конечно, встречаются ситуации, когда, несмотря на рекомендацию Совета законодателей не вносить проект, законодательное собрание региона всё-таки направляет соответствующий законопроект в Государственную Думу, но в целом работа Совета законодателей себя оправдывает. Даже при наличии формальных недостатков законопроектов, которые выявляются на стадии предварительного рассмотрения, инициативы субъектов не игнорируются, обозначаемые законопроектами темы анализируются, принимаются во внимание, учитываются при проработке законодательства по соответствующим темам.

Здесь следует отметить, что нам очень не хватает полноты информации, представляемой субъектами в материалах на стадии предварительного рассмотрения в Совете законодателей, в пояснительных записках к законопроектам, в отзывах, поступающих на стадии рассылки. Казалось бы, сфера взаимодействия, поле для этого взаимодействия достаточно чётко определено в самом

законодательном процессе: это стадия перед первым чтением, когда законопроект рассылается по регионам, с тем чтобы они могли высказаться на ту или иную тему, на тему, предложенную в законодательной инициативе; это стадия после первого чтения, когда регионы в числе других субъектов права законодательной инициативы могут представлять поправки, однако на каждой стадии мы сталкиваемся с тем, что информация от регионов поступает достаточно скупая.

Если бы субъекты более полно высказывались в отношении инициатив других регионов, нам было бы проще понять, насколько широко распространена та или иная проблема, насколько она характерна для каждого из субъектов. Даже если законопроект, который внёс один из субъектов Российской Федерации, по тем или иным причинам не может быть принят, мы имеем возможность наблюдать, как регионы вновь и вновь обращаются к этой теме, и это позволяет нам сделать вывод о том, что есть проблема и что она требует урегулирования, но, может быть, в рамках других законопроектов. Особенно это актуально сейчас, когда обсуждается новый кодекс, в частности его Особенная часть, для понимания того, где не требуется введение новых составов, чтобы исключить чересчур сильное дробление общих составов правонарушений и введение специальных составов, а где, может быть, действительно проблема настолько острая, что оно того стоит.

В связи с этим даже тогда, когда субъект вносит законодательную инициативу и вроде бы она касается только одного субъекта, мы очень хотели бы услышать более развёрнутое мнение регионов. Сейчас к этому формальный подход: большое количество отзывов мы получаем без замечаний, без предложений, просто пишут "поддерживаем", но для того, чтобы максимально понять, насколько актуальна поставленная в законопроекте проблема, мы должны видеть фактуру – и статистическую, и с точки зрения правоприменения и специфики конкретного региона. Мы открыты для взаимодействия и ждём ваших мнений. И если они не реализуются в виде принятия законопроекта, то это не означает, что нам всё равно, что именно мы получаем от регионов, это в любом случае обрабатывается, обобщается. И опять же повторю: в рамках большой работы над новым КоАП это особенно актуально и особенно полезно и нужно.

Миронов И. Б. Спасибо большое.

И в развитие темы КоАП ещё прошу выступить Агишеву Ангелину Рафиковну, заместителя руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству. Проект кодекса чрезвычайно велик по своему объёму, и в его подготовке участвует достаточно много специалистов, так что у нас два выступления по этому вопросу.

Агишева А. Р. Спасибо, Илья Борисович.

Уважаемые коллеги, говоря о работе над проектом новой редакции Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, хочу отметить, что она является ярким примером активного привлечения к законотворческой деятельности различных общественных институтов, деятелей науки, бизнес-сообщества, профессиональных союзов, экспертов, представляющих различные ветви государственной власти как федерального, так и регионального уровня. Внесённый в конце 2015 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации группой депутатов Государственной Думы проект новой редакции КоАП являлся предметом постатейного обсуждения на двадцати одном рабочем совещании с участием указанных представителей в Комитете Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству. Активное участие в состоявшихся дискуссиях принимали эксперты Общественной палаты и бизнес-сообщества, являющиеся специалистами в соответствующих сферах законодательства и правоприменения. Все высказанные по проекту редакции КоАП замечания и предложения были тщательно проработаны, и многие из них учтены в доработанном варианте проекта, обсуждение которого в настоящее время продолжается, как было отмечено Ильёй Борисовичем Мироновым.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях является сложным законодательным актом, который сочетает в себе материальную, процессуальную и исполнительную части (это, пожалуй, уникальный кодекс, и он такой единственный), так что, конечно же, мнение субъектов Российской Федерации в работе над таким проектом чрезвычайно важно.

Далее я хотела бы остановиться на тех аспектах деятельности законодательных органов субъектов Российской Федерации по нормативному регулированию на региональном уровне вопросов административной ответственности, которые участники дан-

ного мероприятия предварительно обозначили как проблемные с точки зрения практики. Это, в частности, вопросы разграничения компетенций федерального и регионального законодателей по принятию законодательных актов, устанавливающих административную ответственность за то или иное правонарушение, по наделению полномочиями административной юрисдикции соответствующих субъектов и так далее. Вопросы сложные из-за своей многоаспектности.

Особую актуальность, по мнению представителей законодательных органов регионального уровня, в настоящее время приобретает практика заключения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и региональными о передаче отдельных полномочий административной юрисдикции в случаях, прямо закреплённых в КоАП. По имеющейся в аппарате Комитета по государственному строительству и законодательству рабочей информации, на сегодняшний день МВД России согласовано порядка семидесяти проектов соглашений. 5 октября 2016 года подписано соглашение с Оренбургской областью, в ближайшее время ожидается подписание соглашения с Татарстаном, и вы, наверное, знаете, что имеется соглашение с Москвой, оно, кажется, было самым первым.

Сейчас имеются определённые проблемы с подписанием указанных соглашений и даже высказываются предложения о пересмотре законодательного подхода к регулированию этого вопроса и закреплении в КоАП положений, прямо наделяющих должностных лиц региональных органов исполнительной власти полномочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации (речь идёт о должностных лицах органов внутренних дел, полиции). Разделяя озабоченность проблемой заключения соглашений органами государственной власти федерального и регионального уровней, вместе с тем полагаем, что организация исполнения законодательства субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях лежит в области достижения взаимоприемлемого соглашения между субъектом Российской Федерации и соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

Далее кратко скажу о том, что многие регионы обращают внимание на проблемы установления законом субъекта Россий-

ской Федерации административной ответственности за проезд по газонам, детским площадкам, остановку и стоянку на них, за правонарушения, связанные с безнадзорными животными и так далее. Хочу обратить ваше внимание на то, что данные вопросы неоднократно являлись предметом рассмотрения Президиума Верховного Суда Российской Федерации, и мы не можем игнорировать его позицию, которая сводится к тому, что субъект Российской Федерации, устанавливая административную ответственность за те или иные административные правонарушения, не вправе вторгаться в сферы общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения, то есть при наличии по данному вопросу федерального регулирования. По мнению Верховного Суда, обозначенные вопросы являются предметом ведения Российской Федерации и этим должен заниматься федеральный законодатель.

Коллеги, хочу также обратить ваше внимание на то, что при закреплении в законе тех или иных составов административных правонарушений необходимо всё же учитывать требования, установленные в регулирующем определённые сферы правоотношений нормативном акте, во избежание решения проблем регуляторики исключительно путём установления соответствующих правил в законодательном акте по вопросам привлечения к административной ответственности.

Относительно перспективы принятия закона об административных комиссиях. В существующей модели разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации сама необходимость и возможность регулирования деятельности административных комиссий на федеральном уровне вызывает сомнения. В частности, возникает вопрос о последствиях такого регулирования с точки зрения бюджетного обеспечения деятельности комиссий (дополнительных расходов федерального бюджета). В рамках работы над новым КоАП прорабатывался и отчасти нашёл в нём своё отражение вопрос относительно установления в кодексе основ деятельности административных комиссий, а также расширения их компетенции по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Мы надеемся, что все затронутые проблемы разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Россий-

ской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, будут в дальнейшем обсуждаться и решаться, в том числе и в ходе работы по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях, проводимой комитетом.

Миронов И. Б. Спасибо большое.

Из списка записавшихся на выступления я хочу предоставить слово Елене Геннадьевне Шаломенцевой, председателю Государственно-правового комитета администрации Владимирской области.

Пожалуйста.

Шаломенцева Е. Г. Коллеги, я написала тезисы для сокращения времени выступления и попытаюсь их изложить.

Моё выступление в продолжение сказанного предыдущим выступающим касается полномочий субъектов Российской Федерации по установлению административной ответственности за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Актуальность этой темы обусловлена судебной практикой, связанной с нарушениями муниципальных нормативных правовых актов. Органы и должностные лица местного самоуправления, принимая правовые акты, выражают не свою личную позицию, а позицию населения и действуют в интересах территориального сообщества, орган местного самоуправления – это публично-правовое образование с правом принятия нормативных актов. Сегодня органы местного самоуправления осуществляют более шестидесяти полномочий в различных сферах по вопросам местного значения на основании 131-го федерального закона и отраслевых федеральных законов. Одновременно местная администрация исполняет отдельные переданные государственные полномочия, и реализация этих управленческих действий осуществляется на основании муниципальных нормативных правовых актов.

Теперь предметно, что нам дано. Статья 26³ 184-го закона предусматривает право субъектов Российской Федерации устанавливать административную ответственность за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления; 7-я статья 131-го закона о местном самоуправлении также определяет право субъектов на установление ответственности за неисполнение муниципальных нормативных правовых актов. Таким обра-

зом, принципиально реализуется конституционная норма о правовых гарантиях местного самоуправления. Статья 1.3¹ Кодекса об административных правонарушениях устанавливает, что к ведению субъектов Российской Федерации относится в том числе установление законами субъектов Российской Федерации административной ответственности за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Казалось бы, есть право и обязанность от имени государства устанавливать правовые гарантии местного самоуправления, но вместе с тем существует, мягко скажем, недружественная судебная практика, определения Верховного Суда 2012–2013 годов. Активизация пошла с 2010 года, с 2011-го – отменены статьи законов субъектов Российской Федерации, защищающие муниципальные нормативные правовые акты, касающиеся отдельных вопросов местного значения – благоустройства, транспорта, размещения рекламы и так далее. Согласно позиции Верховного Суда субъекты Российской Федерации, устанавливая административную ответственность за нарушение муниципальных нормативных правовых актов, принятых в пределах компетенции, подчёркиваю, муниципальных органов, нарушают принцип определённости нормы – мы об этом сегодня много говорим. Так, отдельные судебные акты приняты на основе выводов, изложенных, в частности, в постановлении Конституционного Суда 2003 года № 9-П – внимание! – по обжалованию статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации, то есть нормы уголовного права. В соответствии с пунктом 4 данного постановления (как жаль, представитель Конституционного Суда сейчас вышел из зала) "...запреты и иные установления, закрепляемые в законе, должны быть определёнными, ясными, недвусмысленными. Неопределённость содержания правовой нормы... допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и тем самым – нарушения принципа равенства, а также принципа верховенства закона". Эта позиция коррелируется с пунктом 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации 2007 года № 48.

Коллеги, постановка проблемы закончилась – все всё понимают, всем понятно, что происходит на самом деле и что под угрозой. Между прочим, в недавнем послании президента сказано: давайте бороться с мусором, помните? Я не буду сейчас развивать эту

мысль, у меня здесь нет текста послания президента, для того чтобы процитировать, вы всё это знаете.

Предлагаю обратить внимание на единство принципов и способов правового регулирования в пределах одной отрасли права. В частности, если мы обратимся к положениям Кодекса об административных правонарушениях, то отметим, что значительная часть его статей изложена бланкетным способом. Так, статья 6.3 содержит ссылку на более чем шестьсот норм и правил, на СанПиНы, многие из которых приняты в 70-х годах, ещё в советское время. В качестве примера приведу также статью 7.35 "Нарушение порядка согласования при совершении сделки по распоряжению государственным (муниципальным) имуществом" – это очень яркий пример: на федеральном уровне установлена ответственность за нарушение закона субъекта об управлении государственной собственностью субъектов Российской Федерации (распоряжения во всех субъектах есть), федеральным нормативным актом установлена административная ответственность за нарушение муниципального нормативного правового акта (в каждом муниципальном образовании есть положение о порядке управления и распоряжения муниципальным имуществом решением представительного органа местного самоуправления). Бланкетная норма? Да. И очень интересна статья "Нарушение обязательных требований в области строительства и применения строительных материалов (изделий)" – сколько там ссылок на правовые акты! Бланкетная норма? Бланкетная. Так что это – правовая неопределённость или бланкетный способ?

Я хочу вспомнить слова нашего великого владимирского земляка Михаила Михайловича Сперанского: "Законы существуют для пользы и безопасности людей". Где уж тут польза, когда у нас сплошь и рядом цинично, беспардонно и безнаказанно нарушаются правила землепользования и застройки, утверждённые решением совета представительного органа, правила благоустройства, правила размещения рекламы и так далее, полномочия по всем вопросам местного значения во всех видах муниципальных образований?! Мы с вами говорим о предвыборном годе – годе перед выборами президента, мы говорим о том, что надо наводить порядок: правила благоустройства сейчас находятся в большой опасности, нам надо как-то выработать механизм защиты муниципальных правовых актов. Вот я хотела бы предложить всё-таки обратиться

в Конституционный Суд – наверное, это допускается – с просьбой разъяснить, насколько постановления Конституционного Суда распространяются на нормы административного права. Речь же идёт о нормах уголовного права...

Миронов И. Б. Теперь будет распространяться, как только примут...

Шаломенцева Е. Г. Я как раз об этом. И дальше на основании этого определения, разъяснения необходимо понять, возможно ли применение постановления Конституционного Суда по конкретной статье уголовного права в отношении всей отрасли или речь идёт только о субъектовом уровне этой отрасли административного права? Если нет, тогда это нужно указать в определении. Давайте это обсудим с участием экспертов, специалистов Института законодательства и сравнительного правоведения, продумаем конкретный механизм защиты от нарушений муниципальных нормативных правовых актов, потому что там внизу, на местах – жизнь, и люди хотят, чтобы мы их защитили.

Спасибо за внимание.

Горбань А. Е. Ещё от регионов можно выступить?

Миронов И. Б. Да, пожалуйста.

Горбань А. Е. Горбань Андрей Евгеньевич, начальник Правового управления аппарата Законодательного Собрания Краснодарского края, кандидат юридических наук.

Безусловно, я тоже затрону тему административной ответственности и, скажем так, печальной практики Верховного Суда, но несколько в ином аспекте. Извините, тоже кратко, для того чтобы хватить побольше и не растекаться мыслью по древу.

Так вот, наблюдается тенденция признания судами субъектов Российской Федерации недействительными, принятых за пределами компетенции отдельных норм об административных правонарушениях, закреплённых в региональных законах. Речь идёт об уже упомянутых вопросах благоустройства, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, обращения с животными и о многих других. Данная позиция поддерживается Верховным Судом, что печально. По мнению судов, по составам КоАП, предусматривающим административную ответственность за данные правонарушения, составлять протоколы могут только должностные лица федеральных органов исполнительной власти и иных федеральных госорганов либо их терорганов, но не долж-

ностные лица субъектов или должностные лица органов местного самоуправления, и доводы субъектов не учитываются, а ведь им как раз работать на данной территории (это то, о чём говорила коллега). И зачастую получается, что и норма, в общем-то, в КоАП есть, и ответственность вроде установлена, и нарушение состоялось, и нарушитель известен, а протокол на месте не может быть составлен, так как нет соответствующего должностного лица! Численность этих федеральных органов, терорганов вы тоже прекрасно знаете. Вы скажете, что возбуждение дела возможно также на основании поступивших из госорганов и органов местного самоуправления, от общественных объединений материалов, которые содержат данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, а также на основании заявлений юрлиц и сообщений средств массовой информации, – но всё это в конечном итоге приводит как раз к затягиванию дела, к уходу от ответственности.

Предлагаю рассмотреть возможность – и желательно записать это в нашу резолюцию – наделения правом составления протоколов по делам об административных правонарушениях (судами эти нормы региональных законов признаны недействительными на основании того, что ответственность за такое правонарушение установлена в КоАП Российской Федерации) должностных лиц органов исполнительной власти субъектов и должностных лиц органов местного самоуправления. Это во многом повысит эффективность реализации данных норм.

Кроме того, хотел бы остановиться в качестве небольшой ремарки на решениях Верховного Суда, которые выносятся в отношении нашей административной практики: мы видим лишь указание на урегулированность нормами КоАП, но без уточнения какими.

В Краснодарском крае неоднократно анализировали ситуацию о ходе реализации краевого закона об административных правонарушениях. Так, должностные лица органов местного самоуправления в десятки раз больше составляют протоколов об административных правонарушениях, чем должностные лица органов исполнительной власти по тем же составам, даже региональные должностные лица! Муниципальные власти отслеживают исполнение своих нормативных правовых актов особенно ревностно, поскольку штрафы, вы знаете, полностью, на сто процентов, идут в их бюджет в соответствии с бюджетным законодательством.

И ещё одна проблема – это рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта Российской Федерации.

В части 2 статьи 22.1 КоАП указано, что "дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами: 1) мировыми судьями..." – и далее согласно перечню, вплоть до создаваемых коллегиальных органов. Есть в этом перечне и административные комиссии – важный орган, очень важный орган. И если со статусом большинства из перечисленных субъектов права всё понятно, он урегулирован в том числе и на федеральном уровне (это относится и к комиссиям по делам несовершеннолетних), то со статусом административных комиссий полная неясность и полное региональное правотворчество. А ведь это комиссии со стажем, они доказали свою эффективность, можно сказать, ещё с советских времён! Неоднократно были попытки разработки проекта федерального закона об административных комиссиях, но (я только констатирую) последний проект был отклонён Государственной Думой в ноябре 2016 года, уже новым составом. В субъектах Российской Федерации нет единого подхода к организации и деятельности административных комиссий. Считаю, что такой федеральный закон необходим, ведь даже общие принципы организации общественных палат прописаны на федеральном уровне, а уж статус административной комиссии как органа, уполномоченного на рассмотрение административных дел, на осуществление административной юрисдикции, имеющего право налагать административные наказания, тем более стоило бы установить на федеральном уровне. Кроме того, в обязательном порядке – это тоже очень важно и тоже, как говорится, выстрадано – необходимо наделить правом составления протоколов членов данной комиссии. Это как раз тот самый муниципальный актив, который занимается и будет заниматься этим вопросом, но сейчас не во всех субъектах он наделён такими полномочиями, опять же всё зависит от правотворчества.

Конечно, не могу не остановиться на проблеме заключения соглашений, о чём сегодня Ангелина Рафиковна говорила. Я с удивлением узнал, что всё-таки три субъекта продвинулись в этом вопросе и семьдесят уже на подходе. У нас другая ин-

формация: МВД молчит как индийская гробница. Вот недавно я слушал замминистра юстиции Гальперина, который сказал, что по четырём составам всё нормально и скоро всё будет хорошо, но, к сожалению, пока соглашение не заключено. С момента принятия соответствующего положения прошло два с половиной года, мы уже дважды сокращали перечень составов, по которым должностные лица органов внутренних дел, полиции смогут составлять протоколы, – их осталось четыре, но соглашение до сих пор у нас не заключено. Мы, конечно, продвинемся в подготовке... При этом именно должностные лица органов внутренних дел, полиции наиболее эффективно реализуют нормы об административных правонарушениях, в том числе самое главное – в части установления личности правонарушителя и применения обеспечительных мер, именно для этого они и нужны.

Это лишь часть проблем, которые можно было бы назвать. Ну пожалуйста, услышите предложение о статусе административных комиссий – это очень важно!

И ответу коллеге, почему появляются подобного рода инициативы о соответствующих составах, которые Верховный Суд не поддерживает: да потому что работать-то надо, вот и пишем на федеральный уровень, мол, пожалуйста, включите в КоАП! Мы готовы в рамках имеющихся полномочий по 72-й статье Конституции самостоятельно это делать, но, к сожалению, судебная практика, что вы и констатировали, идёт по другому пути, поэтому мы пишем на федеральный уровень. Давайте вместе попытаемся реализовать 72-ю статью Конституции, а вот эту практику Верховного Суда, ну... несколько изменим.

Спасибо большое за внимание.

Миронов И. Б. Спасибо.

Слово предоставляется главному консультанту Управления конституционных основ публичного права Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации Ревнову Борису Александровичу. Поговорим о правовой позиции Конституционного Суда в части административных дел.

Пожалуйста.

Ревнов Б. А. Спасибо большое за предоставленное слово.

Тема моего доклада в той или иной степени уже звучала на данном семинаре в разных аспектах, но хотелось бы резюмировать, привести кое-какие конкретные примеры.

Что такое в принципе правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации? К сожалению, как показывает практика, доктринального единства в этом вопросе не наблюдается. На практике было бы большой ошибкой сузить понятие правовой позиции Конституционного Суда только до того, что указывается в резолютивной части постановления, ведь это не совсем так. Текст решения Конституционного Суда – текст постановления в любом случае и в некоторых случаях текст определения – отражает правовую позицию. Что это? Это то, что напрямую не выводится из законодательства, это именно позиция в самом прямом смысле – то, что напрямую, применяя буквальное толкование закона, из этого закона не вывести, и, безусловно, в той или иной степени на дальнейшее развитие как законодательства, так и правоприменительной практики это влияет.

Что я имею в виду, детально. Безусловно, есть ряд общеправовых позиций Конституционного Суда, которые повторяют, в общем-то, хрестоматийные истины, о которых вы все прекрасно знаете, например, то, что административное наказание должно быть соразмерно общественной опасности административного правонарушения (и на это неоднократно указывает Конституционный Суд), и так далее, я не буду на этом детально останавливаться. Более интересны конкретные примеры выражения этих самых правовых позиций и конкретные последствия за последнее время. Так, в 2016 году Конституционный Суд принял ряд постановлений, в которых так или иначе анализировал нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, например постановление от 17 ноября 2016 года № 25-П (совсем свежее) по делу гражданина Е. С. Сизикова, который просил проверить конституционность части 4 статьи 27.5 Кодекса об административных правонарушениях.

В двух словах. Человека задержали в административном порядке на сорок восемь часов. Согласно рассматриваемой статье исчисление сорокавосьмичасового срока административного задержания начинается с момента доставления нарушителя либо, если человек находится в нетрезвом состоянии, с момента его вытрезвления. И в ходе анализа материалов дела возник вопрос: а как, собственно говоря, определять этот момент вытрезвления? Раньше, когда была, допустим, система медицинских вытрезвителей, следил за человеком фельдшер, который и сообщал

о том, когда именно человек будет трезв. Сейчас такой системы нет, и Конституционный Суд говорит, что, с одной стороны, если человек находится в состоянии опьянения, он не может эффективно защищать свои права в процессе привлечения к административной ответственности, с другой стороны, нормы, которые прописаны в Конституции Российской Федерации, об ограничении свободы на срок не более сорока восьми часов в равной степени распространяются и на эти правоотношения. И Конституционный Суд признал эту норму не соответствующей Конституции Российской Федерации именно в той части, в которой она допускает возможность содержания под стражей без судебного решения на срок свыше сорока восьми часов, при этом выразил правовую позицию, отметив, что таким гражданам должна быть обеспечена не только возможность оказания медицинской помощи, но и определённый механизм защиты их прав, даже если лица, привлекаемые к административной ответственности, находятся в нетрезвом состоянии, потому что неверно было бы требовать от человека, находящегося в средней или тяжёлой степени опьянения, эффективно защищать свои права.

В качестве второго примера хотел бы привести ещё одно постановление, которое опять-таки вышло в 2016 году, от 31 мая 2016 года № 14-П, и тоже касается анализа норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Смысл в том, что группа депутатов Государственной Думы просила проверить конституционность комплекса норм, которые устанавливают обязанность оплаты для большегрузов (известная система "Платон" – "плати за тонны") и административную ответственность за неисполнение этих самых норм. (У меня такой вольный пересказ, я сознательно не хочу использовать хоть и предельно точный, но сложный для восприятия язык самого постановления; в принципе оно в открытом доступе есть и любой может ознакомиться.) Какие аспекты Конституционный Суд Российской Федерации затронул в этом постановлении и какую выразил правовую позицию? Прежде всего вопрос, что считать налогом, о чём ранее говорил представитель Конституционного Суда Российской Федерации в своём докладе на пленарном заседании. Как было отмечено, налог может считаться таковым, только если в законе указаны все составляющие этого налога: налоговая база и так далее. Если хотя бы одной составляющей нет, это уже не налог. И Конституци-

онный Суд в этом постановлении указал, что платёж по "Платону" к налоговым платежам не относится.

Мне бы хотелось поговорить о другом, об административной ответственности за нарушения. По какому пути изначально складывалась практика? Есть дороги, за проезд по которым большегрузного транспорта необходимо платить. Если оплата не произошла по каким-либо причинам и это было выявлено, то наступает административная ответственность – всё абсолютно логично. Но Конституционный Суд, не признавая эту норму неконституционной, выявил её конституционный смысл и отдельно в этом постановлении указал, что с учётом специфики данного предмета нормативного регулирования, с учётом специфики деятельности, которую регулируют данные нормы права, – это дорожные перевозки, связанные с различными форс-мажорными обстоятельствами, с возможной необходимостью вынужденного изменения маршрутов пути, например, водитель не собирался ехать по этой дороге, но ввиду каких-то экстренных, непредвиденных обстоятельств изменил свой маршрут, и так получилось, что в какой-то момент он эту оплату не перечислил, – судам общей юрисдикции необходимо учитывать непредвиденные обстоятельства. И Конституционный Суд подчеркнул, что привлекать к ответственности по статье 12.21³ возможно только при выяснении всех обстоятельств дела, в том числе степени вины. С одной стороны, это выводится из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, из состава административного правонарушения (мы в принципе всё это понимаем), но, с другой стороны, в данном конкретном случае действительно возникла проблема, потому что, когда законченный состав правонарушения рассматривается исключительно с позиции формального подхода, административное наказание накладывается автоматически и в правоприменительной практике не учитывается специфика деятельности, связанной с осуществлением большегрузных перевозок, – подобное не просто неправильно, это неприемлемо! И Конституционный Суд свою позицию в тексте постановления по этому поводу выразил.

Надо отметить, что позиции, даже достаточно конкретные, излагаются не только в постановлениях, но иногда и в определениях Конституционного Суда. Другое дело, что львиная доля правовых позиций, которые выражены в определениях, когда-то были изло-

жены в постановлениях, а потом они просто могут многократно повторяться, и поэтому, возможно, в самом тексте определения имеются ссылки на предыдущие именно определения, а не постановления.

Прежде всего хочу выделить так называемые определения с позитивным содержанием, которые, как правило, носят очень развёрнутый характер. По предмету обращения не принимается постановление, потому что нет такой необходимости, в ходе рассмотрения выяснилось, что проблемы как таковой нет, все точки над "i" расставлены, все нормы конституционны, смысл тоже ясен. В данных определениях правовые позиции встречаются достаточно часто, равно как и толкования законодательства. Они встречаются и в так называемых (неправовой термин) отказных определениях, когда заявителю чёрным по белому пишут об отказе в принятии жалобы к рассмотрению, ввиду того что эта жалоба не отвечает критерию допустимости, и в этом определении имеет место правовая позиция, на основании которой даётся соответствующее разъяснение, почему оспариваемые нормы не нарушают права заявителя. Например, определение Конституционного Суда от 23 июня 2016 года № 1410-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гуглина Владислава Николаевича на нарушение его конституционных прав статьёй 20.21 Кодекса об административных правонарушениях". В данной статье устанавливается административная ответственность за появление на улицах, стадионах, в скверах, парках и так далее в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность. Ну, казалось бы, статья, в общем-то, достаточно понятна, но она устанавливает административную ответственность не просто за состояние опьянения и за появление в общественных местах в этом состоянии, а только за такое состояние опьянения, которое оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность. Тут, в частности, был поднят вопрос относительно оценочных понятий и произвольного применения норм. Вот в данном случае Конституционный Суд указал, что использование такого оценочного понятия, как "оскорбление человеческого достоинства и общественной нравственности", оправданно и его не нужно законодательно конкретизировать; использование в правовой норме оценочных понятий само по себе не предполагает возможности её произвольного и формального применения и не свидетельствует

о неопределённости её содержания, поскольку разнообразие фактических обстоятельств делает невозможным установление их исчерпывающего перечня в законе, а использование законодателем оценочной характеристики преследует цель эффективного применения нормы в отношении неограниченного числа конкретных правовых ситуаций. Установление же всех признаков объективной стороны правонарушения, равно как и его квалификация, – прерогатива конкретного правоприменителя, он должен выявить все обстоятельства и разобраться, состояние опьянения действительно оскорбляло общественную нравственность или нет. Речь идёт, ещё раз напомню, об определении об отказе в принятии жалобы к рассмотрению.

По поводу правовой определённости. Вот тут возник вопрос: считать ли бланкетные нормы неопределёнными или не считать и какими должны быть нормы? Всё решается следующим образом. Если норма, вне зависимости от того, бланкетная она или небланкетная, допускает произвольное толкование, тогда, естественно, она содержит неопределённость. Если же норма, хотя она и бланкетная, отсылает к конкретным нормативным актам, к примеру к Правилам дорожного движения, где всё давным-давно разложено по полочкам и никакой неопределённости не возникает, то, естественно, проблем с произвольным применением данной нормы тоже не возникает. Вкратце: в этом одна из основных граней того понятия неопределённости, которое следует использовать в качестве основания для принятия к рассмотрению жалобы Конституционным Судом Российской Федерации.

Резюмирую. Те правовые позиции, которые содержатся в решениях Конституционного Суда Российской Федерации – и в определениях, и в постановлениях, – помогают в первую очередь законодателю, но если проблемы нет, то нет необходимости и в определении правовой позиции, поскольку, собственно говоря, есть толкование законодательства. И нужно отличать толкование законодательства в этих решениях от правовых позиций. Толкование – это, в общем-то, логический вывод из правовых норм, здесь позиции нет; всё разъяснено: норма один плюс норма два плюс норма три равно логический вывод, и это тоже важно. Определение правовой позиции, безусловно, способно в очень существенной мере повысить качество принимаемых нормативных документов на всех уровнях.

Далее. Те правовые позиции, которые Конституционный Суд изложил единожды, не канут бесследно в Лету, Суд будет руководствоваться ими и в дальнейшем. Не учитывать их или принимать какую-то регулирующую норму, которая напрямую противоречит той или иной позиции, чревато следующим: когда эта регулирующая норма вступит в силу, судами она будет применена, заявитель может направить соответствующую жалобу в Конституционный Суд, который в ходе проверки конституционности этого регулирования, естественно, вспомнит о ранее выработанной им правовой позиции. Правильнее будет, если её учтёт законодатель на превентивном этапе разработки законопроекта, пусть и с возможностью корректировки, нежели в последующем это будет поправлено Судом.

Благодарю за внимание.

Шаломенцева Е. Г. А можно вопрос?

Миронов И. Б. Да, пожалуйста.

Шаломенцева Е. Г. Спасибо.

Бланкетная норма, небланкетная норма... Скажите: с приведёнными мною примерами как быть – может быть, обратиться в Конституционный Суд по отдельным статьям Кодекса об административных правонарушениях? Вы сказали, бланкетная норма отсылает только к определённым нормативным актам. А вот я привела в пример статью "Нарушение порядка согласования при совершении сделки по распоряжению государственным (муниципальным) имуществом". Давайте обратимся в Конституционный Суд, и пусть Конституционный Суд выскажет свою позицию. Много и других подобных статей Кодекса об административных правонарушениях, это я только малую толику примеров привела. Вы же говорили, что бланкетная норма отсылает к конкретному акту, а здесь конкретики нет. Давайте обратимся.

Ревнов Б. А. Разъясню всё-таки. Неопределённость устанавливается правоприменением: вы открыли кодекс и не нашли там конкретики, но у вас нет примера правоприменения, который подтверждал бы эту неопределённость. Неопределённость выявляется исключительно в ходе судебной практики. Это первый момент.

И второй момент. Я позволю себе напомнить о компетенции Конституционного Суда, как она выражена в статье 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Россий-

ской Федерации", в соответствии с которой Суд по жалобам граждан осуществляет исключительно конкретный нормоконтроль, то есть когда конституционные права гражданина не просто были нарушены нормой закона, а закон был применён в конкретном деле судом, я подчёркиваю фразу: в конкретном деле. Если вы возьмёте несколько примеров из судебной практики, к которым обратившийся гражданин не имеет никакого отношения, то есть эти примеры касаются других ситуаций, то это совершенно не значит, что в конкретном случае суд общей юрисдикции поступит совершенно так же. Поэтому ещё раз повторю: по жалобам граждан Конституционный Суд осуществляет конкретный нормоконтроль только в том случае, если закон применён судом в конкретном деле. В противном случае конституционное судопроизводство подменяло бы обычное судопроизводство в судах общей юрисдикции либо в арбитражных судах – это неправильно. То, что я сказал, исходит из положений статей 3 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Из зала. В чём тогда суть разграничения полномочий? Возможно дублирование полномочий судами, которые рассматривают дела по 208-й статье Кодекса административного судопроизводства? Там тоже как раз речь идёт о законе, который был применён в конкретном деле.

Ревнов Б. А. Если мне не изменяет память, статья 208 Кодекса административного судопроизводства связана с предоставлением лицу права обжалования нормативных актов. Конституционный Суд проверяет соответствие преимущественно федерального законодательства, а также иных нормативных актов Конституции Российской Федерации в соответствии со своей компетенцией, определённой в статье 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Полномочиями по оспариванию нормативных актов также обладает Верховный Суд Российской Федерации в соответствии со своей компетенцией: к примеру, одной из его функций является проверка нормативных правовых подзаконных актов. Конституционный Суд не будет проверять нормативный документ министерства на соответствие Конституции – это не его компетенция. Поэтому здесь разграничение связано исключительно с предметом проверки. Для исчерпывающего ответа на вопрос необходимо более детально изучать нормы, устанавливающие

полномочия судов по рассмотрению дел тех или иных категорий, однако дублирования полномочий друг друга в этом вопросе у судов не возникает.

Миронов И. Б. Вот здесь задавали вопрос, я думаю, субъектам это будет интересно: как вы оцениваете роль конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в части действующих субъектовых и муниципальных законов?

Ревнов Б. А. Вопрос о важности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации носит даже в теории права достаточно дискуссионный характер, поэтому сразу оговорюсь: я могу назвать только одно из мнений. С одной стороны, уставный суд субъекта проверяет на соответствие уставу субъекта либо конституции субъекта законодательство субъекта – у него своя исключительная компетенция. С Конституционным Судом напрямую он не связан, то есть обжаловать решение конституционного суда субъекта в Конституционном Суде Российской Федерации нельзя. С другой стороны, к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации относится в том числе разрешение дел о соответствии Конституции Российской Федерации законодательства субъектов Российской Федерации.

Позволю себе вспомнить пример, когда Конституционный Суд дал оценку конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области "О транспортном налоге" в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области (постановление от 2 декабря 2013 года № 26-П). Оспоренное законоположение являлось предметом рассмотрения Конституционного Суда в части, регулирующей предоставление в Челябинской области налоговой льготы по транспортному налогу пенсионерам, в собственности которых находятся легковые автомобили. Данное нормативное положение ранее было признано Уставным судом Челябинской области не соответствующим Уставу (Основному Закону) Челябинской области в той мере, в какой им ограничивается право на налоговую льготу пенсионеров, имевших на 1 января 2009 года в собственности легковые автомобили с мощностью двигателя более 150 лошадиных сил. Решением Конституционного Суда оспоренное законоположение признано не противоречащим Конституции Российской Федерации, не утрачивающим юридическую силу и действующим, подлежащим применению судами, другими органами и должностными лицами.

Таким образом, возникла ситуация, когда решение конституционного суда субъекта противоречило по своей сути решению Конституционного Суда Российской Федерации, но это был исключительный случай. И хочу подчеркнуть, что это не было обжалованием решения конституционного суда субъекта в вышестоящей инстанции, поскольку Конституционный Суд Российской Федерации по отношению к конституционным (уставным) судам субъектов таковой не является.

Миронов И. Б. Большое спасибо. Ещё вопросы есть?

Из зала. Есть. Скажите, пожалуйста, когда предполагается принятие нового кодекса?

Миронов И. Б. Я боюсь, это вопрос не к представителю Конституционного Суда Российской Федерации.

Из зала. Давайте я отвечу. Работа идёт достаточно активно, но точно до начала нового года не нужно ждать этого акта. Возможно, в следующем году, если получится разработать приемлемый вариант. Вы же знаете, что любой законопроект требует учёта мнений различных сторон. Очень сложно внести проект: мы можем вносить его десятки раз, и каждый раз его будут снимать на различных стадиях, даже не доходя до процедуры рассмотрения на пленарном заседании. Мы будем стараться всё сделать в следующем году, с тем чтобы иметь возможность вовремя внести. Это первый момент.

Второй момент, хочу обратить внимание, что в целях защиты в первую очередь системных актов, кодификационных актов от несистемного вмешательства, хаотичности внесения в них различного рода изменений сейчас рассматривается несколько инициатив, защищающих Гражданский кодекс, Кодекс об административных правонарушениях в части принятия поправок. Смысл этой защиты заключается в том, что внести изменения в Гражданский кодекс или в Кодекс об административных правонарушениях будет возможно только отдельными нормативными актами. Зачастую профильные комитеты не могут отследить, когда на стадии второго чтения законопроекта вносятся подобные изменения. Первый, скажем так, звонок был, когда на стадии второго чтения начали вносить изменения в Уголовный кодекс. То же самое сейчас делается и с Кодексом об административных правонарушениях, поскольку сейчас активно применяется административная преюдиция, которая раньше, как вы знаете, отвергалась. Вот такие изменения были предложены.

Кроме того, есть ещё законодательная инициатива, связанная с необходимостью государственной регистрации соответствующих соглашений с субъектами по передаче полномочий. По существу, как такового единого органа, который бы регистрировал, вёл реестр и осуществлял функции, связанные с ознакомлением граждан с содержанием этих соглашений, сейчас нет. Возможно, это будет Министерство юстиции.

Миронов И. Б. Есть ещё вопросы? Задавайте.

Из зала. Не знаю, как в других регионах, а у нас в Самарской области поступает большое количество обращений по проблеме перемещения транспортных средств на штрафстоянку. Недавно были внесены изменения в Кодекс об административных правонарушениях, которые предусматривают возможность незамедлительного возврата машины гражданам со штрафстоянки, а у нас в области – тридцатидневный срок оплаты этих так называемых услуг, то есть человек не может оплатить услугу на месте. Но проблема вот в чём. Первый момент. Для того чтобы человеку выдали машину, необходимо, чтобы сотрудники МВД удостоверили, что нарушение устранено уже после того, как машину отправили на штрафстоянку. Часто на практике возникает подобная ситуация: сотрудник МВД находится далеко и его просят приехать на другой конец города, чтобы удостоверить факт устранения нарушения правил дорожного движения. Повторю: автомобиль стоит на штрафстоянке, сотрудник МВД находится на другом конце города – это создаёт определённую напряжённость.

И второй момент, относительно процедуры заключения соглашения с организацией, которая занимается эвакуацией транспортных средств. На сегодняшний день эта процедура совершенно непрозрачная. Вот, допустим, у нас этим занимается некое ООО "Муниципальная служба эвакуации" (наименование тоже вызывает некоторые вопросы). И здесь нет никаких разъяснений, практических рекомендаций ни от федерального Министерства внутренних дел, ни от регионального. Попытки городской администрации создать своё МУП, которое могло бы этим заниматься, на сегодняшний день успехом не увенчались.

Миронов И. Б. Если вы посмотрите структуру собственности ООО, кому принадлежат доли, то всё будет понятно.

Из зала. Мы знаем. Вопрос как раз в том, что формально, юридически никакой процедуры подбора организации нет: подразделения МВД подбирают организацию на своё усмотрение.

И в поддержку уже ранее заданных вопросов относительно соглашений с МВД и по применению регионального закона. У нас планируется закрепить в этом соглашении восемь составов, четыре состава прокуратура обжаловала, три состава МВД исключило, как касающиеся вопроса собственной безопасности, в итоге у нас один состав, под который региональное МВД требует 19 миллионов. С точки зрения окупаемости этой деятельности это вообще нерентабельно!

Из зала. Был разговор о том, что норму о нарушении тишины и спокойствия включают в федеральный кодекс. Скажите, пожалуйста, есть ли какие-то перспективы?

Миронов И. Б. Ангелина Рафиковна, ответьте.

Агишева А. Р. Ну, по поводу тишины. Если мне не изменяет память, действительно, вопрос обсуждался, предлагали на федеральном уровне установить ответственность и забыть всё как страшный сон. Этот вопрос прорабатывался в рамках обсуждения проекта нового КоАП.

И поскольку мне дали возможность выступить ещё раз, скажу об административных комиссиях буквально два слова. Этот вопрос рассматривался. Илья Борисович рассказал, как работа в дальнейшем будет строиться, у вас ещё есть уникальная возможность внести свои предложения.

Из зала. А как же инициатива Еврейской автономной области?

Из зала. Её должны были рассмотреть ещё 9 декабря, она включена в календарь рассмотрения.

Агишева А. Р. Я не готова говорить предметно об этой инициативе.

Вопрос об административных комиссиях тут затрагивался, он многих волнует в привязке к КоАП. Там действительно попытались прописать основы деятельности административных комиссий, решения всех остальных организационных моментов передать субъектам, как это в принципе действует сейчас, но основы закрепить в кодексе.

Кроме того, обсуждался ещё такой вопрос: в целях снижения нагрузки мировых судей часть региональных составов передать на рассмотрение административным комиссиям – такое перспективное направление тоже возможно в дальнейшем для обсуждения.

Из зала. Можно будет отразить в рекомендациях? Необходимо продумать механизм.

Из зала. Мы, наверное, попросим по результатам семинара внести это в резолюцию, обсудить, подумать, привлечь экспертов; посмотрим, как отреагирует Конституционный Суд – может, действительно помогут.

Было предложение проработать механизм правовой защиты муниципальных нормативных правовых актов, потому что это действительно не шутки, когда начинают помои выливать в центре улицы и так далее. Это действительно не шутки. Я думаю, к этой просьбе присоединятся коллеги из субъектов.

Миронов И. Б. Хорошо. Будем завершать.

Хочу поблагодарить всех за работу. К завершению обычно все устают, а у нас как раз все начали входить в процесс, активно задавать вопросы. Всем большое спасибо!

СТЕНОГРАММА
заседания секции

**"Правовые вопросы совершенствования законодательства
в сфере жилищно-коммунального хозяйства,
законодательства о разграничении полномочий
по предметам совместного ведения
и законодательства о местном самоуправлении"**

*Здание Государственной Думы. Зал 1066.
12 декабря 2016 года*

*Ведущие –
руководитель аппарата Комитета Государственной Думы
по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству
Д. В. Боровков
и руководитель аппарата Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству и вопросам
местного самоуправления
И. В. Бабичев*

Боровков Д. В. Уважаемые коллеги, мы продолжаем работу нашего ежегодного семинара в рамках секционных направлений. Особенно радостно приветствовать представителей регионов именно в этот день, в День Конституции Российской Федерации. Сегодня и председательствовавшая на пленарном заседании Ирина Анатольевна Яровая, и каждый из выступавших поздравили присутствующих с Днём Конституции. Российская Федерация – федеративное государство, Россия сильна регионами, и особенно отрано проводить наше мероприятие именно в этот день.

В рамках нашей секции, как уже было заявлено, мы обсудим вопросы совместного ведения: это и вопросы жилищного законодательства, жилищно-коммунального хозяйства, и вопросы законодательства о местном самоуправлении. Отдельное внимание мы уделим законодательным инициативам регионов в части жи-

лично-коммунального хозяйства, которые рассматриваются в том числе в рамках работы Совета законодателей. Также обсудим вопросы нормативно-правового регулирования в сфере капитального ремонта и затронем тему лицензирования. Сегодня в ходе пленарной части семинара Андрей Владимирович Чибис, заместитель министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства, уже останавливался на каких-то из этих тем, у нас будет возможность уже в ином режиме, в режиме вопросов и ответов, ещё раз обсудить эти направления.

Также хотелось бы затронуть и вопросы контроля за применением нормативов потребления коммунальных услуг на региональном уровне. Вы знаете, что сейчас в Государственной Думе обсуждается законопроект, внесённый Правительством Российской Федерации, может быть, Оксана Николаевна расскажет об этом более подробно в своём выступлении.

Безусловно, такие вопросы совместного ведения, как вопросы жилищно-коммунального хозяйства и вопросы местного самоуправления, тесно переплетаются, поэтому с удовольствием предоставлю слово своему сомодератору Игорю Викторовичу Бабичеву, руководителю аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления.

Бабичев И. В. Добрый день, уважаемые коллеги, спасибо за то, что вы почтили нас сегодня своим участием, для нас это очень важно и ценно. Мой коллега Денис Васильевич уже сообщил то, о чём вам предстоит услышать в части ЖКХ. Мы, организаторы, Правовое управление, центральный аппарат, собрали ваши пожелания, замечания и предложения по поводу того, о чём вы хотели бы услышать. Вы видите, что в части, касающейся местного самоуправления, основной акцент мы собираемся сделать на разграничении полномочий и на полномочиях, которые имеются и не имеются у сельских поселений. Завершилась муниципальная реформа 2014 года, но, несмотря на то что уже почти три года мы живём в этой правовой реальности, есть какие-то вопросы, хотя их, к счастью, не так много, как могло бы быть. Вопросы, касающиеся благоустройства территорий, и особенно участия в благоустройстве территорий в том числе жителей населённых пунктов, представляются очень важными, в том числе в свете того, что сказано президентом в послании Федерально-

му Собранию, на это президент в своём послании обратил особое внимание.

Не буду больше занимать время, сегодня на нашем семинаре присутствует председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Алексей Николаевич Диденко, и я думаю, что будет правильно, если мы сейчас предоставим ему слово, а потом вы сможете задать вопросы и получить высококвалифицированные ответы из первых уст.

Прошу вас, Алексей Николаевич.

Диденко А. Н. Благодарю за возможность выступить.

Очень полезный и важный формат, поскольку происходит взаимодействие не только в рамках работы комитета, но и в целом. Вы знаете, что любые проекты федеральных законов по предметам совместного ведения направляются в регионы, для того чтобы субъекты выразили своё мнение. Я хотел бы изложить, может быть, не совсем относящиеся к нашему профилю, а скорее общие впечатления, учитывая, что возглавляю комитет по федеративному устройству. Процедура рассмотрения федеральных законов по предметам совместного ведения продиктована федеративной природой нашего государства, предусматривает вовлечение субъектов, их представительных органов, исполнительных органов в законодательную, законотворческую деятельность.

Мы работаем в Госдуме седьмого созыва, здесь происходит очень серьёзная эволюция как в плане проведения всевозможных форумов, так и в отношении заседаний палаты, поверьте, очень возросли и качество рассмотрения законопроектов, и возможности для проведения общеполитической дискуссии, повысилась степень вовлечения экспертного сообщества. В прошлый понедельник у Председателя Государственной Думы была встреча с ректорами одиннадцати ведущих вузов страны, посвящённая взаимодействию с экспертно-аналитическим сообществом, где, в частности, нашим комитетом было высказано предложение максимально эффективно задействовать в этом процессе филиальную сеть наших основных, ведущих вузов, в том числе тех, которые наверняка представлены и в ваших субъектах. Цель у этой работы лишь одна – повысить качество законопроектной работы, максимально подключив экспертов, аналитиков на стадии вне-

сения проектов законов как федеральными субъектами права законодательной инициативы, так и законодательными (представительными) органами субъектов Федерации. Это что касается аналитической части.

Теперь о процедуре получения отзывов на законопроекты от законодательных и исполнительных органов субъектов. Учитывая коллегиальную природу законодательных (представительных) органов субъектов Федерации и то, что они являются, в отличие от исполнительных органов, субъектами права законодательной инициативы, на наш взгляд, процедура рассмотрения проектов законов, которые направляются в субъекты для получения отзывов, может быть подвергнута некоторому пересмотру в части расширения парламентских процедур, с тем чтобы эти законопроекты не стояли в конце повестки дня заседания представительного органа и, как это очень часто бывает во многих регионах, не прогонялись раз в месяц механически, пакетом, без вынесения на обсуждение. И здесь, наверное, должны подключиться фракции. Я могу сказать по поводу нашей фракции ЛДПР – я возглавляю комитет, будучи представителем как раз оппозиционной фракции, – у нас по партийной линии была предусмотрена инструкция по отслеживанию направленных в субъекты проектов федеральных законов, инициированных депутатами – членами фракции, и, разумеется, из общего списка выносились на отдельное обсуждение как минимум наши законопроекты, а также законопроекты, которые коллеги могли счесть интересными для полноценного обсуждения на площадке законодательного (представительного) органа. На самом деле это колоссальный объём работы, если к ней подойти полноценно и всесторонне, и это, конечно, существенно увеличит нагрузку, может быть, увеличит продолжительность заседания законодательного (представительного) органа, но представляется, что это всё-таки позволит существенно улучшить качество самих отзывов и может существенно повлиять на вовлечение в этот процесс представителей всех фракций в ваших законодательных органах, причём, как мы знаем, в законодательных собраниях представлены самые разнообразные партии, в том числе те, представителей которых в Государственной Думе нет, то есть это будет способствовать расширению спектра демократических институтов, представительных институтов через законодательные органы.

Другой момент, на который я хотел бы обратить внимание. У нас сложилась разнообразная практика в части периодичности заседаний законодательных органов, но необходимо иметь в виду, что в Государственной Думе седьмого созыва с изменением порядка работы, подходов к организации работы три недели в месяц – пленарные заседания и одна – региональная неделя. Количество заседаний не изменилось, но всё-таки календарь необходимо строить по новому принципу, и, разумеется, вы это очень скоро ощутите, поскольку количество заседаний Совета Государственной Думы увеличилось, соответственно, чаще будет происходить рассылка законопроектов в законодательные органы для получения соответствующих отзывов. Таким образом, нам неизбежно придётся корректировать сложившуюся практику. Заксобрания заседают по-разному: кто-то проводит заседание раз в месяц, кто-то два раза в месяц, постоянно действующие профессиональные парламенты, сохранившиеся не во многих субъектах, заседают гораздо чаще и имеют возможность в рамках реализации своих полномочий оперативно направлять соответствующие отзывы по проектам федеральных законов.

Право законодательной инициативы. Все вы знаете, что в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2012 года прозвучали слова о необходимости реализации депутатом Государственной Думы и членом Совета Федерации своего права законодательной инициативы в субъекте Федерации. Здесь также сложилась разнообразная практика. Этот созыв Государственной Думы, первый из трёх последних, сформирован по смешанной системе, и в каких-то регионах уставом предусмотрено право законодательной инициативы депутата Госдумы, в каких-то нет, иногда это право предусмотрено только для депутата, избранного по списку, и практически никогда – для депутата, избранного по одномандатному округу, ситуации бывают самые разные. Поэтому нужно подумать и над этим тоже и привести к какому-то единому знаменателю ситуацию с правом депутата Госдумы выдвигать законодательную инициативу в субъекте: либо в субъекте, от которого он был избран, либо в субъекте, за которым он закреплён, в силу того что несколько фракций не имеют в своём составе депутатов от каждого субъекта, поскольку их численность меньше, и, соответственно, депутаты закреплены не только за субъектами, от которых они избраны, но и за другими.

Итак, все вопросы, связанные с изменением характера и порядка работы Государственной Думы, неизбежно будут сказываться и на вашей работе.

Что касается работы комитета – я коротко, тезисно скажу о ней, это займёт буквально три минуты. В работе Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления базовыми являются две главы Конституции, два федеральных закона, 131-й и 184-й, которые в высокой степени проработаны, однако остаются вопросы, нормы, которые нуждаются в детализации. Игорь Викторович уже высказал очень важную мысль о том, что вопрос перераспределения полномочий на различных уровнях публичной власти – и на уровне Федерации, и на уровне местного самоуправления – остаётся одним из ключевых. Я думаю, что об этом он расскажет гораздо лучше меня, я затрону лишь некоторые аспекты.

Вопрос, который мы неоднократно ставили, – вопрос сбалансированности муниципальных бюджетов – остаётся открытым.

Вопрос, который уже был отмечен, вопрос вовлечения граждан и институтов гражданского общества в процесс принятия решений по всевозможным аспектам, в частности в сфере благоустройства территорий, о чём говорил и президент в послании. Здесь очень важно отметить роль такого института, как территориальное общественное самоуправление (ТОС). Вы все знаете, что нам предстоит гармонизировать законодательство, поскольку Гражданский кодекс предполагает фиксированное членство в этих организациях, в некоммерческих корпоративных организациях, а 131-й закон такого требования не содержит. Вообще, моё личное мнение состоит в том, что подобный резкий переход к таким довольно серьёзным требованиям, касающимся кворума и членства, ведёт к очень серьёзным проблемам в применении этих институтов. В данном случае можно проанализировать зарубежную практику даже на уровне избирательного процесса на примере таких субъектов, как политические партии, там представлена богатая практика отказа от фиксированного членства. Яркий пример – недавно прошедшие выборы в Соединённых Штатах Америки: две ведущие партии не имеют фиксированного членства, базовым документом является протокол собрания отделения политической партии по административной единице за прошлый год или другого мероприятия, членство носит абсолютно явочный, заявитель-

ный характер, все, кто пришёл на собрание, считаются членами данной политической партии, и, соответственно, практически всегда кворум будет обеспечен. Также во многих зарубежных странах отсутствует понятие минимального порога явки, необходимого для признания выборов легитимными, мы от этого ограничения тоже отказались, но долгие годы оно у нас существовало, и те, кто давно работает, знают, что очень часто в связи с этим возникали проблемы, поскольку приходилось на одни и те же вакансии вновь и вновь проводить выборы, вновь и вновь запускать процесс, сопряжённый с очень серьёзными финансовыми затратами. Что же касается иных институтов, гармонизации законодательства по ТОСам, в ближайшей перспективе, очевидно, предстоит эти вопросы решать.

Теперь о советах муниципальных образований субъектов. Недавно, на прошлой неделе, состоялось собрание Ассоциации малых и средних городов России, и там этот вопрос тоже обсуждался. Мы предусмотрели такую форму организации, но с учётом того, что очень многие вопросы местного самоуправления, касающиеся в том числе распределения полномочий, выборов, формирования органов власти в муниципалитете, часто решаются законами субъектов, а механизмов вовлечения данных советов в парламентскую деятельность на уровне субъекта нет, представляется обоснованным наделить эти ассоциации правом законодательной инициативы в субъекте Федерации. Коллеги пошли дальше, предлагая общероссийские объединения наделить правом законодательной инициативы в отношении законопроектов, вносимых в Госдуму, но здесь всё гораздо сложнее с учётом нашего уважения к основному закону государства, очередную дату принятия которого мы сегодня отмечаем; следует отметить, что это конституционная норма, которая может быть пересмотрена в специальном порядке, но это представляется весьма затруднительным и не вполне своевременным.

Не могу не сказать ещё и о том, что в ближайшее время Министерством экономического развития будут внесены соответствующие поправки в 172, 184 и 131-й законы в части принятия документов стратегического планирования в муниципалитетах. Вы знаете, что сегодня на уровне муниципального образования только городской округ и муниципальный район могут принимать документы стратегического планирования социально-экономического

характера, это их право, не обязанность, но многие регионы пошли по пути принятия указанных документов на поселковом уровне. С точки зрения системного подхода представляется, что все показатели, от показателей документов первого звена до показателей главного стратегического документа страны, должны быть сопоставимы и должны собираться в какие-то более общие показатели. Поэтому в ближайшее время соответствующая инициатива поступит в Государственную Думу. Вы знаете, что в июле 2017 года будет принята стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, а также стратегия пространственного развития, и, конечно, стратегические документы регионального и местного уровней в большой степени будут ориентированы на федеральные документы с тем, чтобы показатели, которые в этих документах отражены, были взаимно сопоставимы и измеримы.

Коллеги, если есть какие-то вопросы, я с удовольствием на них отвечу.

Боровков Д. В. Большое спасибо, Алексей Николаевич.

Коллеги, если есть вопросы, задавайте – председатель комитета ответит на них.

Пожалуйста.

Смялковский П. Е. Добрый день! Смялковский Павел Евгеньевич, заместитель руководителя аппарата правительства Тверской области, начальник Правового управления аппарата правительства Тверской области.

Я хотел задать вопрос в конце, послушав всех, но, пользуясь возможностью, задам сейчас председателю комитета следующий вопрос. Чуть больше двух лет назад изменениями в федеральные законы № 131-ФЗ и № 184-ФЗ введён инструментарий, позволяющий законом субъекта перераспределять полномочия с муниципального уровня на региональный. Многие субъекты этим механизмом воспользовались, перераспределили полномочия в части вопросов местного значения, определили, что их исполняют органы госвласти субъектов, и потом, через несколько дней, другим законом осуществили обратную передачу, то есть эти же полномочия отдали назад органам местного самоуправления уже как отдельные полномочия. Сегодня на пленарной части семинара выступал заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации, он упомянул о решении Верховного Суда, вынесенном в августе, по-моему, по Самарской области, которым определено, что это

противоречит смыслу и духу закона: перераспределить полномочия на уровень субъекта – пожалуйста, но отдать их назад органам местного самоуправления – это уже противоречит конструкции, прописанной в законодательстве.

Вот это мнение Верховного Суда совпадает с мнением законодателей?

Диденко А. Н. Разумеется, совпадает. Как справедливо указал суд – и именно это предполагалось законом, – возможность перераспределения полномочий вверх или вниз не влияет на их существо, то есть если это полномочия по решению вопросов местного значения, то закон субъекта не может придать им какое-то другое значение, они просто передаются. Практика по возврату полномочий тоже существует – она пресекается. Я думал, что Игорь Викторович более подробно остановится на этом вопросе.

На самом деле в комитете наработана очень богатая практика. Совместно с Министерством юстиции – здесь присутствует Гаталов Евгений Николаевич – ведётся мониторинг вопросов передачи полномочий как с уровня субъектов, так и на уровень субъектов, более того, мониторинг практики передачи полномочий на уровень сельского поселения. Эта информация обобщается, анализируется, для того чтобы, может быть, скорректировать действующие нормы 131-го и 184-го законов. Игорь Викторович расскажет подробнее, чем я, о вопросах, касающихся полномочий местного значения, распределения полномочий на основе определённых подходов.

В любом случае порядок в этом вопросе позволяет нам стабилизировать бюджетный процесс и решать вопросы социально-экономического развития территорий. Поэтому в данном вопросе нужно просто состыковываться, то есть обязательно должна быть взаимная увязка всех полномочий, а также ресурсов, необходимых для их реализации. Нормы законодательства разобщены в этом плане, они есть в специальных законах, в законе № 131-ФЗ, в законах субъектов, и задача их мониторинга, группировки, создания реестра, конечно, остаётся. И вот не так давно при рассмотрении вопроса о регистрации уставов муниципальных образований был внесён ряд поправок, в том числе и в законодательство в части передачи полномочий. Сохранение возможности передачи полномочий с субъектового на муниципальный уровень

специальным законодательством – это необходимое условие данного процесса.

Разумеется, должен быть реестр. Вы знаете, что в ходе подготовки бюджета на 2017 год Минфином была создана специальная мониторинговая группа по аудиту полномочий регионов субъектов Федерации и их обеспеченности. И ведётся аналогичный мониторинг полномочий муниципальных образований в вопросах местного значения и полномочий по их решению. Пока результатов второго мониторинга, муниципального, я не видел, но субъектовый мониторинг позволяет проанализировать бюджетные возможности регионов по решению ими своих вопросов, а также вопросов, обязанности по решению которых на них возлагает Российская Федерация. Полученная таблица, так сказать, разрыва очень показательна. Нечто подобное в ближайшее время появится и для местного самоуправления, для низового уровня, это позволит нам сделать вывод о самодостаточности и о необходимой бюджетной обеспеченности в части как собственных полномочий, так и полномочий, которые субъектами передаются на муниципальный уровень.

Боровков Д. В. Спасибо, Алексей Николаевич.

Пожалуйста, следующий вопрос, только представляйтесь.

Из зала. Карачаево-Черкесская Республика.

У меня вопрос в продолжение темы, я задавала этот вопрос Момотову, судье Верховного Суда, но, видимо, торопились, и ответ не был получен.

Я знакома с определением суда о том, что нельзя передавать полномочия, которые относятся к вопросам местного значения, обратно на уровень органов местного самоуправления, если они уже переданы на уровень субъекта. Но тут выделяется только один момент, мы и не передавали те полномочия, которые забирали, именно по вопросам, которые заявлялись как вопросы местного значения. У меня вопрос о предоставлении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. По этому поводу тоже есть определение Верховного Суда от 2010 года, из его названия ясно, что это государственное полномочие. Правомерна ли такая возможность, всё-таки это государственное полномочие, после того как мы его перераспределили – правда, это больше относится к земельному законодательству – на уровень субъекта в соответствии с Земельным кодексом

и 131-м законом (там это разрешается)? В данном случае это касается только городских поселений, поскольку с 1 января 2017 года у сельских поселений полномочия уже забрали. Так вот, комитет проводил огромную работу, осуществил анализ, и полномочия вернули на уровень муниципальных районов.

То есть мой вопрос касается только городских поселений: возможно ли эти полномочия по распоряжению землями, государственная собственность на которые не разграничена, забрать на уровень субъекта и в дальнейшем передать на уровень районов, ведь это всё-таки государственное полномочие, а не вопрос местного значения.

Диденко А. Н. Ещё раз поясните порядок: вы распределили с уровня Российской Федерации на уровень субъекта?..

Из зала. Мы в соответствии с Земельным кодексом и 131-м законом с 1 января 2017 года перераспределили полномочия по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, с уровня городских поселений на уровень субъекта, то бишь передали их Правительству Карачаево-Черкесской Республики, а затем наделили уже этими полномочиями районы, то есть мы забрали полномочия в этой части у городских поселений и наделили ими муниципальные районы.

Диденко А. Н. Я предлагаю и в этом случае, и в других обращаться к сайту Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. В Комитете по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления подобные вопросы периодически возникают – в разных субъектах разная практика, – и приходится на них давать, ну, такие уже типовые, шаблонные ответы. Подобный вопрос периодически возникает, с развёрнутым вариантом ответа на него вы можете ознакомиться на сайте комитета, там очень удобная структура, разделы. Что касается перераспределения полномочий после 2014–2015 годов, было несколько этапов, когда в правоприменительной практике возникала потребность в разъяснениях, и ваш случай является довольно-таки типовым, так что можете ознакомиться на сайте с пояснениями, не только по этому вопросу, а вообще по всем вопросам, связанным с реализацией всех последних изменений 136-го закона. Там размещён довольно подробный, обобщённый анализ практики.

Пожалуйста, следующий вопрос.

Романов А. А. Романов Александр Александрович, юридический факультет имени Сперанского института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

После сдачи в эксплуатацию застройщик обязан передать земельный участок жильцам многоквартирного дома. Скажите, пожалуйста, каким нормативным правовым актом устанавливаются границы этого земельного участка? Ни в одном документе мы такой нормы не нашли – ни в Жилищном кодексе, ни в Земельном кодексе, нигде. Сколько метров?

Диденко А. Н. Это вопрос коллегам из комитетов по жилищно-коммунальному хозяйству и строительству.

Из зала. Я уточню, что это скорее вопрос, который относится к сфере деятельности комитета по земельным отношениям, поэтому, наверное, он не согласуется с форматом нашего сегодняшнего обсуждения.

Диденко А. Н. У меня просьба любые прикладные вопросы, связанные с правоприменением, формулировать и направлять в адрес нашего комитета, тогда у нас будет хотя бы немного времени на анализ и мы, разумеется, все необходимые разъяснения дадим, поскольку так или иначе это касается полномочий, а полномочия принадлежат либо муниципалитету, либо субъекту Федерации.

Из зала. Алексей Николаевич, мы готовы, пока будет идти семинар, подготовить и дать коллеге справку, если вы дадите такую команду. Попробуем помочь, привлечём наших специалистов.

Диденко А. Н. Да, и дайте также ответ на вопрос о полномочиях. Я просто помню, что мы недавно обсуждали этот вопрос, и довольно подробно, уже есть ответ на подобное обращение со ссылками на все нормативные правовые акты, позиции и решения судебных инстанций.

Боровков Д. В. Коллеги, я хочу сказать, что у нас будет обсуждаться ещё целый блок по этим вопросам, я боюсь, что мы слишком сильно отвлекаем Алексея Николаевича от его основной деятельности, тем более что здесь присутствует первый заместитель председателя жилищного комитета.

Диденко А. Н. Я готов ответить на вопрос. Вы нигде не найдёте информацию об этих метрах, ни в Градостроительном кодексе, ни в Земельном кодексе нет таких показателей. Межевание производится исходя из типа участка, типа застройки и так далее. Надо

смотреть конкретные градостроительные документы, конкретные документы по тому или иному пятну застройки, исходя из этого кадастровый инженер будет межевать участок. Можно каких угодно специалистов привлечь, но прямо это нигде не прописано, нигде и не нужно это прописывать, каждый раз принимается индивидуальное решение.

Боровков Д. В. Коллеги, в работе нашей секции от Комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству принимает участие первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству Сидякин Александр Геннадьевич, попросим его тоже сказать несколько приветственных и содержательных слов.

Сидякин А. Г. Только осталось выяснить, в чём разница между приветственными и содержательными словами. *(Оживление в зале.)*

Коллеги, я специально не готовился к выступлению, поэтому, если я не сумею удовлетворить ваш интерес, готов в режиме вопросов-ответов выстроить наше общение.

Несколько штрихов к вопросу о развитии законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Как вы знаете, наш комитет появился в структуре Государственной Думы прошлого созыва, до этого отдельного комитета, в котором занимались бы вопросами ЖКХ и жилищной политики, не существовало. Я помню себя студентом, и во время изучения спецкурса "Жилищное право" у нас был такой маленький документ – Жилищный кодекс, который в основном регулировал вопросы, связанные с жилыми помещениями, и касался жилищных прав. За годы, которые прошли после окончания мною университета, Жилищный кодекс изменился до неузнаваемости, большинство вопросов, которые сейчас в нём освещаются, – это вопросы, относящиеся к сфере регулирования жилищно-коммунального хозяйства. Кроме того, добавились и специальные нормативные акты, отдельно регулирующие вопросы теплоснабжения, водоснабжения, энергоэффективности. Однако всё равно базовым документом мы в комитете считаем Жилищный кодекс, в него мы постоянно вносим изменения, добавляя какие-то новые институциональные положения, что продиктовано в том числе и вызовами времени, и теми проектами, которые мы задумывали осуществить

в соответствии с поручениями президента. В Жилищном кодексе за время работы Государственной Думы прошлого созыва появились новые разделы, касающиеся регулирования правоотношений в области развития рынка арендного жилья, жилья для некоммерческого найма, появилась отдельная глава о капитальном ремонте, и эта глава имеет довольно значительные размеры, появилась отдельная статья, касающаяся расселения граждан из аварийного фонда, это мы тоже зафиксировали в Жилищном кодексе. Таким образом, вы понимаете, что Жилищный кодекс меняется в соответствии с вызовами времени.

Все институциональные изменения, которые мы задумываем, естественно, тоже находят отражение в Жилищном кодексе, хотя правовики-эксперты, выдающиеся государственные умы всё время нас предостерегают, чтобы мы Жилищный кодекс не растягивали, не расширяли, говорят, что он не резиновый и что в нём всё-таки нужно прописывать только какие-то там трафаретные решения, а остальное надо регулировать постановлениями правительства. Однако, к сожалению, не всё можно урегулировать постановлениями правительства, поэтому нам приходится детализировать, детализировать, детализировать, а сфера эта очень чувствительная.

Мы начали работу над законодательными изменениями в вопросе капитального ремонта, и сейчас уже, по сути, ни у кого нет сомнений, связанных с парадигмой – платить или не платить, но есть вопросы, связанные в основном с прозрачностью расходования денежных средств, удобством накопления средств на спецсчёте, вопросы перехода со спецсчёта в общий котёл и обратно, вопросы контроля за всеми этими процессами. Эта сфера чувствительная, люди платят за капремонт, и поэтому они задают вопросы, в случае нарушений прокуратура выходит с представлениями. Мы практически во время каждой парламентской сессии донстраиваем систему капитального ремонта. Ну это вот был просто пример, такая маленькая иллюстрация.

По Конституции жилищное право и жилищно-коммунальное хозяйство – это предмет совместного ведения, но мне кажется, что мы всё-таки слишком сильно увлеклись федеральным регулированием и слишком мало полномочий оставляем субъектам. В результате мы сами в последнее время сформировали такую, мне кажется, неправильную тенденцию: наши коллеги из регионов в своих

законопроектах пытаются переложить ответственность с себя на нас, хотя мы и прописываем: "если иное не предусмотрено федеральным законом". Появляются инициативы, в которых они просят урегулировать вопросы на федеральном уровне, – мы говорим: так у вас же есть такое право, это предмет вашего регулирования, предмет вашего ведения! Вот такое желание спихнуть, переложить ответственность тоже не является совсем правильным, и в этом, конечно, есть и наша вина – вина федеральных законодателей, потому что мы слишком увлеклись изменением, наполнением Жилищного кодекса. Собственно говоря, вице-премьер Дмитрий Николаевич Козак постоянно нам говорит: заканчивайте, больше таких институциональных изменений нам не нужно. Поэтому мы, проанализировав, что делается в сфере ЖКХ с регулированием этих вопросов, в ближайшее время не планируем включать в "дорожные карты" какие-то серьёзные ключевые изменения. Понятно, что вопросы остаются, и мы над этим работаем: это и вопросы так называемых прямых договоров, когда правоотношения выстраиваются между ресурсоснабжающей организацией и потребителем напрямую, это и вопросы соблюдения платёжной дисциплины – у нас задолженность в секторе ЖКХ составляет триллион рублей, поэтому нужно что-то здесь регулировать: возможно, должно быть ограничение какое-то, связанное с отчуждением имущества, по которому есть просроченная задолженность, и эти вопросы мы тоже будем рассматривать.

Буквально на этой неделе мы в комитете завершили рассмотрение двух важных законопроектов. Один из законопроектов касается контроля нормативов – а это и нормативы потребления коммунальных услуг, связанных с общедомовыми нуждами, и нормативы потребления коммунальных услуг, не связанных с общедомовыми нуждами, – предполагается, что контроль за этими нормативами будут осуществлять органы государственного жилищного надзора. Мы также предусмотрели перенос сроков вступления в силу норм, которыми регулируется государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ). Это глобальная система, аналогов которой нет не только в нашей стране, но и за границей, и мы всё-таки вышли на принятие решения, что действия, осуществляемые в рамках функционирования системы ГИС ЖКХ, будут считаться юридически значимыми, и это принципиальный момент, то важное ре-

шение, с необходимостью принятия которого мы сталкивались все эти годы при внедрении системы.

У нас есть ряд принятых и уже согласованных решений по организации проведения капитального ремонта: это корректировка программ капитального ремонта в связи с чрезвычайными ситуациями (пожарами, наводнениями и так далее), мы дали регионам такую возможность; это сокращение срока перехода средств из общего котла на спецсчёт фактически с двух лет до одного года. Ну это всё – веяние времени, это политика правительства.

Рассмотрен очень важный вопрос, касающийся перехода к новой системе обращения с твёрдыми коммунальными отходами, и хотя это компетенция не нашего комитета, всё равно это относится к сфере жилищно-коммунального хозяйства. Кстати говоря, когда я буквально на прошлой неделе, в четверг, читал студентам МГЮА лекцию на тему "Концепция развития жилищного права и права коммунального хозяйства", они мне задали вопрос: "А где заканчивается, собственно говоря, сфера коммунального хозяйства?" – и я, вы знаете, не смог чётко ответить на этот вопрос, где заканчивается коммунальное хозяйство, а где начинается благоустройство.

Завтра мы проводим парламентские слушания по вопросу о благоустройстве общественного пространства, это инициатива партии "ЕДИНАЯ РОССИЯ", которую я представляю. Мы 20 миллиардов рублей распределяем по регионам на благоустройство дворов, ну, фактически дворов, я так это назову, и вот если двор не отмежёванный, но это двор, то это пространство вроде как городское, а если двор отмежёванный, то это уже территория ТСЖ. Развитие дворовых территорий – это вопрос, решение которого мы выносим на общее собрание жильцов многоквартирного дома. Вопросы, связанные с прокладкой коммуникаций, с реализацией инвестиционных программ ресурсоснабжающих организаций, когда, так сказать, в рамках подготовки к отопительному сезону перекалывают трубы, – это вопросы коммунального хозяйства или нет? Вот, Алексей Николаевич, мы тут будем дрейфовать.

На позапрошлой неделе к нам приходил министр строительства и ЖКХ, выступал в рамках "правительственного часа", и я для себя отметил, что министерство отвечает и за тепло в роддомах, и за организацию похоронного дела и так далее. Разговор

шёл в ключе: как родиться, прожить и умереть с Минстром России (*оживление в зале*), то есть Минстрой – это тепло в роддомах, это вопросы похоронного дела, это вопросы обращения с твёрдыми коммунальными отходами, это вопросы капитального ремонта, это вопросы расселения из аварийного жилья, это новые механизмы развития рынка арендного жилья. Все эти вопросы, можно сказать, находятся на стыке, но мне кажется, что это всё относится к жилищно-коммунальному хозяйству.

Вот, пожалуй, и всё в качестве, как вы сказали, приветственного и содержательного слова. Спасибо за внимание.

Боровков Д. В. Спасибо большое, Александр Геннадьевич.

Очень правильные слова. О работниках жилищно-коммунального хозяйства часто говорят так: нужно, чтобы их работа не была видна, но чтобы её результаты обязательно ощущались в каждом доме.

Сидякин А. Г. Вы поймите, Денис Васильевич, работники ЖКХ работают по системе "двадцать четыре часа в сутки семь дней в неделю". Мы можем этого не замечать, но это 38 тысяч организаций, это 2 миллиона человек, занятых в отрасли. Минстрой – я, наверное, отнимаю хлеб у Оксаны Николаевны – снял ролик о том, что собой представляет отрасль: так вот длина только сетей водоснабжения составляет 550 тысяч километров, что в полтора раза больше, чем расстояние от Земли до Луны (это просто для понимания объёмов решаемых задач), на этот сегмент рынка приходится 6 процентов ВВП страны.

Боровков Д. В. Абсолютно точная информация.

Поскольку уже, так сказать, перекинули мостик, слово предоставляется заместителю директора Департамента жилищно-коммунального хозяйства Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Демченко Оксане Николаевне. Хочу отметить, что в ходе пленарного заседания в очередной раз был задан вопрос о том, почему стратегия ЖКХ выделена чёрным цветом, кроме того, Ирина Анатольевна особое внимание уделила обоснованности переноса сроков введения ГИС ЖКХ и новой системы обращения с твёрдыми коммунальными отходами, даже попросила Андрея Владимировича отдельно отметить это во время выступления.

Демченко О. Н. Добрый день, уважаемые коллеги! Очень рада приветствовать вас на этом действительно очень полезном

мероприятии. Я хочу сказать, что границы ЖКХ действительно изменились, сейчас ЖКХ – это не только труба, но это и вода, и мы уже тоже говорим об ином понимании этой сферы, у нас даже есть идея запустить некий ребрендинг ЖКХ. Необходимо больше говорить об инфраструктуре комфорта, которая, на наш взгляд, затрагивает все сферы, на что и обратил внимание Александр Геннадьевич, начиная с того, какие жилищно-коммунальные услуги мы, как потребители, живущие в конкретном доме, получаем, и заканчивая вопросами благоустройства, тем, как обустроено общественное пространство, насколько оно комфортное, удобное, чистое, благоустроенное, насколько хорошие дорожки, имеется ли освещение, нормальные ли, зелёные ли газоны. То есть мы говорим в целом о формировании инфраструктуры комфорта, которая позволяет человеку чувствовать себя комфортно не только в своём помещении, в квартире, в конкретном доме или во дворе, но и вообще в принципе в том городе, в том населённом пункте, где он живёт, – мы полагаем, что, конечно, границы сферы ЖКХ очень расширились.

Кратко скажу об основных блоках нашей работы, о каждом из ключевых направлений, – давайте пройдемся по тем вопросам, которые Денис Васильевич обозначил, чтобы не отходить далеко от темы.

Что касается ГИС ЖКХ. Действительно, мы долго, очень активно и с разных позиций обсуждали вопрос о необходимости переноса срока введения в действие системы. Началось обсуждение как минимум в начале июля этого года, когда норма вступила в полную силу, по сути, заработала, когда было сказано, что ГИС ЖКХ принята в промышленную эксплуатацию, – это значит, повсеместно по стране наступила обязанность размещать информацию и нести ответственность за размещение этой информации. И всё-таки мы полагаем вполне обоснованным решение, которое принято: о переносе на 1 июля 2017 года срока вступления в силу нормы об обязанности по размещению информации и на 1 января 2018 года – нормы о возникновении ответственности за неразмещение этой информации в ГИС ЖКХ. Все наши споры, все тестирования системы – а мы все вместе сидели, с ресурсниками, с представителями ТСЖ, вводили необходимые данные – показали, что всё-таки система, к сожалению, не готова принимать информацию в том объёме, на который мы рассчитывали. Одна

из основных выявленных здесь проблем заключается в том, что система выстроена таким образом, что информация в неё заводится, грубо говоря, слоями, то есть для того, чтобы там появился слой информации, которую обязаны разместить ТСЖ, ЖСК, управляющие компании или РСО, вначале должна появиться информация, которую туда должен ввести орган власти (ситуация с базой по многоквартирным домам, которая у нас часто, так сказать, летела, была разной во всех регионах). И вторая проблема связана именно с технической недоработкой – из-за не до конца настроенной технической части системы терялась информация. Были случаи, когда к нам приходили представители управляющих компаний, ТСЖ и с болью жаловались: мы вчера вечером внесли информацию, всё было хорошо, утром открываем – информации нет, она потерялась, потому что за ночь обновился интерфейс. Всё это не могло оставаться без внимания, и решили ещё раз внимательно всё посмотреть, поэтому возникла необходимость перенести сроки. Давайте в каждом субъекте ещё раз всё отработаем, у Минкомсвязи сейчас как раз есть такое поручение, потому что каждый субъект по-разному готов: кто-то в своё время очень активно за это взялся, и там более или менее налаженная система, а кто-то ещё не успел. Это особенно актуально для городов федерального значения, где очень большой объём информации, где, как правило, самая большая концентрация жилфонда, людей, соответственно, они оказались в неравных условиях по сравнению с другими субъектами.

Опять же было много обращений от юридических лиц, которые работают на этом рынке, – нельзя было не принимать это во внимание, поэтому было принято решение делать всё поэтапно, доработать техническую сторону, доделать систему, дожать. Одновременно органы госвласти должны максимально наполнить систему той информацией, которая от них требуется, нужно ФИАС донастроить, потому что не идёт база данных о многоквартирных домах. Кроме того, мы оптимизируем перечень информации, которая размещается, анализируем ещё раз критически, с точки зрения фактического наличия. Мы формировали перечень информации исходя из идеальной картинки, так, как нам хотелось бы, чтобы выглядела отрасль, но мы понимаем, что идеальной картинкой не получается, поэтому здесь тоже будет введена определённая поэтапность.

Вот эта совокупность факторов послужила существенным основанием для того, чтобы принять решение о переносе сроков, но опять же скажу, что ничто не мешает органам власти, органам местного самоуправления работать с системой, потому что для органов власти в этой части задачи не отменяются.

Что касается системы обращения с ТКО, буквально на прошлой неделе состоялись слушания в Совете Федерации по этому вопросу. Ситуация тоже складывается достаточно по-разному в субъектах: есть субъекты, которые готовы к введению системы, потому что они в своё время утвердили схемы, и, как только было принято постановление по рекуператору, они тут же объявили конкурс и готовы подводить итоги конкурса уже в декабре. Но у всех, повторяю, ситуация разная, поэтому было принято решение именно о поэтапном введении новой системы обращения с ТКО – мы сроки не переносим, а просто вводим эту систему в действие поэтапно. Всё будет зависеть от степени готовности каждого субъекта к новой системе, и оценивать это будет, условно говоря, руководитель субъекта: если готовы перейти – пожалуйста, переходите, выстраиваете у себя эту работу в течение 2017 года; если не готовы – вот вам дополнительное время, донстраивайте всё, что нужно, на территории региона, перейдёте, когда будете готовы. То есть пошли по мягкому, гибкому сценарию введения этой системы.

Хочу сказать, что вся федеральная нормативная база подготовлена, принята, и сейчас, в общем-то, субъекты уже вполне могут оценить возможность перехода на новую систему обращения с ТКО с 1 января 2017 года или чуть позже, с 1 марта 2017 года. В общем, мы здесь опять же отдаём это на усмотрение регионов и просим, чтобы они самостоятельно приняли решения.

Что касается блока вопросов, касающихся управления жильём, это тоже достаточно большой блок. Александр Геннадьевич не сказал, что в Жилищном кодексе появился отдельный раздел, касающийся лицензирования, то есть произошло существенное изменение порядка работы на этом рынке. Мы, безусловно, постоянно находимся на связи с регионами, с органами госжилнадзора. Вы знаете, что заместитель министра строительства и ЖКХ Андрей Владимирович Чибис является также главным государственным жилищным инспектором Российской Федерации, и мы, в общем-то, стараемся выстраивать работу с органами

госжилнадзора, практически ежемесячно с ними проходят селекторные производственные совещания, где мы обсуждаем все ключевые вопросы.

Анализируя практику, мы опять же приходим к пониманию необходимости определённой донастройки, корректировки ранее принятых норм, мы не кардинальным образом меняем систему, а всё-таки донастраиваем её. Придерживаясь общего тезиса, что не надо колбасить законодательство, когда, извините, его каждый год переворачивают на сто восемьдесят градусов, мы тем не менее видим необходимость в определённой донастройке, потому что опять же это новый институт на этом рынке, нет практики его работы, поэтому, очевидно, возникают такие моменты.

Сейчас в части лицензирования деятельности подготовлен правительственный законопроект, и мы готовим его к внесению в Госдуму. Законопроектом будет предусмотрена дифференциация ответственности за нарушение лицензионных требований, мы вводим понятие "грубое нарушение", перечень грубых нарушений будет утверждаться Правительством Российской Федерации, соответственно, ответственность управляющих организаций будет дифференцирована в зависимости от того, какое допущено нарушение, – грубое, негрубое. Это первое.

Второй момент, и это тоже является ответом на те вопросы, которые нам коллеги задавали: мы ограничиваем срок действия так называемых нулевых лицензий. Я поясню кратко для тех, кто не знает, что сейчас есть возможность получить лицензию, не имея дома в управлении, и этим, извините меня, стали пользоваться, стали злоупотреблять: делают себе несколько (допустим, четыре-пять) запасных лицензий: слетел с одной – есть уже другая компания с лицензией, пожалуйста, вытащил, как фокусник, из рукава, и сразу готовая компания! Срок действия таких нулевых лицензий будет ограничен, и если в течение года ни один дом в управление не будет взят, то действие лицензии прекращается по истечении года: выходят в лицензионные комиссии с инициативой и принимается соответствующее решение.

Дальше. Мы в таком же ключе пытаемся ввести систему управления так называемым ветхим фондом, или, как мы говорим, инвестиционно непривлекательным фондом, и мы прописываем норму, в соответствии с которой либо субъект, либо муниципалитет сможет субсидировать управляющие компании, которые

работают с таким фондом. Раньше ветхий фонд, так сказать, "в нагрузку" давали тем, кто брал хороший жилфонд, а сейчас мы хотим создать нормальную и понятную правовую систему, когда есть такие дома, где ставку платы за содержание действительно, если посчитать с точки зрения экономической обоснованности, ни один житель не потянет. Я лично ездила в Красноярск, мы смотрели двухэтажные, трёхэтажные а-ля многоквартирные дома, но, по сути, это бараки, которые строились в производственных зонах, и вот там, если посчитать, ставка платы за содержание дома (причём туалеты, извините, на улице, и это в условиях Сибири) составляет до 140 рублей за квадратный метр. Обслуживание таких домов очень дорогое, и это не потому, что там цены задирают, нет, по минимуму посчитали, просто сама по себе инфраструктура дорогая, потому что она просто убитая, надо каждый месяц что-то делать, иначе просто всё ломается, особенно в зимних условиях. Поэтому официально будет предоставлена такая возможность, и это, кстати, является ответом на просьбы из регионов, потому что некоторые хотели это предусматривать в своих бюджетах, но это либо прокуратура потом начинала оспаривать, вменяя в вину неэффективное и нецелевое расходование бюджетных денег, субсидирование конкретного юридического лица, либо просто на уровне Минфина не пропускали, как опять же нецелевое использование средств.

Дальше. У нас предусмотрено рассмотрение большого законопроекта о внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений в сфере управления многоквартирными домами, Александр Геннадьевич о нём немножко сказал. Во-первых, там всё-таки вводится понятие "многоквартирный дом", именно в Жилищном кодексе вводятся понятия многоквартирного дома, жилого дома блокированной застройки, жилого блока – это вопросы, которые достаточно долго обсуждались. Во-вторых, вводится норма, в соответствии с которой долги за жилищно-коммунальные услуги закрепляются не за конкретным лицом – плательщиком по счетам, а за помещением. Такая норма действует применительно к капитальному ремонту, и она, кстати, работает, и это позволяет решать проблему неплатежей, системных неплатежей. В-третьих, мы вводим более чёткие критерии, основания для расторжения договора управления. Здесь

тоже достаточно большая, разнообразная и непонятная судебная практика: одни суды признают права собственников на то, чтобы в любой момент принять решение о расторжении договора управления с одной компанией и о заключении договора с другой компанией, другие суды говорят, что так нельзя, мол, доказывайте, что у вас там было существенное нарушение или ненарушение. То есть люди оказываются в неравных условиях, и эту проблему мы сейчас более чётко решаем в законодательстве. В-четвёртых, этим же законопроектом мы предлагаем ввести некий институт профессионального управленца, который при этом не является управляющей организацией, это касается прежде всего организаций, занимающихся управлением домами на основе некоего самоуправления: ТСЖ, ЖСК, ЖК. То есть сначала была идея о необходимости наличия в обязательном порядке у председателя ТСЖ (или ЖСК, или ЖК) в многоквартирном доме сертификата, потом это всё трансформировалось в более мягкую форму: если вы самостоятельно (ТСЖ, ЖСК) управляете такими домами, то можете получить этот сертификат; если не хотите самостоятельно управлять – пожалуйста, нанимайте профессионального управленца, который будет нести полную ответственность за управление этими многоквартирными домами.

Ещё об одном законопроекте скажу – хотя об этом не говорили, но тоже могут появиться вопросы, и поэтому хотелось бы это обсудить, – это законопроект о корректировке процедуры переустройства, перепланировки. Здесь тоже наболевшие проблемы, и мы сейчас эту процедуру делаем более понятной, это касается и перечня документов, и собственно её прохождения. Мы пытаемся решить один очень немаловажный вопрос – вопрос допуска в жилое помещение в тех случаях, когда там явно происходит переустройство, вернее, незаконная перепланировка, когда жильцы смежных квартир точно знают, что в этой квартире ломают несущие стены, вносят какие-то изменения, которые в конечном итоге могут повлиять не только на смежные квартиры, но в принципе на устойчивость самого дома, но, к сожалению, нет нормальных, работающих механизмов, чтобы иметь возможность зайти и проверить, что именно происходит в квартире. Это можно сделать только в результате искового производства, и есть примеры, когда по два-три года получают допуск, а в итоге, когда туда заходят, уже ничего невозможно установить. Поэтому и вводится процедура

упрощённого допуска: на основании судебного решения в рамках административного производства по обращению органа госжилнадзора будет получаться разрешение на допуск в это помещение. Безусловно, должно быть мотивированное обращение, то есть должна быть жалоба от гражданина, должен быть зафиксирован факт недопуска, и только потом с учётом судебного решения можно зайти с представителями службы судебных приставов в порядке исполнения судебного решения, чтобы проверить, что же там происходит. Это тоже достаточно важный законопроект, о котором многие говорили.

Ещё один момент. О прямых договорах Александр Геннадьевич уже сказал, слава богу, всё-таки решение принято, и мы сейчас уже с учётом последних решений, которые принимались в том числе Дмитрием Николаевичем Козаком, оформляем это в виде законопроекта. Предполагается, что при расчётах будет использоваться единый платёжный документ, что вся система расчётов будет организована через единые расчётные центры, деятельность которых будет отрегулирована на уровне правительства. Единые расчётные центры будут отбираться субъектами на конкурсной основе, они будут нести публичные обязательства перед всеми участниками, которые оказывают на территории соответствующего субъекта услуги в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

И последнее, о благоустройстве. Коллеги, в рамках приоритетного проекта, который мы сейчас готовим, мы столкнулись с проблемой, по поводу которой тоже интересно было бы узнать ваше мнение. В 131-м законе есть норма, которая позволяет органам местного самоуправления утверждать порядок участия граждан в мероприятиях по благоустройству. В своё время была сформулирована идея, что необходимо не просто привлекать граждан к участию в мероприятиях по благоустройству, но и налагать на них определённые обязательства. Вот что я имею в виду: допустим, есть улица, частный сектор, утверждаются правила благоустройства, в соответствии с которыми предполагается, что на этой улице заборы не должны быть выше полутора метров с учётом того градостроительного плана, который сформирован на территории муниципалитета, и сейчас, как мы понимаем, у муниципалитета нет оснований, чтобы заставить выполнить это требование, потому что существующая норма не позволяет прописать обязательные требования к владельцам частного объекта недвижимости –

не важно, жилой это дом или это какой-то объект коммерческой недвижимости. Мы понимаем, что для того, чтобы по-новой создать эту институциональную среду, касающуюся мероприятий по благоустройству, нам необходимо эту норму подправить, может быть, более чётко сформулировать идею, мысль о том, что орган местного самоуправления вправе принимать такого рода решения, утверждать правила благоустройства, предписывающие определённые требования, которые должны соблюдаться. Тогда будет возможность требовать от всех, включая частных лиц, соблюдения этих требований, правил под угрозой даже привлечения к ответственности и так далее. Это хотелось бы с вами обсудить, потому что как раз сейчас мы работаем над законопроектом, который позволяет нам эту идею реализовать.

Боровков Д. В. Оксана Николаевна, спасибо большое. Я думаю, что у представителей регионов будут вопросы, оставим для этого время, кроме того, ещё обязательно должны выступить коллеги по проблемам местного самоуправления. Единственно, я сразу хотел бы уточнить, что в Послании Президента Российской Федерации есть положение об обязательном участии граждан в благоустройстве. Может быть, в рамках ответов на вопросы представителей субъектов нужно немного осветить эту тему.

Коллеги, кто хотел бы задать вопросы? Пожалуйста, к микрофону, если можно.

Из зала. Оксана Николаевна, спасибо большое, что вы этот вопрос подняли, но знаете, в чём проблема? Не в том, что органы местного самоуправления не имеют возможности привлечь юридических или физических лиц к участию в благоустройстве прилегающих территорий, – нам мешает сформированная практика Верховного Суда, в соответствии с которой сегодня эти вопросы могут решаться только путём заключения договора. У нас работали люди, вкладывали свои средства, хотели навести на своих территориях порядок, но теперь прокуратура все наши нормативные акты обжаловала.

Демченко О. Н. Вот ровно об этом я и говорю: сейчас добровольно это всё делается, и начинается оспаривание прокуратурой, оспаривание в суде, и правила не работают де-факто, но если это делать в соответствии с правовой нормой...

Из зала. Надо принять норму, которая бы позволила органам местного самоуправления...

Демченко О. Н. Вот я об этом и говорю: давайте вместе эту норму сформулируем, чтобы всем помочь.

Мигаль С. М. Мигаль Светлана Михайловна, начальник экспертно-правового управления аппарата Законодательного Собрания Красноярского края.

Скажите, пожалуйста, а почему высоту заборов частных домовладений вы относите к вопросам благоустройства? И где, собственно говоря, предел – почему к этим вопросам не относятся этажность, высота труб и другие параметры капитальных строений?

Демченко О. Н. А всё это как раз и относится, забор я просто как пример привела, просто это достаточно очевидно. Мы изучали зарубежную практику, так вот если вы ездили за границу, в их посёлочках вы вообще глухих заборов не увидите, их просто запрещено ставить. Более того, порой запрещено красить их в разный цвет, написано, что должен быть такой-то колер, который должны все использовать. Вот о чём речь идёт. Я сказала о заборе, потому что это самый очевидный пример, который можно привести.

Мигаль С. М. В 131-м законе это к вопросам местного значения отнесено, там прямо написано непосредственно об ограждениях, внешнем виде фасада, поэтому органы местного самоуправления вправе это делать.

Демченко О. Н. В правилах благоустройства есть требования к этим элементам, совершенно верно.

Мигаль С. М. Я понимаю, я сама из Сибири, где трёхметровый забор, покрашенный в тёмно-зелёный цвет, – это норма, и попробуй заставь хозяина его снести – ни за что не уберёт! Когда я приехала в Центральную Россию, для меня это было открытием: я привыкала в Сибири к высоким заборам, а в Центральной России этого нет.

Боровков Д. В. Коллеги, есть ли ещё вопросы?

Пожалуйста.

Из зала. Товарищество собственников жилья в многоквартирном доме очень трудно создать, и в некоторых случаях немногие соглашаются быть председателями. А не усложнит ли это ещё больше процедуру?

Демченко О. Н. Если можно, я объясню, вопрос непростой. Смотрите, коллеги, как мы рассуждаем. Многоквартирный дом

представляет собой очень сложное инженерное сооружение, это объект недвижимости с крышей, подвалом, коммуникациями, и надлежащее его содержание обеспечивает безопасное проживание. На наш взгляд, лица, которые управляют домом, должны всё-таки обладать хотя бы минимальными знаниями и пониманием того, что это за объект, которым они управляют. Просто прийти и в качестве общественника управлять таким домом, на наш взгляд, не очень правильно и как минимум опасно для живущих там людей. Плюс ещё взаимоотношения с ресурсоснабжающими компаниями, органами горжилнадзора всегда требуют наличия необходимой специальной компетенции. Если ты, будучи председателем ТСЖ, нарушаешь жилищное законодательство, тот факт, что ты его не знаешь, не освобождает тебя от ответственности, а из ГЖИ могут прийти, проверить и выставить штраф. Мы хотели как раз вот здесь людей сориентировать, чтобы они, может быть, более ответственно к этому подходили. У нас есть очень профессиональные председатели ТСЖ и ЖСК, которые занимаются этим уже несколько десятков лет и знают законодательство лучше всех. Много появляется и новых, которые хотят управлять, но в итоге получается, что они не знают, как это делать, в итоге страдает дом, страдают жильцы, которые там живут. Нам нужен всё-таки профессиональный управленец, ведь это достаточно непростая деятельность.

Боровков Д. В. Пожалуйста, задавайте вопросы.

Из зала. Мне очень понравилось, что, когда мы говорили о правилах благоустройства, коллеги так согласно кивали головами: всем всё понятно, в частности, какую высоту, какой размер и какой цвет ограждений могут выбрать органы местного самоуправления. Однако позвольте, пожалуйста, огласить мнение органов местного самоуправления, с работой которых я знакома не понаслышке. Могу сказать, что до недавнего времени понятие правил благоустройства было дано в методических рекомендациях Минрегиона, но благополучно решением Верховного Суда они признаны недействующими только по той простой причине, что не были официально опубликованы. В результате органы местного самоуправления лишились какой бы то ни было методической основы, с помощью которой они могли бы высчитать все километры, метры и миллиметры.

Сегодня органы прокуратуры доблестно борются с правилами благоустройства, которые устанавливают органы местного само-

управления. А органы местного самоуправления ничтоже сумняшеся обращаются к субъектам Российской Федерации с просьбой установить какие-то пределы для реализации соответствующих прав в пределах их компетенции. Мы же, субъекты, в свою очередь разводим руками и говорим, что у нас нет таких полномочий и, сколько бы вы перед нами ни плакали, мы ниоткуда не можем их получить. Уважаемые представители Государственной Думы, всех комитетов и министерств, дайте инструмент органам местного самоуправления, потому что говорить о том, что правила должны быть, мало. Мы законами субъектов устанавливаем ответственность за неисполнение муниципальных правовых актов. Так что эта норма есть, мы её установили, но только нечего контролировать, поэтому, пожалуйста, сделайте такую малость к Новому году для органов местного самоуправления, лучшего подарка они не ждут!

Демченко О. Н. Спасибо вам за вопрос, совершенно правильный и справедливый.

Я просто не знаю, получится ли к Новому году, но к середине января – точно, потому что в рамках приоритетного проекта перед нами как раз стоит задача актуализации методрекомендаций, отменённых Верховным Судом. Отменены методрекомендации в своё время были потому, что якобы в них нашли нормы нормативно-правового характера, чего не может быть в методрекомендациях, – основание было такое. Поэтому они и не публиковались, ведь это не нормативный правовой акт. Тем не менее как раз сейчас мы занимаемся их актуализацией вместе с экспертами. В рамках приоритетного проекта планируется, что в течение 2017 года все муниципалитеты должны будут получить вот эти новые методрекомендации и привести свои правила в соответствие. Мы планируем в методрекомендациях прописать такие важные и новые, на наш взгляд, механизмы, как, например, принятие решений о благоустройстве с участием граждан, о чём говорил президент в своём послании, чтобы не чиновник выбирал, по какому проекту и какой объект благоустраивать, в том числе какой высоты будет забор, а чтобы сами граждане в этом принимали участие и любые мероприятия по благоустройству общественных пространств проводились с обязательным участием граждан, чтобы поддерживались их инициативы. Вот такую механику планируем дать в методрекомендациях, тем более что она уже есть, многие субъекты всё это уже наработали.

Мы хотим дать методологию привлечения внебюджетных средств, то есть как заинтересовывать частных, юридических лиц, чтобы они сами приходили и принимали финансовое участие в благоустройстве по конкретным проектам. Всё это планируется сделать по паспорту приоритетного проекта, который, кстати, опубликован и размещён в том числе на сайте Минстроя. Утверждение этих методрекомендаций у нас идёт до конца января, но мы планируем сделать это к середине января, чтобы вы вместе с субъектами и муниципалитетами уже могли с ними ознакомиться и начать работу по актуализации собственных правил благоустройства.

Из зала. Оксана Николаевна, в связи с этим можно я тоже вопрос задам?

Как известно, методические рекомендации, в отличие от методических указаний, даже если на них есть ссылки в соответствующих законах, нормативных правовых актах, не имеют достаточной силы и общеобязательного характера. Насколько чётко мы тогда выполним поручение, которое дал президент?

Демченко О. Н. Мы думаем, что мы его выполним. И вопрос такой уже звучал. Может быть, нам поменять формат документа? Может быть, нам всё-таки сделать документ обязательным? Ну, понимаете, это очень животрепещущая тема. Можно ли сейчас сказать, что мы подготовим документ, который будет идеальным, будет отвечать на все вопросы и станет ещё обязательным? Честно говоря, мы пока осторожничаем. Давайте посмотрим, что будет дальше. В принципе у нас есть полномочия утвердить эти методрекомендации, и правовая система работает так, что, даже несмотря на статус методрекомендаций, этот документ всё равно является квазиобязательным. У нас подобная практика достаточно чётко сложилась по капитальному ремонту. Так, взнос на капитальный ремонт утверждается в соответствии с методрекомендациями Минстроя, но по практике Верховного Суда понятно, что, несмотря на статус методрекомендаций, требования, раз они прописаны в законе, все должны соблюдать. Но однозначно, когда наработаем практику, нужно будет потом подумать: может быть, и правда надо поменять формат, а может быть, и останемся на позиции, что достаточно рекомендаций, – настолько все уже это у себя отрегулируют.

Из зала. Ещё на тему благоустройства, Оксана Николаевна.

На самом деле хочется поддержать коллег, выступавших по проблемам благоустройства, но стоит отметить, что здесь есть две проблемы одновременно. Первая проблема – это контроль за соблюдением правил благоустройства. В 131-м законе указания на такую функцию нет. В Государственную Думу были внесены законодательные инициативы от субъектов, но все они отклонены. Я представляю Архангельскую область, так вот нам пришлось даже в своё время пройти через Верховный Суд, доказать, что такая функция в принципе есть. Мы по статье 1.3¹ КоАП наделили муниципальных служащих правом составлять протоколы при осуществлении муниципального контроля в сфере благоустройства. Наша прокуратура отметила, что такой функции нет, муниципалитеты могут осуществлять функции муниципального контроля, только прямо предусмотренные федеральным законом. Но мы выявили как раз следующее: раз они принимают муниципальные акты, значит, они фактически могут осуществлять муниципальный контроль. Получается, мы функцию легализовали, но этого всё равно в федеральном законе нет: с 1 января 2017 года вступают в силу изменения в закон, появились новые основания для проведения внеплановых проверок, рейдов, систематического наблюдения, но сфера благоустройства вообще полностью выпадает из регулирования! Причём мы заставляем наших муниципальных чиновников проводить проверки, говорим, что муниципальный служащий должен ножками протопать всё муниципальное образование и знать, как осуществляется благоустройство на его территории.

А вторая проблема – это административная ответственность. Вот ваш коллега рассказал о ситуации в субъектах. На самом деле мы в далеко не равном положении. У нас больше двадцати решений Верховного Суда по двадцати субъектам, в том числе Архангельской области, мы были одни из первых, но получается неравноправие. Вот сегодня нам говорили, что шестнадцать лет, с 2001 года, мы строим единое правовое пространство в Российской Федерации, но почему-то какие-то субъекты, например Ивановская область, ввели в прошлом году эту ответственность, а мы её отменили четыре года назад и не можем установить, потому что есть решение Верховного Суда. Мы пытаемся действовать через КоАП, но он, к сожалению, всего не покрывает. Вот сейчас зима началась, завтра, условно говоря, людей будет па-

дающими сосульками убивать – можно было бы предусмотреть такой вид правонарушения! У нас в том году девочка провалилась в открытый люк, и мы могли бы установить ответственность за то, что открыты люки, – это вот по водопроводному хозяйству, но в качестве примеров сейчас много составов по ЖКХ можно приводить, однако КоАП и соответствующими старыми актами это всё не предусматривается. Сегодня субъекты в части предупреждения административных правонарушений фактически действительно лишены всего, и наиболее показательна сфера благоустройства, которую из Москвы в каждом отдельном населённом пункте не урегулировать.

Демченко О. Н. Абсолютно правы, спасибо. Я всего не могу сказать, а вы, в общем-то, как говорится, с языка снимаете, это правда. Есть такая неопределённость с точки зрения контроля. Если предписывать что-то и вводить правила, но не контролировать, то тогда зачем их вообще вводить? Лучше уж тогда не заниматься этой непонятной деятельностью. И безусловно, вводя определённую норму, надо думать о контроле, об ответственности – это следствие, всё это звенья одной цепи, ключевые вещи, поэтому нам надо будет посмотреть комплексно на законодательство в этой части. Когда мы начали заниматься этим вопросом – а мы, по сути, вот только начали заниматься, – прорабатывая проект, у нас тоже возник вопрос по административному праву, потому что где-то можно, где-то нельзя, где-то есть норма, где-то нет – универсальной практики нет! Непонятно, каким будет контроль, вы абсолютно правы, и я думаю, что все эти вопросы нужно решать комплексно. Вот видите, хорошо, что мы в одном направлении двигаемся, получается, совпадаем в видении проблематики, это важно, значит, мы двигаемся в правильном направлении – я делаю сейчас такой вывод.

Боровков Д. В. Спасибо большое, Оксана Николаевна.

Ещё один вопрос. Пожалуйста, коллеги, задавайте. Нам ещё надо очень важную тему – местного самоуправления – обсудить.

Из зала. Хотелось бы затронуть проблему бродячих собак и борьбы с ними. Эти вопросы регулируются в том числе Гражданским кодексом. Все мы любим животных, но ведь известно столько случаев, когда собаки нападали на детей, ну вы знаете...

Демченко О. Н. Коллеги, давайте подумаем об этом, потому что в этой части у нас тоже много вопросов. Простого ответа

на них нет. Давайте порассуждаем с точки зрения безопасности общественного пространства. Может быть, собаки здоровые и бешенством вы не заболеете, но они дикие и последствия их нападения, извините, могут быть гораздо серьёзнее, чем просто болезнь от укуса. Давайте подумаем.

Боровков Д. В. Большое спасибо. Действительно, в сфере ЖКХ очень много различных проблем. Как мы уже неоднократно говорили: рождаемся, живём и умираем – всё вместе с ЖКХ.

Я хотел бы предоставить слово ещё одному человеку – вице-президенту банка "Российский капитал", а в прошлом директору департамента ЖКХ в Министерстве регионального развития, нашему замечательному эксперту и доброму другу Булгаковой Ирине Александровне.

Булгакова И. А. Спасибо большое.

Я хочу сказать, что мы сейчас работаем в составе экспертного совета при комитете по ЖКХ в Государственной Думе. Наша цель – посмотреть с точки зрения экспертов, которые, слава богу, в этой отрасли есть, в меньшей степени, на внесённые законодательные инициативы, потому что они уже проработаны, есть процедура их обсуждения и так далее, всё-таки в Государственную Думу вносятся законопроекты, которые уже обсуждались экспертным сообществом. Особое внимание мы уделяем тем проблемам, которые можно было бы обсудить как на законодательном, так и на министерском уровне, но они просто остались, так скажем, пока вне зоны рассмотрения; безусловно, никоим образом не связаны с переписыванием Жилищного кодекса.

Со своей стороны могу сказать, что законодательство меняется существенно. Моя основная работа сейчас в большей степени касается инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство, во все городские хозяйства. Мне кажется – и хотелось бы на это обратить внимание, – что у нас сегодня правоприменительная практика, в том числе со стороны надзорных органов, очень разная в субъектах Российской Федерации, именно в плане регионального законодательства. Федеральное законодательство позволяет какие-то нормы вводить региональными законами, которые, в общем-то, должны учитывать необходимые изменения в местном законодательстве. Это очень хорошо видно, когда вы реализуете инвестиционный проект и всё время есть риск оспаривания со стороны надзорных органов. Всё это мешает сегодня развиваться регионам.

Что здесь необходимо сделать? Больше норм вытягивать на федеральный уровень, либо в федеральном законодательстве предусматривать больше норм о возможных изменениях в региональных законодательствах, либо давать какие-то методики, разъяснения. Я, наверное, сейчас скорее вопрос о нашей будущей работе сама себе задаю, поэтому хотелось бы провести в этом плане более тщательное исследование.

Спасибо.

Боровков Д. В. Спасибо большое, Ирина Александровна.

Если есть вопросы, коллеги, задавайте их Ирине Александровне.

Хотелось бы, если позволите, Ирина Александровна, всё-таки попросить вас отдельно осветить тему концессий в ЖКХ.

Булгакова И. А. Конечно. Я буду говорить, может быть, даже не с законодательной, а с правоприменительной точки зрения. На сегодняшний момент концессионные соглашения в регионах начали реализовываться, причём не только в крупных городах, но и в более мелких населённых пунктах, благодаря внесённым в законодательство изменениям. И сегодня, в общем-то, этот инструмент воспринимается экспертами, наверное, уже намного лучше и кажется наиболее эффективным для привлечения инвестиций. Остаются проблемы с тем, что, что бы мы с вами ни придумывали по концессиям, инвестпрограммам и так далее, нам всё равно не хватает размера предельного роста тарифа. Это серьёзный вопрос, потому что длинных денег мы сегодня не видим, ждём компенсацию процентной ставки, но пока ещё механизм до конца не понимаем, а возвратность в этом секторе экономики очень долгая и тяжёлая, особенно, безусловно, в сферах водоснабжения и канализации, в сфере теплоснабжения немножечко полегче. Поэтому по тем проектам, которые сегодня реализуются в рамках концессионных соглашений, мы поднимаем тариф в том числе за счёт небольшого снижения темпа роста в других регионах, то есть сделали один проект – пошли на следующий, причём, безусловно, повышение тарифа нужно разовое.

Дальше, я хочу обратить внимание: мы работали с Фондом содействия реформированию ЖКХ по софинансированию, так вот тело кредита, вернее, просто плата концедента составляет до 60 процентов от стоимости концессии, от стоимости инвестиций. Количество проектов небольшое, у них сегодня прохо-

дят не очень большие деньги. В то же время следует отметить очень низкое качество подготовки проектов и конкурсной документации в маленьких муниципальных образованиях, крупные города-миллионники, конечно, это умеют делать. С этой точки зрения важна работа, которая проводилась и фондом, и министерством (причём я хочу сказать, что мы в своём банке её проводим, и Сбербанк проводит, я точно знаю, а может, и другие банки тоже, я просто не знаю), эта работа направлена на создание методических рекомендаций и разъяснений, как готовиться к концессионным процессам. Сегодня и в Сбербанке, и в нашем банке есть документы, которые уже прошли согласование в банке, ими можно воспользоваться, что немаловажно, – так всегда легче работать.

Я предложила бы в дальнейшем дорабатывать механизм заключения концессионных соглашений. Это относится и к сферам водоснабжения, теплоснабжения, электроснабжения – кстати, сложнее делать проекты с комбинированной выработкой, потому что они касаются и того, и другого, – ну и к вывозу мусора, конечно, тоже. Проекты в основном большие, миллионники.

Со следующего года у нас обязательным становится трёхстороннее соглашение, когда в подписании концессионного соглашения участвует также регион, регулируя тариф. Чем концессия хороша для банка либо для любого инвестора? Тем, что она позволяет заключать трёхсторонние соглашения между концессионером, концедентом и тем, кто даёт деньги, то есть кредитором. В том случае если что-то происходит не так, то кредитор не боится потерять свои деньги, потому что может сменить концессионера по согласованию с концедентом. Это очень серьёзный вопрос. Мы знаем, что все наши муниципальные предприятия, у которых есть идеи, что нужно делать в регионе, например в сфере теплоснабжения, как правило, имеют задолженность, их финансовое состояние не очень хорошее, кроме того, нечётко прописаны обязательства муниципального образования перед МУПами. Получается, кредитовать их нельзя, а деньги они привлечь не могут. Концессионное соглашение даёт возможность изменить это. Ну и, конечно, есть минусы. Один из минусов, достаточно серьёзный, заключается в том, что, когда муниципалитет готовит конкурс, он не всегда понимает, кто его выиграет, пытается иногда изменить, если вдруг выигрывает не тот.

Самое главное, концессионное соглашение заключается лет на пятнадцать, и в него сразу нужно внести все параметры, в том числе то, что вы будете требовать с этого предприятия в течение пятнадцати лет. Это, конечно, сложность и определённый риск, это и плюс, и минус. Договор подписывают на пятнадцать лет, и здесь можно ошибиться как концессионеру, так и концеденту. Поменять что-то по ходу будет очень сложно, потому что в ФАС вас поправят, скажут, что менять было нельзя: мол, вы говорили, что будет десять рублей, – почему платите двенадцать? И это правильно, но предсказать очень сложно. Должна нарабатываться практика, она должна анализироваться, что, собственно говоря, сегодня делает министерство, делаем и мы. Я горжусь, что на сегодняшний день мы просмотрели сто десять проектов. Сегодня ещё пять пришло, ещё пять проектов мы будем смотреть. Финансируем два, а смотрим десять, то есть на самом деле идёт большой отсев. Это очень тяжёлая работа, но, мне кажется, она не напрасная. В общем-то, практика уже есть в регионах, я видела и небольшие банки, которые достаточно удачно с этим справились. К сожалению, видела и неудачные решения по финансированию, где был большой риск потери денег. Очень не хочется, чтобы допускались такие ошибки, потому что любая ошибка всегда попадает в прессу, а потом является стопфактором.

В плане концессионных соглашений в законодательстве, как мне кажется, уже особых изменений в ближайшее время пока не предвидится, и сегодня, в общем-то, можно работать достаточно эффективно.

Демченко О. Н. Хочется кратко добавить по поводу развития компетенции, о которой Ирина Александровна совершенно правильно сказала. На текущем этапе мы для себя видим в качестве основной задачи формирование в регионах, муниципальных образованиях центров компетенций, которые помогали бы готовить проекты. Для этого мы планируем в рамках другого приоритетного проекта обеспечения качества жилищно-коммунальных услуг в первом квартале 2017 года запустить в полную силу наш проект, который называется "Биржа проектов". Мы хотим, чтобы как раз на этой площадке потенциальный инвестор встретился с потенциальным концедентом, потому что сначала к нам приходят одни и просят какого-нибудь инвестора для решения проблем с водой, с теплом, а потом приходят инвесторы и говорят: дайте, мол, ка-

кой-нибудь проект, у нас есть деньги и мы хотели бы вложиться, ну и так далее. Именно эта определённая разобщённость подтолкнула нас к созданию некой профессиональной открытой площадки, мы назвали её, повторяю, "Биржа проектов". Одни оставляют там заявки, другие сообщают о своих возможностях, на этой площадке все они должны встретиться, то есть найти друг друга и договориться. У нас есть ещё механизм подготовки предложения концессионера, концессионер может выступить с инициативой о заключении концессионного соглашения. Как раз эта возможность и будет предоставлена, то есть ты смотришь, какие есть проекты, какие есть запросы, и на этом основании формируешь своё предложение концессионера, выходишь уже на конкретный муниципалитет или регион с подготовленным предложением, как можно модернизировать систему и решить проблему, о которой заявил этот муниципалитет или регион на данной площадке. В первом квартале 2017 года проект должен заработать уже, скажем так, в режиме промышленной эксплуатации, сейчас мы его готовим для эксплуатации опытной.

Булгакова И. А. Можно я ещё добавлю, поскольку речь идёт не только о ЖКХ, но и о местном самоуправлении? Сегодня законодательство в плане инвестиций – а я инвестициями занимаюсь всё время – даёт возможность муниципалитетам использовать следующие механизмы. В первую очередь это, конечно, формы государственно-частного партнёрства – не только концессия, – которые распространяются сегодня в сфере жилищно-коммунального хозяйства. За счёт механизма государственно-частного партнёрства регионы начинают работать очень уверенно. Новый закон принят, он очень неплохой, и строятся школы, больницы, библиотеки, что приятно. Благоустройство достаточно серьёзное. Парки отдают в концессию.

Каким образом различаются законы о ГЧП и концессии? В концессиях фиксируется долгосрочный тариф, существуют какие-то долгосрочные условия, и деньги потом будет получать тот, кто вложил, за счёт вот именно платы людей, организаций и так далее. В проектах государственно-частного партнёрства по закону о ГЧП в большей степени публичный партнёр возмещает потом инвестору его затраты, то есть вся ответственность лежит на публичном партнёре, только это может быть растянуто – я знаю случай – на восемь, десять, двенадцать лет. Безусловно, если у кого-то

есть в бюджете деньги и он может заплатить всё это за один год, это будет эффективнее, потому что не придётся платить проценты по кредиту. Но в том случае, если этих денег нет, зафиксировать свои обязательства как-то по-другому, не через закон о ГЧП, сегодня возможности нет.

Таким образом, у нас существует закон о ГЧП, у нас существует 115-й закон о концессиях. Сюда относятся также дороги, есть очень эффективный способ заниматься троллейбусами, трамваями и вообще организацией транспорта – такие концессии тоже стали появляться, они, правда, все задекларированы, и я не знаю ни одной выигранной, потому что они очень сложные. У нас есть возможность заниматься парками, строить многоэтажные автостоянки, ну и так далее. И ещё я хочу сказать: не забывайте об энергоэффективности и энергосбережении, законодательство тоже фиксирует эти нормы. Если говорить о необходимой модернизации в бюджетной сфере, то, собственно говоря, энергосервис – это очень удобный способ зафиксировать обязательства бюджета.

Боровков Д. В. Спасибо большое, Ирина Александровна.

Пользуюсь тем, что вы уже, что называется, перебрали мостик к теме местного самоуправления, мы предоставим коллегам возможность обсудить эти вопросы. Но перед тем как Алексей Михайлович Панасюк начнёт модерировать эту часть, хотелось бы дать небольшое послесловие. Мы обсудили очень много важных тем, которые касаются сферы жилищно-коммунального хозяйства, подняли вопрос оплаты гражданами услуг ЖКХ, но только отчасти. Я хочу напомнить, и, наверное, коллеги из регионов не дадут солгать, что вопрос платы граждан за услуги ЖКХ – один из ключевых вопросов в стране, по мнению самих граждан.

Президент неоднократно говорил, что за каждым решением нужно видеть конкретного человека. Мы знаем, что в Жилищном кодексе предусмотрен механизм применения предельных индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги. У нас есть ещё жилищная составляющая, которую, по идее, должны регулировать сами собственники, но у нас в стране не везде это происходит. В любом случае с 1 января вступит в силу положение о переводе платы за общедомовые нужды в жилищную составляющую. Важно, чтобы увеличение жилищной составляющей было не больше, чем соответствующее

уменьшение, так скажем, коммунальной составляющей, и здесь важная роль принадлежит Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства – главному государственному жилищному инспектору. Наверное, региональные ГЖИ должны более внимательно следить в том числе и за обоснованностью тех нормативов, исходя из которых будет формироваться размер этой платы за ОДН уже в жилищной составляющей. В любом случае давайте начнём обсуждать тему ограничения совокупного платежа граждан за услуги жилищно-коммунального хозяйства – вот это очень важный момент.

Большое спасибо всем за обсуждение этой очень важной темы. Коллегам из регионов хочу напомнить то, о чём уже говорила Ирина Анатольевна во время пленарной части: всем розданы анкеты – с учётом той информации, которая была представлена, сформулируйте, пожалуйста, в этих анкетах свои мысли, предложения, которые вы уже вносили и которые будут опубликованы в стенограмме, вопросы, которые адресовали и Оксане Николаевне, и Ирине Александровне, и мы с удовольствием передадим эти анкеты для учёта в Правовое управление Аппарата Госдумы, которое официально является организатором нашего мероприятия. Мнение регионов для нас принципиально важно.

Панасюк А. М. Представлюсь: заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. Коллеги, переходим к теме местного самоуправления. У нас два гостя – Роман Владимирович Петухов, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления РАНХиГС, и Евгений Николаевич Гаталов, заместитель директора Департамента конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления Министерства юстиции Российской Федерации. Я думаю, что первому предоставим слово для выступления Роману Владимировичу.

Евгений Николаевич, вы настроены выступать? Тогда, наверное, после выступления Романа Владимировича просто в режиме вопросов и ответов поработаем – я думаю, что коллегам это может быть интересней, чем некий лекционный курс. Вот так построим беседу.

Роман Владимирович, вам слово.

Петухов Р. В. Большое спасибо за возможность присутствовать на этом мероприятии. От себя и от Высшей школы государственного управления РАНХиГС поздравляю вас с Днём Конституции! Мы, Российская академия народного хозяйства и государственной службы, являемся одним из тех образовательных экспертных научных учреждений, которые сетью своих филиалов теперь покрывают почти всю Россию, наши филиалы существуют практически в каждом субъекте Российской Федерации. Как следует из названия академии, мы занимаемся как раз подготовкой кадров для государственной и муниципальной службы. Вполне возможно, что многие из вас проходили повышение квалификации, переподготовку в стенах наших филиалов.

В настоящее время одним из направлений работы Высшей школы государственного управления является создание экспертной сети из представителей филиалов, специалистов на местах по вопросам организации местного самоуправления. Второй год академия выпускает доклад о состоянии местного самоуправления. Характерной особенностью этого доклада является то, что только небольшая его часть посвящена собственно оценке того, как местное самоуправление осуществляется в целом по России, а бóльшая часть посвящена докладам, которые готовят филиалы нашей академии и которые касаются того, как организовано местное самоуправление собственно в регионах и как это видится в регионах, – подчёркиваю: не на федеральном уровне, а как это видят собственно эксперты. Этот доклад доступен в электронном виде на нашем сайте "131fz.ganepa.ru" (название сайта очень простое – номер закона о местном самоуправлении), можно скачать бесплатно. Доклады региональных филиалов попадают в этот большой доклад на конкурсной основе, то есть мы отбираем лучшие доклады, которые показывают лучших. Наша задача – показать, как выстроить систему, которая позволяла бы экспертам со всех концов нашей большой страны – России участвовать в экспертной поддержке местного самоуправления, потому что практики у всех разные и различаются значительно.

Это была первая часть моего выступления – общая.

Вторая часть будет посвящена конкретно проблеме гармонизации законодательства о местном самоуправлении и об общественном контроле. Нам эта тема кажется очень важной, потому что законодательство об общественном контроле только начинает

реализовываться. В 2014 году был принят соответствующий закон, и проведённый нами анализ показывает, что ещё далеко не во всех субъектах Российской Федерации приняты собственные законы об общественном контроле, около 50 процентов всё ещё остаются без этих законов. Ещё хуже – не то что хуже, а просто тяжелее – ситуация с принятием документов, регулирующих общественный контроль на муниципальном уровне, хотя орган местного самоуправления также является субъектом, который регулирует эти общественные отношения.

Мы хотели бы обратить внимание на то, что существует большая проблема именно в части местного самоуправления. Проблема заключается в том, что в законе об общественном контроле используется терминология, очень близкая к терминологии законодательства о местном самоуправлении, и в принципе суть контрольных полномочий во многом пересекается с формами непосредственного участия граждан в местном самоуправлении. Наши мониторинги показывают, что, к сожалению, на практике органы местного самоуправления, а нередко и органы власти субъектов Российской Федерации начинают смешивать, образно говоря, в одном флаконе непосредственно формы участия в осуществлении местного самоуправления и формы общественного контроля.

Чтобы не быть голословным, я сошлюсь на решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) по делу, предметом рассмотрения которого была жалоба прокурора этого субъекта Российской Федерации на региональный закон, в котором недостаточно чётко разделены понятия "общественный контроль" и "местное самоуправление". Особенно хорошо это видно на примере общественных (публичных) слушаний, которые являются формой общественного контроля, и публичных слушаний, которые являются формой непосредственного участия граждан в местном самоуправлении. В достаточно большом количестве муниципальных образований проведение этих двух форм слушаний регулируется одним нормативным правовым актом, что, с нашей точки зрения – и не только с нашей точки зрения, но и, например, с точки зрения Верховного суда Республики Саха (Якутия) и прокуратуры, – является кардинально неправильным. Я не знаю, есть ли ещё другие подобные дела, пока удалось найти вот это решение, но, я думаю, ещё будут, потому что на муниципальном уровне та-

кая практика уже точно есть: в преамбуле, например, написано, что не различаются, но цели у этих форм деятельности абсолютно разные.

Контроль является одной из форм реализации права граждан на участие в управлении делами государства и в осуществлении местного самоуправления, в то время как публичные слушания являются, собственно, способом реализации права граждан, это гораздо более высокая форма участия граждан, и процедуры для этих двух форм законом предусмотрены разные. Так, определено, что публичные слушания проводятся только по конкретному предмету – только для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам развития местного самоуправления; чётко определены те, кто может инициировать публичные слушания, – это органы местного самоуправления и граждане, но не субъекты общественного контроля, как это предусмотрено в законе об общественном контроле. То есть существуют различные процедуры, их сейчас пытаются смешивать. И это только один из примеров, по остальным существуют также большие проблемы.

Вот, например, Оксана Николаевна говорила о том, что они сейчас собираются в методических рекомендациях по благоустройству прописывать варианты участия граждан в обсуждении правил благоустройства. Каким образом они их собираются прописывать? Что это будет – это будет процедура общественного контроля в сфере ЖКХ, которая у нас также предусмотрена в законодательстве, соответственно, это будут публичные слушания и общественные (публичные) слушания или это будут какие-то иные формы непосредственного участия граждан в местном самоуправлении? Вопросов много. Мне кажется, что на это надо обратить внимание. Сейчас, на этапе, когда это законодательство только начинает действовать, есть возможность предотвратить принятие неправильных решений органами местного самоуправления, потому что депутаты законодательных собраний и их аппараты оказывают большую помощь органам местного самоуправления.

Я закончил.

Спасибо за внимание.

Панасюк А. М. Спасибо, Роман Владимирович.

Евгений Николаевич Гаталов, замдиректора департамента Минюста. Прямо по профилю.

Гаталов Е. Н. Спасибо большое, Алексей Михайлович.

Если позволите, скажу несколько слов о проблеме благоустройства. Проблема эта уже неоднократно обсуждалась, возникла она давно, ещё когда Ирина Александровна работала в Минрегионе (я в своё время также там работал, только в департаменте, который занимался федеративными отношениями). Изначально вопрос стоял о том, что нужно создать специальный закон о благоустройстве, но при обсуждении этого вопроса в правительстве, в Государственно-правовом управлении президента был избран вариант решения – через общие определения в 131-м законе и закрепление соответствующих полномочий, и теперь мы сталкиваемся с проблемами в законодательном урегулировании, в урегулировании на муниципальном уровне ситуации с установлением собственников и других обладателей вещного права на имущество, с закреплением за ними обязанности по благоустройству прилегающих территорий. Только в этом году уже появились три законодательные инициативы соответствующих субъектов – к сожалению, они не находят поддержки в правительстве, хотя в принципе направлены на то, чтобы наделить муниципалитеты полномочиями, про которые Верховный Суд сказал, что таких полномочий у них нет. Мы всё-таки будем исходить из следующего: в законе на сегодняшний день прописано, что порядок участия собственников в благоустройстве прилегающих территорий может быть установлен в правилах благоустройства, – вот будем из этого исходить.

Что касается того, каким образом происходит легализация этих вопросов. Вот коллега говорил об Архангельской области, рассказывал про сосульки и так далее. Про сосульки, честно говоря, уже во многих региональных кодексах об административных правонарушениях написано: несвоевременная уборка снега и удаление сосулек с кровель домов в регионах являются составом административного правонарушения. Такие положения закреплены в законодательстве и Московской области – я имею в виду региональный КоАП, принятый в 2016 году, – и Челябинской области, и Крыма, то есть такая практика есть.

Теперь относительно муниципального контроля, этой функции. Законом № 136-ФЗ, законом, который нам всем известен, были внесены изменения в статью 17¹ 131-го закона. Если раньше муниципальный контроль осуществлялся только по тем во-

просам, которые определены 131-м законом, и это был контроль за исполнением обязательных требований, то потом формулировка изменилась: органы местного самоуправления имеют право осуществлять муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а благоустройство и правила благоустройства являются вопросами местного значения. Обеспечение соблюдения правил благоустройства достигается путём дифференциации соответствующих составов правонарушений в региональном КоАП, сегодня такая практика есть.

Относительно практики Верховного Суда комментировать не буду, но я вам скажу, что в своей практике мы сталкиваемся с тем, что один и тот же судья Верховного Суда выносит противоположные решения в течение двух месяцев. Мы сейчас этой проблемой занимаемся, с тем чтобы потом обратиться в Верховный Суд.

Из зала. Относительно конкурсного главы...

Гаталов Е. Н. Позиция будет следующая: конкурсный глава муниципального образования не входит в состав представительного органа, соответственно, на него не распространяется позиция Конституционного Суда о том, что в состав представительного органа могут входить только избранные народом представители, то есть он не входит в состав представительного органа, но исполняет полномочия его председателя и голосует, а его голос учитывается как голос депутата. На сегодня избрана такая позиция, мы будем легализовывать это в ходе своей последующей законотворческой деятельности. Мы ещё не реализовали это, пока только запросы готовим, но если у вас возникают такие проблемы и вы напишете в Минюст, мы вам дадим соответствующий ответ. В два субъекта мы уже отправили ответы, сформулировали позицию, пишите нам – мы вам тоже ответим.

Далее. Ирина Александровна рассказывала про концессии и про ГУПы – тоже возникают проблемы. Мы тоже выезжаем в субъекты, встречаемся с гражданами, нам задают вопросы, в том числе немного не по профилю: что делать в том случае, если котельная, например, убыточная и никто её в концессию брать не хочет; строить ли новую котельную, если её всё равно по истечении пяти лет надо отдавать в концессию? Ладно ещё убыточная, ко-

тору никто брать не хочет, а вот новую-то строить как? За свои кровные, а потом отдать в концессию? Вот тут возникает определённый вопрос, хотя мы, конечно, понимаем, что это план привлечения частных инвестиций в ЖКХ.

А теперь конкретно о планах нашей законодательной деятельности. Коротко скажу, что у нас сейчас в разработке.

В ближайшее время внесём в Государственную Думу законопроект, запрещающий конкурсному главе муниципального образования входить в состав представительного органа района, потому что, мы знаем, во многих субъектах, несмотря на решение Конституционного Суда о запрете вхождения главы в состав представительного органа района, они, к сожалению, свои полномочия не сложили, то есть не исполняется решение Конституционного Суда, требуется буква закона. Значит, мы приведём букву закона в соответствие с тем конституционно-правовым смыслом, который указал Конституционный Суд.

Далее. Мы готовим законодательные инициативы, которые ожидаются всеми, – о публичных слушаниях. Не будет обязанности выносить на публичные слушания проекты уставов и внесение изменений в них, в случае если буквально воспроизводятся нормы федерального закона, то есть технических публичных слушаний не будет. Будет рекомендован шестимесячный срок для приведения уставов муниципальных образований в соответствие с актами большей юридической силы, так что прокуратура теперь не сможет требовать внесения изменений в устав сразу после официального опубликования закона, то есть теперь в законе будет прописано, что в течение шести месяцев должны быть проведены необходимые процедуры: и опубликование проектов, актов, и проведение публичных слушаний, и, если надо, доставка депутатов вертолётами на заседания представительного органа, для того чтобы они проголосовали, и срок государственной регистрации – тридцать дней, и срок официального опубликования – семь дней, то есть, подытожим, на все процедуры отводится шесть месяцев.

Что касается перераспределения полномочий, это вопрос интересный, представитель Карачаево-Черкесии его задал. Думаю, ещё поработаем над этим вопросом. Дело в том, что у этих полномочий действительно государственная природа, это не вопрос местного характера, не вопрос местного значения. Мы сроки ещё посмотрим, предложим изменения: перераспределение будет воз-

можно только в том случае, если это допускает соответствующий отраслевой федеральный закон, а если в нём такое право не закреплено, то и перераспределение тоже невозможно. Но эта норма обратной силы не имеет, то есть если субъекты перераспределили, соответственно, это уже на неопределённый срок. По этому поводу есть несколько позиций Верховного Суда, но в данном случае норма обратной силы иметь не будет.

Ещё мы предложим изменение в части досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования. Сегодня определено, что временно его полномочия исполняет лицо, определяемое в соответствии с уставом. Мы дополним: ещё и в случае применения к главе муниципального образования либо к главе местной администрации мер процессуального принуждения в виде отстранения от должности или заключения под стражу. Бывают случаи, когда глава сидит в СИЗО и вся деятельность муниципальной власти из-за этого просто парализована: представительный орган принял решение, а подписать некому, потому что, как правило, глава муниципального образования свои полномочия не делегирует, замыкает исключительно на себе. Вот такими поправками мы этот вопрос тоже решим.

Из зала. Коллеги, по поводу глав буквально пару слов хотел бы добавить. Каждый раз на встречах с коллегами из регионов, из муниципальных образований мы обращаем внимание на важность учёта положений федерального законодательства в уставах муниципальных образований. Сейчас действуют нормы в отношении досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, но сплошь и рядом мы сталкиваемся с ситуацией, когда в уставе есть некая абстрактная формулировка, отсылка на какой-то несуществующий муниципальный правовой акт. Если глава, не дай бог, умирает, уезжает или ещё что-то случается, складывается ситуация, которая в законе урегулирована, а в устав норма не включена. Мы всячески агитируем, чтобы передавали с регионального уровня на местный, чтобы как можно больше прописывали в уставе, чтобы решали свои конкретные задачи в муниципалитете.

Я говорю о тех ситуациях, в отношении которых 131-й закон прямо определяет, что вопрос должен быть урегулирован в уставе муниципального образования: виды, порядок принятия муниципальных правовых актов – всё должно быть урегулировано, прописано в каждом уставе, для всех органов местного самоуправления,

отдельно – для главы местной администрации. Сплошь и рядом мы видим, что эти вопросы не закреплены в уставе муниципального образования, а есть примеры, когда в уставе одного муниципального образования прописано два порядка формирования представительного органа.

Панасюк А. М. Коллеги, предлагаю задавать вопросы присутствующим здесь специалистам в области местного самоуправления. Я думаю, что вопросы есть и что это будет полезно.

Из зала. Всё-таки нужна определённая в отношении депутатов представительных органов, прежде всего речь идёт о сельских поселениях. В этом году возникла проблема в связи с вступлением в силу федерального закона, устанавливающего обязанность представлять сведения о доходах. У нас в Архангельской области 12 процентов депутатов не сдали сведения, то есть федеральный закон не исполняется, и, самое главное, прокуратура даже не имеет возможности обязать исполнять федеральный закон, потому что депутат пишет заявление о сложении полномочий, но депутатский корпус не голосует за это заявление; ставят в повестку дня вопрос о прекращении полномочий – также депутаты не голосуют.

Я знаю, что есть два законопроекта – Карелии и Оренбургской области, – всё-таки какова судьба этих двух законопроектов? Приближается 1 апреля – нужно либо дальше организовывать и заставлять, либо всё-таки...

Из зала. Мы проанализировали: есть судебная практика, когда действительно отказывают прокуратуре в прекращении полномочий депутатов.

Из зала. По поводу позиции Государственной Думы. Юридическая, закреплённая законом и озвученная политическими руководителями принципиальная позиция: все депутаты должны представлять декларации о доходах, расходах вне зависимости от того, работают они на постоянной основе или нет, и не только депутаты, но и члены избирательных комиссий – был такой законопроект. Причём в отношении выборных должностных лиц и депутатов у нас не дифференцируются санкции за коррупционные правонарушения в отличие от государственных и муниципальных служащих, мера ответственности только одна – прекращение полномочий. Там не может быть увольнений, там нетрудовые отношения, поэтому здесь позиция пока такая.

Действительно, есть законопроекты, эти вопросы обсуждаются, но опять-таки есть разные точки зрения. Если депутат после избрания на выборах в сельском поселении был в состоянии заполнить эту декларацию, ну, извините, вы меня, как специалиста, не убедите в том, что он через год утратил свои интеллектуальные способности и не может справиться с заполнением декларации. Это моя личная точка зрения – как специалиста и, может быть, как гражданина. Если будет принято иное решение и ряд депутатов будут освобождены от этого – возможно.

Что касается понуждения к исполнению обязательства в натуре. Как юрист, я знаю, что это самый сложный вариант исполнения, и не важно, депутата понуждают или кого-то ещё. Конечно, это мера ответственности, но ещё раз скажу: решения принимались политические, и это политическая позиция – вот должно быть именно так. Как заставить? Я думаю, что мы совместно с Минюстом можем поработать над тем, как быть с представительным органом. На самом деле ведь возможна ситуация, когда депутат умер, а представительный орган отказывается принять решение о досрочном прекращении полномочий.

Из зала. Если десять депутатов из десяти не сдали сведения о доходах, что с этим представительным органом делать?

Из зала. Распускать. Я ещё раз говорю: это вопрос практики, совершенствования законодательства, безусловно, в этом направлении надо работать.

Из зала. Коллега, вы нам этот случай, про десять из десяти, изложите в виде справки, мы потом это в пояснительной записке отметим, у нас будет основание для введения меры публично-правовой ответственности представительного органа.

Из зала. Уважаемые коллеги, хотя, конечно, это не совсем тематика комитета, но скажу, что проблема не только с представлением сведений о доходах, есть ещё бóльшая проблема, она связана, в частности, с введением понятия "конфликт интересов" в отношении депутатов: каковы последствия конфликта интересов, что могут, а что не могут делать депутаты?

Из зала. Алексей Михайлович, ещё вопрос – может быть, к Минюсту, к Минтруду, к Государственной Думе – в продолжение темы о введении понятия "конфликт интересов" в отношении депутатов. Я знаю, что в отдельных субъектах доходит даже, извините меня, до маразма: прокуратура вносит представления о само-

ропуске депутатского корпуса, потому что там есть, скажем так, бюджетники, там есть работники предприятий ЖКХ, и требует самороспуска представительного органа. Депутат должен принять меры по урегулированию, то есть, по сути, только сейчас сообщить о наличии конфликта интересов. Но если я, например, директор школы, а район финансирует?..

Из зала. Совершенно верно. Кстати, у нас на сайте, по-моему, есть разъяснение, касающееся конфликта интересов, как раз в ключе урегулирования, ставится задача урегулировать конфликт, а не запретить деятельность. По-моему, в 2008 году был эпизод: два месяца просуществовала норма, запрещающая руководителям бюджетных учреждений и предприятий входить в состав представительного органа. Опять-таки дискуссионный вопрос – должны они там быть или не должны и есть ли конфликт интересов. У нас и до введения нормы о конфликте интересов были случаи, по-моему, в Калининградской области: глава муниципального образования является работодателем для главы местной администрации – контрактника, а этот контрактник заключает с главой на непостоянной основе контракт, трудовое соглашение в отношении школы или больницы.

В общем, проблема есть, но опять-таки, ещё раз скажу, вот эти нормы о конфликте интересов и о противодействии коррупции вводились как политическая позиция Государственной Думы, руководства Государственной Думы. Действительно, обобщение практики в этом смысле, анализ практики будет вестись, и с учётом этого будет корректироваться законодательство. Я думаю, что ждать отмены этих норм не нужно и было бы неправильно их отменять, наоборот, тут надо совместно подумать, какие нормы необходимо внести. Особенно, конечно, меня, как специалиста, настораживает вот такой открытый нигилизм и открытое противодействие этим нормам на местном уровне, если такое встречается.

Из зала. Можно вопрос?

Панасюк А. М. Пожалуйста. Только представьтесь.

Из зала. Карачаево-Черкесская Республика.

Вот вы затронули вопрос дифференциации ответственности в зависимости от полноты представляемых сведений – за непредставление налоговой декларации и за представление заведомо недостоверных сведений, но здесь у нас вопросов и не возникает, тем

более в отношении депутатов – у них будет публичная ответственность, если что. А вот в части ответственности за неполное представление сведений, например лиц, замещающих муниципальные должности, чуть что – сразу увольнение в связи с утратой доверия, то есть нет какой-то дифференциации ответственности, как, допустим, выговор или замечание. По этому вопросу – в случае если, например, не указали счёт на 1000 рублей – есть какие-то законопроекты? Может быть, готовится законопроект?

Из зала. Пока не готовится. И вообще, здесь мы уже в область философии переходим: вот 1000 рублей – это нормально, а 1001 рубль? У нас был случай, когда бухгалтер составляла руководителю какой-то документ и то ли ноль пропустила, то ли запятую не туда поставила, а руководитель расписался... Хорошо, что он успел вовремя внести исправления, а то ведь на бухгалтера нельзя было бы сослаться, мол, что она просмотрела.

Из зала. Должно же быть единообразие.

Из зала. Это не единообразные отношения, нельзя так говорить. В данном случае это нельзя сравнивать, на одну доску ставить, здесь ответственность регулируется разными законами, это принципиально разные уровни ответственности.

Коллеги, есть ещё вопросы? Пожалуйста.

Сорокин С. Н. Сергей Сорокин, начальник Государственно-правового департамента правительства Вологодской области.

Вопрос о сроке полномочий представительного органа района, образованного путём делегирования представителей. Сейчас у нас в районе вносятся изменения в устав в части структуры. В 131-м законе есть норма об изменении структуры органов местного самоуправления...

Из зала. Мы знаем, есть такая проблема. Но ведь у вас фактически постоянно действующий орган местного самоуправления. Что касается удовлетворения требований регистрирующего органа, тут понятно, тут в графе "Срок полномочий" нужно написать: "Постоянно действующий", и регистрирующий орган с этим, я надеюсь, согласится. Единственно, когда возникает вопрос по поводу структуры, по созданию новых органов, когда мы с этим сталкиваемся, у меня всегда появляется такой вопрос: а какой орган вы хотите создать? Или это теоретический вопрос?

Сорокин С. Н. Нет, я сейчас задал вопрос именно о сроке полномочий. Сейчас у нас, условно говоря, финансовое управление

подотчётно главе района, но его хотят передать в ведение ситуационного менеджера. Вопрос касается только того, что где-то у двух третей делегированных депутатов представительного органа примерно в 2017 году закончатся полномочия, останется одна треть. Я предлагаю, чтобы, после того как квалифицированное большинство уйдёт, срок полномочий прекратился.

Из зала. Мы этот вопрос обсуждали и с Минюстом, и с ГПУ президента. Сейчас в этом вопросе разнобой, и хотя ваша логика нам понятна, к сожалению, пока законодательством этот вопрос не решается. Но будем решать. А у вас выборы намечаются?

Сорокин С. Н. У нас ещё не было, но все списки сформированы по районам.

Из зала. И как вы определяете срок полномочий? Поделитесь, пожалуйста.

Сорокин С. Н. Это постоянно действующий орган...

Из зала. Я понимаю, но в соответствии с 8-й частью 44-й статьи 131-го закона норма устава вступает в силу по истечении срока полномочий представительного органа. В общем, будем решать этот вопрос: постоянно действующий орган, но конкретного срока полномочий у него нет, потому что нет созывов. Кстати, есть практика: в некоторых субъектах Федерации законом субъекта устанавливается, что день первого заседания считается днём начала полномочий представительного органа муниципального образования, хотя он образован путём делегирования представителей. Устанавливается срок полномочий – четыре года. Через четыре года, день в день, у них прекращаются полномочия: не принимается в расчёт, что только накануне депутат был направлен из поселения. Вот так.

Ещё, коллеги, есть вопросы?

Из зала. У меня вопрос, не связанный с правоприменением, он связан скорее с общими представлениями о регламентации местного самоуправления. Вот когда принимался 131-й закон, федеральный законодатель сознательно ограничил регионального законодателя в регламентации вопросов местного самоуправления, в том числе в регламентации статуса депутата представительного органа, отдав все эти вопросы на откуп муниципальному образованию: всё должно прописываться в уставе.

Сейчас появилась такая интересная тенденция: уставами муниципальных образований стали исключать такой институт,

как депутатский запрос, ведь это необязательно, и в 131-м законе этого нет. Но долгое время, особенно в советский период, считалось, что это такой обязательный элемент депутатского статуса, без которого депутат в принципе и существовать-то не может, а вот юридических механизмов поддержания таких представлений нет. Вы полагаете, что депутатский запрос действительно такой важный институт для муниципального депутата или без него можно обойтись?

Из зала. Депутатский запрос – это действительно важный институт.

Из зала. А судебную защиту мы можем получить?

Из зала. Региональный КоАП нужно дополнить статьёй об ответственности за непредставление информации.

Из зала. Нет, вопрос в том, что из уставов муниципальных образований исключаются положения о депутатском запросе как юридическом институте вообще.

Из зала. О депутатском запросе в 131-м законе действительно ничего не сказано, но, с другой стороны, я не назвал бы его рудиментарным институтом, поскольку урегулирование этого вопроса на региональном уровне в части взаимодействия органов власти субъектов Федерации с органами местного самоуправления, на мой взгляд, важно. И я не думаю, что в уставах муниципальных образований они сами добровольно исключают это, – видимо, это обоюдный процесс, например, когда регион отказывается. Практику надо смотреть в каждом конкретном случае, но у нас есть вот такие, с древними корнями нормы... Норма об отзыве депутата избирателями точно из советского времени пришла. И хотя в Европейской хартии местного самоуправления говорится о свободном мандате, а не об императивном, тем не менее эта рудиментарная норма – коллеги, я думаю, согласятся со мной – попала в 131-й закон и продолжает существовать.

Поднимите, пожалуйста, руку, кто видел отозванных депутатов.

Из зала. Это не фиксировалось.

Из зала. И у нас есть примеры того, что не фиксировалось: когда неправомочные составы избирались и органы действовали. Такое тоже бывает, но норма тем не менее существует. Что касается депутатского запроса, я не стал бы отказываться от этой формы.

Пожалуйста, Роман Владимирович.

Петухов Р. В. Добавлю, поскольку вопрос такой, о теоретических основах. Вопрос депутатского запроса как вопрос установления ответственности за непредставление информации: можем ли мы устанавливать такую ответственность и давать депутату представительного органа местного самоуправления определённую власть, например, над региональными органами государственной власти?

Из зала. *(Не слышно.)*

Петухов Р. В. Установить ответственность исполнительного органа? Наверное... Но вопрос о депутатском запросе мы должны очень чётко ограничивать рамками муниципального образования. Почему это хотят исключить из уставов? Потому что это тоже во многом рассматривается как рудиментарный институт...

Из зала. Считается, что злоупотребляют депутаты.

Из зала. Я бы сказал, что депутаты вообще не должны оставлять в покое администрацию. А с точки зрения администрации, самое оптимальное решение – просто ликвидировать представительный орган.

Норму о депутатском запросе из устава исключить может только сам депутат, то есть если депутатам не нужны запросы, они проголосуют, и вопрос будет решён. Роман Владимирович совершенно правильно сказал, что это касается только внутренних вопросов муниципального образования. Вот если субъект Федерации предусмотрит подобные нормы о запросе депутата в отношении региональных органов, то не будет иметь значения, есть у вас в уставе эта норма или нет, они всё равно будут это реализовывать. А на местном уровне, если депутаты на это согласны, в отношении своих муниципальных органов, контрольных полномочий представительного органа, о котором мы всё время говорим, повторю, они сами могут урегулировать этот вопрос.

Ещё вопросы есть?

Из зала. Не обсуждается ли проблема необходимости регулирования правопреемства при упразднении муниципальных образований? Ведь такая проблема есть. По нашим наблюдениям, 50 на 50, то есть половина субъектов это регулирует у себя, половина нет.

Из зала. Уточните, пожалуйста, в какой части.

Из зала. Сельское поселение упраздняется, на этой территории появляется межселенная территория. Является ли район правопреемником?

Из зала. Является, это прямо в законе урегулировано.

Из зала. Не по всем отношениям.

Из зала. А по каким, например?

Из зала. Муниципальная служба, допустим: служащий поселения получил право на муниципальную пенсию, на доплату к пенсии, исходя из каких-то определённых условий, требований. Район является правопреемником в этой части?

Из зала. По поводу пенсии вопрос на самом деле очень интересный, поскольку законодательство допускает, предусматривает регулирование этих вопросов отчасти на уровне субъекта Федерации, с одной стороны. С другой стороны, каждое муниципальное образование выплачивает пенсии...

Из зала. Дополнительные гарантии...

Из зала. Да, это дополнительные гарантии, поэтому они могут быть и уменьшены, Верховный Суд неоднократно это отмечал...

Из зала. То есть, мы полагаем, район может перейти на свои условия выплаты доплаты к пенсии?

Из зала. Являясь правопреемником. Это первое. Во-вторых, все вопросы преобразования муниципальных образований – это компетенция субъекта Федерации. И когда субъект принимает решение о преобразовании, он должен в том числе урегулировать и эти вопросы, если таковые имеются. Но возложить расходные обязательства на район он всё равно не сможет своим законом, это такая вот особенность муниципальной службы.

Из зала. Нужно обратить внимание профильных комитетов на вопросы доплаты к пенсии, пенсии за выслугу лет. Ситуация развивается, последние год-два решения Верховного Суда – вот по Брянской области, Калмыкии – прокуратура оспаривает, если субъект с дефицитом бюджета, дотационный, и если в отношении госслужащих, муниципальных служащих это хотя бы прописано в 79-м, в 25-м законах, то в отношении лиц, замещающих государственные должности, муниципальные должности, упоминания в федеральных законах нет. В Архангельской области прокуратура пошла ещё дальше, она полностью оспорила решения и в отношении госслужащих, и в отношении лиц, замещающих госдолжности. Также в отношении муниципальных служащих...

Из зала. В прошлом году в декабре внесли, как раз после этой скандальной истории...

Из зала. Действительно, это началось с правовой позиции Конституционного Суда в отношении "золотых парашютов". Но "золотые парашюты" – это совершенно другая история, это не гарантия, связанная с пенсионным обеспечением, которое прописано в федеральном законе. То есть когда мы говорим о федеральных госслужащих, у правоохранительной службы есть такие гарантии, а если взять категорию муниципальной службы, лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, то здесь гарантии сокращают. Даже вот то, что сегодня говорили представители Конституционного Суда о стабильности правового регулирования... Как раз Конституционный Суд вырабатывал эту позицию – что нельзя полностью доплату к пенсии отменить. А здесь суд полностью отменяет закон, и расходное обязательство выплачивать те доплаты к пенсиям, которые раньше были назначены, уже не появляется, судебная практика развивается. В этом случае получается так, что руководитель, который занимает государственную должность, несёт такие же ограничения фактически, то есть в этом случае он не имеет права на доплату к пенсии из регионального бюджета, а госслужащий имеет. Законами субъекта...

Вот мне подсказывают, что у нас уже заканчивается время.

Панасюк А. М. Коллеги, очень интересная дискуссия, я благодарю каждого из вас, но ведь у нас три секции работают практически параллельно и вам ещё предстоит обмен мнениями в неформальной обстановке.

Благодарю вас, коллеги, за участие в работе. Я прошу сдать мне анкеты, чтобы мы могли учесть ваше мнение, нам это очень важно.

Спасибо большое всем.

Тексты произнесённых выступлений

Петрова Л. И., преподаватель Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), почётный работник прокуратуры Российской Федерации

Правовая экспертиза законопроектов и проектов иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации как условие совершенствования законодательства (вопросы теории и практики)

Правовая экспертиза проектов законов и проектов иных нормативных правовых актов играет существенную роль в предотвращении юридических ошибок в процессе правотворчества. На проведение правовой экспертизы проектов законов и проектов иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации ориентируют организационно-распорядительные документы, издаваемые Генеральным прокурором Российской Федерации.

Реализуя функции по надзору за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов в различных сферах правоотношений, прокуратура получает объективную информацию о соответствии издаваемых правовых актов Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, федеральному законодательству, потребностям человека, общества и государства.

Органами прокуратуры на основе анализа правоприменительной практики устанавливается необходимость совершенствования действующих нормативных правовых актов, выявляются потребность в правовом регулировании той или иной сферы общественных отношений, пробелы, противоречия и другие упущения в действующих и разрабатываемых нормативных правовых актах.

В целях предотвращения принятия законов и иных нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, прокуратурой установлено конструктивное взаимодействие с органами государственной власти субъектов Федерации и происходит систематический обмен информацией о выявленных нарушениях в сфере правотворчества. Подтверждением этому является сложившаяся практика направления в органы прокуратуры законопроектов и проектов иных нормативных правовых актов, нуждающихся в прокурорской оценке. Установлено, что правовая экспертиза проекта нормативного правового акта осуществляется на предмет: 1) соответствия его Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным актам, имеющим более высокую юридическую силу; 2) точности и определённости используемых формулировок, выражений и отдельных терминов (понятий); 3) ясности и доступности языка будущего закона для субъектов права, на которых предполагается распространить его действие; 4) полноты регулирования соответствующей сферы общественных отношений, отсутствия пробелов и упущений, конкретности регулирования, чёткого определения всех необходимых элементов закона; 5) экономичности, ёмкости и компактности законодательных формул; 6) построения закона (взаимозависимость всех частей законодательной конструкции, логическая последовательность изложения норм), унификации и единообразия формы и структуры закона; 7) способов изложения правовых предписаний.

Материалы законодательной практики свидетельствуют о допускаемых юридических ошибках, которые вызывают определённые сложности в правоприменительной деятельности. Представляется целесообразным указать на некоторые неточности, которые снижают качество нормативных правовых актов и эффективность их реализации: несоблюдение органом государственной власти и органом местного самоуправления своей компетенции при издании нормативного правового акта; нарушение определения порядка вступления в силу правового акта; вмешательство в сферу деятельности другого органа власти; искажение смысла норм закона на подзаконном уровне; неправильное определение объекта правоотношений и предмета регулирования; неточное установление круга субъектов правоотношений; неверный выбор средств и методов правового регулирования; неопределённость мер защиты и ответственности;

неточное определение и использование понятийного аппарата; нарушение правил юридической техники.

Давая правовую оценку проектам актов с точки зрения их ответственности действующему законодательству, прокуроры направляют субъектам правотворчества письменные заключения с анализом допущенных нарушений и с конкретными предложениями по их устранению. В случае необоснованного отклонения дополнений и замечаний органов прокуратуры принимаются соответствующие меры прокурорского реагирования.

Согласно части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации правовые акты должны соответствовать общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации.

При принятии правового акта должна обеспечиваться согласованность вносимых в правовую систему изменений с действующими законодательными нормами.

В соответствии с общими принципами права, которыми при вынесении своих решений неоднократно руководствовался Конституционный Суд Российской Федерации, в случае коллизии норм, регулирующих одни и те же общественные отношения, применению подлежат нормы закона, принятого по времени позднее, при условии, что в нём не установлено иное, при этом приоритетом над общими нормами обладают специальные нормы¹. Приоритет нормативного акта в случае коллизии нормативных актов равной юридической силы определяется с учётом основного предмета регулирования, однако этот критерий не является безусловным. Так, вопрос о приоритете нормативного акта может решаться с учётом времени его принятия или объёма предоставляемых прав участникам правоотношений².

Оценка степени определённости содержащихся в законе понятий должна осуществляться исходя не только из самого текста закона, используемых формулировок, но и из их места в системе нормативных предписаний³.

¹ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 октября 2000 года № 199-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2001. № 1.

² См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 июня 2004 года № 13-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2804.

³ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 2005 года № 130-О: <http://www.consultant.ru>

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что в Российской Федерации как правовом государстве в законах должны содержаться чёткие и понятные любому гражданину и должностному лицу нормы. Формулировка норм закона не может допускать произвольного толкования, она должна ясно устанавливать правила поведения и степень усмотрения органов власти¹.

По прежнему в центре внимания остаются вопросы, касающиеся полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления по изданию правовых актов. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подтверждал правовую позицию, заключающуюся в том, что отсутствие соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует субъекту Российской Федерации принять собственный нормативный акт, что следует из смысла статей 72, 76 и 77 Конституции Российской Федерации и вытекает из природы совместной компетенции. До издания федерального закона по тому или иному предмету совместного ведения субъект Российской Федерации вправе принять собственный закон и иные нормативные правовые акты².

Не теряет своей актуальности антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов. Необходимо отметить, что прокуратура в соответствии с Национальным планом противодействия коррупции одной из первых в своей деятельности стала проводить антикоррупционную экспертизу. В настоящее время такую работу осуществляют все органы как на федеральном, так и на региональном уровне. Важное значение в современных условиях приобретает возможность прокуроров активно влиять на нормотворческие процессы органов местного самоуправления, участвовать в проведении антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов. Последовательная работа прокуратуры в указанном направлении, в том числе путём накопления положи-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2001 года № 3-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 40. Ст. 996.

² См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 1995 года № 16-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 50. Ст. 4969; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 года № 1-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 3. Ст. 429.

тельного опыта, обмена информацией о выявленных коррупционных факторах, позволила повысить качество антикоррупционной экспертизы. Таким образом, используя весь спектр предоставленных законом полномочий, органы прокуратуры способствуют обеспечению соответствия принимаемых правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принципам защиты прав и свобод человека и гражданина.

*Колесник И. В., доктор юридических наук,
судья Арбитражного суда Ростовской
области, профессор кафедры гражданского
права юридического факультета
Ростовского филиала Российского
государственного университета правосудия*

Правовой мониторинг как средство экспертно-правового обеспечения законодательного процесса

Термин "мониторинг" используется при рассмотрении широкого круга общественных отношений: в сфере экологии, экономики, биологии, медицины, а также техногенных, политических, социальных процессов, то есть практически в любой области человеческой деятельности. Можно констатировать, что термин "мониторинг" окончательно закрепился и в юридической науке, и в сфере правоприменения.

Так, с 1991 года термин "мониторинг" использовался более чем в 100 федеральных законах¹, и первоначально его применение было связано с различными правовыми категориями (правовое поле, правовое пространство, правоприменительная практика, законодательство, правовые акты и так далее), соответственно, возникало и широкое поле для дискуссий исследователей. В связи с этим авторы сформулировали не менее разнообразные дефиниции, например:

мониторинг законодательства и правоприменительной практики – это "систематическая деятельность органов государственной

¹ См.: Некрасов Е. Е., Жужгов И. В. Мониторинг как способ повышения эффективности правового регулирования // Сборник научных трудов юридического факультета. Ставрополь: СевКавГТУ, 2004. Вып. 4. С. 129.

власти по анализу состояния и прогнозу развития российского законодательства, а также практики его применения на различных уровнях правового регулирования"¹;

"мониторинг правового пространства и правоприменительной практики – осуществляемая на постоянной основе деятельность по обобщению и систематизации информации, необходимой для оценки, анализа и прогноза состояния и динамики законодательства и практики его применения (деятельность) с целью выявления его соответствия планируемому результату правового регулирования, а также ожиданиям участников законодательного процесса, должностных лиц исполнительных, судебных и иных органов всех уровней власти, институтов гражданского общества, граждан (цели, субъекты использования результатов)"²;

правовой мониторинг – система информационных наблюдений, дающая возможность анализировать и оценивать результаты нормотворческой деятельности, прежде всего законопроектной; качество нормативных правовых актов, принятых тем или иным правотворческим органом в соответствии с предоставленной ему правотворческой компетенцией; эффективность их практического действия³.

Мониторинг представляет собой специфический вид юридической деятельности. На фоне поиска "совершенно новых методик нормотворчества и оценки правоприменения и, соответственно, новых (обновлённых) властных институтов, которые смогли бы осуществлять полноценное правовое регулирование"⁴, мониторинг представляет собой удачный пример внедрения новаций в российском праве.

Изучение проблем в части мониторинга правоприменения началось относительно недавно – с 2007 года, когда при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации был создан Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центр мониторинга права).

¹ Мониторинг законодательства и правоприменительной практики // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2005. № 8. С. 5.

² Некрасов Е. Е., Жужгов И. В. Мониторинг как способ повышения эффективности правового регулирования // Сборник научных трудов юридического факультета. Ставрополь: СевКавГТУ, 2004. Вып. 4. С. 133.

³ См.: Горохов Д. Б., Спектор Е. И., Глазкова М. Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 30; Правовой мониторинг: научно-практическое пособие. М., 2009. С. 19.

⁴ Глигич-Золотарёва М. В. Метаморфозы правового регулирования // Методология поиска (выбора) оптимальных правовых решений: материалы научного семинара. М., 2012. Вып. 1–2. С. 111.

В настоящее время основы в системе правового регулирования мониторинга правоприменения сложились – на федеральном уровне утверждены Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации¹, Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации², осуществляется уже четвёртый план мониторинга правоприменения в Российской Федерации и утверждён пятый план, опубликован доклад Правительства Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 год³, подготовлен доклад Правительства Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2012–2014 годы.

В некоторых субъектах Российской Федерации⁴ до указанных федеральных актов действовали нормативные правовые акты, которые определяли порядок и методику проведения мониторинга. Вместе с тем единого подхода в части организации и проведения мониторинга правоприменения органами государственной власти субъектов Российской Федерации не было выработано. Тем не менее в субъектах Российской Федерации накоплен значительный опыт по осуществлению мониторинга правоприменения.

Вопрос оценки эффективности правовых норм по-прежнему актуален. Доктринальный характер⁵ разработки проблем в части

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 21. Ст. 2930.

² См.: постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694 "Об утверждении Методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации" // Российская газета. 2011. 24 августа.

³ См.: Российская газета. 2013. 27 марта. Приложения к докладу размещены на сайте <https://rg.ru>

⁴ В решении координационного совета при ГУ Минюста России по Нижегородской области от 21 октября 2011 года "Практика мониторинга федерального и регионального законодательства и его применения" названы республики Саха (Якутия), Татарстан, Архангельская, Астраханская, Воронежская, Кемеровская, Курганская, Ленинградская, Липецкая, Московская, Нижегородская, Новгородская, Тамбовская области, Еврейская автономная область, Ненецкий, Ямало-Ненецкий автономные округа.

⁵ См., например: Самощенко И. С., Никитинский В. И. Некоторые теоретические вопросы изучения эффективности правовых норм. Варна, 1970; Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С., Глазырин В. В. Эффективность правовых норм. М., 1980; Баранов В. М. Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов, 1987; Поленина С. В. Качество закона и эффективность законодательства. М., 1993; Эффективность закона (методология и конкретные исследования) / Под ред. Ю. А. Тихомирова, В. М. Сырых. М., 1997; Лапаева В. В. Современное российское законодательство: основные слагаемые эффективности / Под ред. В. С. Нерсесянца. М., 1999; Законотворчество в Российской Федерации (научно-практическое и учебное пособие) / Под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000.

определения эффективности норм права теперь¹ дополняется попытками внедрения измеримых показателей конкретных индикаторов, критериев, мер, параметров и так далее² для отдельных элементов механизма правового регулирования. Сделаны попытки³ привнести на российскую почву опыт оценки эффективности норм права, применяемый за рубежом⁴.

Поскольку в настоящее время мониторинг правоприменения выступает относительно новым явлением, окончательно не сложилась практика его осуществления, не сформировались требования к процедурам и субъектам, не ясна правовая природа результатов мониторинга и так далее, то следует продолжить поиск путей разрешения всего комплекса методологических проблем.

Например, сформулировано нормативное определение понятия "мониторинг правоприменения" – комплексная и плановая деятельность, осуществляемая федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов в целях совершенствования правовой системы Российской Федерации.

¹ См., например: Экономический анализ нормативных актов. М., 2001; Правоприменение: теория и практика. М., 2008; Эффективность законодательства и современные юридические технологии (материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 29–31 мая 2008 года) / Отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2009; Эффективность законодательства в экономической сфере. М., 2010; Максимова Е. В. Юридическая техника как средство повышения эффективности нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: Монография. Уфа, 2012.

² Более того, ведётся дискуссия о значении названных терминов и целесообразности применения того или иного из них. См., например: Аврутин Ю. Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел: государственно-правовые, социальные и организационные аспекты изучения, оценки, проектирования: Дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998. С. 96–97; Зелепукин А. А. Проблемы эффективности российского законодательства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 10; Абрамова А. А. Эффективность механизма правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2006. С. 9; Мешков Д. Н. Эффективность воздействия права на отношения личности и государства: Дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007. С. 84; Мамай Е. А. Эффективность правоприменительных процедур (теория, практика, техника): Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011. С. 131–133.

³ См., например: Правовые акты: оценка последствий: научно-практическое пособие / Под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2011.

⁴ См., например: Hovenkamp H. Arrow's theorem: ordinalism and republican government // 75 Iova L. Rev. 1990; Farber D., Frickey P. Law and public choice. 1991; Kelman M. Guide to critical legal studies. 1992; Mueller D. Public choice. 2003; Posner R. Economic analysis of law. 6 ed. 2003; Becker G., Posner R. Uncommon sense. 2007.

Однако в этой дефиниции перечислены не все существенные признаки, характеризующие данную деятельность, в ходе мониторинга правоприменения следует также обобщать информацию о практике применения нормативных правовых актов, о выполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека; вырабатывать предложения по совершенствованию не только нормативных правовых актов, но и деятельности органов власти¹.

Многозначность слова объясняет и стремление учёных выработать совершенное определение понятия, желание рассмотреть институт мониторинга с разных точек зрения (философской, управленческой, политической, правовой). На наш взгляд, можно согласиться с отдельными авторами в том, что каждое определение отражает разные стороны этого понятия и что научная общественность преодолела стереотип "узкого" понимания мониторинга нормативных правовых актов.

Однако выработать единое определение мониторинга в праве достаточно проблематично. Ясно одно: в настоящее время назрела необходимость провести комплексное исследование этого правового понятия². Более того, неправильное представление о сущности этого правового института порождает искажение понятий, характеризующих содержание термина "мониторинг" – объекта, субъекта, механизма мониторинга и так далее.

Мониторинг (англ. monitoring – наблюдение) обычно понимается как постоянное отслеживание какого-либо процесса для установления его соответствия первоначальным предположениям или желаемому результату³; система постоянных наблюдений, оценки и прогноза изменений какого-либо природного, социального и тому подобного объекта⁴. Мониторингом признаётся систематическая, постоянная деятельность, связанная со сбором и анализом информации и направленная на наблюдение за развитием исследуемого объекта с целью выявления соответствия его состояния ожидаемым результа-

¹ См.: Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: монография / Под ред. Н. Н. Черногора. М., 2010.

² См.: Правовой мониторинг: научно-практическое пособие. М., 2009; Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е. Концепции мониторинга нормативных правовых актов. М., 2011.

³ См.: Новейший словарь иностранных слов и выражений. М., 2003. С. 540.

⁴ См.: Современный толковый словарь русского языка / Гл. ред. С. А. Кузнецов. СПб., 2004. С. 358.

там и оценки его развития. Такое определение базируется на этимологии рассматриваемого слова¹. Однако исследователи обращают мало внимания на то, что слово, пришедшее к нам из английского языка, имеет латинскую основу. По данным латинско-русского словаря, слова "moneo", "monitor", "monitorius", "monitum", "monitus" являются одноязычными. Все они многозначные: одно из значений слова "moneo" – наказывать, карать, слова "monitor" – надзиратель, надсмотрщик, слова "monitorius" – предупреждающий, слова "monitum" – указание, и наконец, слова "monitus" – увещание².

Если учитывать данные толкования, то понятие мониторинга расширится за счёт таких компонентов значения, как устранение выявленных в ходе его проведения нарушений и применение мер воздействия к нарушителям. Эти элементы, рассматриваемые в составе механизма мониторинга, относятся к одной из его стадий – стадии обязательного исполнения (реализации) результатов мониторинга. Таким образом, использовать мониторинг целесообразно при рассмотрении вопроса о контроле состояния объекта (явления), имея в виду, что эта деятельность является одной из основных функций государства.

Государственный контроль – это одна из форм осуществления государственной власти, обеспечивающая проверку исполнения органами государства законов и иных нормативных правовых актов в целях недопущения отклонения от установленных законодательством норм и обеспечения на основе соблюдения государственных интересов наиболее целесообразной деятельности подконтрольных объектов. Если полагать двуединой целью ведения мониторинга в праве совершенствование правотворческой деятельности государственных органов и повышение эффективности правоприменения, то логичным представляется утверждение о том, что эта деятельность является одним из методов осуществления государственного контроля³.

¹ См.: Новый большой англо-русский словарь: В 3 т. М., 1993. Т. 2; Современный словарь иностранных слов. М., 1992; Крысин Л. П. Толковый словарь иноязычных слов. М., 1998.

² См.: Латинско-русский словарь. М., 1976. С. 646.

³ См.: Марков Е. В. Государственный контроль. М., 2004. С. 23; Дамаскин О. В. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: стратегия правового развития // Современное право. 2008. № 6. С. 41; Мартынов А. В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 3.

Обычно мониторинг рассматривают как особый вид систематизации нормативных правовых актов. К традиционным видам систематизации помимо инкорпорации (консолидация названа разновидностью инкорпорации) и кодификации¹ относят также учёт², в том числе с использованием автоматизированных электронных баз данных нормативных правовых актов³. Мониторинг определяется как разновидность систематизации нормативных правовых актов, упорядочения нормативного правового материала, поскольку он позволяет: описать стратегию законодательного обеспечения государственного и муниципального управления; обобщить данные, отразив полноту и качество нормативно-правового регулирования и правоприменительной практики; проанализировать состояние не только законов, но и подзаконных актов; выявить тенденции развития законодательства; обосновать концептуальные подходы к совершенствованию законопроектной деятельности.

Есть нормативное подтверждение⁴ данной концепции роли мониторинга правоприменения как формы систематизации права. Можно предположить, что по мере возрастания значения мониторинга правоприменения потребуется развивать нормативно-правовое регулирование этой деятельности в подзаконных актах федеральных органов власти и иных государственных органов, в актах субъектов Российской Федерации и в муниципальных правовых актах.

С учётом изложенного можно сказать, что термин "мониторинг" позволяет сузить предмет рассуждения до одной из форм реализации права – правоприменения.

Основу содержания технологических средств мониторинга должны составлять средства, правила, приёмы, способы и методы из области статистики, социологии, математики, кибернетики, формальной логики, обслуживающие аналитическую интеллектуально-волевою деятельность по отслеживанию объективных закономерностей реализации права. Причём большинство составляющих

¹ См.: Бабаев В. К. Теория современного советского права: фрагменты лекций и схемы. Н. Новгород, 1991. С. 73.

² См.: Бабаев В. К., Баранов В. М., Толстик В. А. Теория государства и права в схемах и определениях: Учебное пособие. М., 1999. С. 123.

³ Правовая кибернетика становится реальностью. См. об этом: Керимов Д. А. Проблемы общей теории права. М., 2000. С. 63–82.

⁴ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694 "Об утверждении Методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации" // Российская газета. 2011. 24 августа.

технологических средств мониторинга права формально не имеет нормативной регламентации и не нуждается в таковой в отличие от юридино-технологических средств, обслуживающих различные виды юридической деятельности.

Технология мониторинга права представляет собой систему знаний об оптимальном взаимодействии социальных, технических и технологических средств, отражающемся в стратегии, тактике, правилах, приёмах, способах, методах, используемых в процессе осуществления мониторинга права (наблюдения за процессом его реализации) в целях анализа степени эффективности выступающих объектом наблюдения правовых норм, оценки степени их эффективности и последующей их оптимизации.

Соответственно в рамках общего понятия технологии правового мониторинга можно выделить различные его виды в зависимости от его субъектов, видов правовых актов, являющихся объектом наблюдения, степени нормативной регламентации мониторинга.

Таким образом, в связи с изложенным представляется неполным рассмотрение правового мониторинга исключительно в качестве механизма обнаружения дефектов права, требующих нормативной корректировки соответствующих норм права.









Актуальные вопросы экспертно-правового
обеспечения законодательного процесса:
федеральный и региональный аспекты

Материалы семинара с участием руководителей
правовых служб законодательных (представительных)
и исполнительных органов государственной власти
субъектов Российской Федерации

Москва
12 декабря 2016 года

Подготовка текста к опубликованию выполнена
в отделе редакционно-издательских работ
Управления организационного обеспечения
законодательного процесса
Аппарата Государственной Думы

Подписано в печать 22.09.2017
Формат 60x90/16. Печ. л. 16,0. Печать офсетная. Тираж 1000 экз. Заказ № 172

Изготовление оригинал-макета и тиража:
ООО "Новосибирский издательский дом"
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104