СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ АППАРАТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

№ 13 (531)

Совершенствование законодательного процесса в Российской Федерации

(по материалам научно-методического семинара Аналитического управления)

Москва
2014

Законодательный процесс – это упорядоченная процедура принятия законов, включающая в себя ряд последовательных, логически завершенных этапов: от разработки законопроекта до мониторинга его реализации в качестве закона. Любые «неполадки» в законодательной процедуре отрицательно сказываются на качестве принимаемых законов, на эффективности правового регулирования в целом. Поэтому проблемам, возникающим в ходе законотворчества, и путям их решения в «верхней» палате Федерального Собрания всегда уделяется повышенное внимание.

3 апреля 2014 г. состоялось заседание научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации на тему «Совершенствование законодательного процесса в Российской Федерации». На заседании были обсуждены актуальные вопросы законотворческой сферы: пути повышения эффективности законодательного процесса; понятие «концепция законопроекта» и его роль в законодательном процессе; проблема учета мнения субъектов Российской Федерации в законодательном процессе на федеральном уровне; работа с законодательными инициативами субъектов Российской Федерации; перспективы принятия так называемого «закона о законах».

В заседании приняли участие представители Аппарата Совета Федерации, Аппарата Государственной Думы, Ассоциации юристов России, Института государства и права РАН, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Председательствовал на заседании семинара заместитель начальника Аналитического управления С.Л. Постников.

С сообщениями на семинаре выступили: М.В. Глигич-Золотарева (заместитель начальника отдела государственного строительства Аналитического управления), З.Б. Нигматуллина (заместитель начальника Правового управления Аппарата Совета

Федерации), А.Е. Иванова (заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству), Д.В. Кравченко (адвокат, Вице-президент МОФ «Фонд развития права», член Совета Московского отделения Ассоциации юристов России, ответственный секретарь Комиссии по конституционному законодательству и государственному строительству Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России»), И.П. Паргачева (начальник отдела ситуационного анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации), Е.И. Россоха (заместитель начальника отдела конституционного и международного права Правового управления Аппарата Совета Федерации), С.И. Некрасов (старший научный сотрудник сектора теории конституционного права Института государства и права РАН), И.Э. Доронина (начальник отдела по взаимодействию с федеральными органами государственной власти Управления организационного обеспечения Аппарата Совета Федерации), А.В. Павлушкин (заведующий отделом мониторинга законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации), А.С. Тургиева (ведущий консультант отдела государственного строительства Аналитического управления Аппарата Совета Федерации).

СОДЕРЖАНИЕ

Стенограмма научно-методического семинара
Выступления участников семинара…… 5

Глигич-Золотарева М.В. …… 5

Нигматуллина З.Б. ……..... 12

Россоха Е.И. ……..... 16

Тургиева А.С. ……... 17

Паргачева И.П. ……..... 23

Доронина И.Э. ……. 28

Постников С.Л…….. 31

Кравченко Д.В. ……. 32

Иванова А.Е. …… 36

Некрасов С.И. …….. 38

Павлушкин А.В. ……... 41

Предложения по итогам семинара……. 46

Приложение 1 ……. 50

Приложение 2 ……. 52

С Т Е Н О Г Р А М М А научно-методического семинара

С.Л. ПОСТНИКОВ

заместитель начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Уважаемые коллеги, есть предложение начать. Тема нашего сегодняшнего заседания особенная. Думаю, со мной все согласятся, - в работе большинство сотрудников Аппарата объединены, выстроены в определенные цепочки, имеют общие проблемы именно в рамках законотворческого процесса. Слово для основного доклада предоставляется Милене Валериевне Глигич-Золотаревой, заместителю начальника отдела государственного строительства Аналитического управления.

Выступления участников семинара

М.В. ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА

заместитель начальника отдела государственного строительства Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Уважаемые коллеги, наша сегодняшняя тема носит во многом юридико-технический характер, и это примета времени - современное законодательство, законотворчество должно быть высокотехнологичным. Практика показывает, что только такое законотворчество дает хорошие результаты.

Порой принято считать, что проблем в области законотворчества у нас нет. Всё нормально, законы принимаются, они работают. Однако практически общеизвестен и тот факт, что далеко не все законы, которые выходят из-под пера законодателя, надлежащего качества. Несколько приблизительных цифр. В настоящее время существует более 5 тысяч различных федеральных законов, из которых примерно: 3800 актов – это законы о внесении изменений и дополнений в другие федеральные законы; около тысячи - ратификационных законов; самих же федеральных законов, не вносящих поправки в другие акты, у нас принимается всего около 10 %. Разумеется, причины появления поправочных законов различны: могла измениться ситуация, возникла та или иная причина для коррекции правового регулирования. Но, к сожалению, появление очень многих поправочных законов связано с тем, что изначально сам закон был принят впопыхах, без должной проработки вопроса, - и как следствие, начинается внесение в него бесконечное поправок.

Известный пример такого рода – Налоговый кодекс. Изменения в

него были внесены около 400 поправочных законов, которые образовали огромное количество редакций. Естественно, правоприменители жалуются, - очень сложно пользоваться этим документом. И это не единичный пример. Есть еще Кодекс об административных правонарушениях, который постигла примерно та же самая судьба. Есть и знаменитый 122-й закон, проблемы с реализацией которого на практике также возникли во многом вследствие несовершенства законотворческих процедур в широком понимании этого термина. Из этих примеров видно, что проблемы законодательного процесса глубоки и многогранны. В своем выступлении я попытаюсь отразить всего лишь некоторые их аспекты, оно будет посвящено такому понятию, как «концепция» законопроекта.

4 февраля 2014 года на заседании Президиума Совета законодателей Председатель Совета Федерации Валентина Ивановна Матвиенко отметила следующее: «Вопрос концепции законопроекта при его рассмотрении во втором чтении нужно осмыслить: что вообще такое понятие «концепция законопроекта»? Все его по-разному трактуют. И здесь нужно и четкое, глубокое теоретическое осмысление этого понятия. Может быть, нужно привлечь научное экспертное сообщество, получить от них поддержку. Можно создать рабочую группу, в которую войдут члены научно-экспертных советов при Совете Федерации, Госдумы, представители комитетов, правовых, аналитических служб палат. В общем, надо подумать, чтобы мы однозначно и одинаково трактовали, что такое концепция, чтобы здесь не было различных суждений».

Надо сказать, что проблема эта появилась не на пустом месте. Очень часто на заседаниях Совета Федерации, комитетов палаты, «мелькают» законы, про которые очень метко было замечено: «Однако за время пути собака могла подрасти». В Государственную Думу вносится законопроект, содержащий точечную поправку в какой-нибудь второстепенный акт, где речь идет о водопроводе, например, буквально поправка в одну–две статьи. Но перед вторым чтением вдруг на его месте обнаруживается гигантский законопроект на 100, 200, 300 страниц, посвященный вопросам, к примеру, газификации, который никакой связи не имеет с первоначальным законопроектом. Это довольно распространенная практика, к сожалению. И речь в данном случае идет об изменении концепции законопроекта в процессе его рассмотрения.

Что же такое «концепция» законопроекта? Оказалось, что в Регламенте Государственной Думы этот вопрос никак не урегулирован, - а ведь каждый законопроект имеет концепцию, и именно эта концепция обсуждается парламентариями. То есть, понятие «концепция законопроекта» содержится в Регламенте

Государственной Думы, однако регламентные нормы не раскрывают его содержание. Приведу некоторые примеры:

- п. «а» ч. 1 ст. 105 - при внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом права законодательной инициативы должна быть представлена пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта[1];
- ч. 1 ст. 118 - при рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции РФ, его актуальности и практической значимости;
- ч. 3 ст. 121 - в отдельную таблицу могут быть выделены поправки, изменяющие, по мнению ответственного комитета, концепцию законопроекта, принятого Государственной Думой в первом чтении, и рекомендуемые им к отклонению (таблица поправок № 4)[2];
- ч. 4 ст. 121 - вместе с законопроектом, подготовленным к рассмотрению во втором чтении, и проектом постановления Государственной Думы, определяющим порядок дальнейшей работы над законопроектом, ответственный комитет представляет таблицы поправок, в т.ч. таблицу поправок, изменяющих, по мнению ответственного комитета, концепцию законопроекта, принятого Государственной Думой в первом чтении, и рекомендуемых им к отклонению[3];
- ч. 5 ст. 121 - таблица поправок № 4, изменяющих, по мнению ответственного комитета, концепцию законопроекта, принятого Государственной Думой в первом чтении, и рекомендуемых им к отклонению, должна содержать текст законопроекта, к которому предлагается поправка, данные об авторе поправки, содержание поправки, новую редакцию текста законопроекта с учетом предлагаемой поправки[4];
- п. «г-1» ч. 1 ст. 122 - ответственный комитет направляет в Совет Государственной Думы для последующего представления на рассмотрение Государственной Думы в т.ч. таблицу поправок, изменяющих, по мнению ответственного комитета, концепцию законопроекта, принятого Государственной Думой в первом чтении, и рекомендуемых им к отклонению (если таковая имеется)[5];

---

[1] В ред. Постановления Государственной Думы от 10 июня 2005 г. № 1978-IV ГД.
[2] В ред. Постановления Государственной Думы от 21 сентября 2012 г. № 822-6 ГД.
[3] В ред. Постановления Государственной Думы от 21 сентября 2012 г. № 822-6 ГД.
[4] В ред. Постановления Государственной Думы от 21 сентября 2012 г. № 822-6 ГД.
[5] Пункт введен Постановлением Государственной Думы от 21 сентября 2012 г. № 822-6 ГД.

- ч. 7-3 ст. 123 - по решению Совета Государственной Думы при рассмотрении таблицы поправок, изменяющих, по мнению ответственного комитета, концепцию законопроекта, принятого Государственной Думой в первом чтении, и рекомендуемых им к отклонению, представитель ответственного комитета вправе обосновать позицию комитета по всем поправкам, включенным в таблицу, в выступлении продолжительностью до 3 минут; в статье определяются также процедурные особенности рассмотрения данной таблицы поправок[6].

Получается, что Государственная Дума каждый день обсуждает десятки, сотни законов, при этом до сих пор непонятно, что же конкретно обсуждается, отсутствует единообразное четкое понятие концепции.

Концепция (от лат. conceptio – понимание, система) – определенный способ понимания, трактовки какого-либо предмета, явления, процесса, основная точка зрения на предмет или явление, руководящая идея для их систематического освещения[7]. Таким образом, концепция законопроекта представляет собой его основную идею. Однако это определение носит слишком общий характер и сложно для практического использования в законотворческой деятельности. Необходимо что-то более четкое и понятное, где у нас концепция, а где уже не концепция, где вопросы «водопровода», а где – «газификации».

Более конкретное определение понятия «концепция законопроекта» содержится в подзаконных актах. Согласно Постановлению Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» в концепции законопроекта должны быть определены:

1) основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся;

2) место будущего закона в системе действующего законодательства с указанием отрасли законодательства, к которой он относится, положений Конституции РФ, федеральных конституционных законов и системообразующих законов РФ, на реализацию которых направлен данный законопроект, а также значение, которое будет иметь законопроект для правовой системы;

3) общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с

---

[6] Часть введена Постановлением Государственной Думы от 21 сентября 2012 г. № 822-6 ГД.

[7] Философский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1983.

приложением анализа действующих в этой сфере законов и иных нормативных правовых актов; при этом указываются пробелы и противоречия в действующем законодательстве, наличие устаревших норм права, фактически утративших силу, а также неэффективных положений, не имеющих должного механизма реализации, рациональные и наиболее эффективные способы устранения имеющихся недостатков правового регулирования; общая характеристика состояния правового регулирования должна также содержать анализ соответствующей российской и зарубежной правоприменительной практики, а также результаты проведения статистических, социологических и политологических исследований;

4) социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона.

Однако сразу видно, что составляющие концепции законопроекта, содержащиеся в п. 2-4, относятся в большей мере не к собственно концепции закона, а к ее обоснованию. Кроме того, данное Постановление является нормативным актом Правительства, палаты Федерального Собрания могут воспринимать его только в качестве рекомендательного документа.

В чем на практике состоит главная проблема законов, концепция которых радикально меняется перед вторым чтением? Ведь действительно - могут измениться обстоятельства, сама жизнь может потребовать от законодателя оперативной коррекции правового регулирования. Как сказано опять-таки у классика: «Шел в комнату, попал в другую». То есть, изменение концепции законопроекта вполне объяснимо исходя из соображений целесообразности. Проблема состоит не в самом изменении концепции, а в том, что при этом не происходит должного согласования его обновленных позиций с субъектами Федерации, и, как следствие, возложение на их бюджеты новых расходных обязательств. Таким образом, происходит нарушение порядка принятия законов по вопросам совместного ведения Федерации и ее субъектов, установленного Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 26.4) и Регламентом Государственной Думы. Поэтому при определении понятия «концепция законопроекта» необходимо исходить из основной проблемы данной стадии законотворческого процесса, а именно – из возможного отсутствия согласования позиций изменившейся концепции с субъектами РФ. Возвращение законопроекта в первое чтение в случае необходимости изменения его концепции могло бы стать эффективным средством преодоления возникающих в связи с изменение концепции законопроекта проблем.

Необходимо иметь в виду также правовую позицию Конституционного Суда РФ по рассматриваемому вопросу. Указанная правовая позиция содержится в Постановлении Конституционного Суда от 14 февраля 2013 г. № 4-П и включает в себя следующие положения. Требование о направлении субъектам РФ проектов федеральных законов по предметам совместного ведения имеет целью достижение координации действий всех обладающих в силу Конституции РФ (ч. 2 ст. 762) соответствующими законодательными полномочиями органов государственной власти, тем более что, как неоднократно отмечал Конституционный Суд, федеративные отношения в силу своей природы не допускают реализацию федеральными органами власти принадлежащих им по предметам совместного ведения полномочий без соотнесения с интересами субъектов РФ и местом и х органов в системе публичной власти (постановления от 9 января 1998 г. № 1-П, от 11 апреля 2000 г. № 6-П, от 3 февраля 2009 г. № 2-П и от 15 ноября 2012 г. № 26-П). Из этого, однако, не вытекает безусловная обязанность Государственной Думы удовлетворить пожелания, выраженные субъектами РФ, - проведение соответствующих процедур предполагает выяснение и обсуждение их мнения для выработки возможно более согласованного проекта федерального закона, а не получение одобрения законопроекта либо отдельных его положений. Тем не менее, нарушение Государственной Думой указанного требования может свидетельствовать об отступлении от имеющих конституционное значение правил принятия федеральных законов по предметам совместного ведения.

Согласно ч. 1 ст. 118 Регламента Государственной Думы при рассмотрении законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции РФ, его актуальности и практической значимости. Деление процедуры рассмотрения законопроектов на чтения и собственно каждое из чтений, как отметил Конституционный Суд в Постановлении от 5 июля 2001 г. № 11-П, имеют значение как для обеспечения поиска наиболее адекватных нормативных решений, так и для проверки соответствия их текстуально оформленного содержания подлинному волеизъявлению законодателя. Принятие акта последовательно в каждом из трех чтений - при их различном назначении в едином нормотворческом процессе - является также гарантией учета исходной позиции субъектов законодательной инициативы, поскольку изменение концепции акта не может происходить на этапе внесения поправок к нему, чтобы имеющие принципиальное значение изменения не появлялись в результате случайных, не связанных с обсуждением концепции решений. Нарушение же требований к чтениям в законодательной процедуре,

приводящее к искажению изначального волеизъявления и тем самым влияющее на судьбу акта в целом, свидетельствует о неконституционности такого акта не только по порядку принятия, но, в конечном счете, и по содержанию норм.

Такова правовая позиция Конституционного Суда. Но пока еще ни один закон не был признан неконституционным вследствие нарушений в процессе его принятия требований к концепции законопроекта, которые сформулировал Конституционный Суд.

В связи с этим можно сделать следующие выводы.

Концепция законопроекта – это воплощенный в нем замысел законодателя, включающий в себя цель (решение общественно-значимой проблемы), а также способы достижения этой цели, соответствующие законодательные решения (установление прав, обязанностей, запретов, утверждение бюджетных расходов, учреждение государственных институтов, др.).

К структурным элементам концепции законопроекта, оформленной в виде документа, следует отнести:

1) наименование концепции, которое включает в себя наименование будущего закона и, таким образом, обозначает предмет будущего нормативного правового регулирования;

2) преамбулу, которая содержит обоснование данной концепции и, возможно, вида и структуры будущего закона;

3) содержательную часть концепции, в которой излагаются цели закона и способы их достижения;

4) наличие либо отсутствие такой характеристики, как отнесение законопроекта к совместному ведению, что подразумевает проведение установленных законодательством РФ процедур согласования законопроекта с субъектами РФ.

Возвращение законопроекта в первое чтение в случае необходимости изменения его концепции могло бы стать эффективным средством преодоления возникающих в связи с изменение концепции законопроекта проблем.

В связи с изложенным следует поддержать предложение о создании рабочей группы, в которую войдут представители профильных комитетов палат Федерального Собрания, правовых и аналитических служб Государственной Думы и Совета Федерации, ведущие ученые и эксперты, для уточнения понятия «концепция законопроекта» и выработки предложений по совершенствованию регламентов палат Федерального Собрания.

И еще одно предложение. Регулирование такой сферы, как законотворческий процесс, на основании акта общего (Конституция) и локального (регламенты) регулирования - это не очень рационально. Много лет идет речь о принятии так называемого закона о законах, то

есть закона, в котором был бы урегулирован весь законотворческий процесс. Многие юристы являются сторонниками принятия данного закона, но, видимо, существует ряд сложностей, в силу которых этот закон разрабатывается уже много лет, но до сих пор не принят.

С.Л. ПОСТНИКОВ

То есть, когда мы готовим законопроект по всем слушаниям, на всех этапах его прохождения, мы фразу «законопроект не соответствует концепции» и де-юре, и де-факто использовать не имеем право. Так?

М.В. ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА

Нет. Право мы имеем. Но понятия «концепция законопроекта» на уровне палат Федерального Собрания сегодня юридически нет.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Я поэтому и спрашиваю. Может быть, сейчас Правое управление подскажет?

РЕПЛИКА

Как работает Правовое управление, я понять не могу, в Госдуме и здесь, если нет понятия?

М.В. ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА

Очень тяжелая работа. *(Оживление в зале.)*

С.Л. ПОСТНИКОВ

Уважаемые коллеги, слово для выступления предоставляется Зульфие Бикжановне Нигматуллиной, заместителю начальника Правового управления Аппарата Совета Федерации.

З.Б. НИГМАТУЛЛИНА
заместитель начальника Правового управления Аппарата Совета Федерации

Благодарю Вас за возможность высказать свое мнение. Хотела бы в дополнение к тому, что сказала Милена Валериевна, потому что я, в принципе, согласна со всеми ее репликами, со всеми ее характеристиками современных проблем законодательного процесса, еще и высказать свое мнение.

Возьмем некий законопроект. Во втором чтении в него предложены поправки. И законопроект принят во втором чтении с учетом этих поправок. И «вдруг» выясняется, что он «а» – из сферы ведения Российской Федерации перешел в сферу совместного

ведения, затрагивает интересы субъектов Российской Федерации. И более того, «б» - в корне меняет правовое регулирование, порождает новые полномочия, а значит, и обязанности, и бюджетные расходы. И никакой возможности повлиять на текст законопроекта нет ни у субъектов, ни у Совета Федерации, ни у других участников законодательного процесса, кроме Государственной Думы. Озвученное предложение о том, что в таком случае, наверное, надо возвращаться к процедуре первого чтения, конечно же, самое радикальное и самое правильное. И обсуждая этот момент, мы сможем говорить о том, что в данном случае изменился предмет регулирования законопроекта, он не соответствует концепции и на основании этого мы могли бы говорить о том, что необходимо возвращать его в процедуру первого чтения.

Но мне кажется, что еще можно и с другой стороны подойти. Закон № 184-ФЗ об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации дает возможность субъектам Федерации в лице органов законодательной и исполнительной власти участвовать в законодательном процессе на ранних стадиях. То есть, помимо реализации собственного права законодательной инициативы для законодательных органов он предполагает возможность и исполнительным, и законодательным органам направлять свои отзывы на законопроекты в Государственную Думу до принятия законопроекта в первом чтении и как раз предлагать свои поправки. Этому праву корреспондирует обязанность Государственной Думы направлять законопроекты по предметам совместного ведения в субъекты Федерации, при этом должен устанавливаться срок не менее чем месяц для того, чтобы субъекты могли выслать свое мнение. Существует также процедура учета мнения органов власти субъекта: мнение считается высказанным только тогда, когда оба органа высказались, при этом мнение их должно совпасть, и только тогда это учитывается как мнение субъекта Федерации. Это тоже, кстати, одна из проблем, которую можно было бы обсудить. Потому что далеко не всегда мы видим такое единодушное мнение в субъектах Федерации. Но именно эта норма, которая обязывает Государственную Думу законопроекты по предметам совместного ведения направлять в субъекты для того, чтобы они высказали свое мнение, нарушается, когда во втором чтении в законопроект вносятся существенные поправки, поскольку субъекты не имеют возможности реализовать свое право, установленное законодательством, – высказать свое мнение по законопроектам совместного ведения. То есть, здесь полностью игнорируется наличие этого права, и тем более нет возможности его реализовать. Это второй аспект вопроса,

являющийся аргументом того, почему нужно возвращать такие законопроекты в процедуру первого чтения.

Есть, как я говорила, вопросы, связанные с высказыванием субъектами своей позиции по законопроектам. Речь идет, например, о том, что законодательный орган, допустим, имеет отрицательное мнение, а исполнительный - положительное. Понятно, здесь разошлись мнения, поэтому мы говорим, что не надо их учитывать в данном случае. А если исполнительная власть просто игнорирует и никаким образом не реагирует на законопроекты, которые поступают? Что же мы вообще не должны замечать в таком случае ясно выраженную позицию законодательного органа? На мой взгляд, эта проблема требует обсуждения и, может быть, в дальнейшем внесения поправок в статью 26^4 закона № 184-ФЗ.

Есть еще одна проблема, - на мой взгляд, она касается вопросов реализации права законодательной инициативы. Все знают статью 104 Конституции о том, кто имеет право вносить законопроекты в Государственную Думу. Но Регламент Думы и Регламент Совета Федерации право законодательной инициативы рассматривают несколько шире, чем Конституция, то есть там речь идет не только о законопроектах, как таковых, но и о законодательных предложениях, предложениях о разработке законопроекта. Хорошо, конечно, с одной стороны, совершенствуя взаимодействие с субъектами Федерации, Совет Федерации стал инициатором нового взаимодействия с субъектами и подстегнул их к желанию вносить свои законодательные предложения. Но в итоге мы получили огромный вал законодательных предложений от субъектов Федерации, которые на самом деле законодательными предложениями не являются. То есть, мы в Регламенте Совета Федерации, как и в Регламенте Государственной Думы, записали, что это одна из форм реализации права законодательной инициативы, но надо тогда уже, раз мы взяли на себя смелость это отрегулировать помимо Конституции, идти и дальше, закрепить какие-то параметры. Что значит «законодательное предложение»? По меньшей мере, это описание законопроекта, потому что на такое предложение как «хорошо бы внести изменение в законодательство с тем, чтобы совершенствовать муниципальный финансовый контроль за получателями средств местных бюджетов» крайне сложно реагировать, а таких предложений у нас просто огромное число. Поэтому в качестве второго предложения: может быть, нам надо подумать о совершенствовании собственных регламентных норм в части регулирования понятия «законодательное предложение»? Спасибо.

С МЕСТА

Извините, а с концепцией-то все-таки что? Как вы пишете заключение, не зная…

З.Б. НИГМАТУЛЛИНА

Каждый сам понимает… Исходя из правовых позиций Конституционного Суда.

М.В. ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА

Маленький вопрос, а вначале реплика. То, что Вы привели в качестве примера законодательного предложения - это еще не самый плохой случай. Есть и такие «законодательные предложения» - «а не внести ли нам какие-нибудь поправки в закон о местном самоуправлении?»

А вопрос такой. Иногда предлагается радикально решить проблему отзывов от законодательных и исполнительных органов власти субъектов Федерации, а именно – исключить из этого перечня исполнительные органы. Это был бы логично, как минимум, поскольку они не являются субъектами законодательной инициативы – это раз. Два – эти отзывы только запутывают всю эту работу. И три – в принципе, возможность повлиять на принятие закона у исполнительных органов субъектов Федерации есть, поскольку их представители заседают в Совете Федерации. То есть, налицо дублирование, которое только усложняет и затягивает законотворческий процесс, и в общем превращает в профанацию прекрасную идею о том, чтобы субъекты Федерации собрались и, если им какой-то закон очень сильно не нравится, воспрепятствовали его принятию. Как Вы относитесь к этой идее?

З.Б. НИГМАТУЛЛИНА

Получить такое право было очень нетрудно в свое время, поскольку тогда Совет Федерации состоял из глав законодательной и исполнительной власти. Но раз уже такие полномочия или право предоставлено, я думаю, что изъять его будет уже сложнее.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое, уважаемые коллеги. Слово для выступления предоставляется Елене Ивановне Россохе, заместителю начальника отдела конституционного и международного права Правового управления.

Е.И. РОССОХА
заместитель начальника отдела конституционного и международного права Правового управления Аппарата Совета Федерации

Хотела уточнить уже затронутый здесь вопрос о понятии концепции законопроекта. То постановление Правительства № 576, о котором шла речь, вкладывает в понятие концепции иной смысл. Там концепция - это некий документ еще до разработки законопроекта, то есть, это предварительное решение. И чтобы разработать законопроект, необходимо сначала разработать концепцию. В процессе разработки концепции даются ответы на все те вопросы, которые обозначены в этом Постановлении. Данная концепция (то есть, конкретный документ) рассматривается на заседании комиссии Правительства по законопроектной деятельности, и только потом принимается решение о разработке непосредственно законопроекта.

То, что мы вкладываем в понятие концепции законопроекта, - это совсем иное. Это та идея, те общественные отношения, которые предлагается изменить посредством принятия тех или иных норм. Понятие «концепции» есть, хотя оно и не определено. И поэтому, рассматривая законодательные предложения субъектов, более правильно этот процесс регламентировать. Может быть, применить другое слово, не «концепцию» разрабатывать, а некий документ, где инициатор четко изложит свои идеи, ответит на вопросы: что и в какой закон он хочет внести; какие отношения изменить; каковы субъекты этих отношений; какие будут правовые последствия; эта проблема характерна для конкретного субъекта или она является общей. При ответе на эти вопросы даже авторам законодательных предложений станет понятно, нужна ли она. И юристам проще будет готовить свое мнение на такую законодательную инициативу. Поэтому я поддерживаю идею о том, что необходимо в Регламенте палаты этот процесс урегулировать.

С.Л. ПОСТНИКОВ

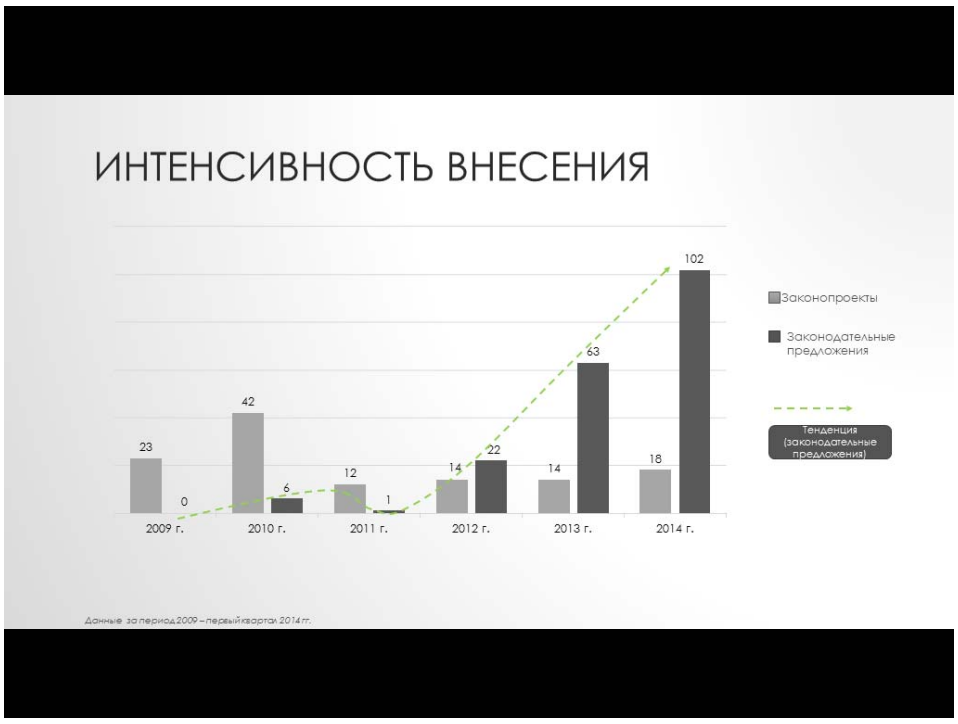
Сейчас мы подошли к теме нашей работы с субъектами Федерации. Даже в нашем управлении разработаны специальные формы, как ответить на законодательное предложение, не имеющее внятного содержания. Но это бывает редко, а все-таки работа идет, и работа большая. И по этому вопросу с небольшим докладом выступит Анастасия Сергеевна Тургиева, ведущий консультант отдела государственного строительства Аналитического управления.

А.С. ТУРГИЕВА
ведущий консультант отдела государственного строительства Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

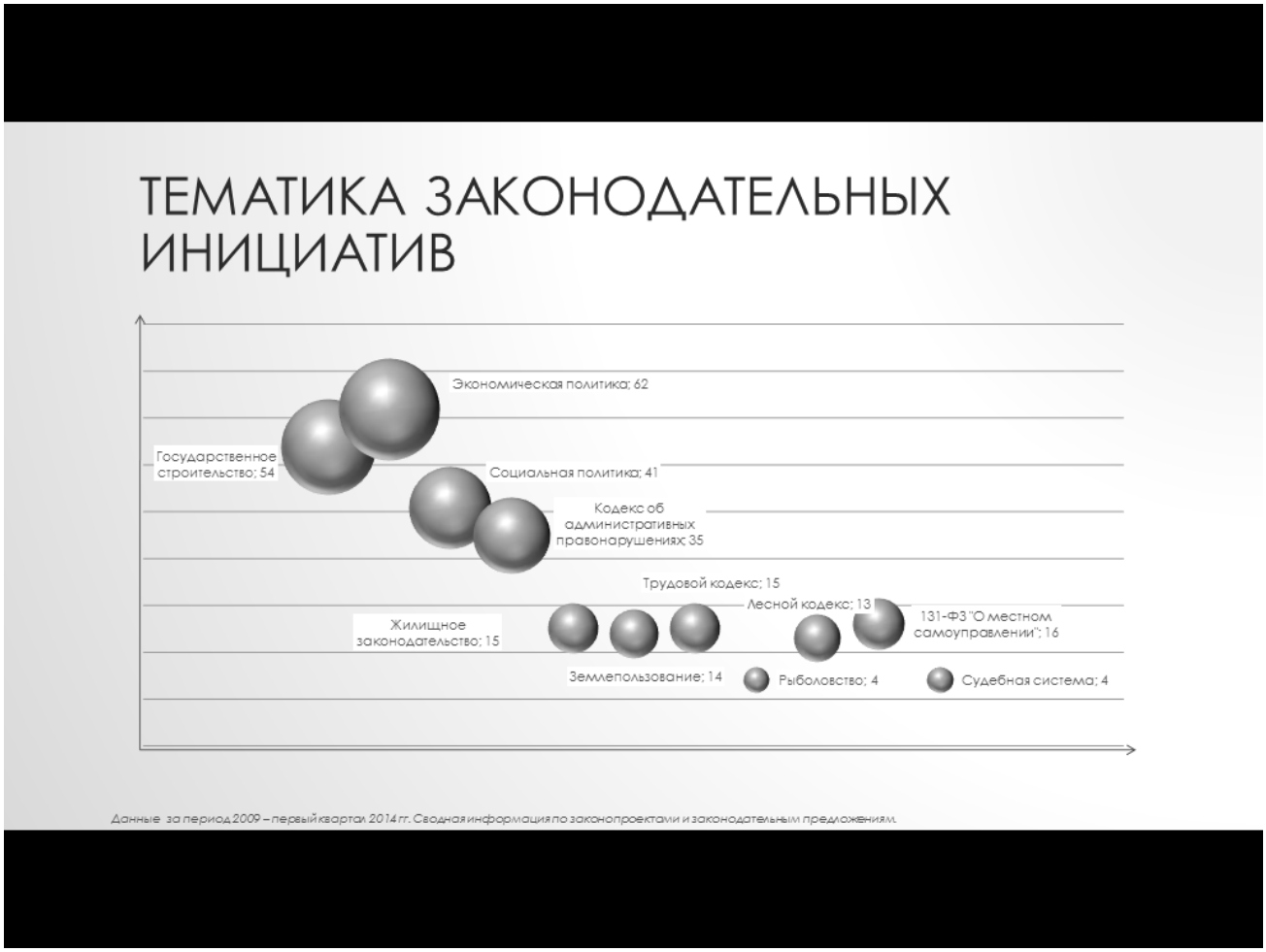
Добрый день, уважаемые участники семинара. Сегодня я хочу кратко осветить такой аспект законотворческого процесса, как работа с законопроектами и законодательными предложениями, представленными субъектами Российской Федерации в Совет Федерации для подготовки совместных законодательных инициатив. Предметом исследования стали предложения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации о разработке проектов федеральных законов в качестве совместных законодательных инициатив, направленные ими в Совет Федерации за период с 2009 по первый квартал 2014 года. В ходе анализа были выявлены некоторые особенности, на которые я бы хотела обратить ваше внимание. В моем докладе вы увидите зональную активность российских регионов в разрезе всей страны, интенсивность внесения законодательных инициатив субъектами данного права, кратко ознакомитесь с их основной тематикой, а также оцените эффективность такого направления деятельности Совета Федерации как разработка проектов совместных с законодательными (представительными) органами государственной власти законодательных инициатив.

Наибольшую активность в области совместной разработки проектов законодательных инициатив в формате законопроектов, направленных в Совет Федерации, проявили: Кабардино-Балкарская Республика (19), Республика Калмыкия и Костромская область (по 9), Псковская область (7). В формате законодательных предложений – Ульяновская область (21), Самарская область (17), Красноярский край (14), Республика Коми (12), Ленинградская область (9), Ростовская область (8), Калужская область и Республика Дагестан (по 7). Всего же в данном виде работы участвует около 60 % субъектов РФ. Среди «молчунов» «лидер» - ЦФО (6 субъектов), на втором месте антирейтинга 2 федеральных округа – Северо-Кавказский и Приволжский (по 5 в каждом), Южный федеральный округ и Сибирский федеральный округ – третье место (по 2), Северо-Западный, Уральский, Дальневосточный (по 1).

Далее вы видите диаграмму интенсивности внесения законопроектов и законодательных предложений, из которой отчетливо прослеживается динамика последних двух лет, в особенности – первого квартала текущего года: количественный рост числа законодательных предложений – с 22 за весь 2012 и 102 только за первый квартал 2014 года. Количество вносимых законопроектов, в общем, остается стабильным – порядка 15 в год.



Что касается тематики – на графике представлена сводная информация по законопроектам и законодательным предложениям за весь анализируемый период. В процентном соотношении можно говорить о следующих особенностях – 22 % законопроектов и законодательных предложений касались внесения изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы, 19 % - вопросы государственного строительства, 15 % - социальная политика, 12 % - КОАП, 5 % - жилище, землепользование, Трудовой кодекс, местное самоуправление, менее 2 % - рыболовство и судебная система.



Теперь к самому интересному – эффективности данного канала законодательного процесса. 62 % законопроектов, направляемых субъектами РФ, Советом Федерации не поддерживаются. Поддержку получает не более 10 % инициатив. Ситуация с законодательными предложениями обстоит чуть лучше: 11 % предложений нашли поддержку, 36 % одобрения не получили. Большой процент (52 %) законодательных предложений в данный момент находятся на рассмотрении, это те самые 102 инициативы, направленные в Совет Федерации в первом квартале этого года.

Представленные цифры позволяют нам сделать некоторые выводы. Во-первых, причиной низкой эффективности данного направления работы, несомненно, является недостаточное качество проработки законодательных инициатив. Зачастую авторы инициативы ограничиваются лишь констатацией необходимости внесения правок в тот или иной закон, не предлагая ни самого проекта закона, ни уточняя статей или положений, которые следовало бы по их мнению исправить. Во-вторых, даже при наличии необходимого

пакета документов, один из очень важных документов, а именно, проект финансово-экономического обоснования, либо отсутствует вообще, либо подготовлен очень неквалифицированно.

В связи с этим, для исправления данных недостатков на стадии подготовки законопроекта или законодательного предложения следует более активно привлекать к работе специалистов-экспертов, представителей не только региональных, но и при необходимости федеральных министерств и ведомств. На базе существующих Парламентских Ассоциаций необходимо организовать консультативные и методические советы с возможностью организации он-лайн обсуждения проблем правоприменительной практики действующего законодательства, проведения образовательных курсов специалистами федерального центра специально для регионов. Необходимо всячески обеспечивать системное информационное обеспечение взаимодействия в федеральном и региональном законодательном процессе на основе использования современных телекоммуникационных технологий, рассмотрев возможность создания и развития единого парламентского портала, предусмотрев возможность доступа всех заинтересованных лиц к лучшим практикам и базам знания для подготовки своевременных и грамотных законодательных инициатив. Не следует также замыкаться на внутреннем «рынке идей». Привлечение представителей гражданского общества, бизнес-сообщества, ученых и экспертов из различных сфер деятельности в формате краудсорсинга может оказаться весьма эффективным инструментом для совершенствования законодательного процесса в целом.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое. Вопросы?

М.В. ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА

Уважаемая Анастасия Сергеевна, у меня возникло такое ощущение, что продемонстрированные Вами графики внесения субъектами законодательных инициатив и предложений как-то коррелируют с уровнем социально-экономического развития субъектов Федерации. У Вас не возникало такого ощущения? К примеру, Москва – очень успешный субъект Федерации, к тому же вносит довольно много законодательных инициатив. С Татарстаном – аналогичная картина. При этом у нас есть субъекты, числящиеся в отстающих, от которых и законодательных инициатив не дождешься.

А.С. ТУРГИЕВА

Есть ощущение, что, действительно, зональное распределение во многом определяется социально-экономическим развитием, плюс какие-то импульсы. Северо-Кавказский федеральный округ, Кабардино-Балкарская Республика в частности, очень активно вносит законодательные предложения и законодательные инициативы. Возможно, субъекты, которые пытаются завоевать определенное положение, оказывать большее влияние на внутреннюю политику, заинтересованы в том, чтобы менять федеральное законодательство. И они становятся активными игроками на рынке, скажем так, законодательной деятельности. А вот самый отделенный – Дальневосточный федеральный округ - к сожалению, оказался отрезан в этом плане. У субъектов, «отстающих» по числу внесенных инициатив, могут быть различные причины для этого: либо их все устраивает, либо у них настолько плачевно экономическое и социальное положение, что они сосредоточены на преодолении текущих проблем и на вопросы федерального законодательства уже не хватает сил.

А.В. ПАВЛУШКИН

Анастасия Сергеевна, Вы сказали, что причиной отклонений законодательных инициатив субъектов является в том числе низкое их качество. Здесь я согласен совершенно. А Вы не пробовали посмотреть по такому критерию, весьма условно я бы назвал его «местечковость законодательных инициатив»? Когда я читаю пояснительную записку, и там прямо написано, что практика применения федерального закона в нашем субъекте показала, что либо мы не можем его исполнить, либо у нас проблемы, либо

федеральный закон вообще некачественный и поэтому мы считаем нужным поменять его, и получается, - поменять под себя. При этом никакой статистики, аналитики по другим субъектам не приводится. Мы не понимаем, это проблема этого субъекта Федерации, это органы власти этого субъекта не могут исполнить этот федеральный закон либо это проблема самого федерального закона?

А.С. ТУРГИЕВА

Спасибо большое за вопрос. Да, действительно такая проблема есть. Именно в этой связи в качестве одного из предложений называется создание на базе парламентских ассоциаций консультативных советов для того, чтобы регионы в рамках федерального округа могли выявлять наиболее острые проблемные вопросы не одного региона, а хотя бы федерального округа, и с этой целью более консолидированным фронтом выступать и решать проблемы не только местечкового уровня, а хотя бы окружного. Поэтому действительно, такая проблема есть.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Коллеги, я сейчас нахожусь на некотором перепутье. Чтобы нас не обвинили в негостеприимстве к нашим экспертам, самое правильное дать слова выступить им. Но есть и наши специалисты, которые больше работают в практическом плане. Может быть, дадим сотрудникам Аппарата палаты рассказать о наших болевых точках, а потом наши гости уже с научной точки зрения подскажут нам, что делать, как они видят решение этих проблем?

И.П. ПАРГАЧЁВА

начальник ситуационного отдела Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Действительно, от того аспекта, который обозначила Анастасия Сергеевна, будет логично перейти к теме моего выступления «О практике рассмотрения проектов законодательных инициатив в Совете законодателей Российской Федерации», поскольку и в предыдущем выступлении, и в моем речь идет о региональных законодательных инициативах. Поэтому еще раз прошу прощения перед нашими гостями. Я бы хотела рассказать о том виде работы, которую выполняет Аналитическое управление в целом и отдел ситуационного анализа в частности. Речь идет о проектах законодательных инициатив, которые поступают по линии Совета законодателей.

Буквально пару слов о Совете законодателей. Многие из присутствующих помнят, что 31 мая 2012 года в Московской

областной Думе состоялось первое заседание объединенного Совета законодателей. Он был создан по инициативе руководства Совета Федерации, Государственной Думы и законодательных органов государственной власти ряда субъектов. Цель создания – организация взаимодействия палат Федерального Собрания и законодательных органов государственной власти субъектов в законодательном процессе и обмена опытом парламентской деятельности. К слову, подобные структуры, объединяющие депутатов региональных заксобраний вокруг федерального парламентского центра, действовали в стране и до этого дня. В Совете Федерации был Совет по взаимодействию с законодательными органами государственной власти субъектов, а в Государственной Думе – Ассамблея российских законодателей. Задачи и того, и другого объединения были в принципе одни и те же. С 2012 года усилиями обеих палат работа по налаживанию взаимодействия с законодательными органами власти субъектов Федерации должна была выйти на новый уровень.

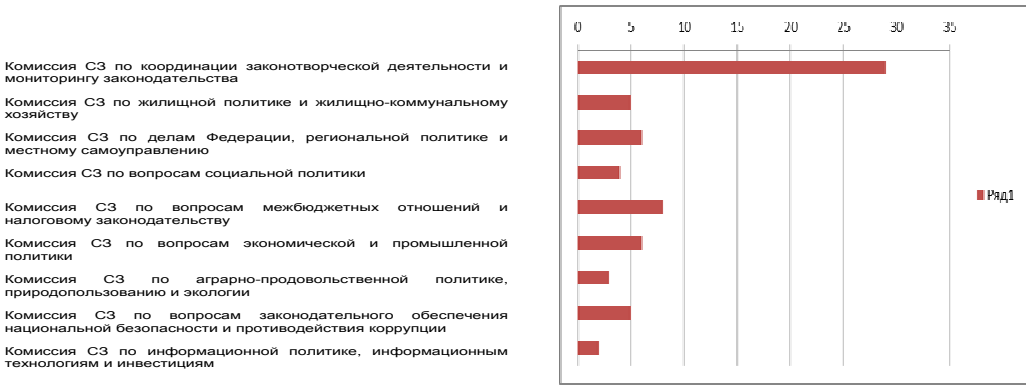
Буквально несколько цитат, которые проиллюстрируют цели создания объединенного Совета законодателей. Как сопредседатели Председатель Совета Федерации и Председатель Государственной Думы обозначили тогда эти цели. Прежде всего, это повышение качества и эффективности законодательных инициатив. Валентина Ивановна Матвиенко сказала, что до стадии подписания Президентом Российской Федерации доходит порядка 4 % законодательных инициатив субъектов, что, конечно, крайне мало. Сергей Евгеньевич Нарышкин назвал тоже показательную цифру, что с того момента, как он стал Председателем Государственной Думы, почти каждый 7-й региональный законопроект был возвращен для выполнения требований Конституции и Регламента Государственной Думы. Также спикеры обеих палат говорили том, что в целях повышения качества региональных инициатив необходимо продумать некий механизм их правового и организационного сопровождения. Такой механизм был разработан в 2013 году. Он называется «Примерный порядок рассмотрения проекта законодательной инициативы законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации». В нем описаны все стадии прохождения законодательной инициативы. Все эти стадии можете прекрасно увидеть в таблице, которая содержится в раздаточных материалах. Я расскажу о том, как это работает.

С лета 2013 года Аналитическое управление подключилось к этой работе. Мы готовим аналитические материалы, которые содержат прогнозные оценки последствий принятия концептуальных

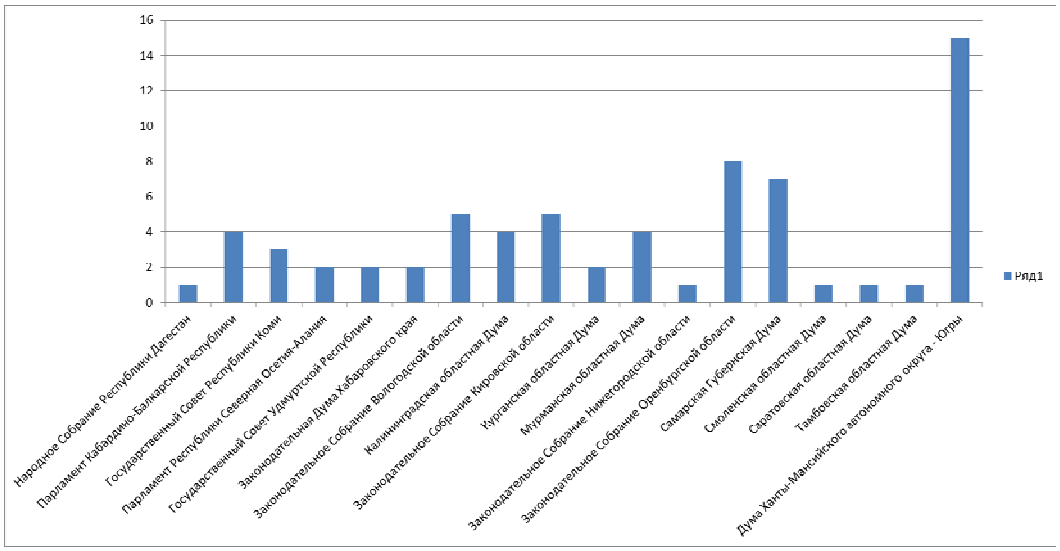
положений проекта. В ситуационном отделе мы получаем автоматическое оповещение о поступлении законодательной инициативы. Потом в соответствии тематикой отделов управления эти инициативы распределяются по исполнителям. Далее мы осуществляем свод, редакцию, если необходимо, и размещаем материалы Аналитического управления в подсистеме «Эксперт». Хотела бы отметить, что Аналитическое управление вместе с Правовым управлением Совета Федерации и Государственной Думы подключается к этой работе в обязательном порядке. В то время как Аналитическое управление Аппарата Государственной Думы не обязано это делать. В «Примерном порядке» написано «возможная подготовка», - то есть, они могут участвовать, могут не участвовать. По каждой законодательной инициативе Правовое управление Государственной Думы и Правовое управления Аппарата Совета Федерации готовят заключения. Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации готовит аналитический материал, который содержит прогнозные оценки последствий принятия концептуальных положений проекта. Отмечу, что в ряде заключений Комиссия ссылается на материал Аналитического управления, идет его прямое цитирование. В ряде случаев нет прямого упоминания, но приводимая аргументация совпадает с нашими доводами.

В целом хочу сказать, что механизм рассмотрения региональных законодательных инициатив в Совете законодателей заработал. Но заработал не в полную силу. Количество законодательных инициатив, внесенных субъектами Российской Федерации (по состоянию на 1 апреля).

Количество законодательных инициатив, поступивших в комиссии Совета законодателей Российской Федерации
по состоянию на 01.04.2014



Количество законодательных инициатив, внесенных субъектами Российской Федерации
по состоянию на 01.04.2014



Как мы видим, тут очень разная степень участия. Всего поступило за это время (еще не полный год) 68 проектов законодательных инициатив. 18 субъектов проявили активность. По 32 инициативам было уже завершено рассмотрение, подготовлено

решение комиссии Совета законодателей: 26 положительных, 6 отрицательных. По тематике внесенных инициатив. В Совете законодателей создано 10 комиссий. Самая большая работа проводится в Комиссии Совета законодателей по координации законотворческой деятельности и мониторинга законодательства. Туда было внесено самое большое количество инициатив – почти 30.

Подводя промежуточные итоги этой работе, хочу отметить следующее. Прежде всего, бросается в глаза незначительное количество субъектов, законодательные органы которых проявили заинтересованность в механизме продвижения законодательных инициатив, предложенном Советом законодателей: 18 из 83. Я не принимаю во внимание последние два принятых субъекта, они по понятным причинам не могли еще поучаствовать. То есть, не все пользуются этой возможностью получить мнение экспертов.

Следующий момент, на который хотела бы обратить внимание. В соответствии с имеющимся у вас Примерным порядком рассмотрения инициатив, право на внесение проекта законодательной инициативы есть не только у законодательного органа, но и у парламентской ассоциации федерального округа. И просмотрев, участвовали ли парламентские ассоциации в этом процессе, могу сказать тоже: нет, не участвовали, что, мне кажется, не совсем правильно. Это помогло бы уйти от местечковости, о которой говорил Алексей Владимирович. И, безусловно, повысило бы также качество инициативы, потому что создался бы еще один дополнительный фильтр для того, чтобы дальше пропускать уже выверенный проект.

Также хочу обратить внимание на то, что право на экспертную оценку есть не только у комиссий, Аналитического управления, Правовых управлений обеих палат, но и у полномочных представителей Президента и Правительства, Общественной палаты. И мы опять же не увидели их участия, что, наверное, также не совсем правильно, учитывая, что говорилось на первом заседании Совета законодателей, а именно - о необходимости общественной дискуссии, привлечения общественности. Общественная палата никакую свою оценку не дает. Причина, по-видимому, в том, что в соответствии с пунктом 1 Примерного порядка рассмотрения решение о направлении инициативы в иные (необязательные органы) принимается председателем (заместителем председателя) комиссии, ответственной за рассмотрение проекта. Так вот – решение о направлении в Правительство и Общественную палату ни разу не принималось. Между тем, участие Общественной палаты в оценке инициативы, например, о насильственно переселенных лицах, было бы чрезвычайно полезно.

И еще раз о количестве инициатив. Напомню, что завершено

рассмотрение 32 инициатив, из них по 26 было принято положительное решение. То есть, инициативу можно было доработать и внести в Государственную Думу. Однако, согласно той информации, которой владеем мы, ни один из субъектов Федерации не внес своей инициативы в нижнюю палату парламента.

В заключение хочу сказать, что эти выводы пока предварительные, прошло меньше года с момента начала работы с законодательными инициативами субъектов. Мы ведем мониторинг этой ситуации. В конце сессии мы будем владеть большим количеством информации, чтобы делать окончательные выводы. С тем чтобы в дальнейшем можно было ознакомить с нашими выводами руководителей законодательных органов власти субъектов на заседании Совета законодателей. Я думаю, что региональным законодателям это должно быть интересно. Спасибо большое.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо, Инга Петровна. Есть вопросы?

М.В. ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА

Инга Петровна, скажите, пожалуйста, а из тех законопроектов, о которых Вы рассказывали, есть ли уже те, что поступили в Думу?

И.П. ПАРГАЧЕВА

Нет. У меня такой информации нет. Очень обидно, что работа экспертная проведена, а инициатива недоработана, то есть она не вышла в Государственную Думу уже как готовая. Спасибо.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Слово предоставляется Дорониной Ирине Эдуардовне – начальнику отдела по взаимодействию с федеральными органами государственной власти Управления организационного обеспечения Аппарата Совета Федерации.

И.Э. ДОРОНИНА

начальник отдела по взаимодействию с федеральными органами государственной власти Управления организационного обеспечения Аппарата Совета Федерации

Уважаемый Сергей Леонидович, уважаемые коллеги! Основным направлением деятельности отдела по взаимодействию с федеральными органами государственной власти Управления оргобеспечения является мониторинг законодательной деятельности. В презентации (приложение 1) показано, кому в соответствии с частью 1 статьи 104 Конституции принадлежит право законодательной

инициативы: Президенту, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации. В 2013 году и в первом квартале 2014 года депутатами Государственной Думы внесено 953 законопроекта, законодательными (представительными) органами субъектов – 464, Правительством Российской Федерации – 356, членами Совета Федерации – 152, Президентом Российской Федерации – 49, Верховным Судом Российской Федерации – 10, Советом Федерации – 2. Наибольший удельный вес по количеству законопроектов, ставших федеральными законами, приходится на законопроекты, внесенные Президентом Российской Федерации – 65,31%, Правительством Российской Федерации – 53%, депутатами Государственной Думы – 38%, членами Совета Федерации – 22%.

В раздаточных материалах у вас имеется информация по законопроектам, внесенным законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации в 2013 году и в первом квартале 2014 года. Это по данным АСОЗД на 1 апреля 2014 года. За этот период наибольшее количество законопроектов (приложение 1) внесено Законодательным Собранием Санкт-Петербурга – 50 (30 на рассмотрении), Самарской губернской Думой – 23 (2 принято, 12 на рассмотрении), Законодательным Собранием Республики Карелия – 21 (3 на рассмотрении). Принято 18 федеральных законов, внесенных 14 законодательными органами субъектов Российской Федерации. По 2 внесены Законодательным Собранием Камчатского края, Московской областной Думой, Самарской губернской Думой, Тульской областной Думой. По одному – Государственным Собранием (Курултаем) Республики Башкортостан, Думой Ставропольского края, Законодательным Собранием Калужской области, Костромской, Законодательным Собранием Нижегородской области, Законодательным Собранием Оренбургской области, Орловским областным Советом народных депутатов, Законодательным Собранием Ростовской области, Саратовской областной Думой, Законодательным Собранием Ямало-Ненецкого автономного округа. Предыдущие докладчики уже называли причины низкой результативности субъектов.

Вашему вниманию в раздаточном материале предлагаются схемы (приложение 2), разработанные нашим отделом. Первая схема, которую вы видите на экране, – сопровождение в Совете Федерации законопроектов, рассмотренных Советом Госдумы. Здесь все расписано, от внесения законопроекта в Государственную Думу,

регистрации в Госдуме, как проходит через Совет Госдумы, выписка из протокола к нам приходит, поручение первого заместителя. Кому идет? Ответственный комитет, комитеты-соисполнители, Правовое управление. Как отзывы идут. Кому расписывается для координации и контроля, и как все это аккумулирует Управление организационного обеспечения. Вся эта информация находит отражение в Таблице № 1.

Следующая схема № 2, разработанная отделом, - это сопровождение в Совете Федерации законопроектов, принятых Государственной Думой в первом чтении. И также идет от Совета Госдумы, от заседания Госдумы, постановления Госдумы, поручения, ответственный комитет, комитет - соисполнитель, справка (первое чтение) Правового управления, поправки куда идут и от ответственного комитета в Госдуму, и от членов Совета Федерации. Управление организационного обеспечения тоже фиксирует все это. Эта схема находит отражение в Таблице № 3.

Схема № 3 - сопровождение в Совете Федерации законопроектов, рассматриваемых Государственной Думой во втором и третьем чтениях. И тоже через Совет Госдумы (второе чтение), через заседание Госдумы, через Совет Госдумы (третье чтение), поручение Председателя Совета Федерации.

Следующая схема – № 4, которую мы представляем вашему вниманию, это организация работы по получению заключений, официальных отзывов Правительства на законопроекты, инициированные Советом Федерации и членами Совета Федерации, как субъектами права законодательной инициативы. Здесь видно, что законопроекты поступают через подсистему «Дело-ТСФ» Совета Федерации в Правительство Российской Федерации, в федеральные органы исполнительной власти (срок – 20 дня с даты поступления в Правительство). Как идет обратно? Через комиссию Правительства по законопроектной деятельности. Если Правительство не успевает, то продление срока идет сначала по факсимильной связи членам Совета Федерации и потом дублируется через наше «Дело-ТСФ» официальным письмом. И когда уже заключения (отзывы) получены, идут с проектом федерального закона в Государственную Думу.

Все эти схемы, разработанные отделом, послужат основой для разработки технологического регламента по организации сопровождения в Совете Федерации законопроектов на начальных стадиях их рассмотрения. Поэтому просьба ко всем присутствующим, если будут какие-то предложения, замечания, пожалуйста, направляйте к нам, мы открыты для диалога и заинтересованы в более детальной проработке технологического регламента. Также отделом в марте 2013 года разработаны исходные данные на создание автоматизированной информационной системы

рассмотрения законопроектов в Совете Федерации (схема № 5). Проведена рабочая встреча с Управлением информационных технологий и документооборота по разработке исходных данных, и по состоянию на 25 апреля 2013 года стоимость проекта составляла 3 миллиона 300 тысяч рублей.

В настоящее время ФСО России, Советом Федерации и Государственной Думой проводятся работы по этапам создания ГАС «Законотворчество» и подключению к ней Совета Федерации. В состав интеграционной среды взаимодействия информационно-коммуникационной системы Совета Федерации с ГАС «Законотворчество» предполагается включить прикладную информационную систему прохождения законопроектов в Совете Федерации. Создана соответствующая рабочая группа. Целесообразно в ее работе учесть разработки нашего отдела и Управления информационных технологий и документооборота, что позволит повысить оперативность, возможность автоматического формирования повестки заседания Совета Федерации и доступность информации для субъектов Российской Федерации. Мы провели мониторинг сайтов региональных парламентов, администраций субъектов, там есть ссылки на АСОЗД. Предполагается, что эта наша прикладная информационная система тоже будет в общем доступе, как вся ГАС «Законотворчество». Предполагается, что администратором прикладной информационной системы станет отдел по взаимодействию с федеральными органами госвласти. Вот то, над чем мы работаем в настоящее время. Спасибо за внимание.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое. К Ирине Эдуардовне есть вопросы?

Тогда, уважаемые коллеги, завершаются выступления «озабоченных хозяев», которые ждут хороших предложений, рекомендаций. Если позволите, пару слов еще об одной проблеме. Я сейчас приведу небольшие цифры. Одну цифру озвучила Милена Валерьевна, когда говорила о Налоговом кодексе. В Минфине его называют «кодекс о налоговых льготах». И, по поручению Президента, Минфин решил навести учет и контроль в этой системе. Обещали весной выдать полный пакет документов. Его еще нет, но некие цифры у нас есть, опять же от Минфина. Налоговые льготы привели в 2010 году к выпадению из бюджетной системы 1,2 трлн. В 2011 году - 1,5 трлн., в 2012 году – 1,8 трлн. Мы провели анализ нашими силами, посмотрели, как же вводятся изменения в Налоговый кодекс. Анализ показал, что никакого финансово-экономического обоснования практически никогда не бывает. Как правило, предложение о проведении той или иной льготы ориентировано на общий

социальный или экономический эффект и ограничивается всегда одной и той же характеристикой – введение данной льготы не потребует дополнительных расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета. Сейчас Минфин заканчивает анализ, проанализировано уже около 500 налоговых льгот. Коллеги, к вам такой вопрос. Мы читаем документы, приходящие из Правительства, об экономическом обосновании. Финансово-экономическое обоснование означает, что если принимается закон, требуется внесение изменений в федеральный бюджет. Происходит ли это автоматически? На какую статью? В какой классификации? Это первый вопрос.

Вторая вещь, которая нас всегда волнует. Коллеги, а как это все отразится на субъектах Федерации? Ведь все равно скажется каким-то образом. Это очень важный момент, коллеги. Принимается очень много законов, где формально не требуется никаких расходов. Но оказывается, что объем документооборота некоторых ведомств увеличивается на десятки процентов. Мне как чиновнику сложно поверить, что если нагрузка возросла на 20 % и вводятся дополнительные меры по совершенствованию предоставления государственных услуг, то все это не потребует денег. Поэтому мне представляется, что наведение порядка в сфере финансово-экономического обоснования законопроектов крайне необходимо нам в настоящее время. Сейчас, на мой взгляд, мы этой теме уделяем недостаточное внимание. Мы верим тому, что написано в финансово-экономическом обосновании, что принятие закона не потребует средств из федерального бюджета, мы верим цифрам. Иногда нас заставляют перепроверять. Тогда мы не верим цифрам, но ничего сделать не можем. Пришло время обратить внимание на эту процедуру, потому что это деньги.

А сейчас мы переходим к дальнейшим выступлениям. Слово предоставляется Дмитрию Валерьевичу Кравченко, адвокату, вице-президенту МОФ «Фонд развития права».

Д.В. КРАВЧЕНКО

адвокат, Вице-президент МОФ «Фонд развития права», член Совета Московского отделения Ассоциации юристов России, ответственный секретарь Комиссии по конституционному законодательству и государственному строительству Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России»

Спасибо, Сергей Леонидович. Был такой нобелевский лауреат Джеймс Бьюкенен, который получил Нобелевскую премию за развитие конституционной экономики. Лучшие свои идеи он генерировал на основании немецкой книги никому не известного автора, - я даже не

вспомню, как его звали. Но он его прочитал совершенно случайно, когда просто прогуливался. Было очень жарко, он зашел в самое прохладное помещение города – библиотеку Конгресса. И там эта книга на немецком лежала где-то, он увидел ее, прочитал, она ждала своего часа. И на основании этого появилось целое научное направление, которое сейчас и в России развивается. Поэтому наши обсуждения всегда очень важны.

Когда мы говорим о законотворческом процессе, прежде всего, мы должны отталкиваться от ряда конституционных принципов. В рамках Ассоциации юристов, в том числе комиссии по конституционному законодательству и государственному строительству, мы выработали ряд тезисов для законодательного процесса. Во-первых, в нынешнем законодательном процессе нужно постепенно усиливать предварительный конституционный контроль. В данный момент, к большому сожалению, он по многим законам осуществляется формально. Проверяется соответствие субъекта законодательной инициативы, но не производится постановка вопроса о соответствии Конституции с точки зрения, допустим, статьи 55 Конституции, обоснованность ограничения каких-либо прав теми или иными конституционно значимыми ценностями.

С этой точки зрения, смежный вопрос, очень важный, - это научная обоснованность законодательства. Люблю приводить по этому вопросу законодательство о промилле в крови водителей. Мы несколько раз его меняли, у нас были тезисы о количестве алкоголя в хлебе, о том, какие у нас погрешности измерительных приборов. Главный вопрос о том, как алкоголь влияет на психомоторную реакцию, и с этой точки зрения, - насколько мы должны ограничить право водителя выпивать, вообще ни разу не был поставлен до сих пор, несмотря на то, что мы три раза уже это законодательство поменяли. А этот вопрос невозможно решить без научной поддержки. И с этой точки зрения, нужно принять институциональные изменения, возможно, сформировать пул постоянных экспертов не только в области общественных наук, а с привлечением представителей естественнонаучного направления. Помимо этого я предложил бы усилить такой инструмент научной обоснованности законодательства, как опрос экспертов в ходе заседаний комитетов законодательных органов. Это то, что очень популярно в зарубежных парламентах и не очень активно применяется у нас.

Естественно, нужно усиливать оценку регулирующего воздействия, под которой понимается экономический анализ права, хотя на практике он выливается иногда не очень ясно во что. Насколько я понимаю, оценка регулирующего воздействия больше проходит по правительственным законопроектам, по депутатским она

проходит реже, по субъектовым - тоже. Соответственно, экономический анализ права – это важный элемент обеспечения доверия к законодателю, чтобы он не принимал законы, которые заведомо не будут работать. Это один из основных элементов верховенства права – реальная работа законов.

Важный элемент, с точки зрения правовой определенности – это лингвистическое соответствие закона тому, что хотел сказать законодатель. Потому что лингвистическая экспертиза, насколько я с ней сталкивался, происходит тоже больше по формальным основаниям. Но есть очень много примеров, когда лингвистический вопрос становится фундаментальным. Приведу пример. У нас есть ст. 460 УПК, по ней запрос о выдаче преступников в другие страны на основе принципа взаимности допускается только по преступлениям, по которым предусматривается наказание в виде лишения свободы на срок не менее одного года. Законодатель, скорее всего, хотел сказать, что речь идет о максимальном сроке не менее одного года. Но поскольку он этого не сказал, он сформулировал то, что если по преступлению возможно наказание меньше одного года, значит, нельзя запрашивать из иностранных государств. И практика, действительно, пошла по этому направлению, что совершенно не соответствует тому, что задумывал законодатель.

Как мне кажется, не менее важно учитывать принципы, которые вытекают из правовой определенности. Это поддержание доверия населения к власти и, прежде всего, к парламентской. С этой точки зрения, как мне кажется, очень важно вводить механизмы преимущественного рассмотрения внесенных законов. Потому что, с одной стороны, понятно, что нерассмотрение некоторых законов, которые не очень соответствуют критериям адекватности, это удобный механизм, с другой стороны, - многие разумные законы теряются в этих процессах и не доходят даже до первого чтения или не проходят последующие этапы. Вы говорите о том, что у регионов очень низкая активность, но она является следствием, насколько я знаю, в том числе того, что им тяжело очень проводить законы, их законы не рассматривают. Поэтому они ищут федеральные каналы, через которые они вносят законы. Обязательное или преимущественное рассмотрение законопроектов намного усилило бы законодательную активность субъектов Федерации.

Один из факторов поддержания доверия к власти – это создание концепции фундаментальной правовой реформы. Не отдельных законопроектов, а фундаментальной концепции правовой реформы, о чем говорил Валерий Дмитриевич Зорькин не так давно. Это главнейший признак обеспечения доверия к власти, потому что у предпринимателей, у обычных людей должны быть достаточно долгие

горизонты планирования (5–10 лет), и в этом смысле они должны понимать, куда могут «завернуть» наши законодатели. Поэтому принятие в той или иной форме, - Зорькин предлагал это делать в виде закона или даже федерального конституционного закона, - но принятие в той или иной форме хотя бы какой-то концепции, от которой уже нельзя отступать, очень важно. Естественно, при этом важно учитывать разумные правовые ожидания населения, - институт, который у нас пока не очень развит. Но если не учитывать разумные правовые ожидания населения и не учитывать реальность, то опять не будет соответствия закона реальной жизни, что снижает доверие к самому законодательству.

Хорошо бы усиливать институт аутентичного толкования законодательными органами собственных законов. Это предусмотренный законодательством институт, который у нас практически не используется. Законодательные органы могли бы посредством этого института обеспечивать стабильность законодательства. Сама норма не меняется, законодатели всего лишь разъясняют ее смысл. Таким образом, можно будет исправлять лингвистические ошибки.

Здесь уже было сказано про закон о законах. У нас идут некие процессы, которые позволяют надеяться, что мы вернемся к этому вопросу снова. И что касается механизмов, где черпать источники повышения качества законодательного регулирования. Я бы хотел сказать, что мониторинг правоприменения, который сейчас существует, не очень достаточен, потому что он имеет много перекосов. Нам нужен непрерывный мониторинг правового поля, который будет осуществляться всеми правоприменителями, которые не будут запаздывать во времени, которые не будут ограничиваться только определенными отраслями. Это позволит повысить качество законодательного. Спасибо.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Дмитрий Валерьевич, спасибо. Вопросы есть?

М.В. ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА

Дмитрий Валерьевич, у Вас прозвучал такой термин, как «предварительный конституционный контроль». В каком виде он может существовать? Его результатом должен стать некий документ от Конституционного Суда в дополнение к пояснительной записке, к финансово-экономическому обоснованию?

Д.В. КРАВЧЕНКО

Согласно действующему законодательству, Регламенту и

практике, этим должно заниматься Правовое управление, как это сейчас происходит. Но этот контроль должен осуществляться более по существу, менее по формальным признакам. Я не думаю, что имеет смысл при загруженности Конституционного Суда дополнительно возлагать на него предварительный конституционный контроль законопроектов.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое. Иванова Анна Евгеньевна, замруководителя аппарата Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы.

А.Е. ИВАНОВА

заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству

Замечательные предложения прозвучали в предыдущих выступлениях. Если все они реализуются, мы попадем в фантастическое будущее сразу.

По поводу конституционного контроля. Поддерживаю коллегу Кравченко Дмитрия Валерьевича в том смысле, что неплохо было бы, если б вносимые законопроекты их разработчиками соотносились с Конституцией Российской Федерации. По опыту работы нашего Комитета скажу, что мы неоднократно получали законопроекты, внесенные с нарушением норм Конституции. Это общая проблема, она обусловлена уровнем профессионализма тех, кто пишет проекты законов.

Совершенствование законодательной процедуры нужно проводить с точки зрения повышения качества разрабатываемых законопроектов. Необходима формализация критериев качества. Что является наивысшим критерием качества закона? Допустим, есть такая точка зрения, что опротестование некоторых норм закона в Конституционном Суде – это свидетельство того, что закон некачественный, плохо разработан. Я с этим не согласна. Приведу конкретный пример. В Конституционном Суде рассматривается поднятый гражданами страны вопрос о досрочном голосовании. Позиция Государственной Думы, поддержанная Советом Федерации, такова: досрочное голосование осталось, но в очень усеченном виде, поскольку это процедура, на которую весьма просто было повлиять извне. Время проходит, меняется сам процесс голосования, соответственно, у граждан возникает ощущение, что сужение возможности досрочно проголосовать на избирательном участке – это сужение их избирательных прав. Поэтому граждане обратились в

Конституционный Суд, и вопрос подлежит рассмотрению. Как он будет рассмотрен? Мы не знаем, но речь не идет о том, что закон некачественный.

Избирательное законодательство - это та сфера регулирования, где формальная лингвистическая экспертиза в принципе не должна существовать. Если мы подходим к экспертизе законопроектов в сфере избирательных прав граждан, то даже простое перечисление государственных органов, должностных лиц меняет процедуру. С точки зрения практики проведения лингвистической экспертизы в Государственной Думе могу сказать, что правовая и лингвистическая экспертизы настолько взаимосвязаны, что порой их невозможно расчленить.

С точки зрения формализации законотворческого процесса. В одном из предыдущих выступлений был предложен технологический регламент. Это очень интересный момент, потому что законодательная процедура, как она прописана в регламентах наших палат, достаточно общая, и ее соблюдение - это весьма важный аспект. Приведу пример. 2008 год, принимается закон, который вносит изменения в Конституцию Российской Федерации. Порядка рассмотрения этого закона о поправках в Конституцию не имеется. Поскольку формально процедуры принятия не было, нам пришлось вместе с Правовым управлением Государственной Думы буквально пройти пошагово этот новый для нас вид конституционной процедуры. Сейчас этот опыт уже наработан, он уже стал своего рода законотворческой традицией. Когда недавно рассматривался федеральный конституционный закон об образовании новых двух субъектов Федерации, процедура рассмотрения этих законов была настолько формализована, чтобы не было возможности ни у кого усомниться в том, что Регламент соблюден точно, что все процедуры пройдены верно, все экспертные оценки качественные и не подлежат сомнению.

Технологический регламент, как таковой, был бы хорош. Потому что, действительно, в определенных случаях необходимо иметь пошаговую инструкцию. Нужно только понимать, что жизнь намного богаче и закрепить все нюансы мы в этом документе не сможем. Но, тем не менее, руководствоваться им необходимо так, чтобы ни у кого не было желания отойти в сторону от заложенной в этом документе и установленной регламентами палат процедуры из соображений политической целесообразности. Несомненно, правовая система в любом государстве обусловлена политической волей. Конституционное законодательство наиболее политизировано. Но, ссылаясь опять же на Валерия Дмитриевича Зорькина, не нужно забывать о том, что право должно верховенствовать. Должно быть

разумное сочетание политической воли и верховенство права – это идеал, к которому мы должны стремиться в ходе законотворческой деятельности.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Слово предоставляется представителю фундаментальной науки – Некрасову Сергею Ивановичу, старшему научному сотруднику сектора теории конституционного права Института государства и права РАН.

С.И. НЕКРАСОВ

старший научный сотрудник сектора теории конституционного права Института государства и права РАН

Уважаемые коллеги, сегодня в ходе нашего заседания я еще раз осознал значимость дефиниций, причем дефиниций не только доктринальных, но и нормативных, которые реально фигурируют в практике законодательного процесса, но, как оказалось, нигде нормативно не закреплены. А поскольку я теоретик, то не понимаю причин, по которым они в нормативных актах не появляются. Вот и в докладе Милены Валериевны прозвучало, и в последующих выступлениях акцентировалась проблема отсутствия нормативного оформления понятия «концепция законопроекта». Оно ведь есть, и в приложениях к диссертациям мы часто видим законопроекты, написанные в соответствии с требованиями, которые, в частности, правительственным постановлением разработаны, правовые позиции Конституционного Суда есть. И оттолкнуться от словарей, создать такую дефиницию, - я думаю, что это несложно, потенциал нашей российской науки и практики это позволяет.

Почему это понятие не появилось до сих пор в нормативных актах? Вот и в материалах недавнего заседания Президиума Совета законодателей, которые мы посмотрели, говорилось о том, что необходимо нормативное совершенствование законодательного процесса. Конечно, место этим понятиям и в законах. Почему они там не появляются? Здесь, видимо, та самая политическая воля, о которой сегодня уже говорили. Вроде бы опять поднимается вопрос закона о законах, Институт законодательства разработал очень качественный законопроект на эту тему. Неужели 20 лет его не принимают, потому что он недостаточно качественный? Видимо, здесь что-то другое. Аналогичная история с федеральным конституционным законом о Федеральном Собрании. Но в данном случае, не все должно решаться законами. В некоторых случаях вполне достаточно регламентов палат Федерального Собрания, где можно было бы закрепить некоторые дефиниции.

Что касается законодательных предложений, то отказываться от них нельзя. Сотрудникам аппаратов палат надо находить возможности тактично отказывать, давать соответствующие ответы некоторым не очень обоснованным законодательным предложениям. Но банк таких предложений должен быть, потому что они бывают и вполне разумными, хотя законопроекты при этом могут быть не очень проработанными. Те цифры, которые Инга Петровна озвучивала (10-11 % одобренных инициатив из регионов) – это, конечно, меньше, чем принимается правительственных и президентских законопроектов, но мы ведь помним, еще недавно в соответствующих графах аналитических докладов вообще стояли нули. Сегодня принимается каждая десятая инициатива, это не так уж и мало.

Недавно состоялась конференция, посвященная двадцатилетию московского законодательства, организованная Московской городской Думой. На ней Владимир Михайлович Платонов привел очень интересные цифры. В Москве существует институт народной законодательной инициативы, но пока ни одна из этих инициатив не стала законом, потому что они популистские, непроработанные: ставки ЖКХ снизить, налоги снизить и так далее. И всего одно предложение, едва ли не по телефону высказанное, - инвалид с детства обратила внимание, что льготы, которые установлены для детей-инвалидов, оказывается, не распространяются на тех инвалидов, которые перестали быть детьми, достигнув восемнадцатилетия, - было отражено в соответствующем законе, устраняющем данное противоречие. Поэтому считаю, что все законодательные предложения надо систематизировать и анализировать.

Еще один момент. Я прочитал стенограмму и решение недавнего заседания президиума Совета законодателей, где говорится о необходимости уделять больше внимания т.н. нулевому чтению. Кстати то, что Совет Федерации сегодня нечасто отклоняет законы, принятые Государственной Думой, Председатель Совета Федерации объяснила как раз участием на стадии нулевого чтения, где снимаются многие острые вопросы. При этом внимания такому институту, как «преднулевое чтение» или «минус первое чтение», когда законопроект обсуждается на заседании фракции, преобладающей в нижней палате, не уделяется вовсе. А ведь когда некая фракция имеет большинство голосов в палате, именно это чтение становится фактически определяющим судьбу законопроекта. И выходит, что на этой стадии верхняя палата не имеет возможности участвовать в рассмотрении законопроекта.

Одним из достоинств двухпалатных парламентов, как известно, является не только представительство регионов, но и повышение

качества законодательного процесса. Препятствием здесь, на мой взгляд, является нефракционный статус верхней палаты, который до недавнего времени был закреплен только в Регламенте, а сейчас появился запрет на создание фракций и в законе. Большинство парламентов мира являются фракционными, причем обе палаты. Верхняя палата нашего парламента фактически ведь тоже имеет какую-то политическую окраску, потому что наполовину формируется фракционными региональными парламентами, наполовину - губернаторами, которые тоже не скрывают своей партийной принадлежности. Не очень понятно, что плохого в наличии фракций в Совете Федерации? Это как раз повысило бы и взаимодействие между фракциями обеих палат, и помогло бы обеспечить своеобразную систему издержек и противовесов внутри законодательной власти.

Спасибо большое за возможность выступить.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Сергей Иванович, спасибо.

Есть вопросы к Сергею Ивановичу?

Д.В. КРАВЧЕНКО

Вы упомянули, что Совет Федерации большинство законов одобряет, поскольку они согласовываются на более ранних стадиях законодательного процесса. Но часто ведь бывает и такая ситуация: некие недостатки закона обнаруживаются уже в Совете Федерации, но поскольку ничего поменять в тексте закона палата уже не может, принимается решение о дальнейшей доработке закона при помощи поправок, сам закон при этом, естественно, не отклоняется. Как вы думаете, может быть, по каким-то техническим моментам можно было бы чисто теоретически подумать над тем, чтобы упростить процедуру согласования небольших корректировок в законы, чтобы не голосовать против с переходом к работе согласительных комиссий?

С.И. НЕКРАСОВ

Я этот порядок не очень представляю. Согласительная комиссия чем плоха? Это ведь, по-моему, универсальный и не очень сложный инструмент именно для согласования позиции представителей из двух палат. И аналитика показывает, что согласительные комиссии есть, они работают, на выходе выдавая те самые точки соприкосновения.

Д.В. КРАВЧЕНКО

Если можно, уточню. Я просто имею в виду, что, с точки зрения реальной политики, в некоторых случаях страшновато

согласительные комиссии предлагать. А есть вещи, которые очевидны, ну, пропустили технические какие-то моменты, неправильно слово какое-то написали.

С.И. НЕКРАСОВ

Дмитрий Валерьевич, это ведь ошибка не в сочинении, это ошибка в законе. Чего тут бояться? Значит, надо отклонять и идти в согласительную комиссию.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Из-за запятых, из-за точек с запятыми возвращали, - есть такая практика. В этой части маленькая реплика. Совет Федерации – нефракционный орган, а мы, как аналитики, пишем свои материалы исходя из требований достоверности. А теперь представьте, что у нас есть фракции - что, мы должны для каждой фракции будем писать тогда? Часто спрашивают - почему в Думе нет большого Аналитического управления? Так ведь Дума готовит заключения на законопроекты совсем по-другому: один сотрудник пишет для КПРФ, другие – для «Единой России», для ЛДПР и для «Справедливой России». Там этим занимаются аппараты фракций, они готовят политический аспект проблемы. А мы должны дать достоверную, объективную, научно-обоснованную и четко юридически выверенную точку зрения на законопроект.

Слово предоставляется заведующему отделом мониторинга законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Алексею Владимировичу Павлушкину.

А.В. ПАВЛУШКИН

заведующий отделом мониторинга законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Прежде всего, полагаю целесообразным не ограничиваться вопросами совершенствования только российского законотворческого процесса. Это связано с тем, что наше государство является активным участником международных интеграционных процессов (Таможенный союз Единое экономическое пространство). Поэтому целесообразно сравнить отечественные технологии, используемые в законотворческом процессе, с белорусскими и казахстанскими.

Одной из современных юридических технологий является правовой мониторинг (мониторинг правоприменения), под которым понимается комплексный структурный и информационно-аналитический механизм анализа и оценки нормативного правового

акта на всех этапах его создания и применения. Особо следует подчеркнуть, что правовой мониторинг встраивается в систему противодействия коррупции, включая антикоррупционную экспертизу. В ходе реализации Указа Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» была проведена весьма активная работа по созданию системы мониторинга правоприменения. При этом в пришедшем на смену Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы также значительное внимание уделяется необходимости осуществления мониторинга по различным аспектам противодействия коррупции.

В настоящее время нормативные правовые акты, регулирующие осуществление правового мониторинга (мониторинга правоприменения), приняты в Республике Казахстан: статьи 1 и 43-1 Закона Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. № 213-1 «О нормативных правовых актах», Постановление Правительства Республики Казахстан от 25 августа 2011 г. № 964 «Об утверждении Правил проведения правового мониторинга нормативных правовых актов», Методические рекомендации по проведению правового мониторинга нормативных правовых актов, которые утверждены Приказом и. о. Министра юстиции Республики Казахстан от 28 октября 2011 г. № 350. Аналогичные акты приняты и в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации». В Республике Беларусь настоящее время разработан проект указа Президента Республики Беларусь, регламентирующий осуществление правового мониторинга.

В России под мониторингом правоприменения понимается 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 нормативных правовых актов. Первый Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г. был размещен на официальных сайтах Президента России, а также Минюста в сети Интернет в марте 2013 г., второй доклад – в январе 2014 г. Одним из главных вопросов становления механизма правового мониторинга является практическое применение теоретических и нормативных разработок,

последовательная реализации названных Указа Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации и собственно планов мониторинга. При этом особое внимание должно быть уделено активному участию в правовом мониторинге не только органов публичной власти, но и бизнес-структур, общественных организаций и иных институтов гражданского общества, а также граждан. Такие положения уже предусмотрены в разработанном Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации».

К основным достоинствам нормативной базы Республики Казахстан и Российской Федерации по мониторингу законодательства является универсальность их методик и, следовательно, применимость ко всем отраслям законодательства. Однако в них используются отличные друг от друга показатели мониторинга, различны объекты и субъекты проведения, что затрудняет сопоставительный анализ итогов мониторинга между странами. Акты Республики Казахстан и Российской Федерации по мониторингу законодательства не предусматривают осуществления систематического мониторинга законодательства в сфере соблюдения требований технических регламентов Таможенного союза, государственного контроля (надзора), ответственности за несоблюдение требований технических регламентов Таможенного союза.

Существенным шагом на пути повышения качества правового регулирования с точки зрения определения экономической эффективности права стало внедрение в Российской Федерации института оценки регулирующего воздействия (ОРВ). Рядом российских ученых ОРВ рассматривается в качестве составной части института правового мониторинга. На сегодняшний день как в российской, так и в зарубежной юридической науке существуют различные подходы к определению понятия «оценка регулирующего воздействия» и сфер жизни общества, в которых такая оценка применяется. За рубежом отсутствуют общие для всех государств методики, которые применялись бы для проведения ОРВ. Методика проведения этой процедуры значительно различается и зависит от тех целей, на которые направлено проведение ОРВ. В настоящее время ОРВ является в ОЭСР и Европейском союзе эффективным инструментом государственного регулирования предпринимательской и иной деятельности. Большая часть разработанных ОЭСР передовых методов, касающихся регулирования, относится именно к ОРВ.

Институт ОРВ позволяет определить и оценить возможные

положительные и отрицательные последствия принятия проекта на основе анализа проблемы, цели ее регулирования и возможных способов решения, а также выявление в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или бюджетов всех уровней. ОРВ используется для выработки государственной политики регулирования предпринимательской деятельности начиная с самых ранних этапов. ОРВ является составной частью системы разработки, согласования, принятия и реализации нормативных правовых и иных актов, устанавливающих обязательные требования для субъектов предпринимательской деятельности.

Неотъемлемым элементом проведения ОРВ является проведение публичных консультаций. Целью консультаций является получение дополнительных данных и информации об отношении заинтересованных субъектов к разрабатываемой норме. С помощью механизма публичных консультаций и иных процедур в рамках ОРВ также обеспечивается доступ к правовой и иной необходимой для ведения предпринимательской деятельности информации (аналитической, статистической и др.). Субъектный состав при проведении публичных консультаций должен быть комплексным. В данный процесс должны быть вовлечены помимо представителей бизнес-сообщества также и общественные организации, представители научного сообщества, независимые эксперты, граждане.

На первоначальном этапе (с 2010 г.) в России ОРВ применялась по ограниченному кругу вопросов, что не устраивало субъектов предпринимательской деятельности. В докладе Российского союза промышленников и предпринимателей «О состоянии делового климата в России в 2012 г.» отмечалось, что по сравнению с 2011 г. в 2012 г. практически в два раза упала численность российских компаний, считающих эффективной такую форму взаимодействия с властью, как ОРВ. С 1 июля 2013 г. круг вопросов и регламентация проведения ОРВ были существенно расширены (включая налоговые и таможенные вопросы), в т. ч. создан специальный Интернет-портал regulation.gov.ru (Постановление Правительства России от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской

экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»).

Полагаем, что в дальнейшем необходимо продолжить расширение сфер правового регулирования, подлежащих ОРВ, выделив акты, по которым необходимо проведение обязательной процедуры ОРВ, - например, в следующих сферах: социальная сфера; экология, охрана здоровья граждан, миграционная политика, правовое регулирование статуса отдельных категорий граждан (социально незащищенные категории, граждане с ограниченными физическими возможностями). Процедуру ОРВ целесообразно также проводить в отношении нормативных правовых актов, регулирующих вопросы государственной поддержки различных отраслей хозяйства.

В Российской Федерации сегодня четко определены сферы проведения ОРВ, детально урегулирован порядок проведения ОРВ. В Белоруссии и Казахстане указана общая сфера проведения консультаций: проекты нормативных правовых актов, затрагивающие интересы предпринимателей. Но часто это носит оценочный характер («могут оказывать существенное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности»), что приводит к значительному усмотрению разработчика проекта нормативного правового акта и не проведению консультаций. Полагаем, что целесообразно последовательное внедрение ОРВ в Белоруссии и Казахстане, в том числе возможна разработка Евразийской экономической комиссией методических рекомендаций по проведению ОРВ для гармонизации данных вопросов во всех странах-участниках ТС и ЕЭП. Необходимо также введение процедуры ОРВ в отношении как проектов, так и действующих актов Евразийской экономической комиссии, регулирующих вопросы предпринимательской деятельности.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое. Наше мероприятие прошло очень интересно. Надеюсь, что для сидящих за «круглым столом» оно добавило несколько штрихов к их знаниям и позициям по обсуждаемому вопросу. Прозвучал целый ряд интересных предложений. Мы подумаем, как сделать для нашего руководства более или менее такой материал, содержащий именно предложения нашего семинара.

Большое всем спасибо!

Предложения по итогам семинара

1. Необходимо совершенствование механизма учета мнения органов государственной власти субъектов РФ при рассмотрении Государственной Думой проектов федеральных законов по предметам совместного ведения. Согласно действующей редакции ст. 26^4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», отзыв органов государственной власти субъекта РФ на проект федерального закона считается положительным в случае, если и законодательный, и исполнительный органы субъекта выскажутся за принятие данного законопроекта. Если же мнения законодательного и исполнительного органов субъекта разделились, мнение субъекта считается не выраженным. При этом не урегулирована ситуация, когда один из органов власти субъекта РФ вообще не выразил свое мнение. Следует внести в закон изменения, согласно которым отзыв органов государственной власти субъекта РФ на проект федерального закона следует считать также положительным в случае, если один из органов власти субъекта высказался за принятие данного законопроекта, а другой не выразил своего мнения.

2. Необходимо принять закон о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов (т.н. закон и законах), который урегулировал бы законодательный процесс в соответствии с Конституцией РФ.

3. Необходимо закрепление в нормах регламентов палат Федерального Собрания и в т.н. законе о законах понятия «концепция законопроекта». При этом следует учитывать, что концепция законопроекта – это воплощенный в нем замысел законодателя, включающий в себя цель (решение общественно-значимой проблемы), а также способы достижения этой цели, соответствующие законодательные решения (установление прав, обязанностей, запретов, утверждение бюджетных расходов, учреждение государственных институтов, др.). К структурным элементам концепции законопроекта следует отнести:

- наименование концепции, которое включает в себя наименование будущего закона и, таким образом, обозначает предмет будущего нормативного правового регулирования;
- преамбулу, которая содержит обоснование данной концепции и, возможно, вида и структуры будущего закона;
- содержательную часть концепции, в которой излагаются цели

закона и способы их достижения;

- наличие либо отсутствие такой характеристики, как отнесение законопроекта к совместному ведению, что подразумевает проведение установленных законодательством РФ процедур согласования законопроекта с субъектами РФ.

Целесообразно поддержать предложение о создании рабочей группы, в которую войдут представители профильных комитетов палат Федерального Собрания, правовых и аналитических служб Государственной Думы и Совета Федерации, ведущие ученые и эксперты, для уточнения понятия «концепция законопроекта» и выработке предложений по совершенствованию регламентов палат Федерального Собрания.

4. Возвращение законопроекта в первое чтение в случае необходимости изменения его концепции могло бы стать эффективным средством преодоления возникающих в связи с этим проблем и противоречий.

5. Необходимо совершенствование норм регламентов палат Федерального Собрания в части регулирования понятия «законодательное предложение».

6. Необходимо создать на базе парламентских ассоциаций консультативные советы для того, чтобы регионы в рамках федерального округа могли выявлять наиболее острые проблемные вопросы всех регионов округа и с этой целью более консолидированным фронтом выступать на федеральном уровне. Такие консультативные советы должны иметь возможность организации он-лайн обсуждения проблем правоприменительной практики действующего законодательства, проведения образовательных курсов специалистами из федерального центра.

7. Для исправления недостатков законопроекта или законодательного предложения субъекта РФ следует более активно привлекать к работе специалистов-экспертов, представителей не только региональных, но и, при необходимости, федеральных министерств и ведомств. Необходимо обеспечивать системное информационное обеспечение взаимодействия в федеральном и региональном законодательном процессе на основе использования современных телекоммуникационных технологий, рассмотрев возможность создания и развития единого парламентского портала, предусмотрев возможность доступа всех заинтересованных лиц к лучшим практикам и базам знания для подготовки своевременных и грамотных законодательных инициатив.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Презентация отдела по взаимодействию с федеральными органами государственной власти Управления организационного обеспечения на научно-методическом семинаре Аналитического управления на тему «Совершенствование законодательного процесса в Российской Федерации»

Одним из направлений деятельности отдела по взаимодействию с федеральными органами власти Управления организационного обеспечения является мониторинг законодательной деятельности в Совете Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации

Право законодательной инициативы принадлежит:

- Президенту Российской Федерации,
- Совету Федерации,
- Членам Совета Федерации,
- Депутатам Государственной Думы,
- Правительству Российской Федерации,
- Законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации

Право законодательной инициативы принадлежит также:

- Конституционному Суду Российской Федерации,
- Верховному Суду Российской Федерации

по вопросам их ведения.

Наибольший удельный вес по количеству законопроектов, ставших федеральными законами, приходится на законопроекты, внесённые:

- Президентом Российской Федерации – 65,31 %

- Правительством Российской Федерации – 53,65 %
- Депутатами Государственной Думы – 38, 61 %
- Членами Совета Федерации – 22,37 %

За период за 2013 год и 1 квартал 2014 года наибольшее количество законопроектов внесено:

- Законодательным Собранием Санкт-Петербурга – 50 (30 на рассмотрении)
- Самарской Губернской Думой – 23 (2-принято, 12 на рассмотрении),
- Законодательным Собранием Республики Карелия – 21 (на рассмотрении 3) и т.д.

Принято 18 законов, разработанных 14 законодательными органами субъектов Российской Федерации:

- по 2 – внесены Законодательным Собранием Камчатского края, Московской областной Думой, Самарской губернской Думой, Тульской Областной Думой,
- по 1 - Государственным Собранием - Курултай Республики Башкортостан, Думой Ставропольского края, Законодательным Собранием Калужской области, Костромской областной Думой, Законодательным Собранием Нижегородской области, Законодательным Собранием Оренбургской области, Орловский областным Советом народных депутатов, Законодательным Собранием Ростовской области, Саратовской областной Думой, Законодательным Собранием Ямало-Ненецкого автономного округа.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Схема 1 . Сопровождение в Совете Федерации законопроектов, рассмотренных Советом Государственной Думы

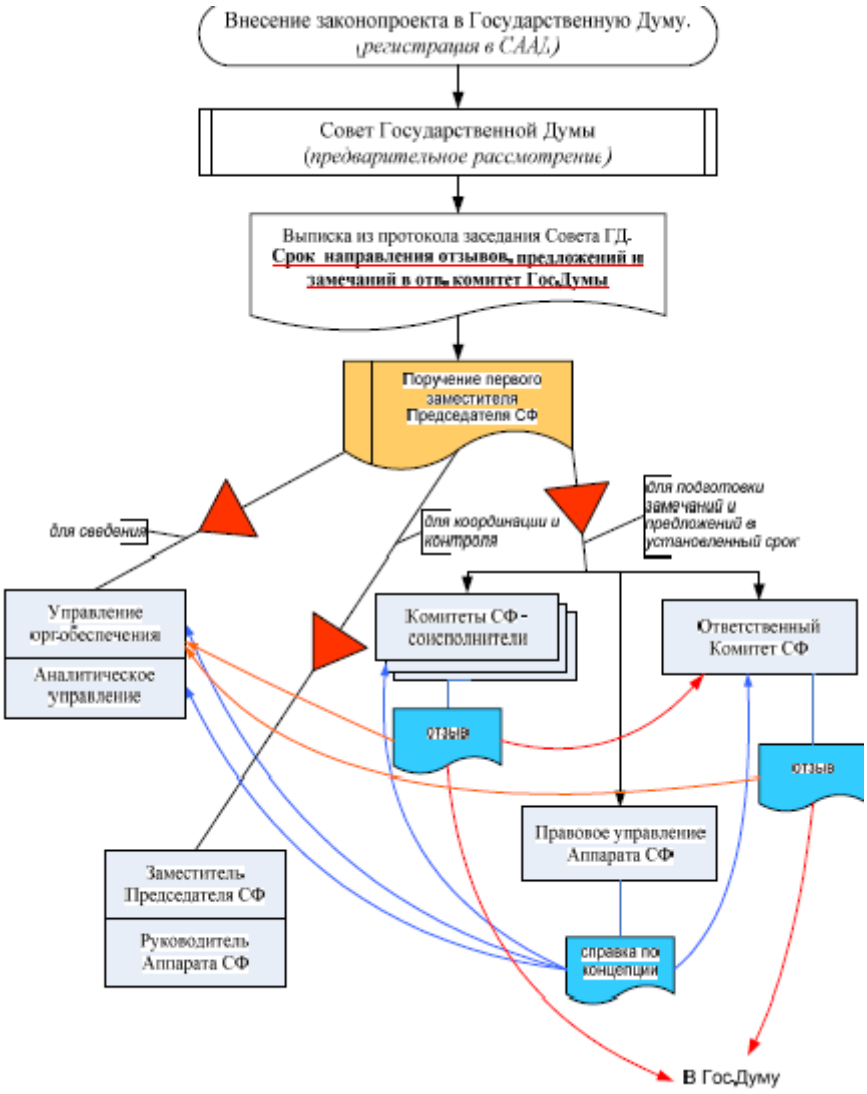


Схема 2. Сопровождение в Совете Федерации законопроектов, принятых Государственной Думой в первом чтении

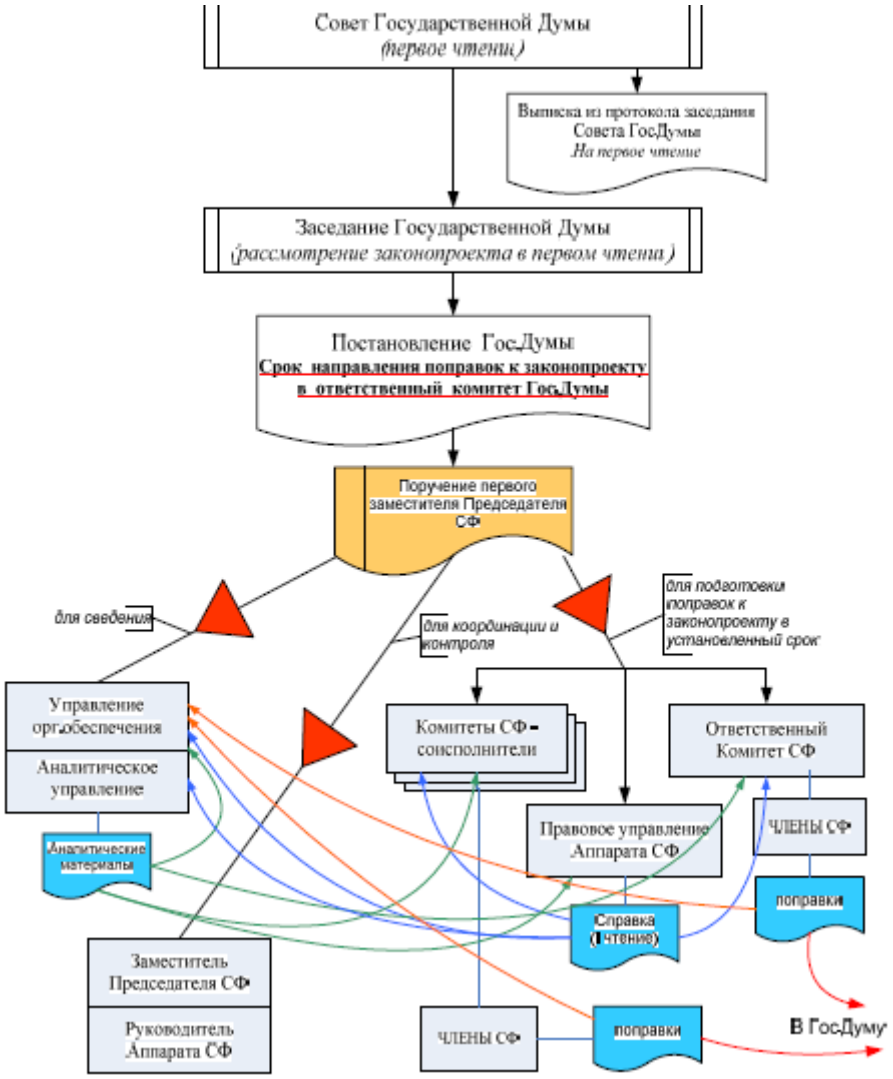


Схема 3. Сопровождение в Совете Федерации законопроектов, рассматриваемых Государственной Думой во втором и третьем чтениях

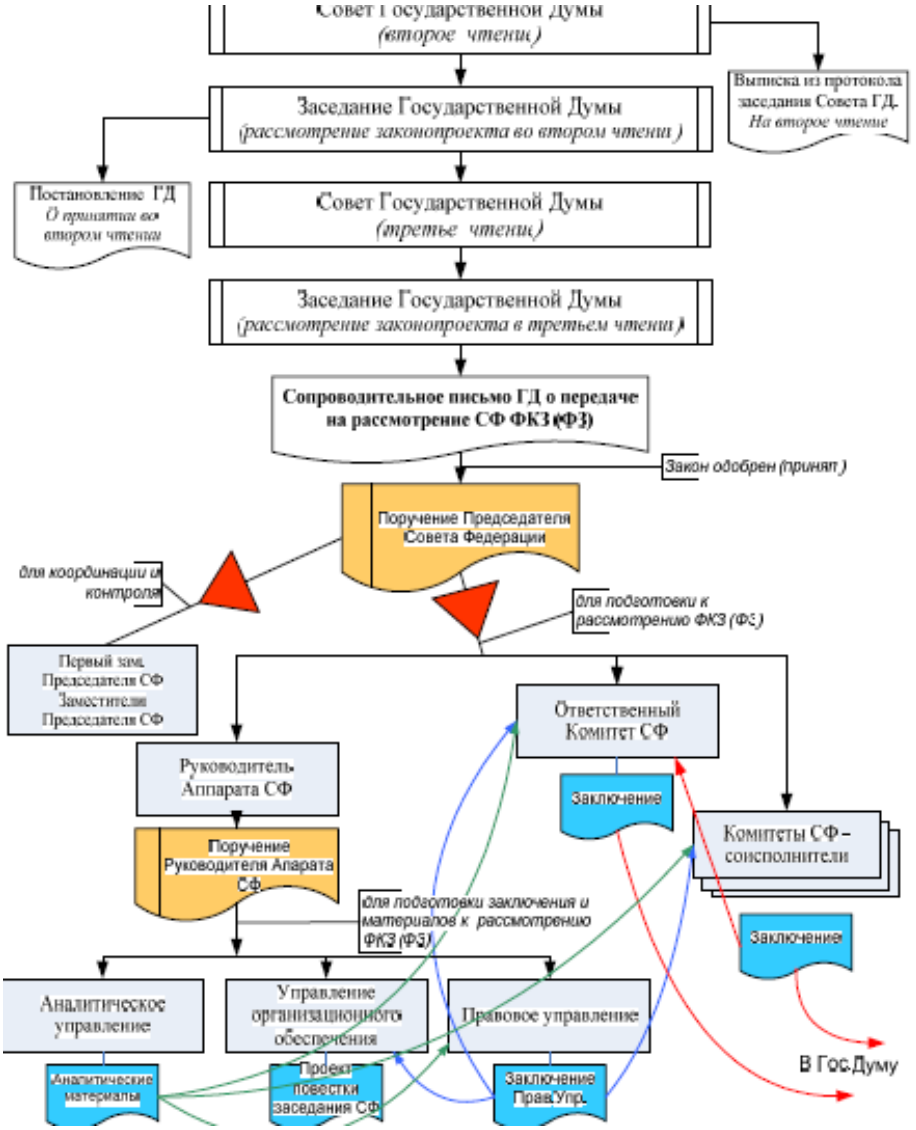


Схема 4. Схема организации работы по получению заключений и официальных отзывов Правительства РФ на законопроекты, инициированные Советом Федерации и членами Совета Федерации

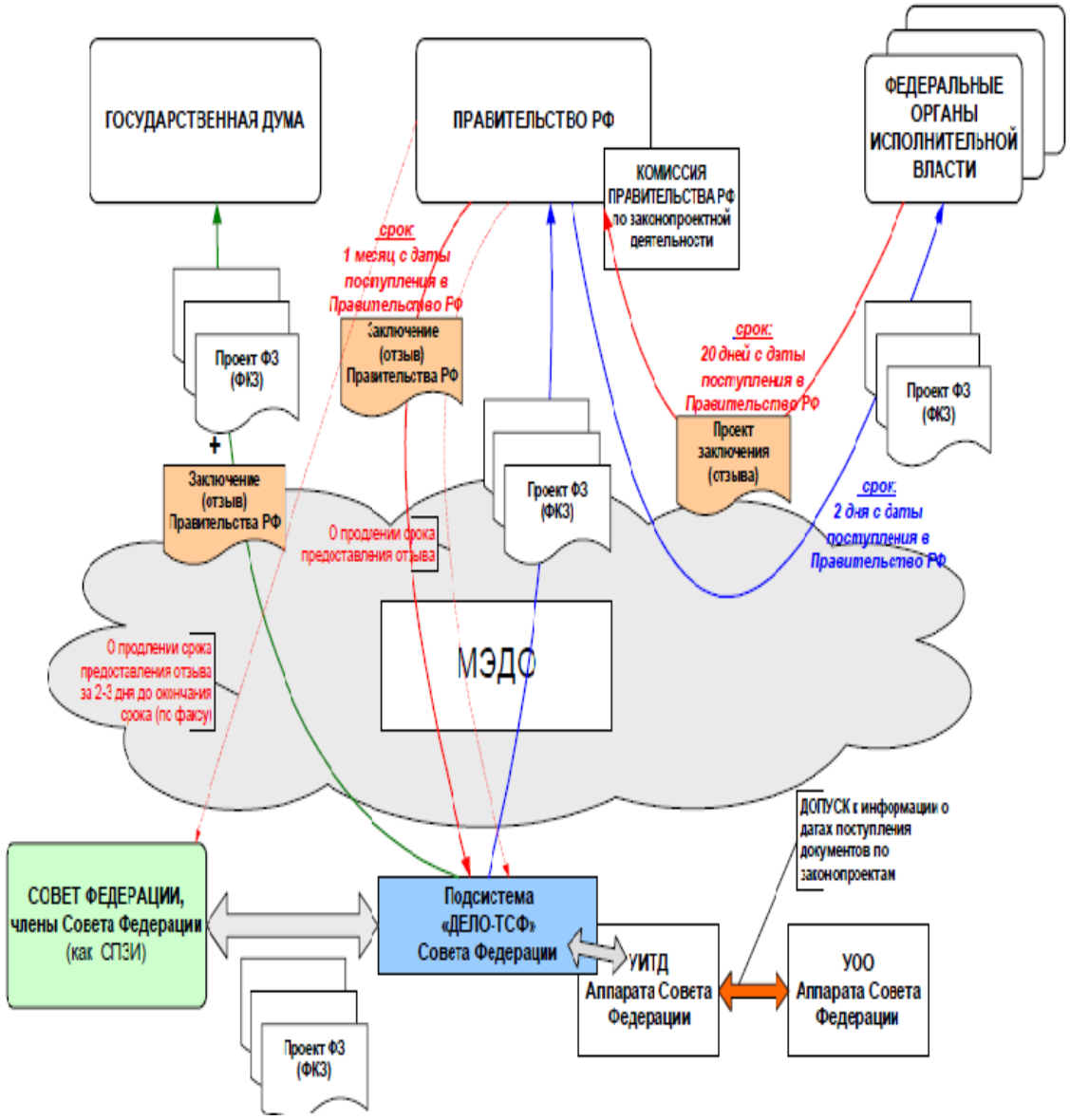
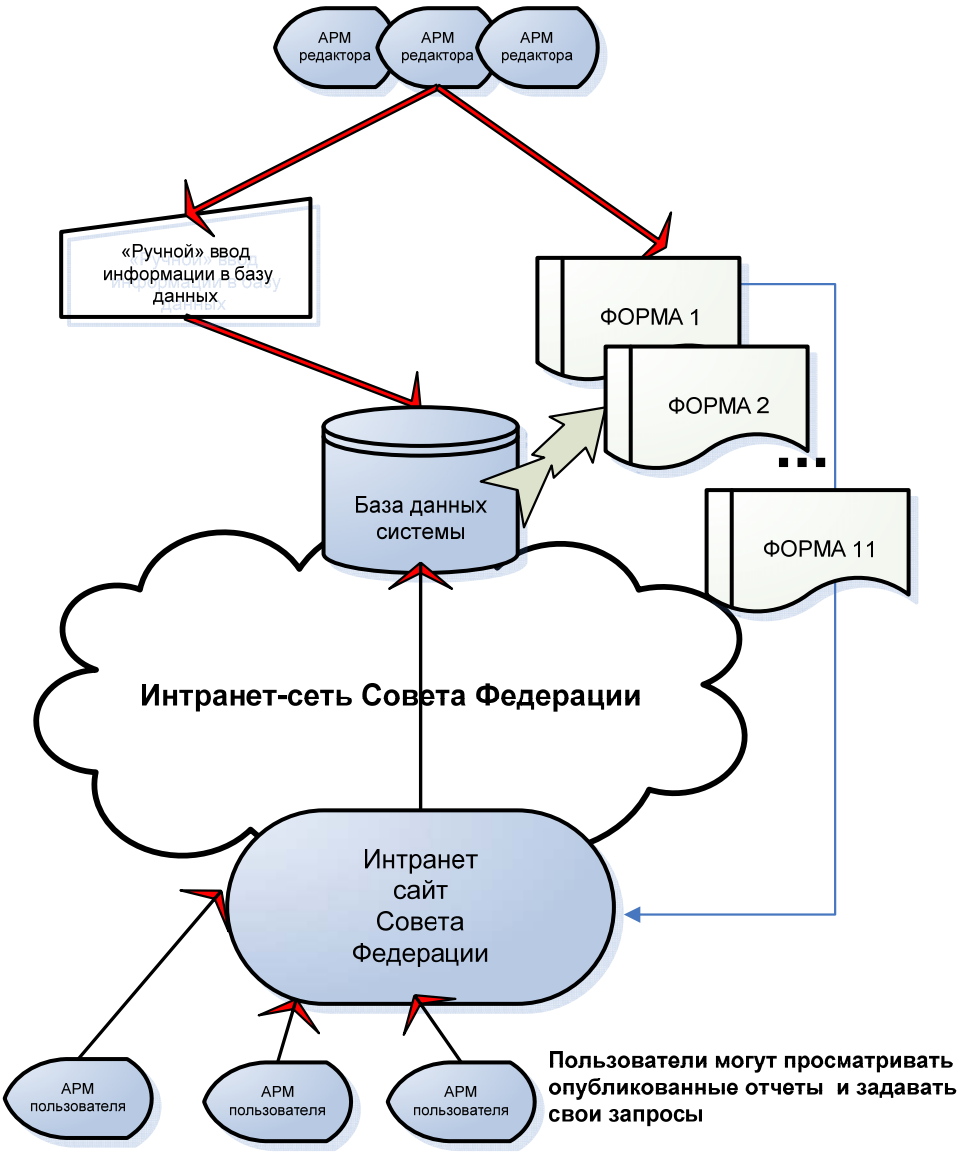


Схема 5.

Схема автоматизированной информационной системы «Мониторинг рассмотрения законопроектов в Совете Федерации»



Над выпуском работали:

Н.В. Бубличенко, *начальник отдела государственного строительства Аналитического управления Аппарата Совета Федерации;*

М.В. Глигич-Золотарева*, заместитель начальника отдела государственного строительства Аналитического управления Аппарата Совета Федерации.*

Издание подготовлено Аналитическим управлением Аппарата Совета Федерации
103426, Москва, Б. Дмитровка, 26, Совет Федерации
Телефон: 8(495)697-92-32, 8(495)697-72-36
Адрес в Интернет: www.council.gov.ru
Электронную версию Аналитического вестника можно получить: на сервере Совета Федерации в сети Интранет в разделе «Информационные материалы» и на странице Совета Федерации в сети Интернет в подразделе «Аналитические вестники» (раздел «Издания и аналитические материалы»)
Подписано в печать 06.05.2014 г.
При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна.