

С Т Е Н О Г Р А М М А

парламентских слушаний на тему "Нормативно-правовое проектирование в законодательном процессе"

28 ноября 2023 года

А.Д. БАШКИН

Добрый день, уважаемые коллеги! Разрешите поприветствовать всех, кто собрался в этом зале, и всех, кто подключился к нам по видео-конференц-связи.

До начала работы я хочу пояснить некоторую рокировку. Модератором сегодняшней встречи была заявлена Ирина Валерьевна Рукавишникова, но, к сожалению, так сложились обстоятельства, что она не сможет сегодня принять участие в нашей работе. Поэтому сегодняшние парламентские слушания проведу я, ваш покорный слуга и коллега Башкин Александр Давыдович, председатель подкомитета по административному праву, член Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству. Поскольку замена была в самый последний момент, прошу проявить снисходительность к ведущему, если что-то пойдет не совсем так, как мы запланировали. Но я уверен, что у нас все получится.

Уважаемые коллеги, еще раз приветствую вас. И прежде всего хочу выразить благодарность директору Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, академику Российской академии наук, доктору юридических наук, профессору Талие Ярулловне Хабриевой за

содействие в организации проведения сегодняшних парламентских слушаний. Большое спасибо.

Заявленная тема была обозначена заранее — еще Еленой Борисовной Мизулиной в период исполнения ею полномочий сенатора. Тематика имеет глубокий теоретический контекст и одновременно прикладной характер. Я уверен, что сегодняшнее обсуждение позволит как выработать предложения по совершенствованию законодательного процесса, так и сформулировать новые научные идеи, отражающие современные особенности развития законодательной системы. Обсуждение может и должно выйти за рамки заявленной темы.

Несмотря на то что законодательный процесс всегда находится под влиянием множества факторов — социальных, экономических, политических и иных, практика законотворческой деятельности должна базироваться на проектном подходе. Нормативно-правовое проектирование позволяет четко сформулировать цели, найти оптимальное соотношение результатов и, естественно, затрат (их достаточно большое количество — и кадровые, и организационные, и временные, и финансовые, и многие другие), отказаться от излишней формализации и бюрократизации управленческой деятельности.

Ярким примером научного проектирования могут служить концепции развития российского законодательства, подготовленные Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Концепции определяют стратегии правотворчества в соответствии с потребностями решения долгосрочных задач развития общества. Благодаря такому подходу законодательство получает единый доктринальный вектор развития.

Хочу отметить, что такого рода концептуальные документы ориентируют законодателя в выборе правовых средств, терминологического инструментария, а также позволяют оставаться в контексте единой логики правового регулирования.

Коллеги, сложно переоценить значение фундаментальных исследований, проводимых крупными научными центрами — Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Институтом государства и права Российской академии наук, центром частного права при Президенте Российской Федерации, Московским государственным университетом имени Ломоносова, Московским государственным юридическим университетом имени Кутафина, Высшей школой экономики, Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Российским университетом дружбы народов, Российским государственным университетом правосудия, Санкт-Петербургским государственным университетом, Саратовской государственной юридической академией, Южным федеральным университетом. И уверен, что я еще не всех перечислил.

К сожалению, далеко не все законопроекты предваряются разработкой концепции. Это иногда невозможно в силу объективных причин. Однако каждый федеральный законопроект проходит правовую, антикоррупционную, лингвистическую экспертизы, в случаях, предусмотренных законодательством, — финансовую экспертизу, а также оценку регулирующего воздействия, в инициативном порядке — еще и общественную оценку.

Также предусмотрен ряд особых требований.

Заключения Правительства Российской Федерации требуются по законопроектам, касающимся финансовой сферы, и по

поправкам в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Поправки в Уголовный кодекс вносятся в Госдуму с официальными отзывами правительства и Верховного Суда Российской Федерации.

Разработка проектов кодифицированных актов, как правило, сопровождается подготовкой концепции на основе общетеоретических, научных трудов, исследований сравнительно-правового характера, а также комплексных работ по проблемам различных отраслей права.

Наличие концепции как отдельного документа является обязательным для законопроекта, инициатором которого выступает Правительство Российской Федерации. Для подготовки кодифицированных актов и поправок к ним создаются специальные рабочие группы и иные коллегиальные органы. Так, при Президенте Российской Федерации действует Совет по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства.

Совет Федерации играет ключевую роль в обеспечении качества законодательства. Палата начинает работать над законопроектами еще до рассмотрения Государственной Думой, то есть на стадии так называемого нулевого чтения. Это позволяет выявлять проблемные вопросы и решать их задолго до поступления принятых законов в верхнюю палату российского парламента.

В целях координации законотворческой деятельности на постоянной основе функционирует комиссия правительства по законопроектной деятельности. В ее состав входят представители Совета Федерации и Государственной Думы. Это позволяет обеспечить согласованную законотворческую политику парламента и правительства.

В целях координации работы палат Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации формируются программы и планы законотворческой деятельности.

В 2023 году Правительство Российской Федерации сосредоточилось на сокращении переносов сроков при подготовке законопроектов. За первые шесть месяцев текущего года в два раза сократилось количество случаев, когда корректировались плановые сроки внесения законопроектов в Государственную Думу. Число таких переносов уменьшилось с 58 до 29 по сравнению с аналогичным периодом прошлого года.

В настоящее время в законопроектную деятельность палат Федерального Собрания включены и активно используются механизмы планирования. В соответствии со статьей 50 Регламента Государственной Думы заседания Госдумы проводятся в соответствии с примерной программой законопроектной работы на текущую сессию. На каждый месяц Государственной Думой формируются календарь рассмотрения вопросов и порядок работы очередных и дополнительных заседаний Государственной Думы.

Примерная программа законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию формируется Советом Государственной Думы по предложениям фракций и комитетов Государственной Думы. Она включает в себя примерную программу законопроектной работы Государственной Думы в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, и программу законопроектной работы комитетов Государственной Думы.

В целях организации взаимодействия Совета Федерации с Госдумой, а также субъектами права законодательной инициативы в Совете Федерации сформирован отдельный орган —

координационное совещание. В ходе проведения координационных совещаний осуществляются подготовка и рассмотрение вопросов законодательной деятельности Совета Федерации. На нем происходят предварительное обсуждение вопросов, рассмотрение позиций комитетов Совета Федерации по законопроектам.

Так получилось, что именно эта кухня, связанная с законотворческой деятельностью Совета Федерации, менее известна, и она, наверное, более интересна для обсуждения в подготовленной аудитории.

Многие нормы законодательных актов нуждаются в подзаконном регулировании. В таком случае до тех пор, пока не изданы правовые акты органов исполнительной власти, правовые положения законов применяться не будут.

Я здесь сделаю некоторое отступление. Хочу сказать, что, например, при рассмотрении и одобрении законов в Совете Федерации Председатель Совета Федерации Валентина Ивановна Матвиенко очень часто интересуется у разработчиков, представляющих уже закон, готовы ли подзаконные акты, которые будут раскрывать и обеспечивать реализацию закона. В случае если их принятие в ближайшее время не ожидается или они не готовы, это является предметом отдельного разговора.

Разработка и принятие подзаконных актов являются частью законотворческого процесса в широком смысле. В связи с этим важно, чтобы нормативно-правовое проектирование законодательства осуществлялось одновременно с подзаконными правовыми актами.

В целях обеспечения своевременности принятия подзаконных правовых актов в соответствии с Федеральным законом "О парламентском контроле" правительство ежеквартально

направляет в палаты Федерального Собрания информацию о ходе разработки и принятии органами исполнительной власти подзаконных актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами.

Коллеги, очевидно, что для обеспечения качества нормотворчества необходима его цифровая трансформация. В настоящее время в Минэкономразвития России фактически имеется информационная система цифровых сервисов для участников нормотворческого процесса. На уровне Минэкономразвития России создана информационная система, которая содержит практически все поручения, которые есть в министерстве, по разработке нормативных актов. В этой информационной системе фиксируются задачи и сроки их исполнения. Важно, что система позволяет отслеживать все стадии разработки проектов правовых актов — от стадии формирования инициативы через обсуждение, согласование до утверждения, подписания и опубликования. Таким образом повышается прозрачность процедуры принятия актов.

Цифровые технологии особо востребованы в решении стандартных задач нормотворчества. И это совершенно новое направление в практике нормотворчества, планировании нормотворческого процесса и, самое главное, в развитии научной мысли и проведении серьезных исследований в этой сфере.

Коллеги, мы сегодня собрались, для того чтобы выслушать специалистов, видных авторитетных экспертов в заявленной теме. И у нас есть программа (она вам также роздана), где указан перечень выступающих на сегодняшнем мероприятии. Поскольку я не со всеми, к сожалению, заранее был знаком, если я представлю человека, которого здесь нет, или неправильно представлю, я прошу прощения. Надеюсь на снисхождение.

И последнее, коллеги. С учетом заявленного количества экспертов-спикеров, нам с вами необходимо договориться о регламенте, о продолжительности выступления каждого, чтобы все успели выступить. Я думаю, шесть-семь минут на выступление (максимально). Не возражаете? Устроит вас всех? Если все с этим согласны, могу ли я вас попросить делегировать мне возможность помогать вам справляться с регламентом? Нет возражений, да? Хорошо.

Перед тем как мы с вами, уважаемые коллеги, приступим к работе, я хочу передать слово для приветствия заместителю директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктору юридических наук, профессору Кучерову Илье Ильичу.

И.И. КУЧЕРОВ

Спасибо.

Уважаемый Александр Давыдович, уважаемые коллеги! Позвольте от имени руководства института, от директора института Талии Ярулловны Хабриевой поприветствовать участников парламентских слушаний.

Хотелось бы напомнить, что в этом году институт празднует 100-летие. У нас основные торжественные мероприятия проходили летом, потому что создание института с июнем связано. Но тем не менее мы весь год все наши мероприятия проводили помня о том, сколько лет исполнилось институту, о круглой дате.

Следует напомнить, что титульная задача, которая перед институтом стоит, как Институтом законодательства и сравнительного правоведения при правительстве, — это как раз правовая экспертиза проектов нормативно-правовых актов. И поэтому мы как никто знаем, какие проблемы возникают на

сложном нормотворческом пути. В основном мы работаем над законопроектами. Я вижу, Людмила Александровна Обушенко здесь присутствует — она прекрасно знает, какие проблемы есть на подзаконном уровне (я помню еще согласование приказов МВД в то время, когда служил в министерстве).

Мы постарались создать комфортные условия для этого мероприятия — надеюсь, оно будет плодотворным.

Вот Александр Давыдович упоминал тему концепции. Такой интересный факт: постановление № 576, которому уже больше 20 лет, которым, в общем-то, определяется порядок подготовки концепции, готовил я, когда работал в аппарате правительства. И я никогда не думал, что у него будет такая долгая судьба и оно будет такую долгую роль играть в нормотворческом процессе.

Сейчас концепции необязательны, но тем не менее все равно вчера с Ириной Валерьевной мы как раз обсуждали на заседании рабочей группы министерства цифрового развития концепцию цифрового кодекса. Это новая регуляторная задача, она непростая. Уже несколько раз рабочая группа собиралась, уже эскиз концепции вчера в принципе был одобрен. Это один из примеров того, как такой взвешенный подход, обязательно с привлечением научного сообщества, может действительно позволить выйти на хороший регуляторный результат.

Ну и еще раз: надеюсь, работа у нас будет плодотворной. Всегда рады вас видеть в стенах нашего института. Спасибо.

А.Д. БАШКИН

Спасибо большое, Илья Ильич.

Коллеги, начинаем работу. Я хотел бы начать с предоставления слова моей коллеге — сенатору Российской

Федерации, члену Комитета Совета Федерации по международным делам Никоноровой Наталье Юрьевне.

Наталья Юрьевна, пожалуйста, Вам слово.

Н.Ю. НИКОНОВА

Благодарю Вас, Александр Давыдович.

Илья Ильич, передаем благодарность руководству института за предоставленную площадку и возможность здесь организовать такие полезные и, надеемся, эффективные парламентские слушания.

Александр Давыдович обозначил основные механизмы, инструменты и регламенты по нормативно-правовому проектированию. Я позволю себе в развитие добавить несколько основных принципов и целей.

Во-первых, нормативно-правовое проектирование включает в себя выявление, осмысление и обоснование нормативных принципов общественных отношений. И два главных требования, проистекающих отсюда, – это его содержательность, обусловленная правильным отражением регулируемых общественных отношений, строгое и четкое оформление текста с помощью правил юридической техники. И, таким образом, на что я обращаю ваше внимание, основная цель нормативно-правового проектирования – это обеспечение опережающего правового отражения действительности. В связи с этим я хотела бы остановиться более детально еще на одном инструменте, который на сегодняшний день создан на площадке Совета Федерации (и он уже эффективно действует в части нормативно-правового проектирования), – это совет по интеграции воссоединенных регионов.

Как мы знаем, согласно положениям Конституции Российской Федерации президент обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об

основных направлениях внутренней и внешней политики. В соответствии со статьей 11 Федерального закона № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" ежегодное послание Президента Российской Федерации наряду со Стратегией социально-экономического развития Российской Федерации, Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, а также основами государственной политики, доктринами и другими документами в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации является документом стратегического планирования федерального уровня, разрабатываемым в рамках целеполагания. То есть это один из инструментов в том числе нормативно-правового проектирования.

И вот 21 февраля 2023 года Владимир Владимирович выступил перед представителями верхней и нижней палат со своим посланием. Самый большой блок вопросов касался спецоперации и ее причин, наших отношений с Западом, а также было объявлено о приостановке нашего участия в ДСНВ.

На чем я хотела бы остановиться — так это на огромном блоке вопросов и круге задач, которые обозначил наш президент, в сфере интеграции воссоединенных регионов с Российской Федерацией и полноценной интеграции этих субъектов в единое правовое, социально-экономическое, политическое, научное, культурное пространство Российской Федерации. Тогда же было упомянуто о старте масштабной программы социально-экономического восстановления и развития воссоединенных субъектов. Перед нами была поставлена задача по проведению полной интеграции исторических российских земель Новороссии в пространство нашей страны.

При этом отмечено, что деятельность федеральных органов государственной власти и органов публичной власти воссоединенных регионов должна обеспечить качество жизни в Донецкой и Луганской народных республиках, Запорожской и Херсонской областях на общероссийском уровне, в связи с чем Валентиной Ивановной Матвиенко на заседании, закрывающем весеннюю сессию, 28 июля было предложено создать Совет по вопросам интеграции воссоединенных субъектов в правовую и социально-экономическую системы Российской Федерации при Совете Федерации Федерального Собрания. 1 августа текущего года об указанной инициативе был проинформирован Владимир Владимирович Путин в рамках доклада Валентины Ивановны об итогах работы верхней палаты за весеннюю сессию. Во исполнение указанного предложения постановлением Совета Федерации от 25 сентября 2023 года № 573-СФ был создан совет по вопросам интеграции, а 19 октября распоряжением председателя уже были утверждены состав этого совета, а также положение, регламентирующее его деятельность.

И вот 24 октября состоялось первое заседание, участие в котором приняли представители федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры России, сенаторы, представляющие воссоединенные субъекты, а также председатели соответствующих профильных комитетов. В рамках заседания обсуждались все основные направления по интеграции.

Также в первом заседании принял участие Глава Донецкой Народной Республики Денис Владимирович Пушилин, который обозначил с точки зрения воссоединенных регионов основные направления нашей дальнейшей работы, которая как раз, на мой взгляд, и является нормативно-правовым проектированием в целях

выполнения задач, поставленных президентом, по воссоединению и интеграции этих четырех регионов. Среди задач, которые Денис Владимирович обозначил, следующие: завершение процедур по государственному строительству; продолжение работы над предоставлением дополнительных гарантий участникам специальной военной операции и членам их семей; решение вопроса об особенностях признания правоустанавливающих документов в сфере имущественных и земельных отношений; особенности перерегистрации юридических лиц — концернов и корпораций, потому что правовая форма у нас отличалась от правовой формы этих предприятий — юридических лиц в рамках российского законодательства; принятие блока необходимых законов и нормативных правовых актов социального характера, ну и комплексная задача по формулированию норм и правил будущего процесса денацификации.

По итогам первого заседания совета по вопросам интеграции было принято решение, в котором членам совета было рекомендовано представить свои предложения в план работы на 2023 и 2024 годы. То есть по соответствующим направлениям, которые были обозначены, каждый председатель соответствующего профильного комитета, сенаторы от воссоединенных территорий, а также каждый из этих субъектов могут представить свои планы на 2023 и 2024 годы, что и является собственно нормативно-правовым проектированием и реализацией в законодательном процессе направления по интеграции этих регионов. В том числе такие же предложения готовят федеральные органы государственной власти и Генеральная прокуратура Российской Федерации.

Органам государственной власти соответствующих четырех воссоединенных регионов до декабря 2023 года, то есть вот уже

буквально в течение следующего месяца, предстоит: подготовить и представить в совет план законопроектной работы на 2023 и 2024 годы, установив приоритизацию подготавливаемых законопроектов таким образом, чтобы в первоочередном порядке сформировать систему органов публичной власти субъектов Российской Федерации, несущих ответственность за реализацию конституционных прав граждан; представить в совет проекты законодательных актов, направленные на формирование системы органов публичной власти; проработать совместно с федеральными органами исполнительной власти и представить в совет предложения о корректировке предусмотренных федеральными конституционными законами сроков применения в субъектах Российской Федерации особенностей нормативно-правового регулирования в переходный период, который, как вы знаете, установлен до 2026 года, в отношении нормативно-правового регулирования в сфере банковской деятельности, деятельности некредитных финансовых организаций, лицензирования отдельных видов деятельности, положений законодательства Российской Федерации об уведомительном порядке начала осуществления предпринимательской деятельности и законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, в отношении иных отраслей законодательства, по которым федеральными конституционными законами предусмотрен переходный период; определить сферы законодательства и (или) конкретные вопросы нормативно-правового регулирования, по которым существует необходимость ориентации на модельное законодательство при формировании законодательной базы воссоединенных субъектов; подготовить и направить в совет предложения по перечню необходимых модельных законов.

Да, конечно, есть особенности, поскольку Донецкая и Луганская народные республики некоторый период времени существовали как независимые государства и была наработана соответствующая законодательная база, Херсонская и Запорожская области находятся в несколько ином положении, статусе – они все это время являлись областями унитарного государства. Но тем не менее мы в итоге должны принимать ключевые решения по интеграции, в том числе в сфере законодательного регулирования соответствующих отношений и переходного периода, которые будут в едином ключе, в едином русле, и в итоге мы должны прийти в единую точку развития – а именно к полноценной интеграции.

Таким образом, площадка совета по вопросам интеграции является ярким примером нормативно-правового регулирования в конкретной сфере, то есть в сфере интеграции воссоединенных регионов.

Отмечу, что в решении по итогам первого заседания совета было отдельно подчеркнуто: "Для решения поставленных задач необходимо производить обмен опытом законотворческой работы, активно использовать потенциал Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании для обеспечения методической помощи органам государственной власти воссоединенных субъектов в разработке проектов нормативно-правовых актов, осуществлять подготовку модельного законодательства, а также своевременно и оперативно выявлять проблемные вопросы правового регулирования и принимать по ним соответствующие решения".

В заключение отмечу, что если говорить о Донецкой Народной Республике, которую я представляю в Совете Федерации, то мы всегда стремились приблизиться к российским правовым

стандартам в целом. Конечно, не все это могло получиться в связи с определенными ограничениями — и нормативно-правовыми, и финансовыми, и социально-экономической стадией развития, но тем не менее вектор (направление) развития был определен, поэтому мы старались в том числе и в сфере нормативно-правового проектирования двигаться в этом же ключе, то есть у нас тоже принимались планы законодательной, законопроектной работы Народным Советом Донецкой Народной Республики. И мы эту практику продолжили: 18 января в рамках внеочередного пленарного заседания Народным Советом Донецкой Народной Республики было принято постановление об утверждении плана законопроектной работы на 2023 год. Кстати, его же мы представили как основу для рассмотрения на заседании совета по интеграции. Соответственно, предложили этот план законопроектной работы принять как модельный план для всех воссоединенных субъектов и встретили благодарность со стороны законодательных собраний трех остальных субъектов — Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей, потому что это документ, помогающий планировать законодательный процесс, законопроектный процесс — создания соответствующих норм права.

Также постановлением Президиума Народного Совета от 15 ноября 2023 года утвержден план законопроектной работы уже на 2024 год, учитывая решения площадки совета по интеграции и необходимость разработки модельных законов для новых субъектов.

Для нас, конечно, важно и ценно делиться наработанным опытом, что способствует скорейшему выравниванию ситуации с интегративными процессами между всеми новыми регионами. Иными словами, в республике всегда осуществлялось нормативно-правовое проектирование, проектирование в рамках законодательной

деятельности — именно это и свидетельствует о нашем стремлении в приближении к российским правовым стандартам.

Конечно, не все планы работы выполнялись на 100 процентов, бывали случаи, когда происходили какие-то чрезвычайные ситуации, происшествия и невозможно было их выполнить на 100 процентов. Также у нас обладал правом законодательной инициативы глава республики и имел возможность подать для рассмотрения какие-то законопроекты в первоочередном, приоритетном порядке. Поэтому работали, мягко говоря, в чрезвычайных условиях, но тем не менее занимались в том числе и нормативно-правовым проектированием, и сегодня продолжаем эту практику. И благодаря Совету Федерации и созданной новой площадке... Я считаю, что это очень яркий пример нормативно-правового проектирования в конкретной, отдельно взятой сфере. Благодарим Валентину Ивановну за создание совета. Для нас, новых регионов, это очень большая помощь. Спасибо.

А.Д. БАШКИН

Большое спасибо, Наталья Юрьевна.

Уважаемые коллеги, я хотел бы сказать, что, с тех пор как Совет Федерации обогатился в своем составе восемью новыми сенаторами, законотворческая, правотворческая работа в верхней палате серьезно интенсифицировалась, особенно благодаря тому, что пришли, как и из других регионов, абсолютно неслучайные люди, люди, имеющие опыт работы как в законодательных, так и в исполнительных органах власти.

Кстати говоря, ваша гостыя — пример: в прошлом и руководитель правового управления Аппарата Народного Совета Донецкой Народной Республики, и Министр иностранных дел Донецкой Народной Республики. То есть все отрасли — и

международное право, и внутренняя политика — как мы понимаем, это предмет хороших, глубоких познаний.

Еще раз большое спасибо, Наталья Юрьевна, за то, что Вы поделились актуальной и интересной информацией.

Я хочу предоставить слово заведующему центром судебного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Николаю Семеновичу Бондарю. Тема его сообщения: "Судебная практика — важнейший фактор современного правового регулирования".

Николай Семенович, Вам слово.

И прошу, коллеги, следить за регламентом.

Н.С. БОНДАРЬ

Спасибо большое.

Я готов в интересах следующих выступающих даже сократить свою часть регламента.

А.Д. БАШКИН

Спасибо.

Н.С. БОНДАРЬ

Прежде всего, спасибо за возможность принять участие в этом достаточно важном и в научном, и практическом плане мероприятии, потому что сама по себе постановка вопроса о нормативно-правовом проектировании законодательного процесса и в законодательном процессе — это в конечном счете проблема единства доктринальных, научных, практико-прикладных ориентиров, ну и, естественно, законотворческой деятельности в единстве ее профессиональных и политико-правовых начал. И в этом отношении представляется, что далеко не последнее (если не одно из важных) место принадлежит судебной практике. Судебная практика — как фактор не только совершенствования, развития законодательства (хотя это в данном

контексте на первом месте, наверное, должно быть), но и как один из источников, одна из форм нормотворчества. И этот вопрос тоже должен быть в поле зрения законодательных, законотворческих органов. Речь идет о том, что при всем различии взглядов, подходов к пониманию, к возможности использования прецедентных начал в нашей правовой системе сама по себе проблема судебной практики как особого субсидиарного, нетипичного (по-разному можно квалифицировать) явления, именно своеобразного, повторяю, субсидиарного, естественно, источника права — это в том числе тот вопрос, который может быть предметом обсуждения и на законодательном, законотворческом уровне.

Пользуясь тем, что именно так обозначена тема сегодняшнего парламентского обсуждения, я думаю, уместным будет напомнить, тем более в стенах Института законодательства и сравнительного правоведения, что именно институтом, если я не ошибаюсь, уже около двух десятков лет назад был разработан проект закона о нормативных правовых актах. Он неоднократно в разных вариантах появлялся в недрах парламентских процедур, но так и остается достоянием научных доктринальных подходов, а не практической реализации.

Между тем можно вспомнить, что (как свидетельствует практика по крайней мере некоторых, в том числе близких нам, как мы их называли, да и сейчас можем называть, постсоветских, постсоциалистических стран) именно в этих нормативных правовых документах в том числе закрепляются положения о судебных решениях определенного уровня судебных органов или о судебной практике как источнике права и факторе совершенствования законодательства.

Это был бы, мне кажется, очень важный шаг в совершенствовании (цитирую тему сегодняшних парламентских слушаний) нормативно-правового проектирования в законодательном процессе. И этот вопрос можно было бы даже вынести на одни из самостоятельных парламентских слушаний именно с участием и Совета Федерации, и Государственной Думы, и других заинтересованных ведомств, потому что очевидно, что в данном законопроекте концентрируется интерес различных ведомств и так далее (не буду продолжать в этом плане).

Что же касается самой по себе судебной практики как фактора развития и совершенствования законодательства, я хочу обратить внимание на очевидный, наверное, факт. Здесь, естественно, особое значение имеют конституционное правосудие и, соответственно, решения Конституционного Суда как очень действенный (если не сказать — мощный, конституционно значимый) фактор развития и совершенствования законодательства. В данном случае я имею в виду, конечно, самые различные формы влияния и определение тех или иных векторов, направлений развития законодательства с помощью конституционного правосудия. С одной стороны, при признании конкретной правовой нормы нормативно-правового акта неконституционной очевидная обязанность законодательного органа — внести изменение. Здесь внешне вроде бы все достаточно понятно, хотя на практике возникает немало проблем и вопросов, подтверждением чего является и то обстоятельство, что по состоянию на сегодняшний день, по официальной информации Министерства юстиции (а именно Министерство юстиции как раз осуществляет мониторинг и контрольные функции по исполнению решений Конституционного Суда в плане внесения изменений, в том числе и в законодательство), 44 решения Конституционного

Суда не исполнены, в том числе в достаточно большой части с точки зрения как раз необходимости принятия законодательных решений.

Но еще более важным и сложным с точки зрения законопроектной деятельности является реагирование на решения Конституционного Суда, в которых дается конституционно-правовое истолкование тех или иных норм, корректируется, рихтуется (условно так можно сказать) сама правоприменительная практика, дается иное толкование тем нормам, которые являются действующими и не признаются неконституционными.

А.Д. БАШКИН

Николай Семенович, я прошу прощения. Время просто истекло, а мы все помним Ваше обещание и благодарны Вам за это.

Н.С. БОНДАРЬ

Всё. А я ничего не сказал, но это, значит, подтверждение того...

А.Д. БАШКИН

Это нормально для любого ученого. Абсолютно правильно.

Н.С. БОНДАРЬ

Так бывает: когда лектор увлечется, только к концу выступления...

А.Д. БАШКИН

...начинается самое главное.

Н.С. БОНДАРЬ

...ему становится понятно, с чего надо было начинать.

А.Д. БАШКИН

Спасибо Вам большое.

Н.С. БОНДАРЬ

Я в двух словах только еще хочу сказать, чтобы не посчитали, что я только о Конституционном Суде (по понятным причинам)

хотел говорить. В соответствии с Конституцией правом законодательной инициативы обладают, естественно, Верховный Суд и Конституционный Суд. Так вот, Верховный Суд за последние пять лет внес 44 проекта закона, и 88 процентов из них прошли. То есть законодательная практика – наиболее эффективный фактор развития законодательства. Пожалуйста, парламентарии, учтите это. Спасибо.

А.Д. БАШКИН

Большое спасибо.

Уважаемые коллеги, я хочу обратиться ко всем тем, кто еще не выступил. Несмотря на то что я всего лишь кандидат медицинских наук, а вы профессора и академики, я все-таки по вашему поручению буду вам напоминать о времени. Нет возражений, да? Спасибо большое.

Коллеги, я хочу предоставить слово главному научному сотруднику отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения Арзамасову Юрию Геннадьевичу для выступления на тему "Проблема выбора юридической конструкции при подготовке проекта нормативного правового акта".

Юрий Геннадьевич, пожалуйста, слушаем Вас.

Ю.Г. АРЗАМАСОВ

Уважаемые коллеги! Обычно с точки зрения теории, нормографии, законотворчества, нормотворчества этот нормотворческий процесс подразделяют на два этапа – предпроектный и проектный. Но сейчас, по большому счету, я вижу: что касается именно нормативно-правового проектирования (как мы обозначили тему нашей встречи), его нужно начинать еще на

предпроектном этапе, поскольку важен, большое значение имеет выбор юридической конструкции.

Но, с другой стороны, понятие "юридическая конструкция" возникло одновременно... Историки говорят, что ввел его в научный оборот не кто-нибудь, а Рудольф фон Иеринг в своей книге — там был обозначен предмет юридической техники и одним из средств была обозначена юридическая конструкция. Ее понимают в двух смыслах — в узком, то есть как определенные шаблоны, схемы, в соответствии с которыми готовят какой-то нормативно-правовой акт... Но сейчас принята уже более широкая трактовка. Например, Марина Леонидовна Давыдова считает, что юридические конструкции — это мыслительные модели, схемы, находящиеся внутри сознания юриста при осуществлении всех функций — и правотворческой, и интерпретационной, и правоприменительной, научной в том числе, и так далее.

Одним из видов юридической конструкции является модель правового регулирования. И здесь уже прозвучала идея о важности правильного выбора модели (и из Ваших уст, Александр Давыдович, мы это слышали). Действительно, сейчас нужно использовать, конечно же, пакетный принцип нормотворчества. Для чего он нужен? Для того чтобы нормы не были мертворожденными, чтобы они реально работали, осуществлялся механизм правового регулирования. И в этом отношении, конечно же, большое значение имеют такие конструкции, когда принимается закон либо потом видовой закон, а потом — уже детализирующие, конкретизирующие и организационно обеспечивающие подзаконные акты. В основном это постановления правительства или другие акты правительства, утвержденные постановлениями, и ведомственные акты, как мы их называем, редко — указы. Причем если речь идет о конкретизации, то в данном

случае определенный алгоритм регулирования уже заложен законодателем, а здесь маленькая конкретизация происходит. При детализации же, наоборот, уже пишутся какие-то нормы новые, например о порядке реализации каких-то прав и так далее.

Здесь может показаться на первый взгляд, что идет какая-то подмена с точки зрения функций ветвей власти, потому что бóльшую, львиную долю нормативно-правовых актов, правового регулирования, получается, осуществляет исполнительная власть на подзаконном уровне. Но, с другой стороны, хочу заметить, что здесь в принципе разделение властей на сегодняшний день нужно понимать как довольно древнюю теорию, как симфонию властей. Она родилась еще в Византии, где соотношение между светской и религиозной властью было. Необходимо находить определенный консенсус, чтобы была симфония – как оркестр играет стройно, так должны все ветви власти работать. И в этом есть здоровое зерно.

Если мы посмотрим указ президента, то там сказано о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, что федеральные органы исполнительной власти вырабатывают государственную политику в определенной сфере и занимаются нормативно-правовым регулированием.

Пакетный принцип, конечно же, долгое время только декларировался (я об этом пишу уже, наверное, лет 25), но сейчас он начинает, в общем-то, реализовываться на практике. Эти нормы уже есть, они в Регламенте Государственной Думы записаны, но все-таки... Здесь уже это обозначили коллеги, и непосредственно Николай Семенович Бондарь упомянул законопроект о нормативно-правовых актах. Да, там действительно нужно закреплять эти вещи.

С другой стороны, когда мы выбираем конструкцию... Ну, допустим, кодекс. Зачастую кодексы у нас принимались по

пандектной системе, то есть общая и особенная части, все это пришло из Германии (Германское гражданское уложение), а до этого это все – из римского права, потом в Европу и так далее. Но в 90-е годы стали очень распространены такие конструкции, я скажу, практически неудобные для обывателя. В принципе законы и подзаконные акты пишутся для граждан, а не для специалистов (специалисты разберутся, какая бы юридическая конструкция ни была). Вот Людмила Фальковна Апт, которая в Совете Федерации долгое время возглавляла отдел юридической техники, называла их американскими конструкциями: в начале содержатся статьи-словники, где раскрывается содержание многих понятий, а потом идет текст уже самого правового регулирования. Конечно, они неудобны. И эту практику критиковали и Валерий Васильевич Черников, и Татьяна Николаевна Москалькова. В этом отношении, я считаю, нужно возродить ту традицию, которая была нашей, российской и советской, традицией: не во всех, конечно, но во многих актах, я считаю, нужно использовать в юридических конструкциях преамбулы и там обозначать предмет, цель, сферу действия, регуляции, принципы регламентарной деятельности, какие-то дефиниции. Это позволит избежать сложных нагромождений, где будет много статей-словников и так далее.

А.Д. БАШКИН

Юрий Геннадьевич, время истекает.

Ю.Г. АРЗАМАСОВ

И в заключение еще один маленький штришок, очень важный. Нужно использовать положительный зарубежный опыт (мы использовали много разного опыта). Например, в Германии, в ФРГ, не во всех законах, но во многих основополагающих законах (в юридической конструкции законов) содержится план реализации

положений закона. Это очень важно, у нас этого нет. Это еще один инструмент, который направлен именно на то, что закон будет исполняемым, он будет регулировать общественные отношения. И там уже нужно указать этапы, должностных лиц, отвечающих за реализацию этих этапов, и так далее.

Ну, раз регламент — я закончил. Спасибо.

А.Д. БАШКИН

Спасибо, Юрий Геннадьевич.

Следующий наш выступающий-эксперт — Гришковец Алексей Алексеевич, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса. Тема — "Нормативно-правовое проектирование в законодательном процессе: опыт реформы государственной службы".

Алексей Алексеевич, Вам слово.

А.А. ГРИШКОВЕЦ

Уважаемый Александр Давыдович, уважаемые коллеги! Прежде всего, позвольте поблагодарить за возможность выступить на этом представительном мероприятии.

Хотел бы отметить, что в 2023 году исполнилось ровно 20 лет со дня принятия Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации". Этот закон стал первым из числа законодательных актов, которые принимались в рамках системного реформирования государственной службы.

Напомню, что необходимость реформирования государственной службы была обозначена в посланиях Президента Российской Федерации 1997, 1998 и 1999 годов. Президент в тот период задавал своеобразные планы, но, правда, эти планы корректировались. В 1997 и 1998 годах глава государства говорил о необходимости кодификации законодательства о государственной

службе и принятия на его основе кодекса государственной службы. И надо отдать должное Институту законодательства и сравнительного правоведения, который проект этого кодекса подготовил. Возможно, он был не слишком совершенен и находился под большим влиянием трудового законодательства, но тем не менее проект был подготовлен.

В дальнейшем, после смены политического руководства нашей страны в 2000 году, было принято политическое решение – провести системное реформирование государственной службы. В результате в ноябре 2000 года президент издает поручение – поручает разработать прежде всего концепцию реформирования системы государственной службы. На мой взгляд, такого подхода у нас еще не было: прежде чем проводить крупную, серьезную реформу, было принято важное решение – подготовить ее концептуально, то есть закрепить некие базисные положения.

Концепция была разработана, и президент ее утвердил в августе 2001 года своей резолюцией. К сожалению (это у меня всегда вызывало недоумение), концепция получила гриф "Для служебного пользования" и официально нигде не публиковалась. И мне кажется, что это вряд ли правильно, потому что в самом тексте концепции говорилось, что реформа государственной службы проходит открыто, гласно и под контролем структур гражданского общества, а между тем концепция оказалась неизвестной.

Тем не менее это был важный документ, в котором были намечены подходы к реформированию государственной службы и, что самое важное, был намечен план мероприятий по реализации этой концепции, где были указаны конкретные сроки, конкретные нормативные акты, которые предстояло принять в рамках этой концепции.

Также в 2001 году была сформирована МРГ (межведомственная рабочая группа), которую возглавил первый заместитель руководителя администрации президента, и были созданы экспертные группы. Но экспертные группы создавались распоряжениями администрации президента, которые, к сожалению, опять же никогда не публиковались. Ознакомление с этими экспертными группами, с их составами, вызывает определенное недоумение: казалось бы, на первом месте должны были быть юристы, но вместо юристов в этих экспертных группах оказались философы, социологи, политологи, экономисты. А из юристов был только вполне уважаемый Александр Филиппович Ноздрачёв, который считается признанным специалистом в области государственной службы. К сожалению, другие представители основных юридических школ, например саратовской, екатеринбургской, московской, представлены в этих экспертных группах не были. Я сам в эти экспертные группы попал лишь потому, что в тот период работал в Государственной Думе на достаточно ответственной должности и по рекомендации Руководителя Аппарата Государственной Думы попал в состав рабочей группы (хотя к тому времени я уже был достаточно известным специалистом в области государственной службы).

На мой взгляд, если мы говорим о проектировании, то проектирование должно осуществляться прежде всего специалистами, которые понимают не только, скажем так, юридическую технику, но и знакомы с доктриной, с различными концепциями. Только тогда можно говорить о том, что законодательство будет качественным. То есть, прежде чем мы построим, скажем так, здание современного законодательства о государственной службе, очевидно, необходимо

подготовить "проектно-сметную документацию". И эту "проектно-сметную документацию" как раз и должны были готовить эксперты.

На мой взгляд, было бы правильным проводить открытый отбор экспертов. В настоящее время, если говорить о реформе госслужбы, отбор экспертов осуществлялся кулуарно, то есть не было известно, почему тот или иной философ, политолог или социолог оказывался в составах экспертных групп, а, скажем, авторитетные ученые-юристы оказались не включены в составы этих групп. На мой взгляд, эта проблема до сих пор сохраняется, потому что часто не ясно, кто готовил законопроект и почему те или иные положения вошли в его состав.

Вот я, например, давно хочу узнать, скажем так, кому принадлежит авторство статьи 75¹ Конституции, в которой прозвучали идеи о политической, экономической и социальной солидарности. К кому ни обращаюсь — никто не может на этот вопрос ответить. Владимир Николаевич Плигин, к примеру, говорит: "Кого ни спрашиваю — никто не признается". Вот буквально такой ответ. Поэтому у каждого закона должны быть авторы его концепции, основных идей, на мой взгляд.

Если говорить о дальнейшей работе над законодательством о госслужбе, то, как я уже сказал, концепция реформирования системы госслужбы предусматривала план мероприятий. По ходу работы над законопроектом корректировался этот план мероприятий. Но вызывало удивление другое — то, что некоторые нормативно-правовые акты, несмотря на то что были установлены конкретные сроки их принятия, принимались с опозданием не то что на месяц, а на год и многие годы. Например, перечень заболеваний, препятствующих поступлению на государственную службу. Вначале предполагалось, что это будет постановление правительства, потом

было принято решение, что это будет приказ Минтруда. Тем не менее более пяти лет такой документ принят не был, хотя был определен ответственный за его принятие. Поэтому здесь, наверное, нужно всегда осуществлять четкий контроль, и тогда, как уже говорили предыдущие докладчики, будут обеспечены законы и подзаконным нормотворчеством.

Некоторые нормативные акты принимались вообще с многолетним опозданием — например, положение о кадровом резерве на госслужбу.

Завершая свое выступление, я бы хотел отметить, что на эти недостатки, наверное, нужно обратить внимание и их исправлять. Вся работа над законопроектами, особенно общественно значимыми, должна быть предельно открытой, гласной и с привлечением широкой юридической и научной общественности.

Ну и еще такой момент затрону — что в свое время предполагалось принятие проекта федерального закона о правоохранительной службе. Так вот, когда законопроект был разработан МВД, я попросил начальника правового управления Авдейко предоставить мне этот документ. Он сказал: "Обращайтесь в правительство". Я обратился в правительство, там меня отправили снова к Авдейко. Получается, что законопроект я получил только, что называется, по оперативным каналам, хотя этот законопроект, на мой взгляд, затрагивал большое количество сотрудников различных правоохранительных структур. Впоследствии от принятия закона о правоохранительной службе отказались, правда, так и не объяснили, почему это было сделано. Это тоже, наверное, нужно было бы делать в рамках нормативно-правового проектирования. Как же так — разрабатывали на протяжении чуть ли не 10 лет, а потом отказались от принятия этого законопроекта? Наверное,

нужно было бы обществу объяснить, почему такое произошло, потому что были потрачены время, силы, деньги, обсуждался этот законопроект, а на выходе оказалось — ничего. Благодарю за внимание. Спасибо.

А.Д. БАШКИН

Спасибо, Алексей Алексеевич.

Я хочу сказать, что Алексей Алексеевич, как представитель Института государства и права, принял эстафету от ранее выступавших представителей Института законодательства и сравнительного правоведения. У нас получилось в начале заседание ученого совета института, но сейчас слово уже берут гости и начинают разворачивать свою информацию, обогащая нашу сегодняшнюю встречу.

Эстафета от Института государства и права переходит к Российскому государственному университету правосудия, который представляет профессор кафедры конституционного права Липчанская Мария Александровна.

Мария Александровна, пожалуйста, Вам слово.

М.А. ЛИПЧАНСКАЯ

Спасибо большое, Александр Давыдович.

Уважаемые коллеги, добрый день! Разрешите представить вам свои суждения по поводу сегодняшней темы. Когда мне озвучили тему сегодняшнего "круглого стола", первое, что пришло мне в голову, — что нормативно-правовое проектирование выходит за рамки привычного нам законодательного процесса.

Вот, например, сегодня Александр Давыдович говорил о том, что необходимо перед принятием законодательного акта готовить, разрабатывать концепцию этого правового акта. Я полностью с этим солидарна. Мне кажется, что разработку концепции нормативно-

правового акта можно считать нулевой стадией законодательного процесса и необходимым элементом всего нормативно-правового проектирования.

Также мне видятся важными в нормативно-правовом проектировании прогнозные оценки. Боюсь показаться ретроградом, потому что прогнозы, наверное, вызывают отторжение в условиях наших быстроменяющихся общественных отношений, но тем не менее я сформулировала бы четыре основных прогнозных направления в нормативно-правовом проектировании.

Первый вид – юридическое прогнозирование (о нем сегодня говорили), это как основа планирования всего законодательного процесса.

Второй вид прогнозирования – это прогнозирование правовых и социальных последствий принятия нормативно-правовых актов в рамках правового проектирования, то есть, после того как будет принят нормативно-правовой акт, закон, каковы последствия, социальные и правовые последствия его принятия.

Третий вид прогнозирования, который я бы выделила, – это прогнозирование возникновения потенциально возможных коллизий интересов участников общественных отношений. Есть уже устоявшееся мнение, что для эффективного правового регулирования нормативно-правовые акты должны воплощать в себе определенный баланс интересов участников общественных отношений, на которых распространяется или будет распространяться действие нормативных указаний.

И четвертый вид прогнозирования – это прогнозирование влияния актов государственного стратегического планирования на правовое регламентирование общественных отношений и на законодательный процесс.

И непосредственно здесь я уже подошла к теме своего выступления, которая сейчас на экране. Я решила остановиться именно на проблеме актов государственного стратегического планирования в парадигме нормативно-правового проектирования и хотела бы начать с цитаты Сергея Владимировича Кабышева: "Качество современного государства в значительной степени определяется качеством его целеполагания, то есть его реальной способностью экстрагировать общественные приоритеты и концентрировать ресурсы на их реализации". На мой взгляд, попыткой систематизировать все акты государственного планирования, придать им хоть какую-то предметную определенность и правовую иерархию стал ожидаемый и долго разрабатываемый федеральный закон от 2014 года о стратегическом планировании — именно в нем весь разрозненный массив документов стратегического планирования обозначен как акты целеполагания, программирования и прогнозирования.

И, в общем-то, я задалась вопросом: как выстроить систему государственного стратегического планирования и, соответственно, цепочку от запроса общества до его реализации (потому что мне видится, что весь законодательный процесс в первую очередь должен базироваться на запросах общества)? И мы видим, что закон о стратегическом планировании выделяет три группы таких документов — это документы целеполагания, планирования и прогнозирования.

С документами целеполагания все понятно — это указы президента, где сформулированы цели и приоритеты, это программы стратегического развития.

Если мы возьмем второй блок документов (это акты планирования и программирования) — разумеется, тут все очевидно:

это программы, планы, проекты. Но тут возникает вопрос: а где же в этой системе известные всем документы, которых принято множество, — основы государственной политики, доктрины, концепции? И возникает вопрос: законодатель намеренно избегает указания на форму и предметную определенность актов государственного планирования, которые я упомянула? И получается, что в законе ряд актов стратегического планирования, если исходить из буквального текста, не приобрел своего легального статуса, хотя в правовой системе они активно представлены.

Далее. На мой взгляд, присутствует путаница и в третьей группе актов, которые называются документами прогнозирования. В ряде статей федерального закона, о котором я говорю, указывается, что стратегии и отраслевые документы стратегического планирования разрабатываются с учетом прогнозов, то есть, иными словами, получается, что процесс прогнозирования поставлен первым в логической цепочке государственного планирования, перед блоком целеполагания, то есть вообще перед блоком всех стратегий и концепций. С другой стороны, в этом же законе отмечается, что прогноз содержит оценки эффектов от государственных программ и отраслевых документов стратегического планирования. А здесь получается наоборот — что этап прогнозирования завершает весь процесс целеполагания. И вот такое несовершенство федерального закона, который должен систематизировать все эти акты, не позволяет говорить о том, что есть такая система.

В целом, проведя небольшой мониторинг правовых актов стратегического планирования, я выделила три факта (кратко).

Первый факт. Вы знаете, что в ноябре 2021 года указом президента утверждены Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации. В общем-то,

этот указ свидетельствует о том, что есть признание, что Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации" не справился с поставленной задачей, потому что в этом указе, в частности, сказано, что утверждено (одобрено) значительное количество документов стратегического планирования, но вместе с тем система нуждается в совершенствовании.

Второй факт. В конце 2021 года в правовом пространстве нашей страны появился новый, до этого неизвестный акт, который называется "Стратегические направления". На слайде я привела примеры этих самых стратегических направлений, которые приняты в различных областях. Если мы их откроем, то легко можем заметить, что они тождественны перспективным планам развития конкретной отрасли или сферы общественных отношений. Да, они четкие, они понятные, но возникает вопрос: а почему именно стратегические направления как новый правовой акт?

И третий факт (боюсь, что нарвусь на критику, но тем не менее скажу). Современная тенденция разработки так называемых "дорожных карт", мне кажется, искусственно имплантирована в российскую правовую систему и не несет сущностного содержания.

Приведу два примера: распоряжения правительства об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") "Изменения в отраслях социальной сферы..." и об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") "Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения". Мне, например, не понятно, с какой целью в названии документа в скобочках добавлена фраза "дорожная карта". Чем отличается "дорожная карта" от просто плана мероприятий?

И вывод. Сегодня говорили о том, что... Николай Семенович сказал, что более 20 лет существует проект федерального закона о нормативно-правовых актах. *(Оживление в зале.)* Да, больше 20 лет.

С МЕСТА

(Микрофон отключен.) В первом чтении он был принят в 1996 году.

М.А. ЛИПЧАНСКАЯ

О Боже! Так спрессовано время, что не хочется даже об этом говорить.

Я бы присоединилась к коллегам из Института законодательства и сравнительного правоведения, которые предлагают принять еще один закон – под названием "О принципах законотворчества в Российской Федерации". И мне кажется, что именно этот закон – о принципах законотворчества в Российской Федерации – позволит закрепить стадии использования приемов и методов юридического прогнозирования во всем законодательном процессе.

И последнее. Я критиковала здесь закон о стратегическом планировании. Мне кажется, что в него нужно внести норму о стратегии правотворчества, чтобы совершенно четко мы это обозначили.

Благодарю. Извините, если превысила лимит.

А.Д. БАШКИН

Спасибо, Мария Александровна, за очень интересное, богато иллюстрированное сообщение. И, я уверен, в этой аудитории вовсе не следует бояться критики коллег – наоборот. Единственное, что может вызвать критику коллег, – если регламент нарушите, а все остальное принимается с удовольствием и на ура. Спасибо еще раз.

Я хочу предоставить слово доценту кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени Кутафина, доктору юридических наук, профессору Таевой Наталье Евгеньевне.

Пожалуйста, Наталья Евгеньевна. Вам слово.

Н.Е. ТАЕВА

Благодарю.

Уважаемые коллеги, добрый день! Уважаемые Александр Давыдович, Илья Ильич, спасибо за приглашение.

Когда я рассуждала о теме сегодняшнего "круглого стола" (конференции, публичных слушаний), тоже задумалась над термином "проектирование", и мне он представлялся каким-то чужеродным для юриспруденции. Собственно, термин "проектирование" когда-то являлся ключевым понятием архитектуры, машиностроения и только в 30-е годы XX века был перенесен на иные виды деятельности, в том числе на социальную сферу и в юриспруденцию. И у нас уже давно вошли в оборот такие понятия, как "проект нормативно-правового акта", "план законопроектной деятельности", и даже существует понятие "конституционное проектирование". Поскольку я конституционалист, я буду говорить, конечно, сегодня о Конституции.

Нормативно-правовое проектирование — это, безусловно, социальное проектирование, поскольку ни один нормативный акт не должен приниматься без соответствующей социальной основы (и сегодня уже эта мысль прозвучала), он должен регулировать отношения, сложившиеся в обществе. Хотя мне очень близка позиция Натальи Юрьевны, которую она высказала в начале своего доклада, — о том, что, возможно, нужно обеспечивать опережающее регулирование и работать на опережение. Это лучше, чем когда

закон запаздывает и нормативно-правовое регулирование запаздывает.

Юрий Александрович Тихомиров называл законы, которые не соответствуют действительности, декорациями реальных процессов, юридическими памятниками. И он связывает проектирование в законодательном процессе с такой характеристикой закона, как его качество. Собственно, представляется, что это главная цель проектирования в законодательном процессе — принятие качественных законов. А для качественных законов с точки зрения их содержания, не юридической техники (я сейчас беру не технико-юридический аспект, а именно содержательный), конечно, должны быть характерны и социальная пригодность, и реальность, и практическая применимость. Но самое главное, на мой взгляд, опять же как конституционалиста, — по своему содержанию качественный закон в правовом государстве должен соответствовать конституции государства. И на последней характеристике я хочу остановиться чуть подробнее в своем сообщении.

Итак, ориентир в законодательном проектировании — я считаю, это Конституция Российской Федерации. И здесь я вижу три основных аспекта.

Первый ориентир — "освоение" норм Конституции (я назвала его условно, термин "освоение" я беру, конечно, в кавычки). Под освоением норм Конституции я имею в виду последовательное проведение в законодательство всех ее норм. Я придерживаюсь мнения тех ученых, которые считают, что Конституция не фиксирует то, что есть здесь и сейчас, — Конституция представляет собой образ будущего, своеобразную модель идеального государственного устройства. И с этой точки зрения ее нормы, конечно, требуют

освоения, то есть последовательного, системного раскрытия регулятивного потенциала Конституции.

Я сейчас не буду говорить о тех нормах, которые до сих пор не получили развития в законодательстве, конкретизирующем нормы Конституции, вплоть до того, что не приняты некоторые федеральные конституционные законы и сохраняются пробелы. Но я считаю, что проблема освоения особенно актуализировалась после принятия закона о поправке к Конституции 2020 года. И здесь необходимы три направления освоения новелл Конституции, на мой взгляд.

Первое направление — это освоение новелл, которые влекут за собой новые ценностные ориентиры для законодателя, и, как следствие, необходимо освоение новой системы ценностей, получившей отражение в тексте Конституции. Что-то здесь уже законодателем сделано. Начинает внедряться в законодательство понятие "традиционные семейные ценности", осваиваются такие ценности, как материнство, семья, патриотизм, гражданственность, уважение к старшим. Но (я думаю, что коллеги согласятся) это точечные, несистемные изменения, и мы не видим общей концепции внедрения вот этой системы ценностей в российское законодательство.

На мой взгляд, еще предстоит имплементировать такие ценности, как достойное воспитание детей в семье (пункт "ж¹" части 1 статьи 72 Конституции), общественное здоровье, здоровый образ жизни, культура ответственного отношения к здоровью. Кстати, интересно то, что в законодательстве Беларуси есть такое понятие, как культура ответственного отношения к здоровью.

В качестве ценностей государства, также требующих их имплементации в законодательство, я вижу культуру как уникальное

наследие многонационального народа (часть 4 статьи 68 Конституции), общероссийскую культурную идентичность (часть 3 статьи 69 Конституции), культурную самобытность (статья 75¹), гражданское общество (статья 114).

Итак, основой нормативно-правового регулирования должна стать имплементация нормативно-ценностных положений Конституции в пласт как федерального, так и регионального законодательства. Причем такое развитие конституционных положений на федеральном и региональном уровнях возможно, на мой взгляд, как последовательно, так и одновременно.

То есть два пути имплементации я вижу.

Первый, когда мы говорим о последовательном, — на федеральном уровне создаем основу для законотворчества субъектов Федерации, региональные власти, в свою очередь, должны будут привести региональные акты в соответствие с новыми законодательными положениями. Такой пример уже есть — это пример законодательства о молодежной политике, федеральный закон о молодежной политике, который повлек за собой принятие соответствующих законов субъектов (это Бурятия, Башкортостан, Москва, Московская область и другие).

И во-вторых, это одновременное регулирование, тогда здесь может идти речь и об опережающем регулировании в субъектах Российской Федерации. Но я подчеркиваю, что речь должна идти о регулировании как в субъектах, так и на федеральном уровне. По поводу опережающего, например, мы имеем дело с формированием конституционных советов.

Второй момент по новеллам (я его кратко обозначу) — это новеллы Конституции, которые влекут последствия в виде необходимости финансового обеспечения обязательств публично-

правовых образований. То есть недостаточно включить ценность, мы понимаем, что она требует соответствующих финансовых ресурсов и, значит, нормативного регулирования. Это, например, ценности о государственной поддержке семьи и детства, о научно-технологическом развитии России (статья 114), опять же о поддержке институтов гражданского общества, о волонтерской деятельности. И также статья 114 говорит нам об обеспечении функционирования системы социальной защиты инвалидов, что также требует финансирования.

И третья группа новелл, которая требует освоения, — это новеллы Конституции, которые требуют перераспределения полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти. Прежде всего здесь мы должны говорить об освоении статей 71 и 72 Конституции и главе 8, которая установила новые функции местного самоуправления.

Вот это первый аспект в плане проектирования и ориентира Конституции.

И второй и третий только обозначу, потому что о них сегодня уже говорили (в частности, Николай Семенович опередил).

Второе — это соответствие нормам Конституции. При проектировании особую роль играет это направление. Почему? Потому что сейчас у нас в законодательство включен так называемый предварительный конституционный контроль (это статьи 107 и 108 Конституции). Появился предварительный конституционный контроль — следовательно, законодатель должен детально прорабатывать содержание законопроектов, проводить разнообразные экспертизы, о которых говорили, с тем чтобы проект соотносился с Конституцией.

В информационно-аналитическом отчете Секретариата Конституционного Суда за 2022 год (за 2023-й пока нет такого отчета) отмечено увеличение числа поступивших в Конституционный Суд обращений до 12 933 (для сравнения: в 2021 году было 11 828 обращений). Возросло число принятых Конституционным Судом решений (в 2022 году их принято 59, речь идет о постановлениях). Увеличение числа решений и обращений в Конституционный Суд говорит нам о том, какое качество у законодательства. Значит, в этом направлении нужно работать.

И третье, последнее направление — это собственно исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации. Здесь надо сказать, что секретариат в своих аналитических отчетах отмечает, что Государственная Дума последовательно включает законопроекты в планы, примерные программы законопроектной работы, и их, конечно, принимает. Но на практике, отмечает секретариат, если рассмотрение такого законопроекта по каким-либо причинам было отложено, то возвращение к работе над ним нередко затягивается на неопределенный срок, который в некоторых случаях исчисляется годами. В частности, в 2021–2022 годах не принят ни один федеральный закон, который был бы направлен на исполнение решений Конституционного Суда (речь идет о статье 80, то есть по жалобам граждан), принятых ранее 2019 года. Ну и соответствующие законопроекты находятся порой без движения на различных стадиях рассмотрения в Государственной Думе.

И вывод. Я думаю, что мой вывод — в названии моего доклада: при проектировании законодательства необходимо ориентироваться на Конституцию Российской Федерации. Спасибо, коллеги.

А.Д. БАШКИН

Спасибо, Наталья Евгеньевна.

Наш разговор продолжит Запольский Сергей Васильевич, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор.

Пожалуйста, Сергей Васильевич, Вам слово.

С.В. ЗАПОЛЬСКИЙ

Спасибо, Александр Давыдович.

Коллеги, после таких талантливых девушек очень трудно выступать — по-моему, они всё нам рассказали. Поскольку их доклады направлены только вперед, я поговорю немножко с направлением назад.

Коллеги, мы должны обращать внимание на такую деталь, особенность нашей социальной жизни, как старение законодательства. Я бы не сказал, что наше законодательство старое, но то, что оно устаревает, — это заметно. Это заметно даже по тем далеко не объемлющим признакам, которые я лично вижу, как руководитель адвокатской конторы, адвокатского бюро. Многие законодательные положения, которые якобы незыблемы и принципиальны, постепенно жизнью заменяются на квазизаконодательные конструкции, что-то, так сказать, уже выработанное в практике и не всегда точно соответствующее закону. Поэтому надо законодательство обновлять.

Я вижу, например, какую особенность нашего Федерального Собрания? Что оно все больше и больше внимания обращает на поправки и дополнения. Точно я не могу сказать, тем более цифры меняются, но вот из 300 законов 280 законов, которые рассматривает и принимает Госдума, а соответственно, и Совет Федерации после своего рассмотрения, — о поправках и дополнениях. Новых законов,

таких как те, которые принимались в первые годы после принятия Конституции 1993 года, когда практически каждый закон был каким-то принципиально важным решением государственной власти по организации социально-экономической жизни, я в последнее время не вижу. Может быть, они есть, но не особенно заметны. Поэтому, безусловно, тактика должна включать и работу по совершенствованию, по обновлению законодательства. Я просто не хочу терять время на примеры, а примеров очень много.

С учетом того что 70–72 процента всех законодательных актов, которые принимает Федеральное Собрание, рассматриваются и принимаются по инициативе правительства, я думаю, что роль правительства — это, наверное, самое главное в организации законодательного процесса в нашей стране. И вот что здесь меня заинтересовало — это некоторое несоответствие, что ли, между статьями 110 и 114 Конституции Российской Федерации. С одной стороны, правительство определяется как орган, осуществляющий исполнительную власть, причем не просто исполнительную власть, а под общим руководством президента. Кстати (это заметно), руководство президента приобретает все более и более явные, характерные черты, непосредственные (на слове "общее" я бы даже сейчас не старался делать акцент, потому что действительно президент непосредственно руководит правительством).

В то же время статья 114 компетенцию правительства расширяет, ну, до невозможности, то есть фактически все, абсолютно все сферы социально-экономической жизни, социально-экономического развития нашей страны закреплены за правительством. И, соответственно, поскольку само законодательство является главным и непосредственным рычагом управления социально-экономической жизнью, то правительство

становится если не законодателем (это будет большой перебор), то по крайней мере органом, который определяет политику и дух развития законодательства.

Безусловно, мы благодарны правительству за такую большую работу, но и должны констатировать, что у правительства (а я это говорю не просто так, а как бывший сотрудник тоже правительства, правда, правительства СССР), как органа общего управления, нет возможностей разработки непосредственно законодательных актов и все проекты законодательных актов разрабатывают, естественно, министерства и ведомства. И можно выделить такое (это и достоинство, но это и недостаток нашего законодательства) обстоятельство, что исполнительский характер имеют многие наши нормативные акты, многие законы, которые принимаются Федеральным Собранием. Это, конечно, естественно, потому что интересы органов исполнительной власти и реализуются в ходе подготовки законопроектов, но вряд ли это уж оптимальное соотношение.

Дело в том, что во многих случаях, я бы сказал, законодательный акт, который представляется в Федеральное Собрание, носит вообще, если покрепче сказать, чиновничий характер. То есть чиновник во многих случаях превалирует над социальным управленцем по нормативным актам. И, вы знаете, есть недостатки прямо порочные. Например, министерства и ведомства вкладывают в законопроекты ограничение компетенции, то есть они не желают решать вопросы. Да, они управляют соответствующим процессом, но в случае, допустим, возможного и выявленного правонарушения они стараются передать функцию восстановления права какому-то другому органу. И мы видим реально, что, когда произошло что-то такое экстраординарное, собираются

представители соответствующих министерств и ведомств на местах и друг на друга перегоняют: вот этот орган считает, что другой орган должен принять меры, а тот, в свою очередь, ищет следующего ответственного за все это дело, и заканчивается это тем, что вообще вопросы не решаются. Я могу еще привести другие примеры проявления чиновничьего подхода к законодательству.

И это естественно, тут ничего не скажешь, потому что, коль это авторство того или иного министерства или ведомства, трудно было бы предполагать, что это министерство или ведомство борется просто за реализацию в первую очередь тех целеполагающих документов и стратегических актов в его развитие, а прежде всего, конечно, свой интерес ближе.

Каким образом, на мой взгляд, этот вопрос надо решать? Я полагаю, что, возможно, самый главный или один из возможных вариантов — все-таки определить роль правительства в законодательном процессе. Она у нас очень большая — помимо представления законопроектов в Федеральное Собрание есть еще и другое направление...

А.Д. БАШКИН

Сергей Васильевич, Вам много еще нужно времени?

С.В. ЗАПОЛЬСКИЙ

Минуту.

А.Д. БАШКИН

Хорошо.

С.В. ЗАПОЛЬСКИЙ

Так вот я думаю, что главное направление решения этого вопроса (если, конечно, он получит статус вопроса) — это возложение ответственности за подготовку законопроектов непосредственно на министерства или ведомства таким образом,

чтобы правительство было социальным и общеполитическим контролером соответствия тем самым актам целеполагания и развивающим эти акты решениям, как раз в лице правительства. А это перераспределение полномочий. Ведь не секрет, что все министерства и ведомства продолжают работать по старой, советской системе, то есть через поручения правительства. Я думаю, что министерства и ведомства должны получить собственную компетенцию и играть роль или выполнять функцию такую, которая обеспечивала бы ответственность самих министерств и ведомств за порученный участок работы. А правительство в этом случае согласно статье 114 Конституции было бы тем органом, который бы осуществлял общее руководство. То есть надо реализовать идею, если я не путаю, Александра II, который считал, что министерства и ведомства — это главные органы управления, которые находятся непосредственно под главой государства, а правительство является координирующим органом и контролирующим министерства и ведомства, но не заменяет их. Всё. Спасибо.

А.Д. БАШКИН

Спасибо, Сергей Васильевич.

Коллеги, когда я открывал нашу сегодняшнюю встречу, я поприветствовал коллег, собравшихся в этом зале, а также тех, кто сегодня с нами работает в режиме онлайн. Часть выступающих сегодня работает с нами в формате ВКС.

Я сейчас с большим удовольствием предоставляю слово Дмитрию Сергеевичу Гвоздецкому, старшему преподавателю кафедры государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин Российского экономического университета имени Плеханова.

Дмитрий Сергеевич к нам обратится с сообщением по теме "Внедрение инновационных решений в ведомственное правотворчество: проблемы и перспективы".

Дмитрий Сергеевич, Вам слово. Пожалуйста.

Д.С. ГВОЗДЕЦКИЙ

Уважаемые коллеги, здравствуйте! Для меня большая честь выступать на этой площадке. Сегодня в рамках доклада будут рассмотрены некоторые инновационные решения, применяемые в ведомственном правотворчестве, а также общие вопросы цифровой трансформации правотворчества под влиянием реализации федеральных проектов национальной программы "Цифровая экономика".

Необходимо обратить особое внимание, что цифровизация правотворчества на сегодняшний день не выделена в отдельный федеральный проект в рамках указанной национальной программы "Цифровая экономика", однако представление о новых технологиях, возможных для применения в рамках правотворчества, можно получить, анализируя материалы указанного федерального проекта и иных блоков национальной программы.

На сегодняшний день правотворческий процесс технологически, безусловно, находится под давлением процессов цифровизации и требует некоторой корректировки. Цифровизация — это новая среда, в которой необходимо в том числе предусмотреть вопросы безопасности, а также эффективности применения стадийного ведомственного правотворчества, в особенности на этапах согласования и доработки проектов нормативных актов.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день информационные технологии стали неотъемлемой частью жизни каждого из нас. Многие цифровые площадки придают процессу

правотворчества более прозрачную форму, позволяя каждому из нас повлиять на содержание проектируемых положений нормативных актов. Так, например, на сегодняшний день хорошо себя зарекомендовал сайт федерального портала проектов нормативных актов regulation.gov.ru, который позволяет простым гражданам участвовать в общественном обсуждении проектов актов, оставляя на данном сайте свои комментарии и рекомендации по возможной доработке размещенных проектов актов.

Необходимо обратить внимание, что развитие цифровых технологий в ведомственном правотворчестве оказывает значительное влияние на весь правотворческий процесс, экономя как бюджетные средства, так и человеческие ресурсы посредством цифровизации и автоматизации правотворчества с участием кадровых специалистов на завершающей стадии проектируемого нормативного акта.

И еще два слова скажу об инновационных решениях в ведомственном правотворчестве.

Первое – это программные интерпретаторы команд (например, PowerShell), которые направлены на автоматизацию цикличности (повторения) определенных действий.

Второе – это модуль искусственного интеллекта, который уже в некоторых ведомствах внедрен в систему электронного документооборота.

Третье – это нейронные сети. Имеется в виду, что на данной площадке нейронная сеть будет функционировать на базе двух блоков. В первую нейронную сеть будут подгружаться наилучшие правотворческие продукты. Например, в первый блок будут подгружаться типовые приказы (допустим, стандарты), допустим, 100 примеров. А вторая нейросеть будет учиться у первой нейросети

предлагать новый правотворческий продукт, тем самым помогая специалисту-эксперту быстрее проектировать новый правотворческий продукт.

Необходимо обратить внимание на то, что воздействие цифровых технологий на процесс ведомственного правотворчества позволяет, первое, сэкономить финансовые ресурсы и время на подготовку соответствующего акта, второе – снизить коррупциогенные факторы, в-третьих – безусловно, повысить качество нормативно-правового регулирования. Эти три аспекта составляют основу будущей цифровизации всего правотворчества.

Необходимо обратить внимание на то, что, применяя предметно ведомственное правотворчество с применением технологий искусственного интеллекта, разработчикам законодательных и иных нормативных актов следует придерживаться четких критериев в части ограничения данных технологий, а также требований юридической техники и языка права, что будет способствовать развитию процедурного и прозрачного законодательства в России. Технологиям искусственного интеллекта будет отведена только роль помощника в подготовке проектов нормативных актов в части проведения первичной правовой и антикоррупционной экспертиз на предмет их соответствия источникам права большей юридической силы.

Цифровизация способствует более эффективному межведомственному согласованию, повышению корректности и непротиворечивости законодательных и иных нормативных актов, определению взаимосвязанных актов для последующего внесения в них изменений при разработке новых проектов нормативных актов. При этом переход правотворческой работы в системе федеральных органов исполнительной власти с бумажной на цифровую форму

позволяет более качественно конкретизировать, систематизировать и детализировать законодательство Российской Федерации, проверять акты на их избыточность и непротиворечивость.

И последнее. Оптимизация правотворческой работы в системе федеральных органов исполнительной власти посредством ее цифровизации будет способствовать системному правовому регулированию общественных отношений. При этом не будет допущено дублирования аналогичных нормативных положений в рамках как законодательных, так и иных нормативных актов, что отвечает всем требованиям правовой определенности и исключает возможную несогласованность положений нормативных актов по конкретному предмету правового регулирования.

Уважаемые коллеги, мой короткий доклад завершен. Спасибо за внимание.

А.Д. БАШКИН

Спасибо, Дмитрий Сергеевич, за Вашу информацию.

Уважаемые коллеги, вы знаете, что Совет Федерации, верхняя палата, имеет еще одно название, оно не конституционное, неофициальное, но очень активно используемое и с большим удовольствием часто воспроизводимое — палата регионов Российской Федерации. Поэтому мы в своей работе, когда организуем мероприятия, стараемся уделять внимание информации и мнениям своих коллег, которые работают в регионах. И чаще всего во всех наших дискуссиях, "круглых столах" представители регионов принимают активное участие.

Я специально такую подводку сделал к выступлению коллеги Преображенского Алексея Сергеевича, заместителя руководителя администрации губернатора Ульяновской области — начальника государственно-правового управления. Его сообщение на тему

"Проектирование законодательных актов на региональном уровне. Опыт, проблемы, перспективы".

Я бы, честно говоря, это сообщение поставил не в финал, хотя в финале, как правило (по опыту правительственных концертов), самое важное и самое торжественное звучит.

Алексей Сергеевич, пожалуйста, Вам слово.

А.С. ПРЕОБРАЖЕНСКИЙ

Спасибо, Александр Давыдович.

Отличная дискуссия получилась. Огромное спасибо Совету Федерации за то, что именно эту тему выбрали, потому что она для регионов, особенно тех, кто занимается нормотворчеством, законотворчеством, очень важна и актуальна.

Я уже более 20 лет занимаюсь региональным и федеральным нормотворчеством. И в Совете Федерации мы отлично поработали, когда были Дни Ульяновской области в Совете Федерации – последний раз в 2019 году. И многие наши инициативы как раз получили реализацию на федеральном уровне.

В своем выступлении я хотел бы рассказать, какие же особенности же есть у нас, на региональном уровне, именно в части вопроса проектирования законодательных актов. Понятно, что в целом наш законотворческий процесс и процесс проектирования законодательных актов построен по аналогии с федеральным законотворческим процессом. За основу своих действий мы, конечно, берем и постановление правительства "О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации" от 2009 года, и, соответственно, Регламент Правительства Российской Федерации, и правила подготовки нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти, утвержденные еще раньше – в 1997 году.

У нас нет закона о нормативно-правовых актах, в Ульяновской области, хотя тоже были попытки его написать. Но пока мы ограничивается тем, что у нас есть постановления губернатора Ульяновской области о законопроектной деятельности в Ульяновской области, а также об утверждении правил подготовки и издания правовых актов губернатора и правительства. Пока мы для закона не созрели, потому что действительно эти нормативные акты очень "подвижные": много нововведений, много изменений. Но, конечно, правила игры необходимо устанавливать и на федеральном уровне, безусловно.

Отмечу теперь особенности. В нашей области много лет действует комиссия Ульяновской области по законопроектной деятельности. Построена она по аналогии с федеральной комиссией, при Правительстве Российской Федерации, но она более представительная и, скажем так, регулирует вопросы всех участников законопроектной деятельности. То есть у нас единый план законопроектной, нормотворческой деятельности и все субъекты начинают свою законодательную работу после того, как, скажем так, в этой комиссии их предложения рассмотрены. Понятно, что любой проект может быть внесен без нее, но так вот мы выстроили работу сообща. Поэтому это единый коллегиальный корректирующий орган. Он отслеживает и ход подготовки нормативно-правовых актов. Особенно для нас это актуально в целях приведения в соответствие с федеральным законодательством. Я напомню, что по закону о публичной власти у нас есть всего лишь три месяца, если иное не установлено федеральным законом, на приведение регионального законодательства в соответствие. Поэтому нам нужно очень активно действовать.

Я отмечу, что у нас постановлением губернатора утвержден порядок общественного обсуждения проектов правовых актов Ульяновской области, все проекты нормативно-правовых актов губернатора и правительства, а также законопроекты, вносимые ими, проходят общественное обсуждение. Это, кстати, очень популярно у нас, многие журналисты и просто граждане их уже отслеживают. У нас есть такой же портал, как regulation, где проводится экономическая оценка любого проекта нормативно-правового акта. Очень много предложений приходит, что иногда даже затруднительно, потому что на каждое нужно обоснование подготовить, согласие или несогласие, но мы стараемся действовать оперативно.

Также еще отмечу, что у нас помимо оценки регулирующего воздействия еще с 2015 года специальным законом введена оценка социально-экономической эффективности проектов нормативно-правовых актов, затрагивающих вопрос предоставления мер социальной поддержки. То есть мы специально сделали по мерам социальной поддержки, чтобы они были наиболее эффективными, примерно такой же механизм, как оценка регулирующего воздействия, — с размещением проекта, с его обсуждением, с заключениями. Это очень важно, потому что зачастую инициативы в сфере социальной поддержки, как кажется тем, кто их предлагает, должны помочь решить возникающие вопросы, но достаточных научных исследований не проводится, здесь хотя бы это помогает.

Юрий Геннадьевич Арзамасов говорил, что очень важно подготовить документы, связанные с внедрением законопроектов. Я хочу сказать, что у нас при разработке любого законопроекта (и это предусмотрено законодательно) разработчик в обязательном порядке готовит план внедрения законопроекта и план его информационного

сопровождения, то есть как он уже будет после принятия законодательным собранием внедряться, какие подзаконные акты должны быть приняты. Кстати, с самим проектом закона одновременно вносятся проекты всех подзаконных актов, чтобы было сразу понятно депутатскому корпусу (потому что много бланкетных норм, как правило, законы содержат), все-таки к чему же приведет принятие всего нормативного комплекса. Поэтому такой план внедрения законопроекта есть.

Кстати, в пояснительных записках мы указываем конкретных авторов законопроектов. Вот, например, вносит его правительство Ульяновской области или губернатор, а в пояснительной записке на века остаются имена разработчиков, непосредственных специалистов. Вот Алексей Алексеевич Гришковец об этом говорил – что каждый закон должен носить имена его разработчиков, у нас это реализовано. И, мне кажется, это правильно и очень важно.

И заканчиваю, потому что много времени отнимать, конечно, не хочется. Наверное, я бы еще отметил, что большое внимание должно уделяться не только качеству принимаемых законопроектов, но и механизму мониторинга законодательства, мониторинга правоприменения. Мы всю эту работу делаем в соответствии с указом президента, а также у нас есть специальный закон о правовом мониторинге в Ульяновской области. Конечно, меняются правоотношения, и очень важно понять сразу, что тот или иной закон уже не так эффективно действует, это надо постоянно отслеживать.

Буквально три предложения.

Представляется, что помимо развития общей теории законотворчества требуется все-таки нормативная регламентация юридико-технического оформления законопроектов на федеральном

уровне. Мы все знаем ту работу, которая проделана Федеральным Собранием, и рекомендации по юридико-техническому оформлению много лет существуют (это большое подспорье), но они, конечно, носят неофициальный характер, нужен какой-то единый утвержденный документ. И, конечно, главное – чтобы это было согласовано и с научным сообществом.

И, конечно, требуется корректировка образовательных программ на юридических факультетах в высших учебных заведениях в целях подготовки именно нормотворцев, а не только правоприменителей. К сожалению, штучный товар – те юристы, которые могут правильно написать нормативно-правовой акт. Это действительно штучный товар. Этих людей надо готовить, их большой дефицит.

Ну и повышение внимания к правовому мониторингу, включающему оценку фактического воздействия правового акта, конечно, надо более детально регламентировать в первую очередь на федеральном уровне.

Большое спасибо еще раз за предоставленную возможность.

С учетом того что все здесь юристы, я поздравляю вас. Совсем скоро (в воскресенье) у нас будет День юриста, наш профессиональный праздник. Я всех поздравляю заранее. Спасибо за внимание.

А.Д. БАШКИН

Спасибо, Алексей Сергеевич, за интересное сообщение.

Уважаемые коллеги, я в начале, когда представлял состав наших сегодняшних участников, сделал одно упущение... С нами сегодня работает (правда, тоже в режиме ВКС) наш главный надзорный орган – с нами сегодня руководитель правового управления Генеральной прокуратуры Завалунов Артур Завалунович.

Уважаемый Артур Завалунович, разрешите Вас поприветствовать и искренне поблагодарить за то, что Вы сегодня с нами. Больше спасибо.

Ну а мы, уважаемые коллеги, исчерпали перечень выступающих с основными докладами. И у нас сейчас небольшой фрагмент – дискуссия и подведение итогов.

Я в плане дискуссии хочу предоставить слово... Ну, прежде всего, всем, кто пожелает высказаться в дискуссии, я слово предоставляю. Но я знаю, что у нас записался на выступление в дискуссии Владимир Борисович Исаков, доктор юридических наук, профессор. Он представляет Высшую школу экономики.

Только напоминаю, что в дискуссии у нас две-три минуты.

Пожалуйста, Вам слово.

В.Б. ИСАКОВ

Уважаемые коллеги! Сегодня в выступлениях прозвучали очень интересные идеи о том, как, вообще, организовано, из каких элементов состоит правовое проектирование. Я попытался связать представление о проектировании в некоторую общую схему.

Будьте добры, включите презентацию.

Вот как, с моей точки зрения, могла бы выглядеть модель нормативно-правового проектирования. Я в ней выделил 14 элементов (просто пробегу по ним, поскольку времени очень мало).

Первое – возникновение проблемной социально-правовой ситуации.

Второе – ее выделение из общего массива, оценка и диагностика этой ситуации.

Третье – начинается сбор информации, связанной с этой ситуацией.

Четвертое и пятое — это две ступеньки анализа, но разных: с одной стороны, это объективные научные исследования; с другой стороны, это субъективный анализ влияния этой ситуации на цели, угрозы, риски конкретных субъектов. Затем, с моей точки зрения, возникает облако идей и предложений о том, как эту ситуацию решать.

Следующий этап — формирование политического решения, целеполагания, что ее необходимо решить. Политическое решение в разных странах формируется по-разному. У нас своя форма, своя методика формирования таких решений. Но в конечном итоге такое решение формируется на политическом уровне.

Дальше идет восьмая клеточка, которая очень часто проскакивается, — это понимание системного характера проблемы и необходимости ее системного решения, потому что изолированное решение проблемы результата не дает обычно, ее надо решать системно.

Девятое — оцениваются имеющиеся ресурсы. Выбираются оптимальные средства и методы решения проблемы. И всегда это обычно целый спектр решений и методов может быть.

В 10-й клеточке обозначено то, о чем сегодня много говорилось, — необходимость концепции правового механизма разрешения проблемы, но не только нормативных актов, а всего правового механизма, в том числе и нормативно-правовых актов.

В 11-й квадратик я свернул все, что касается проектирования, самого процесса проектирования и принятия этого проекта, превращения этого проекта в текст нормативно-правового акта. То есть все политические, организационные и прочие проблемы законотворчества — это 11-я клеточка.

12-я клеточка — мониторинг результатов действия нормативно-правового акта, внесение текущих поправок. 13-я — системная оценка полученных результатов. 14-я — это новый цикл нормативно-правового регулирования, если он необходим.

Такая модель нужна или другая модель, но, с моей точки зрения, полезно, вообще, создать такую модель, с позиции которой можно было бы оценивать реальный нормотворческий процесс.

Следующее. Обычно позитивной модели противостоит множество дезорганизующих факторов. Вот нормотворчеству тоже такие факторы противостоят. Я тоже попытался их схематизировать в виде модели. В центре, так сказать, вот эта труба, воронка — это процесс нормотворчества, в который "засыпаются" различные социальные ситуации (они показаны сверху), внизу выходят те или иные решения по этим ситуациям. В этих решениях можно проследить определенные тенденции.

Как, с моей точки зрения, можно разграничить факторы десистематизации нормативно-правового проектирования? Я разделил их на две части: с одной стороны, это объективные и объективно-субъективные факторы, то есть преимущественно объективные; с другой стороны, это факторы субъективные и факторы, в которых субъективный элемент присутствует, хотя есть и объективные элементы.

Что бы я отнес к объективным факторам?

Первое — глобальные социальные факторы, такие как общий кризис культуры, допустим, сегодня, ослабление международного фактора (это глобальное условие, которое так или иначе воздействует на нормотворчество).

Второе — объективные изменения в предмете правового регулирования (это группа факторов технического характера).

Появление новых средств, методов, технологий, искусственного интеллекта – это тоже объективные факторы, которые влияют на проектирование.

К третьему я бы отнес негативную особенность российского правового ландшафта, то есть традиционное, скажем так, критическое, нигилистическое отношение к закону, в том числе, к сожалению, со стороны власти в нашей стране.

Негативные политико-правовые факторы – это уже в большей степени субъективный элемент. Что привести в качестве примера? Я бы сюда отнес нашу избирательную систему, которая постоянно перестраивается и в результате вызывает большие критические оценки.

Пятое – недостатки в организации законотворчества. Это тоже большая группа факторов, связанная, с моей точки зрения, с отсутствием координирующего центра, с длительным отсутствием кодификации законодательства и прочими обстоятельствами.

И, наконец, последнее. Хотя я нахожусь в нашем крупнейшем научном учреждении, надо сказать и о таком факторе, как слабость и невостребованность юридической науки. Высоко ценю продукцию Института законодательства и сравнительного правоведения, научные результаты, которые они выдают, но в общем и целом, с моей точки зрения, наука по отношению к нормотворчеству не выполняет те задачи, которые назрели.

Спасибо. Я сделал краткий доклад.

А.Д. БАШКИН

Большое спасибо, Владимир Борисович.

Уважаемые коллеги (и те, кто в онлайн-режиме к нам подключен, и те, кто находится в зале), есть ли желающие высказаться в порядке реплик, комментариев или ремарок?

Пожалуйста. Только очень коротко. Прошу Вас. Представьтесь.

А.А. КРАСОВСКИЙ

Здравствуйте, коллеги! Красовский Александр Аркадьевич, исполняющий обязанности начальника Управления по законотворческой деятельности правительства Калининградской области.

Все правильно, как сказал Александр Давыдович, от региона вот человек. Я понимаю, что регламент, понимаю, что уже скоро обед. Буквально каждое выступление вызывало во мне какие-то моменты, поэтому я целый лист исписал.

Алексей Алексеевич Гришковец прекрасно говорил о законе о государственной гражданской службе. И тут как раз коррелируют выступления Липчанской Марии Александровны и коллеги Преображенского из Ульяновской области, то есть все мы сходимся в том, что нормотворцы – это штучный товар, что человек, который способен написать правовой акт, – это ценный специалист. Как говорил Макс Вебер, 15 лет общество тратит на подготовку чиновника, а сейчас, наверное, и больше (то есть вуз – шесть лет, аспирантура – три года).

Что в итоге мы получаем? Мария Александровна прекрасно говорила о стратегии, о том о сем, о пятом, десятом. И здесь Гришковец Алексей Алексеевич говорил о законе о государственной гражданской службе. В федеральном законе о государственной гражданской службе есть норма, что с некоторыми государственными гражданскими служащими категории "руководители" может быть заключен временный контракт. Наш практик "некоторые" читает как "все". То есть все руководители, вплоть до завсектором, в Калининградской области – на временных контрактах. Опять же временный контракт (надо мной портрет

видного ученого по трудовому праву) — от одного года до пяти лет, все мы помним, а правоприменитель читает "год". О каких стратегиях развития может быть речь, если сидит чиновник, который не знает, планировать летний отпуск или нет, потому что в феврале у него годовой контракт заканчивается? А он до 2030 года, 2040 года, 2050 года рассуждает. Он завтра приходит, а ему говорят: "С Вами контракт решили не продлевать", — и он идет на все четыре стороны. Это первое.

Второй момент, очень важный. Приняли федеральный закон № 437-ФЗ. Я следил за дискуссиями, Совет Федерации, Государственная Дума активно участвовали. До 78 разрешили поднять количество должностных окладов, 23 оклада заложили на премии. Обо всем этом мы пишем в рамках мониторинга губернатору, получаем поручение, а наш министр финансов говорит: "А что мне ваш федеральный закон? Вот у меня письмо от заместителя Силуанова от мая 2022 года". А там написано (на пяти страницах): хотите — выполняйте, хотите — не выполняйте, в зависимости от количества денег в вашем бюджете. Всё. У нас никаких 78 окладов нет — 60.

Я прихожу принимать экзамены у аспирантов. Человек отучился шесть лет в вузе, до этого (я уж не говорю об этом) — в каком-нибудь юридическом лицее (еще в школе), три года в аспирантуре. Я говорю: "Есть вакансия. Пойдете работать ко мне?" Он: "Да, пойду". Он приходит, у него пока год испытательный срок...

Кстати, опять же в законе о государственной службе — почему-то до года может быть испытательный срок. Значит, правоприменитель читает "год" — и год он не получает чин, и он не получает лишние 6 тысяч, и он у меня работает с зарплатой в

34 тысячи. Он приходит с горящими глазами — через год что-то тухнут глаза.

А.Д. БАШКИН

Александр Аркадьевич...

А.А. КРАСОВСКИЙ

Я понимаю: регламент. Просто очень хотелось бы на эти темы поговорить. Действительно, правильно говорил представитель судебной власти, что еще какие-то дискуссии нужны.

Ну, вот просто в порядке обсуждения. Все, заканчиваю. Спасибо.

А.Д. БАШКИН

Спасибо большое.

Уважаемые коллеги! У нас сегодня присутствуют магистранты и аспиранты — будущие светила юриспруденции, которые со временем подхватят знамя нормативно-правового проектирования из наших слабеющих рук.

Я хочу поприветствовать молодое поколение и спросить: нет ли у вас каких-нибудь пожеланий или реплик вдогонку маститым профессорам? Ну и хочу вас поблагодарить, конечно, за проявленный интерес к серьезной дискуссии.

Есть такая научная аксиома юридическая: как только в руках у участников дискуссии начинают появляться смартфоны — значит, следует дискуссии завершать и подводить черту. В связи с этим, оставаясь верным традициям, я хочу предложить слово для завершения Илье Ильичу Кучерову.

Пожалуйста, Вам слово.

И.И. КУЧЕРОВ

Уважаемые коллеги! Действительно, изначально повестка мероприятия предполагала очень содержательные выступления. Мы

справились с задачей, которая стояла перед нами. Я думаю, все присутствующие удовлетворены уровнем дискуссии, понимания того, что есть ряд проблем в нормативно-правовом проектировании, они очевидны. Ну и можно действительно принять упрек коллеги Исакова – что и наука недорабатывает, хотя стараемся все.

Но в любом случае мы должны понимать, что это не последнее мероприятие, что и в планах Совета Федерации, и в планах нашего института предусмотрено очень много форматов – и международные конференции, и "круглые столы", и парламентские слушания (у коллег тоже, я знаю, они на регулярной основе проводятся). Поэтому давайте будем исходить из того, что мы такую интеллектуальную зарубку сегодня сделали, ну и подсветили ряд проблем, поделились своими мнениями и научными взглядами на эти процессы. Ну и опять-таки хотелось бы надеяться, что мы и впредь также будем на злобу дня повестки озвучивать, отрабатывать и предложения формулировать.

Поэтому всегда рады вас видеть, как я уже говорил, следите за нашей научной повесткой на сайте института. Ближайшее мероприятие у нас в декабре – Международный конгресс сравнительного правоведения, так что тоже будем рады всех видеть.

До следующих встреч, коллеги!

А.Д. БАШКИН

Спасибо, Илья Ильич.

Уважаемые коллеги! Рефреном всех сегодняшних выступлений звучала главная мысль – что правотворчество не должно осуществляться просто ради всего хорошего, даже если кому-то (или группе людей) в голову приходит замечательная, умная мысль. Законотворческая деятельность... точнее, законотворческое планирование должно быть увязано с главными задачами, стоящими

перед страной. Вот связь. И только тогда не будет оснований для грустных поговорок типа, что строгость российских законов компенсируется необязательностью их исполнения, мы прекратим подсчет так называемых мертвых норм, мертвых законов, которые есть в перечне, но которые не исполняются и так далее. Тогда действительно законодательство будет таким, к которому мы сейчас стремимся, — живым, активным и оперативно реагирующим на вызовы современного мира.

Большое всем вам спасибо за участие. Благодарю. Всего вам доброго!
