

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

20 лет Конституции России:
институты правового государства,
гражданское общество и законотворческий процесс

*Материалы II научно-практической конференции
г. Москва, 26–27 сентября 2013 г.*

Издание Государственной Думы
Москва • 2014

УДК 342.53 (082)
ББК 67.400.621. 12я431
Д11

Под общей редакцией
первого заместителя Руководителя Аппарата
Государственной Думы
М. Ю. Копейкина

Составители:

М. В. Деменков, начальник Правового управления;
Г. А. Мартянов, заместитель начальника Правового управления;
И. Г. Веселов, советник Правового управления

Д11 **20 лет Конституции России:** институты правового государства, гражданское общество и законотворческий процесс. Материалы II научно-практической конференции. г. Москва, 26–27 сентября 2013 г. – М.: Издание Государственной Думы (электронное), 2014. – 288 с.

УДК 342.53 (082)
ББК 67.400.621. 12я431

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее издание содержит материалы II научно-практической конференции на тему «20 лет Конституции России: институты правового государства, гражданское общество и законотворческий процесс», прошедшей 26–27 сентября 2013 года в городе Москве.

В конференции приняли участие представители палат Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, аппаратов законодательных (представительных) органов государственной власти, а также Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, представители научных, общественных и экспертных организаций.

Пленарное заседание конференции открыл Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С. Е. Нарышкин, отметивший в своем выступлении, что одна из безусловных заслуг Конституции России в том, что именно на ее основе удалось воссоздать общественную стабильность и наладить диалог между различными, часто противоборствующими политическими силами. Он подчеркнул, что это было достигнуто не путем отказа от демократических идеалов, а, напротив, через их общее признание, имея в виду в том числе и политическое, и идеологическое многообразие, приоритетный и непосредственный характер действия прав и свобод человека и, конечно, подлинно федеративное устройство государства.

На пленарном заседании конференции выступили также Руководитель Администрации Президента Российской Федерации С. Б. Иванов, член Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию, академик Российской академии наук Е. М. Примаков, Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка, первый заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Федерации А. П. Торшин, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Т. Я. Хабриева, первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации П. П. Серков, полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, Верховном Суде Российской Федерации и Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации М. Ю. Барщевский, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В. П. Лукин, руководитель фракции Политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» в Государственной Думе Г. А. Зюганов, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Заслуженный деятель науки Российской Федерации Б. С. Эбзеев, заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, руководитель фракции Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Государственной Думе В. А. Васильев, судья Конституционного Суда Российской Федерации С. Д. Князев, руководитель Аппарата Счетной палаты Российской Федерации, Председатель Правления Российского исторического общества С. М. Шахрай.

После окончания пленарного заседания конференции состоялась работа двух ее секций.

Модераторами секции № 1 «Совершенствование разграничения полномочий и межбюджетных отношений как условие развития регионов и реализации конституционных прав граждан» выступили заместитель Председателя Государственной Думы В. А. Васильев, председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления В. Б. Кидяев, председатель Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам А. М. Макаров. В секции обсуждались актуальные вопросы, связанные с законодательным обеспечением совершенствования разграничения полномочий между уровнями публичной власти и реформированием межбюджетных отношений, в целях повышения эффективности исполнения передаваемых полномочий и исключения рисков несбалансированности бюджетов. По итогам работы секции ее участники приняли предложения.

Модераторами секции № 2 «Современная представительная демократия: открытость законодательного процесса, повышение роли экспертизы и качества юридической техники» выступили

заместитель Председателя Государственной Думы С. В. Железняк, Председатель Московской городской Думы В. М. Платонов, председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству В. Н. Плигин. В секции обсуждалась проблематика законодательного процесса на федеральном и региональном уровнях, в том числе вопросы взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти с органами исполнительной и судебной власти, институтами гражданского общества, научными и экспертными организациями, бизнес-сообществом, а также вопросы повышения уровня экспертного обеспечения законодательного процесса, совершенствования законодательной техники и развития института общественной инициативы. По итогам работы секции ее участники приняли предложения.

Во второй день конференции прошел семинар руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему «Современный язык законотворчества: правовая, социально-экономическая и лингвистическая экспертиза». Семинар провели Руководитель Аппарата Московской городской Думы О. Г. Адабашьян, начальник Правового управления Аппарата Государственной Думы М. В. Деменков и референт Правового управления Аппарата Государственной Думы А. М. Ковалев.

Семинар включал в себя выступления его участников, содержательную дискуссию по итогам выступлений, а также два мастер-класса: мастер-класс на тему «Совершенствование языка законотворчества: правовая и лингвистическая экспертизы законопроектов (особенности проведения, проблемные аспекты, перспективы развития)» и мастер-класс на тему «Социально-экономическая экспертиза. Оценка регулирующего воздействия», который прошел в Московском государственном юридическом университете имени О. Е. Кутафина.

В настоящее издание включены программа конференции, список участников конференции, выступивших в ходе ее работы, стенограммы пленарного заседания конференции, ее секций и семинара руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предложения, принятые участниками секций конференции по итогам их работы, а также фотоматериалы.

ПРОГРАММА

II научно-практической конференции на тему «20 лет Конституции России: институты правового государства, гражданское общество и законотворческий процесс»

(г. Москва, 26–27 сентября 2013 г.)

26 сентября (четверг)

(Гостиничный комплекс «Президент-Отель»,
ул. Большая Якиманка, д. 24.)

- | | |
|--------------------|--|
| <u>10.00–11.00</u> | Регистрация участников конференции. |
| <u>11.00–12.40</u> | Пленарное заседание конференции. |
| <u>11.00–11.20</u> | Открытие:

Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации НАРЫШКИН Сергей Евгеньевич .

Приветствие участникам конференции. |
| <u>11.20–12.40</u> | Выступления участников пленарного заседания конференции. |
| <u>12.40</u> | Заккрытие пленарного заседания конференции |
| <u>12.50–14.00</u> | Обед. |
| <u>14.00–16.40</u> | Секция № 1
«Совершенствование разграничения полномочий и межбюджетных отношений как условие развития регионов и реализации конституционных прав граждан». |

Модераторы:

ВАСИЛЬЕВ Владимир Абдуалиевич, заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, **КИДЯЕВ Виктор Борисович**, председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, **МАКАРОВ Андрей Михайлович**, председатель Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам.

Выступления участников секции.

Выработка и принятие предложений по итогам секции.

14.00–16.40

Секция № 2

«Современная представительная демократия: открытость законодательного процесса, повышение роли экспертизы и качества юридической техники».

Модераторы:

ЖЕЛЕЗНЯК Сергей Владимирович, заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, **ПЛАТОНОВ Владимир Михайлович**, Председатель Московской городской Думы, **ПЛИГИН Владимир Николаевич**, председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству.

Выступления участников секции.

Выработка и принятие предложений по итогам секции.

17.00

Прием от имени
Председателя Государственной Думы.

27 сентября (пятница)

(Гостиничный комплекс «Президент-Отель»
(«Киноконцертный зал»)
и Московский государственный юридический университет
им. О. Е. Кутафина)

09.00–09.30 **Регистрация участников.**

09.30–16.00 **Семинар** руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему: «Современный язык законодательства: правовая, социально-экономическая и лингвистическая экспертиза».

Ведущие:

АДАБАШЬЯН Олег Гургенович, Руководитель Аппарата Московской городской Думы, **ДЕМЕНКОВ Михаил Васильевич**, начальник Правового управления Аппарата Государственной Думы, **КОВАЛЕВ Александр Михайлович**, референт Правового управления Аппарата Государственной Думы.

Выступления участников семинара-совещания.

Вопросы участников семинара-совещания, содержательная дискуссия.

11.20–11.40 Кофе-брейк.

11.40–13.00 **Мастер-класс** на тему «Совершенствование языка законодательства: правовая и лингвистическая экспертизы законопроектов (особенности проведения, проблемные аспекты, перспективы развития)».

Выступления участников мастер-класса.

Открытая дискуссия участников мастер-класса.

13.00–14.00

Обед.

14.00–14.30

Переезд в Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА).

14.30–15.30

Мастер-класс на тему «Социально-экономическая экспертиза. Оценка регулирующего воздействия».

Ведущие:

ПЕТРОВ Андрей Евгеньевич, начальник Аналитического управления Аппарата Государственной Думы, **СКРИПЧИКОВ Дмитрий Валерьевич**, заместитель начальника Экономического управления Аппарата Государственной Думы, **СИНЮКОВ Владимир Николаевич**, проректор по научной работе Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА).

14.30–14.40

Посещение Ситуационного центра мониторинга общественного мнения по российскому законодательству МГЮА.

Выступления участников мастер-класса

Открытая дискуссия участников мастер-класса.

16.30–18.00

Культурная программа.

Посещение Оружейной палаты Московского Кремля.

СПИСОК УЧАСТНИКОВ

**II научно-практической конференции на тему
«20 лет Конституции России:
институты правового государства,
гражданское общество и законотворческий процесс»,
выступивших в ходе ее работы**

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ КОНФЕРЕНЦИИ

С. Е. НАРЫШКИН, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

С. Б. ИВАНОВ, Руководитель Администрации Президента Российской Федерации

Е. М. ПРИМАКОВ, член Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию, академик Российской академии наук

Ю. Я. ЧАЙКА, Генеральный прокурор Российской Федерации

А. П. ТОРШИН, первый заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Т. Я. ХАБРИЕВА, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, академик Российской академии наук

П. П. СЕРКОВ, первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации

М. Ю. БАРЦЕВСКИЙ, полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, Верховном Суде Российской Федерации и Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации

В. П. ЛУКИН, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации

Г. А. ЗЮГАНОВ, руководитель фракции Политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации»

в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации

Б. С. ЭБЗЕЕВ, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Заслуженный деятель науки Российской Федерации

В. А. ВАСИЛЬЕВ, заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, руководитель фракции Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации

С. Д. КНЯЗЕВ, судья Конституционного Суда Российской Федерации

С. М. ШАХРАЙ, руководитель Аппарата Счетной палаты Российской Федерации, Председатель Правления Российского исторического общества

СЕКЦИЯ № 1

«Совершенствование разграничения полномочий и межбюджетных отношений как условие развития регионов и реализации конституционных прав граждан»

В. А. ВАСИЛЬЕВ, заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, руководитель фракции Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации

В. Б. КИДЯЕВ, председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления

В. В. ГАВРИЛОВ, глава Дмитровского муниципального района Московской области, президент Ассоциации малых и средних городов России, член Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

А. В. ФИЛИПЕНКО, аудитор Счетной палаты Российской Федерации

С. В. ИВАНОВА, статс-секретарь — заместитель Министра регионального развития Российской Федерации

Л. В. ГОРНИН, заместитель Министра финансов Российской Федерации

А. М. МАКАРОВ, председатель Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам

Л. А. ЕРОШКИНА, директор Департамента межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации

Е. В. СЕРЕДА, начальник организационно-аналитического управления Аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

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

Ю. Ж. САЙДУЕВ, начальник Правового управления Парламента Чеченской Республики

В. П. ЛАРИОНОВ, начальник Государственно-правового управления Аппарата Законодательного Собрания Нижегородской области

Е. И. СОМИНА, заместитель начальника Государственно-правового управления Аппарата Московской городской Думы

П. А. САЖИНОВ, заместитель Председателя Мурманской областной Думы

С. С. СПИРИДОНОВ, руководитель Управления законодательной инициативы по правам сотрудничества Администрации губернатора Самарской области

В. В. ОГОРОДНИКОВ, первый заместитель Министра государственно-правового развития Омской области

П. Е. СМЕЛКОВСКИЙ, начальник Правового управления Аппарата Губернатора Тверской области

Н. В. ДЕРЕЗА, начальник Правового управления Аппарата Законодательного Собрания Ростовской области

Н. Д. СЕРГЕЕВА, начальник Управления по вопросам законодательства и правовой экспертизы Администрации Главы Республики Мордовии

СЕКЦИЯ № 2

«Современная представительная демократия: открытость законодательного процесса, повышение роли экспертизы и качества юридической техники»

С. В. ЖЕЛЕЗНЯК, заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

И. В. ЛЕБЕДЕВ, заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

В. Н. ПЛИГИН, председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству

Г. В. МИНХ, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе

Ю. С. ЛЮБИМОВ, статс-секретарь — заместитель Министра юстиции Российской Федерации

А. Ю. СИНЕНКО, полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Государственной Думе

В. М. ПЛАТОНОВ, Председатель Московской городской Думы

Ю. А. ТИХОМИРОВ, первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

И. И. МАССУХ, президент Фонда развития информационной демократии и гражданского общества «Фонд информационной демократии»

С. Г. МАНАКОВА, заместитель начальника Правового управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации

О. В. ГАМАН-ГОЛУТВИНА, заведующая кафедрой сравнительной политологии Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации, президент Российской ассоциации политической науки

СЕМИНАР
руководителей правовых служб законодательных
(представительных) и исполнительных органов государственной
власти субъектов Российской Федерации на тему
«Современный язык законотворчества:
правовая, социально-экономическая и лингвистическая
экспертиза»

Р. А. ШЛЕГЕЛЬ, депутат Государственной Думы, член Комитета Государственной Думы по информационной политике, информационным технологиям и связи

О. Г. АДАБАШЬЯН, Руководитель Аппарата Московской городской Думы

М. В. ДЕМЕНКОВ, начальник Правового управления Аппарата Государственной Думы

А. Л. МАКОВСКИЙ, первый заместитель Председателя совета федерального государственного бюджетного научного учреждения «Исследовательский центр частного права при Президенте Российской Федерации», профессор

С. А. КОМАРОВ, заведующий кафедрой теории государства и права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, профессор

А. А. ГРИШКОВЕЦ, доктор юридических наук, профессор

М. В. КОНТАРЕВ, заместитель начальника Департамента законопроектной деятельности Министерства юстиции Российской Федерации

Ю. А. ТИХОМИРОВ, первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

А. Ю. КАЛИНИН, и.о. заведующего кафедрой теории и истории права и государственного, конституционного и административного права Московского областного социально-гуманитарного института, доктор юридических наук, профессор

Ю. Г. АРЗАМАСОВ, заместитель заведующего кафедрой теории права и сравнительного правоведения Национального

исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук, профессор

И. Б. МИРОНОВ, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству

Е. А. КРЮКОВА, заместитель начальника отдела Правового управления Аппарата Государственной Думы

О. К. ЕГОРОВА, начальник отдела юридино-лингвистической экспертизы Государственно-правового управления Аппарата Московской городской Думы

А. Е. ПЕТРОВ, начальник Аналитического управления Аппарата Государственной Думы

В. Н. СИНЮКОВ, проректор по научной работе Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

В. Е. ЗЛОБИН, заместитель директора Департамента оценки регулирующего воздействия Министерства экономического развития Российской Федерации

Т. А. РАДЧЕНКО, Руководитель Дирекции по конкурентной политике Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации

СТЕНОГРАММА
пленарного заседания
II научно-практической конференции на тему
«20 лет Конституции России: институты правового государства,
гражданское общество и законотворческий процесс»

Гостиничный комплекс «Президент-Отель».
26 сентября 2013 года. 11 часов

Нарышкин С. Е. Добрый день, уважаемые участники, уважаемые коллеги и друзья!

Я сегодня рад приветствовать вас всех здесь, на II научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции и современного российского парламента.

Еще до начала первой такой конференции открылась большая и содержательная программа мероприятий, посвященных предстоящему юбилею. А сегодня здесь, в «Президент-Отеле», мы услышим мнения и оценки законодателей федерального парламента, региональных парламентах, руководителей политических партий, руководителей и представителей министерств, ведомств, судов, представителей науки и независимых экспертов.

На мой взгляд, юбилей Основного закона — это не только исторический, но и, на мой взгляд, психологический рубеж. Позади у нас 20 лет современного конституционного развития, накоплен серьезный опыт применения Основного закона, и мы можем с полным правом говорить, что в условиях действия современной демократической Конституции мы живем уже не года, а десятилетия. Причем все это время мы, по сути, живем в новом политическом и правовом измерении, измерении, о котором точнее всего сказано в первой части Конституции. Россия — есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

Добавлю, что молодые граждане России, ровесники Конституции, за это время не только достигли совершеннолетия, но и успели проголосовать на выборах за Президента Российской Федерации и на муниципальных, и региональных выборах, а уже через три года они смогут не только голосовать на выборах в седьмой созыв Государственной Думы, но и смогут сами стать кандидатами в депутаты. Это будет уже седьмой созыв Государственной Думы,

современная история которой тоже берет свое начало 12 декабря 1993 года, в один день с рождением действующей Конституции России.

Вы знаете, тогда, в начале 90-х годов, острее общественно-политические и внутривластные конфликты могли дорого стоить России, ставили под угрозу ее территориальную целостность, единство правового и экономического пространства, а также демократические ценности, которые общество только начинало осознавать в ходе кардинальных и очень болезненных реформ.

Одна из безусловных заслуг Конституции в том, что именно на ее основе удалось воссоздать общественную стабильность и наладить диалог между различными, часто противоборствующими политическими силами.

Хотел бы еще раз подчеркнуть, что это было достигнуто не путем отказа от демократических идеалов, а, напротив, через их общее признание, имея в виду, в том числе и политическое и идеологическое многообразие, приоритетный и непосредственный характер действия прав и свобод человека и, конечно, подлинно федеративное устройство государства.

Некоторые до сих пор считают, что это еще во многом желаемые идеалы. Отчасти соглашусь. Однако эти стратегические цели, закрепленные в Конституции, были и будут оставаться для нас самым главным ориентиром, и мы будем добиваться их полной и последовательной реализации на практике.

Показательно, что за 20 лет лишь однажды, правда, двумя законами в Конституцию были внесены поправки, увеличены сроки полномочий президента и Государственной Думы, и введен ежегодный отчет правительства перед депутатами Государственной Думы.

Разумеется, не исключена возможность внесения поправок в будущем. Вы все знаете предложение президента в отношении объединения Верховного и Высшего Арбитражного Суда, что, конечно, потребует внесения небольших изменений в Конституцию. Но в любом случае бережное отношение к тексту Основного закона будет благом для российской политической системы.

Конституция — это вершина всей правовой системы. И тем самым она играет дисциплинирующую роль, придавая устойчивости институтам власти и нашему современному праву в целом. Причем постоянство важнейших положений и принципов Конституции — это тоже гарантия, тем более что сам Основной закон одновременно

задает и гибкость, и прочность основных несущих конструкций государства.

Теперь несколько слов о парламенте как ровеснике Конституции. При всей критике, которая всегда звучала и до сих пор звучит в адрес парламента, нельзя не отметить его очевидные исторические заслуги.

Во-первых, сам факт его появления со всеми атрибутами классической модели представительной демократии стал тогда, в начале 90-х годов, символом возрождения демократических традиций, прерванных в начале XX века.

Во-вторых, именно парламент все эти два десятилетия задавал тон в правотворческой работе, формируя ее новые правила стадии и процедуры. Да, и наша законодательная база, и некоторые новые инициативы подчас не лишены недостатков. Их все еще немало, о чем не устают говорить нам и ученые правоведы, и практикующие юристы, да и мы сами это хорошо понимаем.

Однако, безусловно, и другое. В новой России принципиально новое законодательство было создано, оно у нас есть, причем столь масштабное, и беспрецедентная задача была решена в исторически короткий срок. И решена усилиями палат Федерального Собрания.

Третье. Очевидно, что именно парламентская трибуна смогла стать профессиональной школой для нескольких поколений наших политиков и государственных деятелей. В парламентских дебатах заявили о себе и получили известность многие представители современной политической элиты страны. Здесь сегодня формируется немалая часть кадрового резерва и для государственной службы, и для общественно-политической, и для правозащитной деятельности.

Добавлю, что наш современный парламент, безусловно, является самым открытым из органов власти для нашего общества — такова природа представительной власти.

Четвертое. Закрепленные в Конституции полномочия парламента смогли доказать свою эффективность. Больше того, они последовательно развиваются и усиливаются в целях достижения подлинного баланса в системе разделения властей. Только в этом, шестом, созыве были приняты закон «О парламентском контроле», новая редакция закона «О Счетной палате» и поправки в Бюджетный кодекс, значительно повысившие влияние депутатов на бюджетный процесс. Идет работа над подготовкой концепции Федерального

конституционного закона «О Федеральном Собрании Российской Федерации».

Наконец, пятое. За прошедшие 20 лет многие депутаты Государственной Думы и наши коллеги из Совета Федерации успешно проявили себя в парламентской дипломатии. А парламент в целом внес немалый вклад в реализацию внешнеполитического курса России и в развитие международного права. Уверен, что в наше время значимость этой работы многократно возрастает.

Вы сами видите, что приоритет норм международного права становится сейчас очевидным не для всех государств, хотя некоторые из них сами являются членами Совета Безопасности ООН и стояли у истоков создания этой самой авторитетной и влиятельной международной организации в мире. Налицо попытки представить дело так, будто соблюдать международные нормы вовсе необязательно, а такой базовый институт, как Совет Безопасности ООН, можно порой игнорировать. И это при том, что верховенство права в международных отношениях имеет такое же значение, как и в делах внутренних.

Излишне доказывать, как много в этих условиях зависит от представительной власти, создающей национальные законы и обязанной твердо стоять и на защите международно-правовых норм.

Обнадеживает, что многие наши коллеги-парламентарии в других странах повели себя разумно, профессионально, я бы сказал, даже мужественно при обсуждении сирийских событий и не позволили правительствам своих стран принять, по сути, преступные решения об участии в военной агрессии против Сирии.

Уважаемые друзья и коллеги! Возвращаясь к нашим юбилейным мероприятиям, хотел бы особо отметить одно очень полезное и получившее успех начинание — это лекции в Государственной Думе по проблемам парламентаризма и конституционного права. Уже через две недели, 14 октября, в Думе начнется второй цикл таких лекций. К нему проявляют интерес не только студенты, преподаватели, но и широкие круги общественности, что говорит, с одной стороны, о недостатке пропаганды идей Конституции, а, с другой, — о готовности нашего общества лучше знать и применять нормы Основного закона на практике. И потому работа, начатая нами в связи с его юбилеем, с юбилеем Конституции, не должна закончиться 12 декабря текущего года. Эту деятельность мы, депутаты Государственной Думы,

будем продолжать, в том числе для повышения качества собственной работы. Тем более что сама подготовка к юбилею уже помогла заметно обновить контексты и модернизировать правотворческую практику через расширение экспертных обсуждений и внедрение технологий электронного парламента и, конечно же, через подготовку самого первого отчета о состоянии российского законодательства. Этот отчет еще формируется, но уже сейчас можно сделать ряд важных выводов.

Наряду с безусловно позитивным багажом, эти выводы касаются и избыточного правотворчества, дублирования и перегрузки законодательной базы декларативными нормами. Не говоря уже о недостатках юридической техники, из-за чего даже специалисты не всегда и сразу могут разобраться в нагромождении неточных терминов. И хотел бы обратить на это особое внимание коллег из регионов. Уже завтра на заседании Президиума Совета законодателей мы будем об этом подробно говорить.

Отдельного разговора заслуживает 20-летняя практика применения закона. Все мы знаем, что критика по поводу качества законодательных актов нередко связана с неточностью их исполнения. Об этом, я надеюсь, сегодня еще скажут докладчики. Проблема здесь требует совместных усилий всех ветвей власти. А что касается Государственной Думы, то мониторинг правоприменения является одним из приоритетов шестого созыва Государственной Думы.

Между тем, еще раз подчеркну, масштаб и значение двух названных судьбоносных событий видится лишь на расстоянии. И, наверное, 20 лет — еще слишком малый срок, чтобы в полной мере их осознать и до конца проанализировать. А также собрать воедино разорванное когда-то полотно истории представительной власти в России, вспомнив о событиях начала прошлого века. Именно в память о наших предшественниках теперь официально учрежден День российского парламентаризма. Мы впервые отметили его 27 апреля, в день начала работы самой первой, дореволюционной, Государственной Думы 1906 года. Я убежден, нельзя забывать о сложной истории нашего парламента. Его прошлое для нас столь же важно, как и события последних 20 лет. А уроки того дореволюционного периода значимы для всех ветвей власти. Мы знаем, чем закончилось для России пренебрежительное отношение к демократическим ожиданиям общества и к самой Государственной Думе.

Уважаемые коллеги! До юбилейной даты 12 декабря осталось немногим более двух месяцев и наверняка эти месяцы будут еще более

насыщенными. И я уверен, что мы еще не раз встретимся, обсуждая исторические уроки и вопросы современного развития права и парламентаризма, в том числе на II Международной парламентской конференции, которая пройдет в Москве совсем уже скоро, 14 ноября.

Я благодарю за внимание, всем пожелаю успеха и с большим удовольствием предоставляю слово Сергею Борисовичу Иванову.

(Аплодисменты.)

Иванов С. Б. Добрый день, уважаемые коллеги! Рад приветствовать вас всех. Я считаю тоже, что юбилей Конституции, 20-летний юбилей — это важное событие для большинства как минимум россиян и уж точно достаточно важное событие для всей страны.

Конституция была рождена в непростое, переломное и даже драматическое для нашей страны время, на пике ожесточенной политической борьбы, когда реальным стал риск потерять страну, погрузиться в масштабную гражданскую междоусобицу, и этот риск действительно был реален.

Я это говорю не ради красного словца. В то время я сам был весьма далек от власти, от органов власти, но вот здесь в зале сидят люди, которые были непосредственными участниками тех событий, они мне много про это рассказывали, в частности Евгений Максимович Примаков, и действительно тогда страна была на грани гражданской войны. Это правда.

И принятие новой Конституции, без преувеличения, позволило сохранить суверенитет и единство России, буквально позволило отступить от очень опасной черты, вернуть политические процессы в цивилизованное русло — то, чего нам даже сейчас иногда еще до конца не хватает, — перезагрузить отношение в обществе, открыть возможность для демократических реформ, для укрепления государственности.

России, которой после распада СССР нужно было буквально с нуля создавать многие государственные, экономические, общественные институты, необходима была прочная правовая опора. Конституция, принятая по воле граждан, стала такой опорой, закрепила свод ценностей и принципов, ставших основой для нашей жизнедеятельности и жизнеустройства.

В Основном законе нашли отражение лучшие мировые и отечественные достижения правовой и юридической мысли и, что очень важно, наши исторические традиции существования сильной государственности в России на протяжении веков.

Отмечу и то, что наша Конституция не только соответствует самым строгим международным стандартам, но и по ряду положений их даже превосходит.

К чести создателей Основного закона, они смогли выполнить очень сложную задачу, я бы назвал ее нахождением золотой середины. Формулу общественного устройства, которая, с одной стороны, гарантирует все основные права и свободы человека, свободное развитие гражданского общества, а с другой — позволяет строить сильную власть, способную защитить национальные интересы и, в конечном счете, защитить интересы каждого конкретного человека. Именно Основной закон задал вектор общественного развития, своего рода программу жизни на годы вперед.

Народовластие, верховенство права, многопартийность, федерализм, разделение властей, социальная направленность государства и, конечно, свобода экономической деятельности — вот далеко не полный перечень фундаментальных ценностей, закрепленных в Конституции.

При этом отмечу главное: в Конституции 1993 года провозглашен высочайший правовой статус человека. Именно человек является безусловной ценностью. Не средством, а целью развития страны. Его права и свободы определяют смысл, содержание и применение законов и деятельности власти на всех уровнях. Утвердив абсолютный приоритет прав и свобод человека, Конституция установила ту меру личной свободы каждого, при которой только и возможно цивилизованное сосуществование людей, и их объединение в рамках единого общества, когда, по словам Цицерона, возникает союз людей, связанных правом и общей пользой. Наши права и свободы простираются ровно до той черты, до которой они не вторгаются в сферу прав и свобод других людей и не вредят общему благу.

Конституция также закрепила важнейший принцип юридического равенства — принцип, к реализации которого люди стремились на протяжении многих веков — равенство всех перед законом. Это и есть воплощение давней мечты человечества. Это необходимое условие для построения правового государства. Равенство всех перед законом, верховенство закона предполагает, что не только граждане, но и сама власть подчинена праву.

Демократический и правовой потенциал Основного закона России огромен, и нам еще предстоит немало сделать, чтобы в полной мере реализовать все конституционные положения.

Я согласен с Сергеем Евгеньевичем, который только что говорил, что 20 лет — это буквально миг как в истории вообще, так и в истории таких документов, как Конституция. Наверное, можно критиковать и нужно критиковать власть в целом за несовершенство выполнения Конституции, за нарушение или якобы нарушение тех или иных положений Конституции. Но все-таки давайте, если мы сравним, что у нас было в стране в 1993 году, и что есть сейчас, — все-таки путь пройден весьма солидный и позитивный. И в будущем нам, конечно, предстоит еще очень много сделать для того, чтобы Конституция полностью соответствовала нашим жизненным реалиям. Но вектор, мне кажется, выбран совершенно правильным.

Сегодня Россия продолжает учиться жить по конституционным принципам. Но спустя 20 лет после принятия Конституции на Всероссийском референдуме мы можем уверенно констатировать: правовой фундамент России надежен и прочен. Он позволяет создавать адекватные и эффективные социальные механизмы, работающие на благо и процветание России.

Уверен, строго соблюдая принципы и положения Конституции, мы добьемся новых успехов в укреплении и развитии как нашего государства, так и общества в целом и отдельного индивида в частности.

Хочу вас поблагодарить всех за внимание, пожелать вам всего доброго, успехов. Спасибо.

(Аплодисменты.)

Нарышкин С. Е. Спасибо, уважаемый Сергей Борисович. Я попрошу выступить Евгения Максимовича Примакова.

(Аплодисменты.)

Примаков Е. М. Уважаемые коллеги, тема моего выступления — «Конституция как основа политического и экономического развития России».

Прежде всего, вспомним ту ситуацию, в которой родилась Конституция. После распада СССР все республики, появившиеся на месте автономных областей РСФСР, приняли декларации о своем государственном суверенитете. При этом республики обозначили свои противоречия с федеральным центром.

В Конституциях 19 из 21 республики говорилось о том, что это суверенное государство. Очень многие республики при этом указывали, что они приостанавливают действие общегосударственных законов, если они будут противоречить местному законодательству.

Другая характеристика политического поля в России была отражена, об этом уже говорилось, в событиях осени 1993 года, когда властью были приняты решения о роспуске Съезда народных депутатов и Верховного Совета, что сопровождалось кровавыми столкновениями в Москве.

Новая Конституция 1993 года должна была в таких условиях стать базой стабилизации Российского государства и российского общества. Служили и продолжают служить этой цели провозглашение важнейших принципов, о которых говорили и Сергей Евгеньевич, и Сергей Борисович. В этих направлениях, несомненно, должна развиваться Россия, но это не констатация уже достигнутых результатов.

После принятия Конституции пришлось сделать немало, чтобы претворить в жизнь провозглашенные ею принципы. Принятие Конституции при слабом федеральном центре, а в то время он был именно таким, еще не обозначало, еще не ставило серьезной преграды на пути суверенизации так называемой республики. Лишь последующими немалыми усилиями удалось добиться серьезных результатов на пути укрепления России как единого государства.

Необходимость оптимизации отношений между центром и субъектами Российской Федерации диктуется и новыми обстоятельствами. Сегодня, когда вопрос стоит достаточно остро о реиндустриализации России, об изменении структуры нашей экономики, регионы должны серьезно увеличить свою роль в экономическом плане. При этом существует острая необходимость не растерять политические, экономические, административные функции российского центра, скрепляющие страну в единое целое.

Важнейшей частью государственной региональной политики являются межбюджетные отношения. По свидетельству Министра финансов России, раздел налоговых доходов между центром и регионами на середину 2013 года составлял 52 на 48 процентов. Ряд экспертов считают, что разброс больше. По утверждению, например, Оксаны Дмитриевой, депутата, доля субъектов федерации в консолидированном бюджете с 2000 года по 2013 год снизилась до 35–34 процентов.

Между тем, в Бюджетном кодексе 1998 года был определенный раздел консолидированного бюджета между федеральным центром и субъектами федерации, 50 на 50. Но эта норма постоянно нарушается в ущерб субъектам федерации. Широко известно, что проведение социальных реформ — насущная необходимость для сохранения

магистрального социально-экономического развития России. Первоочередной задачей является претворение в жизнь планов, намеченных в предвыборных статьях президента Путина, включая увеличение зарплат бюджетников, учителей, врачей, работников культуры. Но правительство решило практически переложить выполнение этой задачи на плечи субъектов федерации без адекватного финансирования из федерального бюджета и без учета реальных возможностей преобладающего большинства регионов.

А теперь о некоторых аспектах демократизации федеративных отношений в России. Главный вопрос, как мне думается, для России в том, разовьется ли тенденция перехода от этнического принципа построения федерации к территориальному федерализму? Ряд политиков и экспертов связывают с таким переходом демократизацию российского федерализма, ссылаясь при этом на государственную модель Соединенных Штатов. Однако федерация США совершенно другого рода. Население Штатов состоит в основном из нескольких поколений мигрантов, а не людей, предки которых сотни, тысячи лет обитали на этой земле.

Каковы особенности национального аспекта демократизации российского федерализма на данном этапе его развития? Во-первых, отказ от этнической территориальной системы, включение всех субъектов в административно-государственное устройство фактически означало бы конец федерализма многонациональной России.

Во-вторых, существуют предпосылки для рассмотрения целесообразности присоединения отдельных национальных образований к субъектам федерации, созданным на административно-территориальной основе.

Кандидатами на вхождение в административно-территориальные субъекты могли бы быть отнесены исключительно, хочу подчеркнуть, исключительно те национальные объединения, у которых титульная нация не только малочисленна, но занимает крайне небольшой процент населения. Но их объединение с другими субъектами федерации ни в коем случае нельзя рассматривать как процесс отказа от этнических особенностей того или иного народа. Смешанный, национально-государственный и административно-государственный характер федеративного устройства Российского государства отнюдь не противоречит формированию общероссийского гражданского общества, общероссийской идентичности, о чем говорил недавно президент Путин.

В этой связи приобретает особое значение разграничение между двумя понятиями — национализмом и патриотизмом. Национализм не ограничивается защитой культурно-исторических особенностей данной нации. Это было бы приемлемо, если бы суть национализма не заключалась в противопоставлении другим нациям, на которых националисты обычно смотрят свысока. Такое отношение свойственно не только крупным, но и малочисленным нациям. Без преодоления, без продвижения патриотических идей по всей территории России невозможно создание российской идентичности.

Особое значение имеет сказанное Путиным на Валдайском форуме, цитирую: «Всему обществу при всей совместной работе над формированием общих целей развития нужно избавиться от привычки слышать только идейных единомышленников с порога со злобой, а то и с ненавистью, отвергая любую другую точку зрения». Это относится, как мне представляется, не только к дискуссии с партийно-политической оппозицией. Не меньшее значение имеет обсуждение в такой тональности и проблем движения межнациональных и межконфессиональных составляющих Российского государства в русле общероссийской идентификации.

Нельзя обойти вниманием наличие значительного числа, в частности, мусульман в России, что не может не сказываться на перспективах российского федерализма.

Наибольший размах сепаратизм, как известно, получил в Чечне, но при Дудаеве в Чечне проявлялся не религиозный, а светский сепаратизм. Однако со временем в местностях, населенных мусульманами в основном на Северном Кавказе, сепаратизм все больше окрашивается в цвета ислама. В то же время экстремистская часть мизерна в мусульманском населении России. Преобладающее большинство мусульман отвергает сепаратизм и являются законопослушными российскими гражданами.

Как известно, Конституция 1993 года провозгласила равенство всех жителей России исповедовать их религии. Вместе с тем остается проблема, чтобы при такой бесспорно необходимой религиозной свободе не возникали экстремистские силы, что несовместимо с созданием общероссийской идентичности.

Таковы некоторые идеи, которыми я хотел бы поделиться со слушателями.

Спасибо за внимание.

(Аплодисменты).

Нарышкин С. Е. Спасибо, Евгений Максимович, за интересное выступление.

Я попрошу выступить Юрия Яковлевича Чайку.

Чайка Ю. Я. Добрый день! Уважаемый Сергей Евгеньевич, уважаемые коллеги, принятие почти 20 лет назад Основного закона нашей страны стало поворотным моментом в ее новейшей истории, во многом предопределившим прогрессивное развитие России. Основанная на идеологии приоритета прав человека и разделения властей, она позволила сформировать базу для создания новой государственности, эффективных институтов федерализма и местного самоуправления, проведения социально-экономических преобразований, стабилизации российского общества.

В рамках короткого выступления невозможно охватить все указанные вопросы, поэтому акцентирую ваше внимание на деятельности органов прокуратуры по защите конституционных прав граждан. Должен отметить, что за прошедшее время прокурорами накоплен уникальный опыт осуществления правозащитной деятельности, ядром которой всегда оставалась охрана прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

Круг данных задач весьма широк. Он включает в себя исполнение закона в сфере гражданских, трудовых, семейных, пенсионных, жилищных, административных и избирательных правоотношений. Особое значение имеет восстановление прокуратурой интересов лиц, относящихся к социально уязвимым группам населения, таких, как несовершеннолетние, престарелые, инвалиды, малоимущие граждане. Очень важно и то, что прокурорская защита людей, права которых нарушены, осуществляется бесплатно, а также в сравнительно короткое время.

Так, благодаря вмешательству прокуроров ежегодно восстанавливаются права до полумиллиона граждан на своевременную оплату труда, в результате принятия мер прокурорского реагирования обеспечено комфортным жильем более 2,5 тысяч ветеранов Великой Отечественной войны. Только в рамках гражданского судопроизводства прокуроры каждый год по собственной инициативе вступают в процесс путем предъявления в суды в интересах граждан около миллиона исков, более 95 процентов из которых удовлетворяются.

Таким образом, мы добиваемся соблюдения их трудовых, жилищных и иных неотъемлемых конституционных прав и свобод.

Органы прокуратуры последовательно отстаивают интересы государства, устраняя нарушения закона в области охраны окружающей среды, градостроительства и землепользования, налогообложения, принимают меры к возмещению ущерба, причиненного в связи с целевым расходованием бюджетных средств.

Бесспорно, большое значение придается работе по наведению порядка в региональном и муниципальном правотворчестве, исключению норм, противоречащих Конституции и федеральному законодательству. Это весьма уязвимое место, поскольку издаваемые незаконные правовые акты представляют серьезное препятствие в реализации гражданами своих конституционных прав. Десятилетие назад их было столько, что со всей очевидностью встала проблема сохранения вертикали власти и единого правового пространства. Огромными усилиями руководства страны совместно с органами законодательной власти, Конституционным Судом, Верховным Судом, другими ведомствами этот процесс был остановлен.

Не без удовлетворения отмечу в этой связи и меры, предпринятые прокуратурой Российской Федерации. Достаточно сказать, что по инициативе прокуроров в соответствие с Основным законом страны и федеральным законодательством были приведены 60 конституций и уставов субъектов федерации.

Однако говорить о полной нормализации обстановки в данной сфере еще рано. Число издаваемых региональными и местными органами власти правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, остается еще значительным. Об уровне правовой дисциплины в субъектах свидетельствует, например, то, что по требованию прокуроров ежегодно отменяется и изменяется свыше 5 тысяч противоречащих законодательству региональных актов.

Что касается нормотворчества органов местного самоуправления, то цифры в несколько раз больше — до 30 тысяч таких актов. Это в определенной мере связано с интенсивным обновлением федерального законодательства, поэтому по многим сферам, в их числе местное самоуправление, госслужба, борьба с коррупцией, социальная поддержка граждан, бюджетные отношения и другие ранее принятые в субъектах документы, вновь потребовалось привести в соответствующий правовой режим.

Другой не менее актуальный аспект нашей деятельности — надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного

судопроизводства. В числе безусловных приоритетов для нас остаются законные интересы потерпевших от преступлений. В целях обеспечения их права на доступ к правосудию прокурорами ежегодно отменяется свыше 2,5 миллиона незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела и около 400 тысяч решений о приостановлении и прекращении расследования. В центре внимания находится также защита граждан от незаконного уголовного преследования.

Например, в прошедшем году в связи с позицией, занимаемой прокуратурой, не была применена мера пресечения в виде заключения под стражу в отношении более чем 5,5 тысяч человек. Прокуроры остро реагируют на факты незаконного задержания, препятствуют необоснованному продлению сроков содержания обвиняемых под стражей. Мы занимаем жесткую и принципиальную позицию в связи с несоблюдением закона при проведении оперативно-розыскных мероприятий, производстве следствия и дознания. Только за последние три года устранены 12 миллионов нарушений прав участников уголовного процесса.

Проблемы охраны прав личности, актуальные в судебном разбирательстве, справедливость судебных решений в незначительной степени зависят от государственных обвинителей. Обжалуя незаконные приговоры с целью исправления судебных ошибок, восстановления нарушенных прав лиц, прокуроры выступают в качестве истинных правозащитников.

Совсем недавно Конституционный Суд Российской Федерации принял очень важное по своей сути решение: постановление № 16-П от 2 июня 2013 года. Речь идет о вытекающем из позиции Конституционного Суда праве прокурора в ходе судебного разбирательства заявить ходатайство о возврате уголовного дела для изменения обвинения на более тяжкое, в том числе существенно отличающееся по своему содержанию от ранее предъявленного. Такие правовые возможности, несомненно, создадут дополнительные гарантии для соблюдения конституционных прав граждан, будут способствовать более действенной защите потерпевших от преступлений.

Завершая свое выступление, скажу, что сегодня прокуратура как никогда востребована. Иллюстрацией доверия служит то, что каждый год к нам поступает свыше 3,5 миллиона обращений граждан. В результате их разрешения устраняются конкретные нарушения во многих областях правового регулирования, к виновным применяются меры реагирования.

Уважаемые коллеги! Хотел бы поблагодарить организаторов столь важного и полезного форума. Такие вехи в истории страны не должны оставаться без внимания. Убежден, что открытый, созидательный, конструктивный диалог участников конференции, обмен мнениями и передовым опытом принесут реальную отдачу, послужат укреплению российской государственности.

В свою очередь прокуратура России всегда будет оставаться надежным инструментом обеспечения конституционных прав граждан и законности. Желаю вам всего самого доброго.

Спасибо за внимание.

(Аплодисменты.)

Нарышкин С. Е. Спасибо, Юрий Яковлевич.

Приглашаю на трибуну Александра Порфирьевича Торшина.

Торшин А. П. Спасибо, уважаемый Сергей Евгеньевич.

Уважаемый Сергей Евгеньевич, Сергей Борисович, уважаемые коллеги, друзья! Позвольте мне от имени Председателя Совета Федерации Валентины Ивановны Матвиенко — к сожалению, она сегодня находится в дальней командировке в Приморском федеральном округе и поэтому уполномочила меня — выразить признательность всем, кто собрался сегодня в этом зале на II конференцию «20 лет Конституции России: институты правового государства, гражданское общество и законотворческий процесс» для того, чтобы обсудить актуальные вопросы развития нашего законодательства, развития тех положений, которые заложены в нашей Конституции.

В очень содержательном докладе Сергея Евгеньевича Нарышкина, я ему очень признателен, мне нет необходимости повторять основные положения его доклада, в которых характеризуется роль и значение нашей Конституции, которой исполнилось 20 лет, в содержательном докладе Сергея Борисовича Иванова, Юрия Яковлевича Чайки, отмечены определенные аспекты развития нашего общества. Поэтому позвольте мне кратко остановиться лишь на некоторых вопросах.

Первое. 20 лет нашей Конституции — это действительно срок. Уже можно оглянуться назад и посмотреть, как прошло испытание временем, как прошел испытание временем наш Основной закон. Надо сказать, нам есть чем гордиться. Благодаря Конституции Российской Федерации, во многом благодаря Конституции Российской Федерации, развитие у нас было стабильное. Не всегда гладко, не всегда, как хотелось бы, но тем не менее мы обошли очень многие потенциальные катаклизмы, их просто не было, да.

И у нас появилась уникальная возможность теперь — вот то, что сейчас реализуется в Государственной Думе — сделать анализ всего массива законов, которые были приняты за эти 20 лет.

Вот Владимир Николаевич Плигин здесь, он возглавляет рабочую группу по подготовке доклада, анализа всего этого массива. Я не знаю, я, наверное, не ошибусь, Владимир Николаевич, 5 тысяч законов принято было за это время, да, 5 тысяч законов, огромный массив. И здесь я, Сергей Евгеньевич, полностью согласен о том, что, да, там, и в целом стабильное законодательство, интересное, но и свои ошибки были, и огрехи. И у нас сейчас появляется уникальнейшая возможность, собственно говоря, проанализировать и наметить пути дальнейшего законотворческого процесса, чтобы и развить Конституцию, и чтобы наше законодательство было совершенно современным.

В этой связи просто хотелось бы обратиться к сидящим здесь в зале активно включиться в эту работу. Непростая задача — эти 5 тысяч нормативно-правовых актов, таких, как законы, проанализировать и подготовить выводы. Здесь мы очень надеемся на нашу Академию наук, теперь в академии представлена Талия Ярулловна Хабриева, академик, первый академик-женщина, юрист в истории Академии наук России. Хотелось бы обратиться и к Верховному Суду, к Серкову Петру Павловичу, к Юрию Яковлевичу Чайке, к Владимиру Петровичу Лукину, поскольку речь идет, собственно, о развитии тех самых институтов гражданского общества и совершенствования законодательства.

Здесь присутствует Владимир Николаевич Платонов. Ну что, Законодательное Собрание, 83 — каждое имеет право законодательной инициативы, мы тоже от вас ждем своих предложений по совершенствованию в связи вот с этим анализом. Тем более что есть такой хороший институт теперь, мы, наконец-то, объединились, и Совет законодателей при парламенте существует, а не отдельно при Государственной Думе и при Совете Федерации.

Совет Федерации, безусловно, не останется в стороне. Мы каждый год делали такие доклады, они были тематическими, и я думаю, что пригодятся Владимиру Николаевичу для того, чтобы посмотреть те или иные аспекты развития законодательства.

Второе. Хотел бы сказать о том, что Совет Федерации-то непосредственно представляет интересы регионов. У нас нет фракций, мы делаем максимально возможные усилия для того, чтобы партийное

влияние не оказывалось на действующее законодательство. И я думаю, что здесь мы как раз довольно-таки сильно преуспели.

И почему я об этом хотел напомнить? Дело в том, что Конституция, 20 лет которой мы отмечаем, она предоставила возможность все-таки совершенствования работы, гибкого совершенствования работы Совета Федерации, поскольку формирование у нас менялось. Были разные модели, и все они соответствуют Конституции.

Ну что греха таить, что были и периоды, когда в Совет Федерации попадали случайные люди, не будем говорить об этом более подробно, все эти истории известны.

И сейчас, сейчас, новая модель формирования Совета Федерации, она позволяет, собственно говоря, приземлить, максимально привязать к регионам. Теперь вот эти два представителя, один обязательно является депутатом заксобрания регионального, другой проходит сложный путь выборов вместе с тем губернатором, который его потом и делегирует, причем кандидатов там три.

Надо сказать, что вот этот курс на обеспечение региональных интересов, вот Евгений Максимович Примаков здесь довольно детально сказал, что есть все-таки, две тенденции борются, и децентрализация, и централизация, и поиск этой оптимальной середины, вот все 20 лет, сколько работает парламент, мы пытаемся с помощью закона найти эту середину, баланс этот, 50 на 50, 60 на 40 и так далее, сколько ни работаем, все время делим полномочия.

Так вот эта работа, она в Совете Федерации идет, вот мы внимательно за этим смотрим, вот, и я думаю, что все-таки мы потихонечку найдем этот баланс, который, ну, меняется с развитием законодательства.

И этот курс на обеспечение региональных интересов мы и дальше будем выдерживать.

Как вы знаете, Совет Федерации вышел с инициативой о новом порядке формирования Общественной палаты. Да, это тоже здесь гарантировали — представительство региональных общественных палат. Раньше этого не было. И за всю историю общественных палат вот такой беспрецедентный случай, где-то порядка 20 субъектов федерации вообще никогда не были представлены в центральной федеральной Общественной палате. Вот сейчас это исключается.

Можно еще и дальше, так сказать, говорить о разных аспектах дальнейшего развития нашего общества, но я думаю, что последние докладчики, так сказать, раскроют каждый свой аспект,

а я бы хотел закончить на такой оптимистической ноте, во-первых, так сказать, настроить всех на то, что праздник совместный Совета Федерации и Госдумы, поскольку это не только юбилей Конституции, но и юбилей парламента, мы проведем дружно, активно и плодотворно.

А поскольку на дворе уже конец сентября, позвольте мне от имени Валентины Ивановны Матвиенко, от всей нашей верхней палаты, поздравить всех с наступающим юбилеем Конституции и парламента.

Спасибо большое.

(Аплодисменты.)

Нарышкин С. Е. Спасибо, Александр Порфирьевич.

Приглашаю на трибуну Талию Ярулловну Хабриеву.

Талия Ярулловна, пожалуйста, пока вы поднимаетесь на сцену, у меня две просьбы к вам: выступить так же ярко и компактно, как вы это умеете, в течение пяти минут, и вторая просьба, после выступления поработать в президиуме, заняв место здесь, потому что иначе у нас принцип гендерного равенства, ну...

Хабриева Т. Я. ...будет нарушен.

Нарышкин С. Е. Нет, сейчас он нарушен, причем самым таким несправедливым образом, и вы хоть чуть-чуть сбалансируете.

Хабриева Т. Я. Добрый день, уважаемые коллеги!

Я готова внести справедливое распределение в президиуме, то есть восстановить гендерное равенство, насколько это будет возможно.

Но я надеюсь, что мое присутствие здесь связано не только с этим, но и с тем, что у науки есть возможность присоединиться не только к хвалебным речам в связи с юбилеем Конституции, но и высказать несколько соображений, которые, на мой взгляд, могут повлиять на тот процесс, в который мы с вами включены после принятия Конституции.

О чем я хочу сказать? Феномен Конституции как универсальной формы закрепления основ государственного и общественного развития, он, конечно же, уникальный, имеет длительную историю, без малого два с половиной века, и более чем тысяча общенациональных конституций, и российская Конституция — это часть этого общего наследия, это часть конституционной истории.

Правда, здесь уже мнения разделились, много это или мало — 20 лет? Мне кажется, это все-таки уже достаточно для того, чтобы

оценивать Конституцию не только с позиции того, насколько она соответствует параметрам, которые присущи современной модели Конституции, скорее Конституции, современной модели Конституции, да.

Но уже следует анализировать и то, насколько востребовано, насколько освоено то, о чем говорил Сергей Борисович Иванов, конституционные ценности, принципы, идеи, российским законодательством. То есть как происходит то, что я называю конституционализация российского законодательства.

Так вот, здесь я, конечно, за пять минут не расскажу, как это происходило, скажу только, с точки зрения методологической очень важно иметь в виду, что здесь, как минимум, три этапа мы уже проходим.

Первый, информационный, молниеносно прошел в течение первых семи лет, и Конституция была освоена так, как это и должно быть, путем принятия, в первую очередь, системообразующих законов, кодексов, которые тут же начали реализовываться.

Второй этап, он более длинный, это порядка десяти лет. Это начало первого... Первое десятилетие нового века. Я его условно называю «адапционный», когда происходила постоянная коррекция правовых регуляторов, не всегда, правда, это было обдуманно, была некоторая забалансированность здесь, хаотичность. Но тем не менее именно в этот период удалось выстроить такую структуру законодательства, которая стала очень сложной, но она позволила решить очень многие конституционно-правовые задачи, с одной стороны, а с другой стороны, — приспособить это законодательство к тем вызовам, которые постоянно возникали, и социально-экономического, и политического плана, и иного порядка.

Здесь я хочу сказать, что особенно заметно было то, что в структуре законодательства, даже в системе традиционных отраслей, появились новые образования автономные, это подотрасли, скажем. В конституционном праве — избирательное право. То, что появились, благодаря конституционализации, комплексные блоки законодательства, — это не только отрасли, но и институты. И появились вообще большие значимые акты, которые носили смешанную правовую природу.

Были недостатки и, я считаю, что не столь они важны, поскольку сейчас, когда мы вступили в третий этап конституционализации, а именно — модернизацию законодательства, они вполне разрешимы.

О чем я хочу здесь сказать? О том, что речь не идет теперь о коренном пересмотре законодательства, нет, это не текущее совершенствование законодательства, нет. Модернизацию отличают, в первую очередь, масштаб и способ решения этих проблем. То есть здесь не столько принятие закона необходимо, сколько совершенствование методов регулирования. И здесь происходят наиболее такие заметные изменения и продвижения.

Я назову три тенденции.

Первая, на мой взгляд, очень важная, она касается того, что, наконец, вектор законотворчества развернулся в сторону социально-гуманитарных вопросов, причем не просто так, а на основе поиска баланса сочетания частных, социально-групповых и общегосударственных интересов. Вот как бы ни критиковали, но это особенно заметно на примере законодательства в области охраны здоровья и образования. То есть здесь движение пошло.

И вторая тенденция, о которой очень много говорили, — то, что поиск баланса, имея в виду федеративные и региональные средства нашего законодательства, он тоже продолжается. И сейчас, как мне кажется, хотя в истории здесь было много всего — и децентрализация, и централизация — наконец, вспомнили о том, что Конституция, вообще-то, призывает нас к использованию субсидиарного принципа регулирования общественных отношений вот в этом срезе российского законодательства. И, конечно, бесконечное деление компетенций, оно только ведет, мне кажется, к имиджевому такому соревнованию двух уровней публичной власти, а при этом не надо забывать, что у нас муниципальное правотворчество до сих пор не заняло то место, которое предписано Конституцией в правовой системе России.

И третья. Это то, что произошло изменение в композиции методов правового регулирования очень заметное. Публичная сфера — понятно, здесь никогда не было равенства и не должно быть равенства, — но даже сюда стали проникать методы согласования, то есть новые комбинации императивных и диспозитивных методов регулирования. И, с другой стороны, даже, скажем, в уголовном процессе, вот досудебное соглашение как раз этой серии. И, с другой стороны, публичные методы стали шире применяться в частной сфере, особенно это заметно на примере развития антикоррупционного законодательства, когда регулируется очень широко и частная сфера, не только деятельность банков.

В этой связи, я думаю, что такая широкая комбинация сочетания частноправовых и публично-правовых методов существенно может усилить регулятивный потенциал нашего законодательства.

Но я хочу завершить свое выступление тем, что вроде бы должно противоречить моему мнению о том, что мы вступили в эпоху модернизации законодательства, и таким образом обеспечиваем конституционализацию его. Я сказала, что это не столько принятие законов. Но есть два закона, которые могут усилить эту конституционализацию и провести очень успешно модернизацию российского законодательства.

Первый закон связан с возможностью очень серьезно продвигаться в плане повышения качества законодательства. Это закон о нормативных актах, за который мы ратуем многие годы. А второй закон — о Федеральном Собрании. Я вам хочу сказать, что сейчас для науки эта тема не новая. В науке эта тема разработана относительно, и в зарубежной, и в российской. Я хочу сказать, что в мире сейчас очень большой интерес к такому комплексному регулированию статуса парламента, и в первую очередь это связано с тем, чтобы развить больше представительную природу этого государственного органа. И такие возможности, они есть, не меняя Конституцию, так же, как и развивая все то, что касается укрепления потенциала, развития потенциала парламента в части налаживания диалога с институтами гражданского общества.

Я позавчера участвовала во встрече с президентом Армении, единственный вопрос, который он мне задал, — как преодолеть отчуждение человека и государства? Вот я думаю, у нас, кстати, вот этот закон, поскольку Федеральное Собрание, парламент имеет больше возможности для налаживания диалога между разными общественно-политическими силами, обсуждения гражданских инициатив, вот этот закон мог бы нас в этом направлении продвинуть. То есть в направлении конституционализации российского законодательства и других сфер законодательного регулирования, так же, как и укрепление самого механизма его осуществления. Благодарю за внимание.

(Аплодисменты).

Нарышкин С. Е. Спасибо, Талия Ярулловна.

(Аплодисменты).

Приглашаю выступить Петра Павловича Серкова, первого заместителя Председателя Верховного Суда России.

Талия Ярулловна, приглашаю.

Серков П. П. Уважаемый председательствующий, уважаемые участники конференции, Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, по своим социальным характеристикам имеет множество достоинств, но особую правовую зримость представляют ее нормативные положения, масштабно реформирующие взаимоотношения человека с публичной властью. Впервые в истории Российская Федерация как демократическое правовое государство характеризуется тем, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание соблюдения защиты прав и свобод человека, есть обязанность государства.

Кроме того, конституционными нормами установлено, что гражданские права и свободы являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, а также деятельность законодательной и исполнительной власти местного самоуправления. Таким образом, соблюдение гражданских прав и свобод определены главной задачей институтов публичной власти. В целях обеспечения правовой культуры государственного аппарата в сфере управления, а также гражданами в повседневной жизни призывается правосудие. Исключительно оно наделяется полномочиями на окончательное разрешение всех конфликтов, возникающих в обществе. В связи с этим, возложение правозащитной функции на судебную власть стало логичным и обоснованным стержнем в национальной политике Российского государства. Об этом свидетельствует тот факт, что конституционно-правовое регулирование впервые выделило вопросы судебной власти в отдельную главу, а в 36 статьях предусмотрело четкие и ясные правовые параметры ее деятельности. Следствием этого явилось формирование конституционно-правовых основ независимости, самостоятельности судебной власти, организация судебной системы статуса судьи.

Посредством четырех видов судопроизводств органы судебной власти способны осуществлять эффективную защиту прав и свобод физических и юридических лиц. Именно Конституция Российской Федерации заложила высокую юрисдикционную привлекательность органов судебной власти не только для граждан России, но и для граждан других государств, обеспечив применение общепризнанных принципов и норм международного права, как части правовой системы Российского государства.

Действенность судебного способа защиты прав и свобод подтверждается показателями судебной статистики, в частности, общей

юрисдикции. За прошедшие 20 лет ими рассмотрено более 133 миллионов гражданских дел, примерно 22 миллиона уголовных дел, более 60 миллионов дел об административных правонарушениях, а также свыше 36 миллионов различных материалов, касающихся исполнения судебных решений.

Нельзя не учитывать значительного вклада органов судебной власти в формирование правовой системы. Они принимают полноценное и активное участие в совершенствовании действующего законодательства. Так, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации обеспечивают верховенство конституционных положений на всем пространстве Российской Федерации.

Верховный Суд Российской Федерации, используя право законодательной инициативы, неоднократно вносил предложения по совершенствованию законодательной базы правосудия. За последние пять лет было внесено 25 законопроектов. Системно ведется работа по подготовке отзывов и замечаний на проекты законов иных субъектов законодательного процесса.

Кроме того, в постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации разъясняются вопросы судебной практики. Только за прошедшие пять лет было принято более 70 таких постановлений.

Так, в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации о некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия была сформулирована позиция о необходимости применения судами общей юрисдикции Конституции Российской Федерации в качестве акта прямого действия. В пределах специальной компетенции аналогичного рода мероприятия проводит и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации.

Устойчивая тенденция по возрастанию нагрузки на органы судебной власти свидетельствует о режиме общественного доверия ей и о том, что правосудие стало неотъемлемым свойством государственного управления. С его помощью достигается справедливая оценка случаев несистемности и противоправности действий и бездействий. Тем самым эффективно обогащается правоприменение конституционных и иных законодательных норм не только судами, но и другими органами власти.

В заключение выражаю уверенность в том, что правовой потенциал Конституции Российской Федерации будет и далее служить

залогом укрепления государственности и развития гражданского общества. Желаю всем нам успехов в этой работе.

Спасибо!

(Аплодисменты.)

Нарышкин С. Е. Спасибо, Петр Павлович.

Попрошу выступить Михаила Юрьевича Барцевского, полномочного представителя Правительства Российской Федерации в высших судах.

Барцевский М. Ю. Спасибо, Сергей Евгеньевич! Отдельное спасибо за то, что мое выступление оказалось как раз после выступления Петра Павловича, поскольку оно будет в известной мере логическим продолжением того, о чем Петр Павлович говорил.

Нарышкин С. Е. Это все не случайно.

Барцевский М. Ю. Да. Как все в нашей жизни не случайно.

Я бы хотел сказать о том, что, подводя (итоги) в преддверии праздника, 20-летия, можно констатировать, и вряд ли кто-то с этим станет спорить, что Российское государство и российская государственность за 20 лет состоялись. Это неоспоримый факт. Дальше можно говорить уже о том, что можно улучшить, что получилось, что не получилось.

Я хотел бы оттолкнуться от предложения президента об объединении Верховного и Высшего и Арбитражного суда, потому что, предложив это, Владимир Владимирович тем самым открыл дискуссию о судебной реформе. И поскольку мы сегодня говорим о 20-летию Конституции, мое выступление будет посвящено новому наполнению статьи 120 Конституции, приданию ей большей актуальности с учетом того, что мы уже есть, мы уже не в младенческом возрасте, нам уже 20 лет, мы уже взрослые. И с этой точки зрения, мне кажется, что доверие к судебной системе, полномочие судебной системы, самостоятельность судебной системы и независимость судей имеют право рассчитывать на дополнения, скажем так. Я постараюсь быть конкретным и высказать те предложения, которые, мне кажется, можно было бы реализовать, совершенно не трогая, не меняя Конституцию.

Мы говорим о самостоятельности судебной системы. Но задумайтесь сами, каждый год судебный департамент обращается вначале в Минфин, потом в правительство, потом в Государственную Думу по вопросу финансирования судебной системы. Это самостоятельность — каждый год ходить за деньгами? Между тем, во многих

европейских странах приняты законы, которыми процент, выделяемый из расходной части бюджета, на судебную систему зафиксирован на многие годы. Сегодня судебный департамент, то есть наша вся судебная система, получает 0,7 процента расходной части бюджета. Что мешает сегодня нам внести закон, принять закон, по которому за судебной системой будут зафиксированы эти самые 0,7 процентов на 5 лет? Те же самые 0,7 процентов. Дальше, судебная система не ходит на поклон за деньгами, и эта 120 статья Конституции наполняется реальным содержанием.

Другой пример. Это то, что было целесообразно в старые времена, не обязательно целесообразно сегодня. Назначение председателей судов указами президента. Ну ладно бы президент сам подбирал кандидатуры и назначал. Вопросов нет. Но мы же с вами прекрасно понимаем, как построен механизм. А председатель суда, который бы выбирался на Пленуме Верховного Суда, — это была бы более независимая, более самостоятельная фигура? Это совершенно нетрудно сделать сейчас. С моей точки зрения, это весьма целесообразно.

Дальше. Роль председателей судов. На сегодняшний день председатель суда — это начальник. А он должен быть человеком, ну, я не хотел бы сказать хозяйственником, но он должен быть человеком, который обеспечивает работу судей. Судьи принимают решения, судьи являются носителями судебной власти, высшей власти, единственной власти, которая, если читать Библию, от Бога. А получается, что носителем этой власти является председатель суда, не обязательно рассматривающий сам дела.

Когда мы говорим о суде, то мы все время говорим об обвинительном уклоне. Ну не может быть другого. Сегодня другого быть не может. Посмотрите процентный состав судей.

Между тем, практически во всех европейских странах есть законодательные акты, определяющие, что судьей может быть гражданин государства, имеющий высшее юридическое образование, и обязательно — обязательное условие — имеющий стаж работы прокурором и адвокатом. Причем минимальный срок в европейском законодательстве три года, а максимальный, который я нашел, — 7 лет. 7 лет прокурором, 7 лет адвокатом, тогда венец юридической карьеры, тогда ты судья.

Посмотрите сегодня количество адвокатов среди наших судей.

Дальше. Мне недавно, у меня был шок, мне председатель одного областного суда говорит: ну что за ситуация, назначение

судьей — полгода, а снимают с судьи полномочия за пять минут, и неизвестно в каком кабинете. Может быть, он утрирует, может быть, известно, в каком кабинете, но за пять минут — это правда.

Но сегодня мы можем себе уже позволить отречение от должности судьи через процедуру импичмента в Государственной Думе. Вот тогда это будет независимость, вот тогда это будет статус.

Вы представляете себе, если отречение от должности судьи только путем импичмента в Государственной Думе? Какое самочувствие будет у этого судьи, какое уважение к суду будет в обществе, с учетом статуса такого судьи.

Следующая вещь. С моей точки зрения, суд, который вольно или невольно находится под контролем ФСБ и МВД, — это не в полной мере самостоятельный независимый суд, по крайней мере, судья.

Во многих странах существует опыт создания, ну, чего-то подобного службе маршалов в США, или то, что я предлагаю называть федеральной службой судебной охраны. Это должна быть служба, подчиняющаяся судебному департаменту, начальник которой назначается на Пленуме Верховного Суда не более чем на два срока, это должна быть служба, имеющая право оперативно-розыскной деятельности в отношении судей, и это будет инструмент и очистки судебных рядов, с одной стороны, но что более важно, это будет инструмент защиты судей от внепроцессуального давления.

О необходимости защиты судей от внепроцессуального давления говорится постоянно, и сегодня вот Верховный Суд, газета «Сегодня» опубликовала материалы Верховного Суда о том, что судебному департаменту поручено разработать способ опубликования любых обращений, внепроцессуальных обращений к судьям.

То есть то, что я говорю, не есть что-то, так сказать, открытие Америки, но это все в комплексе можно было бы сегодня рассмотреть.

Дальше. Необходимо предусмотреть очень тяжелые санкции для лиц, пытающихся оказать давление на суд. Для государственных служащих — отречение от должности, для депутатов любых уровней — прекращение полномочий. За сам факт попытки внепроцессуального давления на суд. Тогда мы сможем говорить о самостоятельности судебной системы в новом наполнении.

С моей точки зрения, необходимо вспомнить старые русские традиции, русский дореволюционный суд и опыт современного арбитражного судопроизводства, когда апелляционные и кассационные инстанции действуют экстерриториально, потому что когда

кассационная инстанция судов общей юрисдикции, апелляционная инстанция судов общей юрисдикции, находятся в рамках субъекта федерации, мы тем самым ставим в сложное положение председателя областного суда, поскольку он и с губернатором, и с районным, областным прокурором, и так далее, и так далее, они в одном как бы городе, в одном месте.

Опыт арбитражного судопроизводства показал, что это очень действенная мера и очень эффективная.

Ну, скажу банальную вещь, дешевое правосудие — это плохое правосудие. С моей точки зрения, зарплата судей должна сама по себе свидетельствовать об их высочайшем государственном статусе, обеспечивая им и материальную независимость, потому что кто девочку ужинает, тот девочку и танцует, но помимо всего прочего, это еще и некий объективный критерий отношения государства к судебной власти.

Поэтому мне кажется, что зарплата судей должна быть чрезвычайно высока.

Президент сказал об обвинительной связи судов с правоохранительными органами. Надо вводить институт следственных судей, потому что когда судья сам дает санкцию на арест и сам же потом рассматривает предъявленное, пришедшее в суд дело с обвинением, у него выхода нет, он сам посадил, он сам и посадит. Ну не признает же он свою ошибку?

Между тем, в большинстве стран мира с развитой судебной системой санкцию на арест дает тот судья, который занимается только следствием, он не занимается рассмотрением дел. И в российской практике дореволюционной были судебные, следственные судьи, потому что, к сожалению, так получилось, что сегодня Генпрокуратура лишена многих надзорных функций в отношении следствия. Я не знаю, целесообразно начать это именно в прокуратуре, но уж точно совершенно, что следствие не может быть безнадзорным. И поэтому судебные, следственные судьи — это весьма и весьма важная вещь.

И последнее. Это суд присяжных. Суд присяжных является выразителем, носителем принципа народовластия, заложенного в Конституции в рамках судебной деятельности. Между тем, у нас происходит сокращение компетенции суда присяжных, а мне кажется, что с учетом того, что государство уже состоялось, никаких угроз «оранжевых» революций или распада государства на сегодняшний день, слава богу, нет, мне кажется, что сегодня суд присяжных можно

было бы усиливать, расширяя его компетенцию по уголовным делам, вводя суд присяжных по ряду гражданских дел и вводя суд присяжных по многим арбитражным делам.

Ну, а закончить я хотел бы не на очень серьезной ноте, а на лирической, которая, я думаю, что всем, кто имеет отношение к Конституции, будет приятна. Где-то год назад была тренировка молодежной команды «Что? Где? Когда?», и был задан вопрос: какое историческое событие произошло 23 декабря 1993 года? Из шести членов команды четверо одновременно воскликнули — вступление в действие Конституции Российской Федерации. Не дата принятия, а вступление в действие. Вот что знает молодежь про нашу Конституцию, и это вселяет большой оптимизм.

Нарышкин С. Е. Спасибо, Михаил Юрьевич.

(Аплодисменты.)

Сразу хотелось бы поспорить о ваших интересных, действительно предложениях, но сделаем это во время заседания «круглых столов».

А пока я приглашаю выступить Владимира Петровича Лукина.

Лукин В. П. Уважаемые друзья!

Конституция Российской Федерации 1993 года является первым в отечественной истории правовым документом, содержащим развернутый перечень прав человека, сформированный на основе длительного и зачастую трагического российского исторического опыта, а также с учетом международных стандартов, веками вырабатывавшихся мировым сообществом. Это, безусловно, исторический документ, и мне лично как человеку, которому посчастливилось быть и членом Конституционной комиссии Верховного Совета РСФСР, и членом Конституционного собрания, следовательно, принять скромное участие в работе над Конституцией, я, конечно, очень горд тем, что именно это историческое дело прошло с моим очень скромным участием.

Здесь уже говорилось, что ядром Конституции являются ее статьи, конечно, ее глава 2, 5, главы, которые касаются прав и свобод граждан, которые признаны высшей ценностью демократического правового государства, а их строгое соблюдение является конституционной обязанностью этого государства. Обеспечение государственной защиты прав человека не в последнюю очередь возложено на институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, назначение на должность которого Государственной

Думой предусмотрено пунктом «е» части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации.

Институт уполномоченного — или по международной терминологии, омбудсмена — сформирован и действует сейчас более чем в 100 странах мира на всех континентах, государствах с различными формами правления и государственного устройства. Функция омбудсмена в равной степени распространяется как на государство, которое и наделяет его мандатом на осуществление правозащитной деятельности, так и на гражданское общество, чьи интересы он отстаивает перед лицом избравшего омбудсмена государства.

Деятельность омбудсмена отражает существующую в каждом цивилизованном правовом государстве потребность в беспристрастном контроле за решениями и действиями или бездействиями органов государственной власти со стороны независимого должностного лица, наделенного полномочиями следить за соблюдением прав и свобод человека, осуществлять государственную защиту каждого гражданина и содействовать жертвам нарушений, восстановлению их законных, в том числе конституционных, прежде всего прав.

Учитывая, что обеспечение и реализация на практике прав человека отвечает базовым ценностям демократического правового государства, Организация Объединенных Наций и Совет Европы, членами которых является Российская Федерация, учредили соответственно должности Верховного комиссара ООН по правам человека и Комиссара Совета Европы по правам человека, возложив на них в том числе и обязанности по содействию национальным омбудсменам в осуществлении ими своего служебного долга по защите прав граждан.

На основе международных стандартов о поощрении и защите прав человека в Российской Федерации разработан и принят 26 февраля 1997 года Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». А 22 мая 1998 года Государственной Думой в соответствии с этим законом был назначен первый омбудсмен России.

За 15 лет своего существования институт уполномоченного в Российской Федерации проделал немалый путь. Начинали мы с нуля, но уже 4 января 2009 года Бюро международного координационного Комитета национальных правозащитных организаций ООН присвоило омбудсмену России высший аккредитационный статус «А», означающий полное соответствие этого института

требованиям парижских принципов, которые формулируют статус национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека на основе Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 года.

В настоящее время можно с уверенностью сказать, что институт национального омбудсмана в Российской Федерации состоялся, что он заслужил определенное признание у граждан институтов гражданского общества и органов государственной власти, своей сбалансированной независимой и неподотчетной кому-либо правозащитной деятельностью. Это, однако, отнюдь не означает, что становление нашего института в основном завершено. Его дальнейшее развитие обусловлено, на наш взгляд, несколькими проблемами. Важнейшими из них являются, на мой взгляд, следующие.

Во-первых, возможность воздействия института российского омбудсмана на различные государственные органы крайне незначительна, и это вряд ли соответствует тому месту, которое занимает в нашем основном законе проблематика прав и свобод человека.

Во-вторых, недостаточно четко отработан баланс между буквой и духом Конституции России, с одной стороны, и общим законодательным массивом (вот здесь говорилось — 5 тысяч законов), прямо или опосредственно относящимся к вопросам гражданских прав и свобод, с другой стороны.

В наше законотворчество зачастую весьма спешно и непродуманно вписываются такие элементы, которые очень скоро демонстрируют несоответствие конституционным установкам. Зачем так сильно загружать излишней работой Конституционный Суд? Может быть, не спешить и устанавливать сначала серьезный общественный диалог и научный по этим вопросам?

В-третьих, существует серьезный разрыв между текстом Конституции и правоприменительной практикой. Об этом здесь уже мой предшественник говорил, в том числе на трибуне. А это означает, что конституционный контроль над правоохранением должен быть самым серьезным образом усилен. Это относится, в частности, к институту парламентских слушаний, которые в соответствующих текстах законодательных есть, а на практике отсутствуют. Попытки уполномоченного изменить эту ситуацию пока что к успеху не приводят.

Именно поэтому анализ положений действующего Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека

в Российской Федерации», его практической правозащитной деятельности и деятельности национальных омбудсменов зарубежных стран, а также опыт работы в 74 из 83 субъектов Российской Федерации созданных за эти годы региональных уполномоченных по правам человека свидетельствуют о необходимости совершенствования правового регулирования его компетенции.

В связи с этим полагаю необходимым принятие новой редакции Федерального конституционного закона, регулирующего деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, которая бы предусматривала, в том числе и создание в Российской Федерации единой системы государственной защиты прав человека на основе совместного осуществления с региональными уполномоченными по правам человека и разделение им с ними соответствующих полномочий, как это предусмотрено пунктом «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации о предметах совместного ведения.

Призываю Государственную Думу и иных участников законодательного процесса к реализации этих предложений, поскольку Уполномоченный по правам человека, как известно, правом законодательной инициативы не обладает, а жаль.

Не сомневаюсь, что меры, направленные на совершенствование деятельности федерального и региональных уполномоченных по правам человека позволит повысить эффективность государственной защиты прав человека, обеспечить на практике конституционные гарантии их признания и соблюдения в демократическом правовом государстве. Таким образом, мы сможем постепенно сокращать разрыв между базовыми и конституционными установками в правозащитной сфере и повседневными реалиями нашей жизни. Спасибо.

Нарышкин С. Е. Спасибо, Владимир Петрович.

(Аплодисменты.)

Приглашаю к микрофону Геннадия Андреевича Зюганова. Пока Геннадий Андреевич поднимается на сцену, хотел бы посоветоваться. У нас до перерыва еще несколько (шесть) выступающих, я бы предложил, если вы не против, коллеги, продлить все-таки пленарное заседание еще на 20 минут, ну а тем самым несколько сократить перерыв, он все-таки довольно большой, и мы успеем за это время отдохнуть. А при этом выступающих я все-таки попросил бы выступления делать такими — более динамичными — и ограничиваться пятью минутами.

Геннадий Андреевич, пожалуйста.

Зюганов Г. А. Учитывая, что Жириновского нет, поэтому у меня два регламента.

Уважаемые участники конференции, я один из тех, кто своими глазами видел события, связанные с расстрелом парламента, который состоялся 20 лет назад, участвовал во всех заседаниях съездов предыдущих и последующих. Поэтому не разделяю тот оптимизм, который сегодня довольно часто здесь звучит, относительно нынешней Конституции.

Конституция — основной закон жизни, а она является пока основным законом выживания, и то далеко не для всех.

Вот здесь сказали: давайте исходить из реалий жизни. Реалии жизни сегодня таковы. Российскую Федерацию сохранили, но социальное расслоение достигло непомерных размеров. 10 процентов самых богатых в Москве отличаются в 50 раз от 10 процентов самых бедных. Зарплата учителя и врача на Севере, где добывают нефть и газ, в пять раз выше, чем в моей родной Орловской области.

Что касается реального производства, под сенью этой Конституции мы потеряли три четверти промышленности, 41 миллион гектаров заросли бурьяном, мы покупаем каждый второй продовольственный продукт для своего рынка, восемь из десяти таблеток, а в оставшихся двух субстанции тоже иностранные. Мы, по сути дела, вынуждены платить дань. За прошлый год продано сырья, которое принадлежит всем гражданам страны, на 16 триллионов рублей, из них только шесть попало в государственный бюджет. 10 триллионов — это примерно миллиард долларов в день — это то, что мы платим своей и иностранной олигархии. За два года окончили университеты и вузы, каждый второй платил 1 миллион 800 тысяч. Сегодня на одно рабочее место по специальности 15–17 заявлений.

Значит, те гарантии, которые формально должны быть в Конституции, не могут быть реализованы при такой социальной и экономической политике.

По сути дела, сбылась вековая мечта мирового капитала — присосаться к нашим ресурсам, открыть наши рынки и выдавливать нас из всех сфер жизнедеятельности. Каждый из нас это ощущает сегодня реально.

Я давно ждал того выступления, с которым выступил Путин на Валдае. Он впервые заговорил о национальной идее, о национальной идентичности. Хотя хочу заявить, что при мне Ельцин поручал

Бурбулису, Гайдару и еже с ними выстрадать и выработать национальную идею. Я тогда, выступая, сказал, что национальные идеи не рождаются в головах, они формируются народом и нацией на протяжении тысячелетий, рождались в боях, муках, походах, в наших великих победах. Мы — народ Победы, мы и выжили благодаря своим победам, от того, как в Чудском озере потопили крестоносцев, которые разграбили Константинополь и Палестину, до Орловско-Курской битвы, которой мы справили в этом году 70-летие (я родом оттуда).

Мне понравилось, что он ставит вопрос о нормальном диалоге, и этот нормальный диалог быть, прежде всего, должен в парламенте и с обществом, а у нас общество оказалось отчуждено от принятия важнейших законов, таких, как образование или наука. Мы были очевидцами недавно того, как за 48 часов продавили закон в первом и втором чтении о разрушении исторической Академии наук, а затем, по возвращению его во второе чтение, за 48 часов снова приняли, не считаясь ни с мнением Нобелевских лауреатов, ни всех институтов, которые входят в Академию наук.

Я считаю, что мы должны прислушаться к выступлению президента. Если взять 80-ю статью, там столько полномочий накручено на президента, которых нет ни в одной Конституции. Гарант всего.

Я вам могу продемонстрировать документы, которые вам никто не покажет. Вот последний вариант Конституции, правленый лично рукой Ельцина. Даже дата указана и время, когда он закончил. Где он себе еще написал столько полномочий, которых нет у римского императора, русского царя и американского президента вместе взятых. И все, что связано с контролем, полностью выкинуто. Ведь списывали с четырех Конституций, но хотя бы взяли то, что сбалансировало бы власти и позволило бы элементарно контролировать, когда ситуация заходит в тупик. Ничего похожего эта Конституция не представляет. Мы за 20 лет внесли три поправки. Два года прибавили к сроку президента, год к сроку Думы и согласились с тем, что правительство должно приходить в Думу и хотя бы отчитываться в течение года. Но проконтролировать ничего невозможно. В той же Америке, если комитет приглашает на заседание, они вас всегда притащат с судебными приставами, кто бы вы ни были в американском обществе, и вы туда придете. А у нас попробуйте — ничего не выйдет, пока отмашку не дадут.

Поэтому возьмите 13 статью Конституции, там написана полная чушь. Никакая идеология не может быть государственной.

Тогда рождается монстр, для которого главная ценность — нажива. И взяли все худшее из того света и все худшее из российской расхлябанности предыдущей. И сегодня удивляемся, почему так происходит. Хотя государство Российское всегда стояло на четырех опорах: на сильной власти вертикальной, на чувстве коллективизма, на социальной справедливости и высокой духовности. Вынимайте любую из этих четырех опор, и ваше здание начнет разваливаться, крениться и рассыпаться. Мы обязаны хотя бы прислушаться к президенту на Валдае. Я бы на его месте с такой речью выступил перед Федеральным Собранием, ведущими государственными политическими деятелями, а не только перед иностранными журналистами и либералами.

Возьмите Закон «Об образовании», статья 43. Зачитываю нынешнюю Конституцию. Гарантирует обществу бесплатные дошкольное, среднее специальное образование в государственных учреждениях. Для того чтобы уйти от этого, поправили одно слово. Уже не организации... Не учреждения, а организации, и обложили данью почти все школы. Вот так обходится главный закон и решения. Когда Фурсенко принес нам в Думу, а затем Ливанов пытался протащить четыре обязательных предмета для нашей школы, а русская и советская школа была принята в мире лучшей школой, первый предмет — физкультура, второй — ОБЖ, третий — «Россия в современном мире» и четвертый по выбору. Просто надругательство над элементарным здравым смыслом. И тем не менее, попытка была абсолютно жесткая. Еле-еле отбили. Надо поблагодарить Васильева здесь, они тогда почувствовали эту опасность, создали комиссию, хоть как-то оттащили. С Академией до конца, к сожалению, это не вышло.

Вообще говоря, плохо, когда от судьбы одного человека зависит опять все состояние общества. Ведь мы уходили трижды от этого и, к сожалению, пока не ушли. Надо все сделать для того, чтобы гарантии были реальными гарантиями. Но это невозможно сделать, если народ отчужден от реальной власти. Там третья статья записана, что он суверен и гарант власти. Ну какой гарант власти народ в Кемерово и в Ростовской области, где в Кемерово переплюнули на последних выборах результаты Чечни — 88 процентов, по 2–3 процента кинули с барского плеча всем остальным, и не можем в парламенте создать комиссию, проверить и исправить. Это невиданное жульничество. Какой гарант в Ростове? Огромная область,

где губернатор со своими поделщиками по сути дела поворовал в целых районах все голоса, почти по 100 процентов сыпал в одну урну. Есть все документы. Суд не хочет в это вмешиваться. Дума и Совет Федерации тоже. Тогда не надо говорить, что есть гарантии.

Кстати, судебная власть у нас оказалась единственная полностью ушедшая от общественного контроля. Никакого нет контроля. Вот сейчас выступали прекрасно, давайте введем, но ничего не сказали, про тех, кто имеет большие деньги. Иди покупай. И так происходит. Я в этих судах просидел три года. Я насмотрелся на них по самое горло.

Поэтому очень важно сбалансировать. И в этой связи ряд конкретных предложений.

Нарышкин С. Е. Геннадий Андреевич, пожалуйста, завершайте, время уже.

Зюганов Г. А. Завершаю.

Сергей Евгеньевич, у нас научно-практическая конференция, вы даже больше даете в Государственной Думе. Мы должны осмыслить 20-летие, нам в ладошки хлопать очень рано.

На днях в нашем сайте будет два фильма про ту трагедию, хочу, чтобы молодежь посмотрела, и мы больше никогда не повторяли подобные страницы. Никогда не повторяли.

Там, все приводят Германию, там, подожгли Рейхстаг, чтобы расправиться с оппозицией, когда не было ни одного человека, стреляли по Советам, когда тысяча человек была в этом здании.

Предложения следующие.

Устранить любой ценой перекося, который есть в этой Думе. Это Конституция президентского самодержавия.

Легко это делается, предложения все есть, пять раз вносили. Одно прошло в одном созыве, потом его забаллотировали.

Конституционное Собрание крайне необходимо, нужен инструментарий, который позволит это сделать в случае осложнения обстановки. Обстановка продолжает в стране осложняться. Новая волна кризиса нас накрыла с головой, и будет трясти и лихорадить дальше.

Об Администрации Президента, это то же ЦК. То же. Все там решают, готовят, нам поставляют, на кнопки нажимают.

Но в ЦК было Политбюро. 22 человека плюс еще, плюс Пленум, хоть какое-то сито и контроль были. Здесь — никакого.

Надо принимать закон об Администрации Президента, и они должны вписываться в общие законодательные функции, тогда

не будет и такого рода выборов, и не будут ломать политическую систему, которая сложилась, а сейчас опять превратили ее в винегрет.

Правительство. Мы сформулировали десять принципов его отставки. У нас ничего не изменилось. 12 составов правительства, либеральный курс, дальнейшая распродажа и урезание социальных гарантий, все тяготы этого кризиса на плечи граждан.

Из 12 составов правительств было правительство Примакова-Маслюкова-Герашенко, которое пришло после дефолта, то не разговаривали, а то вынуждены, и которые оттащили страну от края пропасти, но они проводили левоцентристскую политику.

А у нас праволиберальная политика, хотя за них голосуют 4–5 процента. Сейчас нашли Навального, и нам нового Ельцина тащат на трон. Это тот же Ельцин, только трезвый и еще молодой, собственно говоря.

И кончается бюджетным федерализмом. Можно что угодно говорить о власти на местах, когда все деньги сюда, а туда одни полномочия, ну это полное безобразие. Давайте примем закон, в соответствии с которым местный руководитель будет иметь необходимые ресурсы. А сейчас государственную власть от местного самоуправления отделили китайской стеной, на них все полномочия, они там бедные мучаются с пустым карманом.

Я считаю, что мы можем все это вместе поправить, но для этого требуется капитальная работа всех институтов и структур.

Мы для этого готовы.

Спасибо.

(Аплодисменты.)

Нарышкин С. Е. Спасибо, Геннадий Андреевич, за интересное выступление, в котором, конечно, очень много оценочных характеристик и политических оценок, и это право каждого, да, и ваши оценки соответствуют воззрениям партии, которую вы возглавляете, которую мы уважаем, и это еще раз говорит о том, что нормы Конституции, говорящие о нашем политическом и идеологическом многообразии, они действуют.

Но одну фактическую все-таки правку я сделаю в отношении принятого закона о реформировании Российской академии наук.

Уважаемые коллеги, время от первого чтения законопроекта до принятия закона было не два раза по 48 часов, как Геннадий Андреевич сказал, а два с половиной месяца напряженной работы, которая продолжалась, повторяю, так сказать, каждый день, каждый

день депутаты Государственной Думы встречались, работали, консультировались с академическим сообществом.

Вот единственную такую правку я себе позволил.

Я попрошу выступить Бориса Сафаровича Эбзеева.

Эбзеев Б. С. Вы знаете, что в одной из прошлых своих жизней я состоял судьей Конституционного Суда России, и, слушая Михаила Юрьевича Барщевского, я невольно подумал об одном: все власти, включая главу государства, парламент, обе его палаты, Правительство, все находятся под бдительным общественным контролем, и мы имеем возможность, даже в подобный день, выйдя на трибуну, высказать свои и сомнения, касательно качества работы и высказать слова критики, и предложения.

К моему крайнему сожалению, два десятилетия борьбы за независимость судебной власти — я надеюсь, никто не заподозрит меня в том, что слишком пристрастен к этой системе, и я слишком ее уважаю и именно поэтому я говорю об этом — мы, к сожалению, добились независимости немалого числа судей от закона совести и здравого смысла. И с этой точки зрения, я глубоко убежден, ежели этот элемент государственной власти нашей конституционной системы будет оставаться вне пределов бдительного общественного контроля, а я вовсе не верил в то, что ежели судью будут отрешать на заседании Государственной Думы, это его остановит в той или иной не очень приглядной ситуации, так вот я глубоко убежден, без восстановления бдительного общественного контроля, в том числе, за судебной властью, мы ее конституционализировать не сможем.

Что же касается Конституции, я бы хотел сказать о том, что любая политическая сила, сегодня одержавшая победу, на следующее утро, рано, чуть свет, убеждается в том, что девятый вал демократии, который помог прийти этой силе к власти, вдруг становится угрозой для этой силы. И немедленно возникает вопрос о необходимости конституционализации этой самой демократии. Я, наверное, могу сказать о том, что демократия не любит конституционализма. В равной степени конституционализм не очень доверяет демократии. Почему? Потому что высшая форма демократии — народные восстания, революции, социальный катаклизм. Именно по этой причине демократию можно представить себе в виде того несчастья, той беды, которая имеет место быть на Дальнем Востоке. Что же касается конституционализма — это гранитные берега, которые оберегают социум от вот этих самых высоких форм проявления демократии.

Так вот я хотел бы сказать о том, что, на мой личный взгляд, конституционное совещание нашло весьма удачный баланс между демократией и конституционализмом.

Хотел бы также вспомнить 1993 год. Глухое, но сильное желание перемен. Откровенное предательство, нескрываемая глупость, наивная вера в созидательную силу разрушения и многое другое поставили под угрозу государственную бытийность Отечества нашего. И с этой точки зрения, принятие Конституции, мне кажется, было первым и, может быть, самым главным шагом выхода из того системного кризиса, который, я полагаю, по нашей общей вине, я имею в виду людей того периода, по нашей общей вине, системного кризиса, который разразился в стране, и который действительно угрожал самому существованию государства Российского.

Конституционному совещанию удалось еще одно обстоятельство — и здесь я поддерживаю и Сергея Евгеньевича Нарышкина, и руководителя президентской администрации — Конституция дала ответ на самый главный вопрос конституционного устройства нашего общества и государства. Она дает, если хотите, ту самую модель соединения принципа сильного государства, которое способно эффективно воздействовать на всю территорию нашей страны и на всю систему отношений общественных, с одной стороны. С другой стороны, принцип свободы и прав человека. И полагаю, что вот именно этот баланс является высшей базовой ценностью действующего основного закона государства Российского, именно при этом, когда возникают вопросы: а давайте мы будем принимать новую Конституцию, есть и такие предложения, либо давайте мы подвергнем ее капитальному, либо даже текущему ремонту, — у меня лично это вызывает и раздражение, и неприятие, при всей моей толерантности.

Я хотел бы сказать о том, что в 1993 году на конституционном совещании — и, пожалуй, это была главная интрига этого совещания, — столкнулись два основных направления и течения общественной мысли и социальной практики. С одной стороны, либерализм, причем, простите великодушно, в его классическом, двухсотлетней давности, изложении: меньше государства, больше свободы. Я полагаю, что это абсолютно губительные лозунги.

Самое печальное то, что вот эта социальная практика вопреки действующей Конституции Российской Федерации проводилась по меньшей мере в течение первых десяти лет после принятия Конституции Российской Федерации. И действующему президенту

в течение и первого, и второго срока своей президентуры пришлось прибегнуть к вертикализации государственной власти. Другой вопрос — во имя чего эта вертикализация? Ежели для того, чтобы здесь мы с вами чихнули, где-нибудь на Дальнем Востоке либо в Калининграде поднялись и дружно, поклонившись в пояс, сказали: будьте здоровы. У меня вопрос: а нужна ли такая вертикализация? И вот с этой точки зрения, я глубоко убежден — да, вертикализация... вертикализации, а наша Конституция не только не противоречит самой этой идее, она предусматривает ее.

Почему? Потому что мы записали в ней не только принцип правового государства, а этим вполне удовлетворились либералы, но и принцип социального государства, из которого объективно с необходимостью и неизбежностью вытекает необходимость восстановления потенциала государственного управления. И с этой точки зрения, когда говорят: даешь новую Конституцию, я говорю: да нет, не нужна новая Конституция, нам необходимо конституционализировать те сферы общественной жизни, которые она охватывает. А она охватывает практически все, и это абсолютно адекватно мировой конституционной практике. Я имею в виду фундаментальные основы нашей экономики, фундаментальные основы политической, социальной и духовно-культурной сферы.

Я понимаю, что Сергей Евгеньевич на меня смотрит укоризненно, но я прошу еще ровно одну минуту для того, чтобы высказать одно суждение. И это суждение связано с суверенитетом государства Российского. Я совершеннейшим образом солидарен и поддерживаю глубоко мною уважаемого Евгения Максимовича Примакова. Наша Конституция не предусматривает никакого деления суверенитета с субъектами Российской Федерации независимо от того, что они записали в своих законах, актах, конституциях.

Но я хотел бы сказать и о том, что наша Конституция не предусматривает ни малейшего деления суверенитета ни с каким международным сообществом. В нашей литературе в последнее время достаточно часто пишут о теории делимости суверенитета. Так вот, я хотел бы сказать о том — 2011 год, 12 апреля, мы с вами отмечаем великий подвиг нашего народа, нашего государства и нашего с вами соотечественника, да, наверное, и гражданина мира Юрия Алексеевича Гагарина. Европейский суд по правам человека принимает решение и опрокидывает два постановления Конституционного

Суда Российской Федерации. Это связано с рассмотрением обращения одной из политических партий.

4 июля этого года принимается еще одно постановление. И в этом постановлении записано, что граждане Российской Федерации, которые пребывают в местах не столь отдаленных, а это абсолютно реальная ситуация, люди совершили убийство, по приговору суда отбывают меру наказания, что вот эти вот люди якобы в рамках европейских стандартов должны обладать правом, активным избирательным правом. Я не знаю, чем закончится рассмотрение этой проблемы, которая начата Конституционным Судом, заседание 19-го числа. И в данной ситуации меня даже пугает не тот вопрос, что эти люди могут быть занесены в списки избирателей. Проблема заключается в том, что вот этот вот запрет, это изъятие, это ограничение, на мой взгляд, абсолютно обоснованное, оно содержится в самой Конституции, и абсолютно не приемлю самой возможности для кого бы то ни было, включая Европейский Суд по правам человека, возможности посадить нашу Конституцию на скамью подсудимых.

И я глубоко убежден, что и глава государства, и парламент в лице Государственной Думы, Совета Федерации, должны заниматься и этой проблемой, отстаивая наш суверенитет, я имею в виду один очень маленький пустячок, записанный в преамбуле Европейской Конвенции «О правах человека», в которой записано, сказано о том, что участниками этой конвенции являются народы, обладающие общим наследием.

Я не очень убежден, что мы с вами являемся наследниками первой очереди западно-римской империи, мы сыны, мы страна, мы народы иной цивилизации. И именно с этой точки зрения, когда Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин говорит о необходимости задуматься над сохранением и цивилизационной, и государственной идентичности России, я это очень хорошо понимаю и приемлю.

И вы знаете, дорогие друзья, еще раз, Сергей Евгеньевич, когда кто-то говорит, давайте менять Конституцию, мне невольно хочется сказать, руки прочь от действующей Конституции Российской Федерации. Она отвечает самым высоким международным стандартам. Она вернула страну на путь эволюционного развития, она отвечает интересам нашего народа, ее настоящего и будущего. Главное, наверное, все-таки у нас Конституция хороша, необходимо

конституционализировать нас самих, эти отношения, на которые она распространяется.

Я благодарю вас, спасибо. С праздником!

(Аплодисменты.)

Нарышкин С. Е. Спасибо.

Борис Сафарович, спасибо за выступление, и попрошу не уходить, а поработать в президиуме.

Приглашаю к микрофону Владимира Абдуалиевича Васильева.

Уважаемые коллеги, попросил бы совсем по возможности короткие выступления, Владимир Абдуалиевич.

Васильев В. А. Зная демократизм ваш и аудитории, я полагаю, что избирательного ущемления прав фракции не будет, я, во всяком случае, этим воспользуюсь. Ну а вы вправе меня поправить.

Глубокоуважаемый президиум, Сергей Евгеньевич, уважаемые участники, присутствующие в этом зале! Сегодня очень интересное событие. Большое спасибо всем, кто выступил, всем, кто работает в зале. Очень много мнений, точек зрения. Геннадий Андреевич сейчас политическую ситуацию так достаточно обострил. Но я бы начал, наверное, с выступления предыдущего коллеги, который сказал о том, что Конституция выполняла, выполняет и будет выполнять свою роль. Я это слышал и в других выступлениях. Но это был референдум, как говорится, у всех.

То, что было отмечено, Сергей Евгеньевич, вами и, Геннадий Андреевич, вами, это те изменения немногие, которые были в Конституции. Одно из них очень существенное, это отчет правительства перед нами, и мы им воспользовались уже, что, в общем-то, шаг в плане того, о чем вы говорили, Геннадий Андреевич, повышение ответственности ветвей власти перед представительным органом, — это очевидно.

И меня, в общем-то, лишает необходимости много и говорить, что было уже сказано, поэтому я бы хотел согласиться с тем, что и Александр Порфирьевич уже говорил в части Федерального Собрания, что здесь тоже сделаны шаги в плане участия избирателей в формировании. Вы о них знаете, в этой аудитории я не буду повторять.

Такая же работа ведется и в части большего представительства в Государственной Думе. Вот буквально прошедшие выборы тому свидетельствуют, и до сих пор не спадает накал страстей, и Геннадий Андреевич говорил об этом сегодня, что немало есть разных точек

зрения. Но опять же, похоже, есть общая точка зрения, что движение в правильном направлении, что справедливости стало больше, открытости стало больше, участников, выбирать кого, тоже стало больше, это очевидные вещи. Это, кстати, тоже в рамках Конституции все делается шаг за шагом.

Вот говорили мы о том, что принимаем за это время 5 тысяч законов. И действительно, огромную работу делают наши ученые — и те, кто выступал, и те, кто присутствует в этом зале, и из этого действительно нужно сделать выводы. И, я надеюсь, что сегодняшняя вот та дискуссия, которая есть, будет только способствовать тому, чтобы сделать объективную оценку и, естественно, Конституции, и тех законов, которые сегодня являются предметом изучения на этом историческом рубеже.

Посмотрите, пожалуйста, мы в последнее время, вот Геннадий Андреевич здесь присутствует, как коллега, и к нему обращаюсь, и к другим коллегам-депутатам, приняли целый ряд законов, которые, Геннадий Андреевич, устанавливают контроль над исполнительной властью. И вы в этом, и ваша фракция активно тоже принимали участие.

Мы с вами сделали более подотчетным и правительство, о чем говорилось, и мы установили контроль за бюджетом, за налогами, чего тоже не было. Мы добились того с вами, что теперь правительство обязано все подзаконные акты, помните, о чем мы все говорили на всех фракциях (и Геннадий Гудков особенно, помните, он даже целую такую программу проводил), чтобы по принятым законам подзаконные акты, принимаемые правительством, были ясны, понятны, ну и контролируемы. Сегодня это уже определено. Это серьезный шаг, коллеги.

Я здесь в этой аудитории специально об этом говорю, потому что здесь в основном юристы, и понимают, насколько это важно.

И есть еще целый ряд таких, я считаю, очень существенных изменений, которые происходят сегодня. Вот Сергей Евгеньевич, устанавливая справедливость, говорил в частности и о законе по Российской Академии наук, тоже можно сказать и о законе об образовании, законе о полиции и многим другим, по которым, и вы участвуете в этом, ведется всенародная дискуссия. Это правда. Это реальность.

Я бы к этому хотел добавить, что за это время парламент, его нижняя палата, Сергей Евгеньевич, спасибо вам большое, мы это

ценим, уважаем и, спасибо большое и Геннадию Андреевичу, и всем руководителям фракций, представленных в Государственной Думе, стал местом для дискуссий, и это уже не обсуждается. Это действительно так. Более того, дискуссий каких? Появился такой инструмент, как «Открытая трибуна». И, кстати, Сергей Евгеньевич, председательствующий там, сумел создать там очень хорошую атмосферу. Туда приглашаются представители всех политических партий, в том числе и не представленных в Государственной Думе. Вдумайтесь в это, коллеги. Они у нас приглашаются, в том числе, и на важные заседания, на которых рассматриваются важные вопросы, присутствуют там, выделили места. Люди участвуют. То, о чем говорил президент в своем Послании, что мы должны создать условия, когда диалог между политическими противниками возможен в правовом поле. Это очень важно. И вот, кстати, эти выборы тоже говорят, что это правильно и нужно делать.

Так вот, вот эта форма работы, она позволяет вести дискуссию и начинающих политиков, и тех партий, которые еще только-только в начале пути, и наших известных политиков, включая и вас, Геннадий Андреевич, и всех, кто сегодня представляет парламентские партии. Этого не было еще недавно. Это реальность, которую, я тоже считаю, нельзя не отметить в этот период, когда мы анализируем, что же происходит и как.

И я думаю, что этот пример еще раз показывает, то утверждение, которое звучало в выступлениях коллег, что потенциал сегодняшней Конституции далеко не исчерпан. И тот законопроект, который сейчас внесен коллегами из Совета Федерации, который предлагает формулу не 50 на 50 — помните? — списки и одномандатники, а уже ставится вопрос о 75 на 25. Смотрите, какие резервы, какие ресурсы! И здесь, я думаю, еще будут много об этом говорить.

Я бы хотел только еще добавить, что закон, упомянутый сегодня, о Российской академии наук, он позволил за то время работы, о котором говорил Сергей Евгеньевич, устранить, по моей памяти, более 60 серьезных замечаний и внести очень серьезные поправки. Причем, заметьте, мы начинали его, кстати, с позиции отрицательной, КПРФ, и она сохранилась, но КПРФ активно участвовала в этом. И на завершающей стадии мы приняли целый ряд ваших поправок, и это тоже правда. Эта работа шла в зале, и это нельзя было не заметить.

Теперь «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ». Черешнев, академик, — вначале категорически против. Мы тоже могли занять такую

позицию. Но мы не можем же все встать в оппозицию, она, может быть, удобней, она такая беспроегрышная, она популистская, но мы обязаны за это отвечать, и мы начали работать, действительно работать, день и ночь, длительное время, около трех месяцев.

Так вот, более 300 голосов в поддержку. И, кстати говоря, и Черешнев, и коллеги из «СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ» поддержали, из ЛДПР. И закон принят. И есть база для того, чтобы наука не говорила о совершенствовании, а начала совершенствоваться. И при этом мы это сделали публично, пригласив к этому, если хотите, даже предвзятому процессу оценки работы академии все общество. Академики проснулись, они в Думу пришли. Говорили, что 75 лет — средний возраст. Такие активные! Геннадий Андреевич с ними встречался, даже их останавливал, у них такой пыл был! Так что пошел процесс, как говорится. А дальше давайте посмотрим. Все это будет делаться публично. Все. И то, что немножко освободили от забот, посмотрим, обсудим, оценим, посоветуемся. Все это в открытом поле будет действовать. Но ответственность большая, конечно, у всех.

И, наверное, завершая, чтобы не злоупотреблять, я бы хотел ответить на этот вопрос, он очень важен. Потому что изменения, которые происходят, они часто сопровождаются критикой. Критика бывает разная — конструктивная, бывает критика разная. Но важно, чтобы критика не останавливала процесс. Вот здесь это кажется мне очень важным. И поэтому я бы хотел ответить коротко на то замечание, которое Геннадий Андреевич сделал.

По теме. Я думаю, что здесь есть люди, которые еще могут вспомнить стук касок на Горбатовом мосту, когда кемеровские шахтеры приехали сюда в Москву искать правду. Они ее нашли. Я далек от того, чтобы петь какие-то панегирики их губернатору. Они там работают. И вот каждый раз, когда с этим сталкиваешься, удивляешься, как немало там сделано. Именно в этом регионе. Это правда. И я думаю, тот, кто знает хоть немножко о Кемерово, не сможет этого игнорировать. Дальше можно говорить, смотреть, развивать политические наши партии в этой территории. Это наша работа.

По поводу Ростова. Создана комиссия по требованию трех партий. Она работает. Разные мнения, но мы, юристы, понимаем — если комиссию создали, давайтеждемся ее решения. Зачем же ее заранее приговаривать к объективности или необъективности?

Ну и еще один пример. Я вот недавно был на инаугурации во Владимире. Там нет вопросов. Вообще нет вопросов, хотя тоже

высокий процент. И одна политическая партия сменила на посту губернатора другого. Но, кстати, я отдаю вам должное, Геннадий Андреевич, спасибо большое за объективность. Объективность принимается. Учимся, Геннадий Андреевич, все друг у друга. И будем работать. Потому что мы работаем публично. И вот здесь, как говорится, если есть черное, значит, оно черное. А белое все равно останется белым.

И последнее. Вы сказали о том, что роль президента сегодня в нашем обществе, как вам кажется, заслуживает того, чтобы на этом вы посчитали нужным остановиться. Я тоже хотел бы сказать на эту тему. Во-первых, начать с того, что сегодня, будучи в оппозиции, Геннадий Андреевич, вы, кстати, это, наверное, чувствуете больше всех остальных, вообще не просто представлять власть в Государственной Думе, и с учетом той реплики и краткого экономического комментария, который вы сделали. Кстати, по поводу естественных монополий, вы назвали сумму, она, конечно, несведущему человеку кажется шокирующей, нокаутирующей, и здесь есть о чем говорить. Кстати, мы их аппетиты серьезно поджали, и в этом бюджете тоже. И вы об этом знаете, и мы об этом будем говорить при обсуждении бюджета. Но при снижении инвестиций, при снижении спроса на международных рынках, и об этом знает каждый в России сегодня грамотный человек, существенном снижении на международных рынках, здесь надо подумать хорошенько, чего мы хотим.

Вот, допустим, алюминиевый завод. Мы сейчас, наоборот, рассматриваем вопрос о перекрестном субсидировании в плане электроэнергетики. Надо подумать и не только вот здесь закручивать, но и создавать условия, чтобы наша экономика росла. Почему? Потому что там десятки тысяч работающих людей. Геннадий Андреевич, вы же всегда на это очень остро реагируете. Поэтому я бы не стал прощать. Там огромные затраты, уже дешевой нефти нет. И вы это знаете, почему она нам обходится. Поэтому вот здесь лучше бы, конечно, это все переводить в обсуждение, на мой взгляд, в Государственной Думе, это тоже публично делается, но по теме бюджета.

Последнее. Я не знаю, какие претензии можно предъявить сегодня к президенту, который избран всенародно, авторитет которого выше, чем любая наша политическая фракция сегодня в нашем обществе. Президент, который постоянно появляется среди своих избирателей там, где его необходимо присутствие в трудные, как говорится, минуты. Мы это все можем наблюдать. Президент, который

отстаивает четко, понятно, публично, без вариантов, интересы нашей страны, интересы своего народа, который его избрал, и на международной арене, и мы это тоже с вами видим.

Поэтому я хочу сказать, что у нас сегодня есть Конституция, у нас есть огромные возможности для работы, и что очень важно, у нас есть оппозиция, и она становится более содержательной, более активно заинтересованной, мотивированной, и самое главное, вовлеченной в процесс принятия решений. И я считаю это очень полезно, и это дает нам возможность с оптимизмом смотреть в будущее.

Спасибо большое.

Нарышкин С. Е. Спасибо, Владимир Абдуалиевич.

(Аплодисменты.)

Уважаемые коллеги, ну и два завершающих выступления, без которых, наверное, наше пленарное заседание конференции было бы неполным.

Попрошу выступить Сергея Дмитриевича Князева, судью Конституционного Суда России.

Князев С. Д. Уважаемые коллеги, тема моего выступления посвящена роли конституционного судопроизводства в конституционном развитии России.

Сегодня, по прошествии 20 лет после принятия Конституции, востребованность Конституционного Суда не вызывает сомнений. Для того чтобы убедиться в этом, достаточно привести несколько цифр.

Так, по данным Секретариата суда, за период с 1 января 1995 года по настоящее время в суд поступило более 270 тысяч обращений, а всего по ним судом принято почти 16 тысяч решений и около 400 постановлений, которые касаются самых различных вопросов государственно-правового развития, таких, как конституционный статус личности, организация публичной власти, федеративное устройство государства, местное самоуправление, отправление правосудия.

В результате не будет преувеличением сказать, что актуальное восприятие российского законодательства и отечественной правовой системы сегодня попросту невозможны без опоры на высказанные Конституционным Судом правовые позиции.

Конечно, воздействие конституционного правосудия на различные сферы государственно-общественной жизни многогранно, но соблюдая регламент, я хотел бы остановиться, на мой взгляд, на главных из них.

Во-первых, это раскрытие содержания и выявление смысла конституционных принципов взаимоотношений личности общества и государства.

Очевидно, что исходные начала Конституции несут в себе особый потенциал нормативного регулирования, по существу задавая вектор конституционного развития нашей страны. В этом качестве они, по сути, выступают в роли фундаментальных правовых основ российской государственности, без опоры на которые невозможно обеспечить ее конституционное единство.

И здесь важно отметить, что суд опирается при осуществлении судопроизводства не только на принципы, прямо закрепленные в Конституции, уже упоминавшиеся сегодня здесь, но и — что заслуживает особого внимания — на принципы, выводимые им из анализа взаимосвязанных конституционных положений.

Среди последних прежде всего следует упомянуть принцип уважения достоинства личности как равноправного субъекта во взаимоотношениях с государством, принцип поддержания доверия граждан к закону, правосудию и действиям государства, принцип формальной определенности закона и обеспечения непротиворечивого регулирования общественных отношений, принцип недопустимости искажения демократической и правовой природы российской государственности.

Эти и иные принципы и выступают в качестве главных критериев, используемых судом при отправлении правосудия. Их уяснение и последовательное внедрение в законодательный процесс и правоприменение существенно снижают риск принятия неконституционных решений.

Во-вторых, следует отметить, что, осуществляя защиту основ конституционного строя, прав и свобод граждан, и обеспечивая верховенство Конституции, суд проявляет себя не только как негативный законодатель, его решения не сводятся исключительно к дисквалификации законов или иных нормативных актов. Напротив, в последнее время он все чаще, и особенно в тех случаях, когда отступление от требований Конституции обусловлено не самим законом, а его правоприменительной интерпретацией, воздерживается от вердикта неконституционности нормы, выявляя ее конституционно-правовой смысл.

Действуя таким образом, Конституционный Суд по существу признает закон условно соответствующим Конституции, обязывая

всех следовать определенному варианту его истолкования, любое отступление от которого будет означать ни что иное как нарушение Конституции.

В-третьих, исходя из того, что Конституция объявляет общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России частью ее правовой системы, Конституционный Суд, принимая свои решения, не может игнорировать международно-правовые обязательства государства. При этом по понятным причинам особое внимание уделяется Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике Европейского Суда по правам человека.

Поскольку между Конституцией и Европейской конвенцией нет принципиальных расхождений в подходах к соблюдению защиты прав и свобод индивидов и их объединений, Конституционный Суд в своих решениях нередко ссылается на положения Конвенции, в том числе в их истолковании Европейским Судом. В этом нет ничего необычного, аналогичным образом поступают практически все европейские конституционные суды, что вовсе не свидетельствует об их приверженности юридическому космополитизму. Напротив, учет прецедентной практики Европейского Суда по правам человека не отрицает необходимости ее адаптации к национальным, политическим, культурным и иным традициям и особенностям. В силу этого осуществляемая Конституционным Судом имплементация положений Конвенции в правовую систему России, в том числе в их прочтении Европейским Судом, позволяет соотнести правовое развитие России с общеевропейскими стандартами и как таковое не представляет и не должно представлять угрозы ее государственной и конституционной идентичности.

Вместе с тем это вовсе не означает, что в отношениях Конституционного и Европейского судов по правам человека имеет место полная гармония, исключая какие-либо разногласия. Об этом уже говорилось на трибуне. И это, несомненно, диктует настоятельную потребность поиска адекватного механизма защиты суверенной государственности России, верховенства ее Конституции. И, возможно, одним из первых шагов в данном направлении станут назначенные на 7 ноября слушания дела по запросу Президиума Ленинградского окружного военного суда, поставившего перед Конституционным Судом вопрос о конституционных способах преодоления

разногласий, отраженных в решениях Конституционного Суда России и Европейского Суда по правам человека.

В заключение хотелось бы особо подчеркнуть, что формирование демократического правового социального государства не является и не может являться уделом какого-либо одного органа или должностного лица. Реализуя свои полномочия, Конституционный Суд не вправе посягать на прерогативы президента, парламента или правительства, и не может навязывать им те или иные варианты политических, законодательных или административных решений. Известный немецкий государствовед Георг Еллинек еще более 100 лет назад указал, что право есть не что иное, как этический минимум.

Пользуясь аналогией, можно сказать, что Конституционный Суд своими решениями фиксирует конституционные пределы этого минимума, выводимые им из содержания Основного закона, и тем самым задает неснижаемые параметры соблюдения защиты прав и свобод человека и гражданина, организации и функционирования институтов публичной власти. В этом, собственно, и состоит роль и, если хотите, миссия конституционного судопроизводства, без которого вряд ли возможно обеспечение подлинного верховенства Конституции и развертывание демократических основ Российского государства. Спасибо за внимание.

Нарышкин С. Е. Спасибо, Сергей Дмитриевич.

Приглашаю Сергея Михайловича Шахрая.

Шахрай С. М. Уважаемый Сергей Евгеньевич, уважаемые коллеги!

Начну с одного примера с тем, чтобы закончить еще двумя, а между примерами все-таки немножко о научно-практической конференции. Весной этого года на семинаре в Пекине один высокопоставленный сотрудник Компартии Китая спросил меня после доклада: не считаю ли я возможным записать в Конституцию Китая Совет безопасности так же, как в Конституции Российской Федерации. Я ему рассказал коротко нашу историю и сказал, что после того, как генеральный секретарь ЦК КПСС вышел из партии и призвал всех честных коммунистов выйти из нее, в нашей Конституции Совет Безопасности появился, если опускать многие, многие, многие моменты, появился как замена Политбюро. Но, в отличие от Политбюро, Совет Безопасности записан в Конституции, он позволяет президенту скоординировать деятельность всех ветвей государственной власти.

И о Совете Безопасности — здесь можно согласиться с Геннадием Андреевичем, так же, как и об администрации, — может и должен быть принят федеральный закон. Закон о Политбюро я себе трудно представляю.

Как известно, идея создания выборного, постоянно действующего совещательного органа Государственной Думы была предложена Михаилом Михайловичем Сперанским императору Александру I еще в 1809 году. В тех исторических условиях идея оказалась мертворожденной, но само название органа — «Государственная Дума» — сохранилось. О нем вспомнили спустя столетие, когда Николай II в своем рескрипте на имя Министра внутренних дел Александра Григорьевича Булыгина выразил намерение привлечь, я цитирую, «достоинейших, доверием народа облеченных, избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждению законодательных предложений».

В общем-то, на этих основах комиссия Булыгина разработала предложения, они легли в основу известного манифеста. Я хочу зафиксировать один момент, что Государственная Дума рождалась изначально как институт законодательный и представительный.

Этот исторический опыт учитывался и при подготовке проекта действующей Конституции. В частности, при разработке конституционной модели современного российского парламента.

Если не вдаваться в детали, то эта модель выстроена на пяти ключевых принципах.

Первый. Федеральное Собрание является не только законодательным, но и представительным органом власти.

Второй. Российский парламент отражает федеративную природу государства и состоит из двух палат, одна из которых представляет интересы субъектов Российской Федерации.

Третий. Парламент отражает принципы многопартийной политической системы. Нижняя палата Федерального Собрания — Государственная Дума — формируется из представителей политических партий, победивших на выборах.

Четвертый принцип, это новый, в общем-то, относительно, хотя уже 20 лет прошло, — специализация функций палат Федерального Собрания.

И, наконец, пятый принцип, — непрерывность деятельности российского парламента. Как вы знаете, Совет Федерации действует постоянно и не может быть распущен, что в конце 90-х годов сыграло исключительно политическую стабилизирующую роль и вообще-то спасло нашу страну.

Дальше можно развивать эти тезисы, но хотел бы вот еще что сказать.

Мы говорим о том, что парламент — представительный орган. А в чем, собственно, это выражается? На мой взгляд, в выборности, то есть это речь идет об избирательной системе, избирательном праве в составе этого органа, в его представительном характере. Но не только и не столько, и не это главное, извините меня. Главное в представительном характере — что от имени народа парламент формирует целый ряд государственных органов. Он действует в данном случае не как законодатель, а как представитель избирателей. Это и Центральный банк, и Генеральная прокуратура, и суды, и Счетная палата. В данном случае это функции парламента представительная.

Но самая важная представительная часть функций парламента — это парламентский контроль. И контроль за бюджетом. Извините, уважаемые коллеги, когда бюджет стал программным и проектным, совершенно по-другому, на мой взгляд, должна строиться парламентская бюджетная контрольная функция. В данном случае федеральные целевые программы разрабатываются исполнительной властью, ей утверждаются и ей реализуются. А где парламент, извините? А в парламенте должны утверждаться в виде постановлений критерии и показатели эффективности этих проектов и программ. Тогда возможен и нужен парламентский контроль за бюджетом.

И два, как обещал, пассажи в заключение.

Кто помнит, кто не знает, напомним: избирательные кампании в советское время проходили по формуле блока коммунистов и беспартийных. Я не говорю, это хорошо или плохо. Тогда это было так, и это работало. Действовало неформальное правило, что две третьих мест в любом законодательном, в любом представительном органе — члены КПСС, а одна треть — это те самые беспартийные: учителя, доярки и так далее.

В 1990 году попробовали первый раз на наших выборах, Геннадий Андреевич, отказаться от этого блока. И было большое опасение: не получит ли Компартия на выборах меньше голосов. Нет вот этой квоты, нет этого блока.

И я читал доклад Воротникова на Политбюро, где он, в общем-то, с восторгом докладывал, что вместо двух третей, вместо 66 процентов, члены КПСС на выборах получили 86 процентов. Это 1990 год.

Я это рассказываю к тому, что функция представительности, конечно, зависит от состава депутатского корпуса, конечно, зависит

от избирательной системы, и возврат к мажоритарной модели и пропорциональной в нашей стране, извините, — это уход и от коррупции во многом, и возврат к представительному характеру парламента, обязательно должна быть эта комбинация, обязательно должны быть выборы по мажоритарным округам. Но, и это второй пример, — представительный характер зависит и еще от двух вещей.

Мне посчастливилось быть участником разработки электронной системы голосования и в Верховном Совете СССР, тогда нас собрал Анатолий Иванович Лукьянов, и в Верховном Совете РСФСР. Когда депутаты увидели, что результаты их голосования в тот же день становятся известны избирателям, печатаются в газетах и озвучиваются на радио и телевидении, депутаты забыли про партийные мандаты и голосовали так, как того требовала сложившаяся ситуация экономическая и политическая в обществе. То есть представительный характер парламента — это и обратная связь со своими избирателями.

Наверное, сейчас трудно говорить о возврате к механизму отзыва депутатов, хотя механизм был очень позитивным. Но так же, как и электронная система голосования изменила политическую систему нашей страны в 1990 году, сейчас политическую систему будет менять Интернет. И вы видели, что речь идет о создании социальной сети депутатов разных уровней, и вот эта уже социальная сеть и Интернет, и электронная демократия — тоже элемент представительной природы парламента.

Закончу вот чем. Парламент российский не должен быть министерством по производству законов, закрытым профессиональным сообществом, в которое, кроме пропусков, никак не попасть. Российский парламент должен быть открыт всем политическим ветрам. Лучше в парламенте — представлена партия, не представлена — лучше в стенах Федерального Собрания, чем на баррикадах. Вот если парламент освоит эту функцию — быть открытым, это неудобно, это трудно, но именно здесь должны быть все дискуссии политические, в этом функция парламента, в этом его представительная природа. Спасибо.

(Аплодисменты.)

Нарышкин С. Е. Спасибо, Сергей Михайлович. Спасибо.

Уважаемые коллеги, мы не могли себе отказать в удовольствии послушать вот все интересные выступления, но я, как ведущий, уже не имею просто права более задерживать начало перерыва.

И поэтому извиняюсь перед теми, кто хотел выступить с трибуны, но не успел, будет замечательная возможность сделать это на двух «круглых столах», которые состоятся после перерыва.

Теперь в отношении перерыва. Поскольку мы все-таки немножко задержали начало перерыва, я бы предложил начать «круглые столы» чуть-чуть позже, сдвинуть на 14 часов 15 минут. Нет возражений у ведущих? Да?

Два «круглых стола» по интересным темам.

«Совершенствование разграничения полномочий и межбюджетных отношений». И ведут этот «круглый стол» мои коллеги, депутаты Государственной Думы Владимир Абдуалиевич Васильев, Виктор Борисович Кидяев и Андрей Михайлович Макаров.

И второй «круглый стол» — «Современная представительная демократия. Открытость законодательного процесса. Повышение роли экспертизы и качества юридической техники». Модераторы тоже коллеги-депутаты: Сергей Владимирович Железняк, Владимир Михайлович Платонов и Владимир Николаевич Плигин.

В 17 часов предлагается также встретиться уже в неформальной обстановке, чтобы выпить, там, по чашечке чая, может быть, еще чего-нибудь, ну, кофе, например.

И на завтра нас тоже ждет очень интересная программа. С утра ежегодный семинар руководителей правовых служб законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Затем мастер-класс «Совершенствование языка законотворчества. Правовая и лингвистическая экспертиза законопроектов».

И, наконец, мастер-класс, который пройдет по теме «Социально-экономическая экспертиза. Оценка регулирующего воздействия».

Ну, и, кроме того, состоится посещение ситуационного центра мониторинга общественного мнения по российскому законодательству. Этот ситуационный центр находится на базе, на площадке Московской государственной юридической академии.

Вот такая у нас интересная и содержательная программа ждет, кроме культурной программы.

Поэтому я, прежде чем объявить перерыв, хотел бы поблагодарить всех вас за внимание, особенно поблагодарить выступающих всех за интересные и содержательные, даже увлекающие выступления, и на этом я объявляю перерыв. Спасибо.

(Перерыв.)

СТЕНОГРАММА

секции № 1 «Совершенствование разграничения полномочий
и межбюджетных отношений
как условие развития регионов
и реализации конституционных прав граждан»

*Гостиничный комплекс «Президент-Отель».
26 сентября 2013 года. 14 часов*

*Председательствует заместитель Председателя
Государственной Думы Федерального Собрания
Российской Федерации В. А. Васильев.*

Васильев В. А. Глубокоуважаемые друзья, коллеги!

Разрешите с вашего согласия начать нашу с вами работу. Я прошу, с одной стороны, извиниться, а, с другой стороны, проинформировать вас, что, похоже, в связи с тем, что было смещение в нашем графике работы, перерыв, со смещением, с тем чтобы иметь возможность пообедать, отдохнуть, я так понял, что мы все с вами пришли чуть позже, чем хотели. Как говорится, принимается, да? И начинаем работать. Спасибо.

У нас с вами очень интересная тема, которая напрямую вытекает из первой части сегодняшнего нашего с вами обсуждения. Помните, да? Были оценки, как много удалось сделать за это время. Есть у нас две палаты. Одна палата профессионально защищает интересы только регионов. И были цифры, приведенные со ссылкой на экспертов, поименные и без упоминания, где от 50 на 50, — помните, да? — дошли до 24 на, соответственно, 76. Да? Вот говорит Андрей Михайлович, он внесет ясность. Я специально сейчас говорю, может быть, так, чтобы вот тот перец и соль, которые просыпали в том зале, как бы, чтобы он не остался только там, а чтобы он нас немножко стимулировал к разговору.

Выборы. О них тоже сегодня сказали. И вот, смотрите, как интересно, в этом выборном цикле последнем, как выросла цена мандата. Известные политики, премьеры и вице-премьеры даже стали искать своего политического долголетия на уровне соревнования за мандат муниципального органа представительной власти. Это очень и приятный, и вселяющий надежду процесс, это так. То есть отношение

к депутату представительного органа муниципалитета, не говоря уже о субъектах, неизмеримо возросло. И вы все это имели возможность наблюдать.

Вот с учетом тех изменений, которые...

Да, кстати, сколько партий теперь будут защищать и бороться на этом вот поле? Помните, эти цифры, о которых уже сейчас пообещали поговорить и поспорить, и проаргументировать? Так что тема политизируется, тема будет очень острой. Сегодня в выступлениях тоже слышали о том, что непростой бюджет нас ждет, и что вот эти межбюджетные отношения в части обязательств регионов, — помните, да? — выступления о том, что вытекает в плане повышения оплаты, и какими возможностями располагают субъекты. Тоже очень острая ситуация, которая добавит остроты и актуальности в эту тему.

Вот в связи с этим, уважаемые коллеги, я бы, наверное, сейчас и предложил выступить, Виктор Борисович, если не откажетесь, вам. Он у нас председатель Комитета Государственной Думы по вопросам устройства и местного самоуправления. Виктор Борисович Кидяев. Пожалуйста, Виктор Борисович. По времени, сколько нужно, Виктор Борисович?

Кидяев В. Б. Да минут семь-восемь.

Васильев В. А. Семь минут дадим Виктору Борисовичу? Он у нас такой, знаете... основополагающее выступление, из которого все потом будут либо поддерживать, либо критиковать. Пожалуйста, семь минут.

Кидяев В. Б. Спасибо.

Уважаемый Владимир Абдуалиевич! Уважаемый Андрей Михайлович! Уважаемые коллеги!

Мне хотелось от имени нашего комитета всех вас поприветствовать.

Уважаемые коллеги, мы сегодня обсуждаем одновременно разграничение полномочий и межбюджетные отношения. Темы эти, надо сказать, очень тесно переплетены между собой и касаются всех сфер нашей жизни. Проблема разграничений полномочий разрабатывается с начала 2000-х годов. Прделана большая работа. Просто, уважаемые коллеги, надо просто это признать. Однако процесс разграничения полномочий в настоящее время нельзя считать завершенным. Не все вопросы удалось решить как надо, были допущены определенные просчеты, отступления от первоначальных принципов, выявились новые проблемы.

Уважаемые коллеги, какие же эти проблемы? Вы знаете, но я все-таки на них хотел бы остановиться. Большой объем расходных обязательств, не обеспеченных финансами. Несогласованность между полномочиями в базовом и отраслевом законодательствах. Дублирование полномочий разных уровней власти. Это приводит к спорам и размыванию ответственности. Не всегда обоснованное увеличение числа полномочий, передаваемых государством на места. Думаю, вы, уважаемые коллеги, согласитесь, что нам предстоит серьезная работа по наведению порядка здесь.

В решении вопросов разграничения полномочий ключевое — это финансы и межбюджетные отношения. Я думаю, опять вы, уважаемые коллеги, согласитесь. Поднимался этот вопрос на заседании Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации 31 января и на заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы 8 февраля. Вопрос этот принципиальный, и надо, уважаемые коллеги, принципиально решать.

Если мы возьмем Федеральный закон «О бюджете на 2013 год и на период 2014–2015 годов», мы увидим, что только для десяти субъектов федерации не предусмотрена дотация на 2013 год. Что касается местных бюджетов, то им не хватает от 1 до 2 триллионов рублей. И это, уважаемые коллеги, без учета увеличения перечня вопросов местного значения и от того, что эти доходы муниципалитетов на две трети состоят из дотаций, субсидий и субвенций.

На наш взгляд, распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы должно основываться на принципе: за местными бюджетами закрепляются те налоговые доходы, на развитие и повышение налогооблагаемой базы которых могут влиять органы местного самоуправления конкретных территорий. Надо делать упор на достижение прямой взаимосвязи между усилиями органов власти и получаемыми финансовыми результатами. Надо перейти от сугубо фискальной бюджетной налоговой политики к политике, стимулирующей развитие наших регионов и муниципалитетов.

Уважаемые коллеги, мы предлагаем передать на местный уровень налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых. Передать муниципалитетам 2 процента от налога на прибыль организаций. Одновременно перейти к уплате НДФЛ по месту жительства, а не по месту работы. Наши малые города и поселения погибнут, если мы будем сохранять нынешнюю систему взимания

подоходного налога. Увеличить поступления в местные бюджеты от НДФЛ до 50 процентов. Да, да, уважаемые коллеги, до 50 процентов, а не уменьшать. Надо, наконец, отдать муниципалитетам давно обещанную упрощенку и отменить или монетизировать федеральные льготы по местным налогам, кстати, это должно быть сделано в отношении и региональных налогов. Это могло бы увеличить доходы местных бюджетов почти на 500 миллиардов рублей.

Надо решать (и это одна из наших первостепенных задач) вопрос о бюджетах развития для муниципалитетов. Однако при этом необходимо понимать, что, передавая доходные источники на местный уровень, мы их выводим из других бюджетов, например, региональных. Это может приводить к определенному дисбалансу в финансовой сфере. При этом наша задача — чтобы финансовая помощь — важный компонент местных бюджетов — не зависела от воли того или иного регионального руководителя. Получение такой помощи может быть обусловлено только заранее установленными и понятными правилами, а ее объем должен быть предсказуем и достаточен.

Кроме того, неплохо, чтобы региональные дотации, помимо выравнивания, носили еще и стимулирующий характер. Они ни в коем случае не должны поощрять иждивенческое настроение, поощрять можно только самостоятельность и конкретные дела.

Уважаемые коллеги, я сам проработал более 12 лет главой района, и поверьте, я знаю, о чем говорю: кто хочет работать — тот ищет всякий подход, кто не хочет работать — тот ищет всякие причины. Даже самые дотационные поселения (сельсовет) должны начинать составление социально-экономического паспорта: такие объекты есть, такие требуются средства, такими ресурсами мы обладаем, и сколько необходимо получить. Именно такие выкладки должны быть основным аргументом при определении размеров финансовой помощи.

Но и, конечно, программа развития не из-под палки, а по убеждению. При ограниченных средствах без подобных хозяйских расчетов обойтись никак нельзя. Я, коллеги, думаю, вы со мной согласитесь.

Нам надо продолжать наводить порядок в полномочиях органов публичной власти. Работу по уточнению полномочий надо начинать с составления единого реестра полномочий по всему законодательству, кроме того, надо постараться привести полномочия к определенным стандартам, чтобы понять, сколько они стоят,

и соотносить их с финансовыми возможностями каждого уровня власти. Одновременно следует привести полномочия, содержащиеся в отраслевых законах, в соответствие с вопросами ведения органов власти, определенные базовым законодательством, прежде всего, 184-м и 131-м федеральными законами.

На необходимость этой работы обратил внимание президент Владимир Владимирович Путин, я имею в виду заседание Совета по развитию местного самоуправления 31 января. Наш комитет такую работу начал еще в прошлом году и продолжает ее вести. Еще в конце 2012 года мы проанализировали весь корпус действующих федеральных законов на предмет установления в них обязанностей или прав местного самоуправления. Результаты этой работы мы разместили на нашем сайте.

Выводы таковы. В настоящее время 203 федеральных закона регулируют компетенцию муниципальной власти. Есть в этих законах полномочия и права органов местного самоуправления, которые не согласуются с вопросами местного значения, это надо поправлять, приводить в соответствие. Действительно местные вопросы должны решаться на местах, с деньгами, а государственными вопросами должны заниматься государственные органы. Однако полагаю, что в отношениях между федерацией и субъектами приоритет должен отдаваться передаче полномочий не в качестве делегированных, а в качестве собственных.

То же самое касается перечня полномочий, которые субъекты сейчас могут передавать на муниципальный уровень. Думаю, число таких полномочий должно быть сокращено, каждый должен заниматься своим делом. Похожая ситуация в отношениях между районными поселениями, здесь также надо исключить дублирование, работать надо над конкретизацией.

В завершение, уважаемые коллеги, я хотел бы заметить, что местное самоуправление — важнейший элемент конституционного строя в современной России, но без решения принципиального, подчеркну, решения обозначенных задач нормального самоуправления у нас с вами не будет. Я надеюсь, уважаемые коллеги, вы со мной согласитесь. Спасибо.

Васильев В. А. Большое спасибо. Виктор Борисович, спасибо вам за выступление, за то, что вы почти вписались в рамки определенного вам регламента.

И, коллеги, я бы сейчас хотел попросить сделать выступление главу Дмитровского муниципального района Московской

области, президента Ассоциации малых и средних городов России, члена Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Гаврилова Валерия Васильевича. Валерий Васильевич, вы готовы?

Гаврилов В. В. Я готов, да.

Васильев В. А. Пожалуйста.

Гаврилов В. В. Добрый день, дорогие друзья!

Васильев В. А. Да, кстати, Валерий Васильевич, чтобы вас не прерывать, сколько вам нужно времени?

Гаврилов В. В. То же самое, как Виктору Борисовичу.

Васильев В. А. Семь минут устроит?

Гаврилов В. В. Ну не больше.

Васильев В. А. Коллеги, слушаем. Спасибо.

Гаврилов В. В. Уважаемый Владимир Абдуалиевич! Уважаемый Андрей Михайлович! Уважаемый Виктор Борисович!

Я думаю, что, конечно с теми словами, с которыми выступил Виктор Борисович, с ними нельзя согласиться, потому что на сегодня я в роли руководителя местного самоуправления работаю 22 года, вообще 25 лет в системе исполнительной власти. И я вам должен сказать, был реальным свидетелем, вот о чем мы сегодня на пленарном совещании говорили, о роли нашей Конституции. И я с полной уверенностью могу сказать, что мы идем по эволюционному пути развития, и на то нам Конституция это право реально дала.

Я могу сказать на примере своего района, что мы превзошли практически, да не практически, а по всем показателям на сегодня уровень советского периода в несколько раз. Вот Геннадий Андреевич говорил, вот правильно, он немножко зажег всех, это и хорошо, но вот примеры сегодня есть позитивные. Там, где хочешь работать, добиваться результатов, я скажу, есть реальные результаты.

Я, конечно, сегодня немножко внимания хотел уделить роли местного самоуправления. Да, мы сегодня празднуем 20-летие нашей Конституции, через несколько будет, вот два месяца, но в то же время мы сегодня, в этом году, отмечаем 10-летие принятия 131-го закона, о развитии местного самоуправления, и очень важный такой документ — это 15 лет со дня ратификации на сегодня Европейской хартии, которая дала право на уровне местного самоуправления проведения демократических выборов, и соответственно внедрения демократии на сегодня на наш муниципальный уровень.

Вот если так немного представить, вот наш дом, в котором мы живем, да, все там должно быть, и крепкий фундамент, и стены, кровля, теплоизоляция, но, на мой взгляд, это моя такая жизненная позиция, что, прежде всего, фундамент определяет на сегодня дальнейшую вообще эксплуатацию нашего здания. Вот на сегодня фундамент нашего государства — это, конечно, местное самоуправление, потому что там живут люди, это основа нашего государства. И, соответственно, создает все условия для проживания, для развития, для решения многих социальных вопросов, прежде всего, муниципальная власть.

И соответственно, конечно, вот перед выборами наш президент очень четко, и он понимает, вы знаете, сегодня многие говорят, что наши руководители государства не владеют ситуаций, вообще, в своих высказываниях он просто попадал в «десятку» вообще на сегодня о ситуации, в какой ситуации мы с вами находимся. И, я думаю, что при таких условиях, когда 10 лет нам дали право непосредственно приблизить власть к людям и, прежде всего, выборность всенародная Совета депутатов, — это наложило ответственность, прежде всего, глав муниципальных образований для того, чтобы находить источники финансирования на решение многих вопросов.

Вы знаете, всегда мы привыкли просить, плакать. И, к сожалению, так принято, просящему, плачущему у нас дается. Вообще, это категорично, и я с этим не соглашаюсь. В государстве должны быть созданы условия, о чем Виктор Борисович говорил, чтобы заинтересовать местную власть зарабатывать, находить финансовые ресурсы, то есть создавать экономическую базу для развития своей территории.

И я скажу на примере нашего района, вот вы не представите, я считаю, что это не только в нашем районе, за последние три года мы поставили на учет 25 объектов капитального строительства, на налоговый учет. Мы более 60 гектаров поменяли на сегодня цель назначения. Соответственно, она не имела тоже уплату налогов. И много это или мало, но заработали 350 миллионов рублей. И, когда будет единый налог на имущество, то, соответственно, эти 350 возрастут, я думаю, что под миллиард рублей. То есть у нас есть интерес, все, что находится на территории муниципалитета, должно быть на учете и должно стоять, прежде всего, на налоговом учете. И вот этой работой на сегодня муниципалитеты заинтересованно занимаются.

Ну что нас сегодня, в последнее время пугает? Прежде всего, за последние особенно два года немножко настораживает, идет

централизация на сегодня всех полномочий. За последние два года забрали с уровня муниципалитета социальную защиту, здравоохранение, образование. С 2014 года забирают дошкольное, можно сказать, образование. То есть, соответственно, все полномочия основные идут на субъект федерации. Субъект федерации превращается сейчас в монстра. И есть министерства, в которых уже более тысячи человек. Вот мы проанализировали, не поверите, за последние два года увеличился поток переписок в несколько раз. То есть мы сегодня, в основном, все свои физические, интеллектуальные силы направляем для того, чтобы составить план, отписаться. И, главное, дублирование идет с рядом министерств. То есть идет концентрация всех полномочий на субъект. Моя позиция: это просто неправильно. Там, где живут люди, и они идут... Почему нет у учителей жилья? Почему не строятся детские сады? Почему незащищенная семья имеет эти проблемы, и мы не принимаем меры? Идут в местную власть. Они не достучатся до президента. Этого не должно по жизни быть. И, соответственно, конечно, мы должны, прежде всего, там, где проживает население, создавать полномочия, о чем Виктор Борисович говорил, и непосредственно эти полномочия, чтобы были подтверждены своими финансовыми ресурсами.

Или вот такой пример приведу.

Васильев В. А. Валерий Васильевич, извините, пожалуйста. Коллеги, вам интересно? Добавим время? Еще минуту.

Гаврилов В. В. Один пример, буквально.

Вот сейчас просто молодцы Государственная Дума, главная проблема на сегодня местной власти — содержание жилья, эксплуатация жилья, решение жилищных вопросов. Я думаю, что этот вопрос будет номер один в нашей стране.

Продлили до 2017 года — спасибо. Но в то же время концентрация и идет уклон на софинансирование на местную власть. Вот по аварийному жилью на следующий год до 65 процентов мы должны из местного бюджета финансировать. Но разве такие деньги есть на местном? Нет, конечно. То есть здесь, соответственно, тоже нужно разумно подходить к решению этих вопросов.

И в заключение я хочу сказать следующее, что на сегодня тот фундамент правильный, который мы заложили 10 лет назад, я считаю, он имеет право на жизнь. И нужно нам, общественности и, прежде всего, власти, конечно, расставить все аспекты по своим местам для того, чтобы люди, прежде всего, там, где проживают, имели

нормальные условия, имели перспективу развития и, прежде всего, говорили всем спасибо — и местной власти, и субъекту федерации, и, конечно, правительству и президенту. Спасибо.

Васильев В. А. Большое спасибо. Большое спасибо за выступление, я с трудом себя удерживаю от всяких комментариев, потому что время дорого, и надо давать возможность выступить всем, кто у нас присутствует, такая возможность будет предоставлена, поэтому вы сразу заявляйте свое время, мы его обсудим, и если вы согласитесь, мы дадим столько, сколько человек просит. А по ходу, если интересное сообщение, мы можем так же, посоветовавшись, добавить, правда? Потому что очень интересное сообщение было, и я сам вот чувствую, хотелось бы еще услышать, да?

Поэтому, коллеги, я хочу сейчас спросить, у нас записан аудитор Счетной палаты Филипенко Александр Васильевич. Вы готовы, Александр Васильевич? Пожалуйста. Сколько минут, Александр Васильевич?

Филипенко А. В. Сколько скажете.

Васильев В. А. Нет, ну зачем же? Вы у нас человек уважаемый. Скажите.

Филипенко А. В. Семь-восемь, я думаю.

Васильев В. А. Семь-восемь. Давайте. Семь, а потом еще восемь. Пятнадцать. Хороший аудитор хорошо говорит.

Филипенко А. В. Спасибо, Владимир Абдуалиевич.

Я начну с того, что действительно для меня сегодняшний день весьма примечателен. Спасибо за приглашение еще и потому, что в свое время я был одним из подписантов, так называемого, федеративного договора, который потом трансформировался вот в эту Конституцию, которую мы сегодня празднуем, это действительно была база. И если вдруг вспоминать ту прошлую жизнь, то потом уже и в рамках совета, в котором я долгое время работал, потом Государственного совета, это бесконечная работа по поводу — а как лучше высказать, как оптимизировать все эти отношения между разными уровнями власти, для того чтобы действительно решать все необходимые проблемы.

Второе, что хотел бы сказать. Я познакомился с предложениями к проекту, который выработан к нашему сегодняшнему совещанию, и, Владимир Абдуалиевич, я готов сейчас его подписать с задней стороны, я согласен. Потому что здесь почти все, если, там, не считать запятых, сходится с теми нашими выводами и рекомендациями,

замечаниями, которые давала Счетная палата по этим всем проблемам и вопросам. Проблема заключается в том, как вот это все хорошее, что там написано, реализовать и как достичь реально той картинки, о которой мы мечтаем и которую там обозначили.

Я должен сказать, что в свое время по, сокращая время просто, по поручению Совета Федерации, мы провели большую работу, где посмотрели, как за последние годы, это порядка 12 лет посмотрели, с начала 2000 годов, когда началась работа по обмену полномочиями и сопровождению финансовому этому обмену, как это все происходило, как это выражалось, в конце концов, в обеспечении финансовыми мандатами, и какова ситуация на сегодня.

Я могу очень коротко сказать, что за это время, а где-то порядка 112 только, так называемых, социальных полномочий было передано из федерального уровня, это огромный поток, в том числе в прошлом году четыре только, в прошлом году было передано. Далеко не все, безусловно, мягко говоря, они были обеспечены.

Наш же расчет, я сокращая, еще раз говорю, по диагонали, если будут вопросы — отвечу, наши расчеты, они основаны на той информации, которую мы имеем из субъектов федерации, из Министерства финансов, естественно, говорят о том, что сегодня, в 2012 году, во всяком случае, это точно, в 2012 году консолидированные расходы бюджетов Российской Федерации были обеспечены доходами на 77 процентов. Если говорить о муниципалитетах, то в крупных — цифра порядка 40 процентов. Вот это те цифры, которые можно называть, в которых есть, конечно же, исключения, где и больше значительно, и меньше значительно, и так далее.

Должен сказать, что вот этот поток постоянно возрастающей нагрузки и, на наш взгляд, недостаточно просчитанной и адекватной поддержки финансовыми ресурсами приводит к тому, что искажается структура бюджета, прежде всего, и она искажается в худшую сторону. Прежде всего, страдают те направления, которые связаны с развитием как таковым, а ведь на этом мы строим свои перспективы, свою базу, свою надежду. И я должен сказать, что за последние 8 лет где-то порядка в два раза — с 25,4 процента, на память, до 13,5 процента снизилась доля, направляемая из этих консолидированных бюджетов региональных на капитальные затраты, то есть на развитие, в переводе на русский язык.

И, во-вторых, конечно же, должен сказать, что это существенно сказывается и на каких-то иных вопросах...

Васильев В. А. Вопрос: в какой период, если можно, вы сказали?

Филипенко А. В. Это за 8 лет. Но это существенное сокращение.

Я должен сказать, что тенденции продолжаются, к сожалению, если бы они остановились. Когда мы говорим уже о 2013 году...

Васильев В. А. Минута еще.

Филипенко А. В. Заканчиваю.

Единственное... я тогда перейду к выводам. Я могу много об этом рассказывать, потому что анализ важный.

Говоря сегодня в столь представительном собрании, я должен подчеркнуть одну важную вещь. Еще одну работу мы сделали, которая так и называлась: совершенствование межбюджетных отношений как фактор обеспечения национальной безопасности. Вот можно рассуждать по-разному, но, мы считаем, что это, действительно, один из важнейших факторов, который обеспечивает устойчивость всей бюджетной и социальной системы в стране и в региональном смысле тоже, а, значит, национальной безопасности. Прежде всего, это неравномерность развития, это состояние на трудовом фронте, что называется, и так далее, и, конечно же, огромная дифференциация, огромная дифференциация как в доходах населения, так и в региональных бюджетных, так и в социально-экономическом развитии территорий.

При этом мне думается, что если бы вдруг, я сейчас, действительно, хочу закончить, отвечая на ваш вопрос, если бы мы вдруг сегодня попытались ответить, а насколько адекватна сегодня существующая форма взаимоотношений бюджетных, межбюджетных источников, вернее, именно государственного устройства нашего государства, федерального государства, то, наверное, надо прямо ответить: далеко не до конца. И об этом я говорю хотя бы потому, что, буквально, 10 регионов России обеспечивают большую половину доходов Российской Федерации. Я говорю о том, что не сокращается количество дотационных территорий. Более того, в 2013 году оно увеличилось по сравнению с прошлым годом. Я могу больше продолжать и продолжать, особенно с учетом последней ситуации, которая, как вы знаете, мягко говоря, несколько ухудшается, экономическая и социальная, которая ведет и к росту дотационных бюджетов и так далее.

Поэтому я предлагаю поддержать вот эти наработанные предложения, может быть, усилив их как-то механизмами реализации. Спасибо.

Васильев В. А. Александр Васильевич, спасибо вам большое.

Уважаемые коллеги, я сам прям себе готов язык откусить, когда я останавливаю ваши выступления. Прошу прощения. Но единственное, я просто как ведущий, у меня нет другого варианта, мы сами определили 7 минут, и мы очень хотим, чтобы все высказались. Я вам открою замысел. Мы хотим, чтобы вы услышали каждого, кто подготовился. И вы можете потом, во-первых, значит, вы правильно сказали, если возникнут вопросы, мы создадим так наш регламент, я надеюсь, нам позволят, что мы сможем потом и задать вопросы еще каждому, кто выступал. Затем мы разойдемся, и будет вообще общение частное, и тоже очень важная возможность. И то, что она предоставлена для того, чтобы вы здесь собрались. Ведь многие ехали издалека, я слышал, вы преодолевали большие расстояния. Смысл должен быть. Поэтому сейчас происходит как бы презентация каждого присутствующего за столом, что он может, вы уже видите, и у кого можно поинтересоваться, спросить. Много вопросов.

Поэтому я, с вашего разрешения, продолжу в таком режиме, если вы не против. Мы сейчас дадим возможность, я еще раз говорю, всем высказаться и пойдем дальше.

У нас лучше ситуация, чем в нашем уважаемом президиуме в части гендерной политики, то есть мы продвигаемся вперед. Вы заметили, да? Я посчитал, у нас 22 женщины, 15 мужчин за столом. Это вселяет оптимизм. Правильно? Что там у них было, мы видели, и то не сразу.

Так вот, коллеги, сейчас бы я хотел предоставить слово Светлане Владимировне Ивановой, статс-секретарю — заместителю Министра регионального развития Российской Федерации. Пожалуйста.

Иванова С. В. Спасибо.

Уважаемые коллеги, рада всех приветствовать сегодня на II научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции. Хочу пожелать удачи, еще завтра у вас будут мероприятия, и принятие верных решений, и чтобы этот опыт был положительным для вас.

И, если позволите, конкретно к теме сегодняшнего «круглого стола» по линии Министерства регионального развития.

Современный российский федерализм, установленный Конституцией 1993 года, построен на принципе четкого разделения полномочий. И вот с момента принятия Конституции до настоящего времени происходит централизация полномочий. И вот сегодня уже за субъектами Российской Федерации собственных

полномочий установлено 99, переданных — 101. Вопрос разграничения полномочий остается крайне актуальным, и это можно судить по тем обращениям и по тем законодательным инициативам, которые Министерство регионального развития рассматривает.

Вот хочу цифры привести, что, например Министерство регионального развития в 2012 году рассмотрело и подготовило предложения по 220 проектам федеральных законов, 15 проектам указов президента, 52 проектам постановлений правительства, 17 проектам распоряжений правительства и более 100 проектам иных актов иного уровня, из них в 2012 году 54 обращения были от субъектов, в 2013 году, за истекший период уже 47 обращений было, включая законодательные инициативы. То есть интерес к разграничению полномочий, он всегда остается на очень высоком уровне.

Вместе с тем практика разграничения полномочий говорит о том, что быстрое внесение изменений и латание федерального закона 184-го, путем закрепления новых и корректировки действующих полномочий не всегда эффективно, и сформировавшийся перечень собственных полномочий субъектов содержит немало изъянов. Многие субъекты высказывают претензии о том, что отраслевые законы содержат такие полномочия, которые вступают в явное противоречие со 184-м и не могут финансироваться за счет средств бюджета субъекта. Вот эта проблема соотношения базового федерального закона и отраслевых законов субъектов многими субъектами нам оговаривается, и мы системно пытаемся этот вопрос решить.

Итак, по итогам анализа обращений субъектов отмечается недостаток финансирования из федерального бюджета, в том числе и на решение вопросов переданных полномочий. Так, в области охраны и использования объектов животного мира не менее 60 субъектов отметили выделение соответствующих субвенций в размере менее 60 процентов, то есть недостаток на лицо, такая же ситуация с субъектами отмечается в области охраны и сохранения охотничьих ресурсов и в области лесных отношений.

Мы полагаем, что неукоснительным условием закрепления за уровнем субъекта является достаточное финансовое обеспечение и реализация переданных полномочий, и необходимые им финансовые источники реализации собственных полномочий.

Кроме того, субъектами указывается на то, что отмечается недостаток и нормативно-правового, и методического обеспечения переданных полномочий. Так, например, требуется повысить

нормативно-правовое и методическое обеспечение по вопросам осуществления переданных полномочий в области водных отношений, 50 субъектов высказались за это, лесных отношений — 58 субъектов, охраны и использования объектов животного мира — 63 субъекта.

Исходя из имеющегося опыта разграничения полномочий, в настоящее время в правительстве рассматривается подход по изменению или корректировке механизма делегирования. Соответствующий проект федерального закона находится в высокой степени готовности. Я думаю, что все коллеги, наверняка, о нем уже слышали. Речь идет о возможности делегирования отдельных полномочий, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, исполнительным органам государственной власти субъектов, решениями президента, либо правительства. Пока этот вопрос рассматривается, но все-таки правительство, но мы надеемся, что какой-то результат этого рассмотрения будет.

Безусловно, решения вопросов о разграничении полномочий должны сопровождаться, в том числе, и дальнейшим совершенствованием межбюджетных отношений. Участие в расширении самостоятельности региональных органов власти при исполнении федеральных полномочий. Уже принято решение, и оно реализуется, отказаться от практики предоставления индивидуальных субвенций в пользу единой субвенции. На сегодняшний день такое решение уже принято, и уже с 2014 года субъекты будут получать единую субвенцию. Принцип единой субвенции заложен в том, что аккумулируется вся сумма субвенций на реализацию переданных полномочий и распределение средств, в рамках общего объема о финансировании определяется самостоятельно субъектом, в зависимости от приоритетов, в зависимости от эффективности исполнения. Но при этом есть четкие критерии оценки, которые устанавливаются федеральными органами исполнительной власти и достижения их являются показателем качества осуществления переданных полномочий.

Коллеги, я бы хотела ко всем обратиться, я понимаю, что здесь присутствует очень много представителей субъектов, с просьбой о том, что если вы в субъектах анализируете практику осуществления переданных собственных полномочий, если есть некий судебный опыт в реализации полномочий, мы просили накапливать ее, предлагать ее Министерству регионального развития, а мы в свою очередь будем ее анализировать и выработать решения, которые позволят такие вот неточности и пробелы скорректировать.

Спасибо большое.

Васильев В. А. Спасибо большое.

Вы знаете, у меня язык не повернулся первой выступающей женщине обозначить регламент. Как хорошо, когда женщины выступают, они сами знают регламент, вы уложились просто блестяще. Спасибо большое.

Уважаемые коллеги, я бы сейчас хотел попросить сделать выступление Леонида Владимировича Горнина — заместителя Министра финансов.

Горнин Л. В. Спасибо.

Владимир Абдуалиевич! Андрей Михайлович!

Васильев В. А. Сколько минут, я могу прямо вам задать вопрос откровенно?

Горнин Л. В. Семь.

Васильев В. А. Можем и больше дать, если выступление будет положительным.

Горнин Л. В. Нет, я не буду злоупотреблять вашим вниманием. А положительным с точки зрения финансового обеспечения субъектов?

Васильев В. А. Да.

Горнин Л. В. Не все так зависит от времени.

Васильев В. А. Семь минут.

Горнин Л. В. Семь минут, да.

Васильев В. А. Все понятно. Спасибо.

Горнин Л. В. Виктор Борисович! Уважаемые коллеги!

Безусловно, одним из основных элементов в организации в целом бюджетной системы Российской Федерации являются межбюджетные отношения, не только межбюджетные отношения, связанные с федеральным центром, но и также, безусловно, взаимоотношения с органами местного самоуправления федерального уровня, то есть органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Межбюджетные отношения, по крайней мере, на мой взгляд, — это фундамент, наверное, сама основа, главная основа для слаженной и консолидированной работы всех уровней власти. Вот здесь об этом много сегодня говорилось — о сильной дифференциации и, безусловно, это, наверное, главный элемент, который на сегодняшний момент нам не дает возможности в части, полностью соблюдая признаки бюджетного федерализма, закреплять какие-то дополнительные налоговые источники. Мы об этом хорошо знаем.

Вот наше экономическое пространство Российской Федерации характеризуется значительной дифференциацией налогового потенциала регионов, основные экономические показатели по субъектам Федерации отличаются в десятки раз. Так, например, дифференциация между регионами с максимальными и минимальными значениями показателя валового регионального продукта на душу населения составляет в 20 раз, а с учетом особенностей экономического развития на ближайшие перспективы, я думаю, этот показатель будет, к сожалению, и увеличиваться.

Пример еще. Среднедушевые денежные доходы отличаются в 6 раз. Расчетная бюджетная обеспеченность по выравниванию на душу населения отличается в 21 раз. И, как я уже сказал, что крайне неравномерное (как вывод, как последствия), крайне неравномерное распределение налогового потенциала по субъектам Российской Федерации словно осложняет принятие решения по закреплению на постоянной основе единых нормативов, к примеру, по налогу на прибыль, как здесь уже многие коллеги и предлагали.

Система межбюджетных отношений в России ориентирована на необходимость обеспечения гарантированных Конституцией Российской Федерации равных условий получения гражданами социальной и медицинской помощи, образования, качественных государственных и муниципальных услуг по всему спектру, по тем полномочиям, которые закреплены за государственными и муниципальными органами управления.

Необходимо отметить, что действующая методика распределения дотаций на сегодняшний момент уже содержит стимулирующие механизмы, такие, как использование исходных данных за три отчетных периода, не учитывая быстровозрастающую налоговую базу, по отдельным субъектам это очень актуально, особенно в период 2011, 2012 и 2013 годов.

Второе — это распределение фиксированной дотации в федеральном бюджете на три года и неснижение при значительном росте фактического налогового потенциала отдельно взятого субъекта Российской Федерации. Использование данных для расчета налогового потенциала по налогу на прибыль организаций, налога на доходы физических лиц на уровне, не превышающем средний темп роста по Российской Федерации. То есть динамика у тех субъектов Российской Федерации, у которых выше среднероссийского значения, мы эту динамику, безусловно, не принимаем в расчет, и эти

субъекты, безусловно, выигрывают в части распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Это очень важно для быстроразвивающихся регионов с высокими темпами роста экономического развития по соответствующим территориям.

Таким образом, механизм дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, хочу подчеркнуть, не дестимулирует субъекты федерации к экономическому развитию и в то же время обеспечивает финансирование минимального гарантированного объема государственных и муниципальных услуг. Исключительное значение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности характеризуется таким фактором, что в результате их предоставления соотношение бюджетных возможностей десяти наиболее и десяти наименее обеспеченных субъектов Российской Федерации сокращается с шести с половиной до трех раз. Вот такой вклад той методики, той дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, которая позволяет сократить вот эту бюджетную необеспеченность.

С целью более эффективного выравнивания бюджетной обеспеченности и снижения рисков несбалансированности региональных и, в том числе местных бюджетов, в 2014–2015 годах предусматривается последовательная пятипроцентная индексация дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, что, безусловно, и использовался этот механизм и в период до 2013 года.

Безусловно, перед руководством субъектов Российской Федерации стоит задача поиска способов ускорения экономического роста региона, который впоследствии дает положительный эффект в части опережающей динамики собственных аналогов по закрепленным доходным источникам. Региональным властям необходимо точно определить институты, особенно сейчас, развития региона, направленные, в первую очередь, на улучшение инвестиционного и делового климата территорий через меры государственной, административной, налоговой и финансовой поддержки комплексных инвестиционных проектов на территории.

Система межбюджетных отношений сформирована таким образом, что на уровне региона и муниципальных образований в настоящее время сконцентрированы доходные источники, объем поступлений которых, в большей части, зависит от эффективности действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по развитию предпринимательства, а также напрямую связан с налогообложением малого и среднего бизнеса. Такие налоги, как налог

на доходы физических лиц, налог на прибыль, налог на имущество организаций, земельный налог, упрощенные налоговые режимы, применяемые малым и средним бизнесом, в том числе и патентная система.

Нельзя не сказать несколько слов о текущей ситуации. На сегодняшний момент Минфин оценивает ситуацию по исполнению бюджета как непростую, особенно по тем субъектам Российской Федерации, у которых ресурсно-ориентированная экономика, у которых достаточно высокая доля конъюнктурных налогов, особенно по такому налогу основных налоговых источников, как налог на прибыль. Исполнение консолидированных бюджетов субъектов в 2013 году характеризуется в целом разнонаправленной динамикой поступлений по основным налоговым доходам. По состоянию на 1 сентября, снижение поступлений по налогу на прибыль составило, к сожалению, 20 процентов. Это достаточно большое падение, существенная коррекция для субъектов Российской Федерации. Напомню, что при первоначальных макроэкономических показателях использовали, строилась модель и межбюджетных отношений, в том числе и модель консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, с темпом роста на уровне 11 процентов. На сегодняшний момент...

Васильев В. А. Леонид Владимирович, сколько еще надо времени? Минуту хватит?

Горнин Л. В. Минуту — да, достаточно.

Васильев В. А. Коллеги, дадим минутку? Да, пожалуйста.

Горнин Л. В. Я на самое основное сейчас сконцентрирую внимание наших коллег.

Необходимо также отметить, что проводится на сегодняшний момент работа по расширению финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации в части распоряжения средствами, предоставляемых из федерального бюджета по межбюджетным отношениям. Об этом сегодня уже говорили, что в 2014 году региональным бюджетам впервые будет предоставлена единая субсидия, которая сформирована из 11 субсидий, и направлена она на финансирование переданных полномочий в части контрольно-надзорных полномочий Российской Федерации.

С точки зрения финансового права или, по мнению Минфина, безусловно, мы считаем, что эта мера будет носить временный характер, поскольку более объективное, более справедливое решение было бы не делегирование полномочий, а закрепление

на постоянной основе соответствующих расходных полномочий, безусловно, с передачей эквивалентных, соизмеримых, доходных источников в субъекты Российской Федерации и, безусловно, в органы местного самоуправления.

Кроме того, актуальной задачей является консолидация субсидий в рамках государственных программ Российской Федерации, которые создают возможности для органов государственной власти субъектов Российской Федерации по самостоятельному распределению получаемых из федерального бюджета средств, направляемых на софинансирование, формирующееся в соответствии с консолидированной субсидией. Это, безусловно, существенно расширяет правоспособность, самостоятельность, повышает, значит, безусловно, и ответственность субъектов Российской Федерации по использованию средств федерального бюджета, в том числе и субсидий, которые предоставляются на объекты капитального строительства.

В проекте бюджета на 2014–2016 годы предусматривается консолидация субсидий в рамках государственных программ «Развитие здравоохранения» и «Доступная среда».

Васильев В. А. Леонид Владимирович, извините, пожалуйста.

Коллеги, я с вами хочу посоветоваться, предоставим время еще? Ваше мнение. Да, пожалуйста. Сколько надо еще, потому что интересно? Еще одну минуту просит докладчик. Да? С вниманием выслушаем. Спасибо большое.

Горнин Л. В. Как вы знаете, в 2014 году бюджеты регионов будут формироваться в новых условиях. Меняется разграничение полномочий по региональным органам государственной власти и органам местного самоуправления в связи с передачей расходов в сфере дошкольного образования.

Также хотел озвучить позицию. Несмотря на то, что принято решение по изменению нормативов отчисления по налогу на доходы физических лиц, которые компенсируют соответствующие дополнительные расходы органов государственной власти. Мы изменили норматив распределения по налогу на доходы физических лиц практически на 10 процентов за счет закрепленного дифференцированного норматива. С одной стороны, решение полностью компенсирует соответствующие выпадающие доходы, обеспечивая доходами дополнительные расходы субъектов Российской Федерации.

Тем не менее хотел бы отметить, что в целом та тенденция, которая в последние три года наметилась по централизации расходных

полномочий, с финансовой точки зрения, с точки зрения финансового права, финансовой модели представляется на сегодняшний момент в действительности дискуссионной, поскольку централизация полномочий осложняет сбалансированность всех уровней бюджетной системы и межбюджетные отношения и, безусловно, на наш взгляд, неположительно влияет на органы местного самоуправления. Спасибо.

Васильев В. А. Большое спасибо.

Уважаемые коллеги, я бы хотел сейчас попросить выступить Макарова Андрея Михайловича, председателя Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам.

Андрей Михайлович — человек очень интересный. Он участвовал в разработке Конституции, и сегодня, вы знаете, тоже активно участвовал в работе по внесению существенных изменений, которые устанавливают больший контроль представительного органа за финансовой, налоговой дисциплиной. Ну и плюс его работа над Налоговым кодексом. Это чтобы вы представляли, какие вопросы можно подготовить.

Пожалуйста.

Сколько времени нужно? До десяти минут?

Макаров А. М. Владимир Абдуалиевич, во-первых, спасибо. Вы знаете, на самом деле давайте так — пока аудитория не устанет. Как только все устанут, в любой момент готов остановиться.

Васильев В. А. Тогда договорились. Мы, как всем, даем семь минут, потом посоветуемся и дадим столько, сколько выдержит «круглый стол».

Пожалуйста.

Макаров А. М. Договорились. «Круглый стол» выдержит все. У нас вообще вся страна выдерживает все что угодно, и ничего страшного, а уж «круглый стол» тем более выдержит.

Начну с 20-летия Конституции.

Я помню, я был представителем президента в Конституционном совещании, когда готовился проект Конституции. Честно говоря, многого не ожидали, но, в общем-то, все состоялось.

Единственное, на что сейчас я обратил бы внимание прежде всего, что мне кажется важным, — ни один из выступавших до меня не вспомнил о Конституции. Кстати, о Конституции вспомнили вы, Владимир Абдуалиевич. Может быть, это как раз свидетельство того, что люди не воспринимают Конституцию как документ, который касается их лично.

Между тем в нашей Конституции написано, что она действует непосредственно. То есть иными словами, мы считали, что то, что когда-то мы писали, касается каждого гражданина, не то что муниципалитета, субъекта, а каждого гражданина, и тем, что прописано в Конституции, каждый может воспользоваться. Вместо этого мы получили сегодняшнее обсуждение.

Я еще раз хочу сказать. Мы с Виктором Борисовичем вообще единомышленники по всем вопросам, но когда он говорит: давайте собирать подоходный налог по месту жительства... ну, двух регионов страны это касается, хорошо, трех (вот мне кто-то показывает: трех), я даже на пять соглашусь.

Только проблема в том, что у нас с вами расходы по администрированию, по проверке, как и кто платит, будут больше, чем эффект, который мы при этом получим.

Понимаете, вот мы с вами сейчас совместили несовместимое: мы говорим о Конституции и о том, что ни регионам, ни муниципалитетам не хватает денег. Но это абсолютно разные вопросы! Да, у нас все в Конституции, но давайте все-таки отделим мух от котлет.

Проблема в том, что у нас говорить о бюджетной обеспеченности, что региональной, что муниципальной, практически невозможно. А вот давайте я сейчас начну не с тех предложений, которые здесь написаны, потому что против того, что здесь что написано, вы знаете, по-моему, только сумасшедший может выступить. Да все за! Лучше быть богатым, но здоровым, чем бедным, но больным. Это именно то, что здесь написано. Кто против? Проголосуйте! Нет, все за, все замечательно, можно принимать.

Посмотрите, у нас с вами здесь ни одной камеры: считается, что на самом деле все важные вопросы сегодня обсуждаются в Сочи, где проходит экономический форум, — что будет с инвестициями. Все правильно, но здесь сегодня рассматриваются важнейшие вопросы, как будет жить страна. Но это никого, кроме нас с вами, не интересует. Так давайте хоть мы с вами обойдемся без демагогии и будем говорить о тех проблемах, которые есть.

Давайте забудем о парадности мероприятия и поговорим о том, что действительно необходимо делать. Потому что у нас скоро 1 октября, то есть меньше недели осталось до того, как будет внесен очередной бюджет в Государственную Думу и мы будем его рассматривать. А от того, что мы с вами примем, о чем мы с вами договоримся, будет зависеть, как будут жить наши люди, как будет жить вся страна.

Так, может, давайте обойдемся без лозунгов? Вот это первое предложение. (Видите, я уже потратил половину времени, поэтому в любой момент, я еще раз говорю, можем закончить.)

Итак, коллеги, давайте я начну с вопроса, который на самом деле, казалось бы, не имеет никакого отношения к нашей теме. 2007 год, докризисный, последний тучный год без кризиса. Мы с вами из федерального бюджета предоставляем субсидии регионам на дорожное строительство. Вот Леонид Владимирович не даст соврать, хотя он в тот момент в Минфине-то не работал, но я знаю точно, кто не даст соврать, — 104,6 миллиарда. Прямая помощь из федерального бюджета на решение проблем дорожного строительства регионов и, естественно, муниципалитетов.

Потом кризис — бах! — все падает, все валится, американцы вообще черт знает что творят! Но поймите — у нас во всех наших бедах всегда виноваты Америка и Европа, так же, как в сельском хозяйстве виноваты четыре времени года, которые, к сожалению, отменить никому не удастся. Вот временные пояса можем сократить, я вообще предлагаю принять, наконец, закон об ускорении вращения Земли вокруг своей оси за счет, естественно, бюджета Соединенных Штатов Америки, но по представлению Минфина России, так вот!

И я помню прекрасное выступление Алексея Леонидовича Кудрина, лучшего министра финансов в мире, все правильно, реально так, он говорит: слушайте, чтобы нам не останавливать дорожное строительство, давайте мы с вами сейчас прокредитуем регионы, дадим кредиты, чтобы они строили дороги. И прокредитовали. Я просто напому, что за этот период было выдано 125,9 миллиарда рублей. Леонид Владимирович не помнит, но есть человек, который не даст мне соврать.

Так вот, далее. На что пошли деньги? В основном они пошли на развязки федеральных дорог и так далее. Но это были кредиты, за которые регионы сегодня должны расплачиваться. То есть под замечательный лозунг «Давайте не останавливать дорожное строительство!» мы дали в долг регионам средства на федеральные нужды, за которые регионы сегодня должны расплачиваться. Я просто пример привел.

К федерализму, который предусмотрен был Конституцией, это не имеет никакого отношения. Это просто лишний раз свидетельствует о том, что реальная политика и Конституция пока еще в нашей стране находятся в разных плоскостях, очень часто между

собой не пересекающихся. Вот видите, была благая идея. А ведь то, что здесь предлагается, — это все благие идеи, все здорово, можно все принимать.

А теперь давайте посмотрим следующее. Вот я посмотрел сейчас по цифрам. Вот только что, Владимир Абдуалиевич помнит, и Виктор Борисович помнит, вот только что буквально, недели не прошло, как мы принимали отчет об исполнении бюджета в 2012 году, 2012 год, заметьте. И я посмотрел просто цифры, сейчас их приведу, давайте посмотрим, что произошло. Еще раз говорю, что это цифры, они ведь... можно оценивать, оспорить сложно.

У нас на сегодняшний день за 2012 год... Я могу, на самом деле, сказать, какая будет цифра в 2013 году.

Кстати, когда сегодня у нас очень многие представители самых разных ветвей власти говорят, мол, ну, простите, кто же ожидал спада-то, мы не предвидели, я хотел бы просто предложить посмотреть заключение комитета по бюджету, которое размещено на сайте и которое мы давали год тому назад, мы все описали.

Мы написали тогда, что будет с бюджетом. Мы все написали о том, сколько, где будет не хватать денег. Мы все написали о том, что будет с малым бизнесом. Может, стоило тогда прислушаться, а не кричать о том, что негодяи пытаются мешать работать? Ну, бог с ним, время идет, все умнеют, мы тоже...

Васильев В. А. Сколько еще надо минут?

Макаров А. М. Да я могу в любой момент закончить, вы спросите у людей.

Васильев В. А. Интерес есть?

Из зала. Есть, есть!

Васильев В. А. Сколько еще дадим?

Из зала. Пять минут!

Макаров А. М. Не надо вообще несколько давать. «Сколько дадим?» — это суд определяет. Ну что же вы сразу: «Сколько дадим?»

Так вот, посмотрите, у нас за 2012 год те деньги, которые в регионах направляются на развитие, сократили на 1,7 процента. Сегодня из тех денег, которые есть в региональных бюджетах, на развитие направляется 13 процентов, 87 процентов проедается. И давайте все-таки назовем вещи своими именами: в той ситуации, в которой мы сейчас находимся, на самом деле регионам не до развития, им надо латать дыры.

Следующий вопрос. У нас количество дотационных регионов, то есть имеющих дефицит бюджета, с 57 увеличилось до 67. Мы долго шли вот к этой вот цифре, мы вернулись обратно.

Долг субъектов Федерации только за 2012 год (я еще раз говорю, я могу говорить по 2013 году, по исполнению, но не хочу, совсем противно просто будет), по итогам 2012 года, — 1 триллион 350 миллиардов, на самом деле даже больше.

Самое страшное, что долг муниципалитетов за это время увеличился еще почти на 14 процентов — 245 миллиардов рублей, между прочим, это не мало. Мы что, не понимаем, что мы продаем будущее своей страны? Будущее, я подчеркиваю!

А кстати, вот мы говорим о Конституции, но это же вопрос политики. На самом деле раньше мы точно знали, что у губернатора, у градоначальника, у поселкового главы есть какой-то заглашничек малый, который сможет погасить проблемы, которые могут возникнуть.

Вот я знаю, например, что вот в этом дворе песочницы не хватает, но в этом доме живет баба Маша, а баба Маша — женщина склочная. Так я лучше построю сейчас вот в этом дворе вот эту самую песочницу, и крика не будет. Вот на сегодняшний день нет ни у губернатора, ни у кого возможности построить песочницу, чтобы баба Маша не жаловалась.

Но самое страшное то, что сегодня этого нет и у министра финансов, на федеральном уровне, потому что на самом деле мы подошли к той ситуации, когда развитие экономики, я подчеркиваю, экономики (причины не важны, можно говорить, что причина — мировая экономика) нас привело к тому, что у нас нет больше возможности оперативно решать эти вопросы.

И тут же возникают предложения: «А давайте мы Резервный фонд раскассируем, давайте отдадим бабки!» Можно отдать, просто тех денег, которые там есть, в Резервном фонде, хватит на полтора-два года, а потом что? Зубы на полку?

Вот это проблема, которая сегодня очень важна, и ее надо решать. К сожалению, готовых рецептов здесь нет. Что хотелось бы сказать?

На самом деле, я понимаю, что говорю длинно. Вы поймите, у меня адвокатское прошлое, это очень неприятная вещь. Вообще, адвокаты — это сфера обслуживания: полы подмести, пивка принести — это про нас. Но есть только одно но: мы-то привыкли

к почасовой оплате, а здесь бесплатное выступление, поэтому я так размахался, что сам удивился.

Так вот проблема в том, что мы в свое время приняли на самом деле очень хороший закон о разграничении полномочий. На самом деле, кто бы его как ни критиковал, закон хороший, ведь важно, чтобы не получалось так, что у нас за одно и то же полномочие отвечают сразу три уровня власти, потому что когда три уровня отвечают, значит, не отвечает никто. Другое дело, что каждое из этих полномочий должно быть обеспечено финансовыми ресурсами.

К сожалению, нет простых решений, и сегодня я пока не услышал предложений, как это кардинально поменять. Глубоко убежден, что мы с вами сегодня должны менять кардинально подходы к нашей бюджетной политике, налоговой политике с тем, чтобы... Давайте мы договоримся с вами. Естественно, у нас не увеличится количество нефтяных регионов, и прав абсолютно Александр Васильевич, другие коллеги, когда цифры называют... Сколько там? 35 процентов у регионов... Разные цифры называют. Коллеги, у нас восемь нефтяных регионов. Ежику понятно, что все равно мы будем всегда вынуждены перераспределять ресурсы с федерального уровня: не могут, простите, восемь регионов жить хорошо, а остальные сосать лапу. Точно так же, как в регионе не может быть ситуации, когда в одном муниципалитете все сосредоточено, а остальные живут впроголодь, не зная, чем детей накормить. Это будет перераспределение, просто это перераспределение должно происходить с участием людей. И налоги, которые у нас есть, мы сегодня должны использовать, налоговую систему должны выстроить под то, чтобы каждое обязательство, я подчеркиваю, каждое обязательство было обеспечено деньгами.

И последнее, что я хочу сказать, это секунд 30 займет. Мы говорим о налоге на недвижимость. Нам обещают, что налог на недвижимость даст дополнительные возможности регионам, и это налог на недвижимость для юридических лиц, а налог на недвижимость для физических лиц вообще всех облагодетельствует. Коллеги, давайте не будем закрывать глаза на правду.

Вот сидит рядом со мной Александр Васильевич Филипенко. Счетная палата дала честное заключение. Кстати, мы знали это и без Счетной палаты, но они дали такое честное заключение. 46 миллиардов было выделено на то, чтобы создать кадастр недвижимости. Единственный зримый результат, что Росреестр

построил себе новое здание. Нет кадастра недвижимости! Так что? На сегодняшний день девять лет «ЕДИНАЯ РОССИЯ», я подчеркиваю, «ЕДИНАЯ РОССИЯ» — я считаю, что это главное достижение «ЕДИНОЙ РОССИИ», — держит этот закон о недвижимости, закон о налоге на недвижимость для физических лиц, мы его не выпускаем, не даем его принять, чтобы не получилось так, что завтра пенсионеры начнут платить этот налог. Мы говорим, что налог на недвижимость — это налог на справедливость, то есть те, у кого площадь больше, будут платить больше, а те, у кого, простите, двушка какая-то несчастная, либо не будут его платить вообще, либо... Ни в коем случае! Мы что, не понимаем последствия? И говорить сейчас, что недвижимость или налог на имущество для юридических лиц... Заканчиваю.

Так вот, коллеги, еще раз говорю: давайте не будем ничего искать. Просто представим себе, что если мы сейчас введем просто так тупо эти налоги, что произойдет в условиях отсутствия денег, какие будут ставки и что произойдет на региональном уровне, на муниципальном? Еще раз говорю: простых решений нет. Просто давайте все вместе подумаем, что мы можем сделать, и вспомним все-таки сегодня все, раз мы обсуждаем 20-летие Конституции. Конституция определила, что власть в Российской Федерации принадлежит народу Российской Федерации. Заметьте, и нам с вами, как части этого народа, но мы никак не можем заменить собой народ, нужно поэтому, чтобы те решения, которые мы будем принимать, были поддержаны людьми, какими бы сложными они ни были. А не так, как было когда-то, когда сказали: «На каждый ваучер вы получите по “Волге”», после чего люди перестали верить государству. Вот мне кажется, сегодня мы с вами можем принимать любые решения, но так, чтобы люди понимали, почему мы принимаем то или иное решение.

Спасибо. Если будут какие-то вопросы, я готов ответить.

Васильев В. А. Андрей Михайлович, спасибо большое. Я хочу просто извиниться.

Макаров А. М. За меня?

Васильев В. А. Нет, за себя. Меня раздражает конфликт интересов: я должен действовать, как я действовал до этого, но не могу. Объясню почему: Андрей Михайлович напомнил о том, что он адвокат, а я (так угораздило) всю жизнь в полиции работал.

Макаров А. М. Вы в милиции работали. В полиции вы не работали, Владимир Абдуалиевич.

Васильев В. А. Приятно иметь дело с таким человеком. Можно даже и не говорить, уже все и так понятно. Он постоянно меня упрекает в том, что я срок ему даю, спрашиваю: «Сколько дадим?» Вы понимаете, в каких условиях работаем!

Понятно, что это шутка, а если серьезно, та тема, которая была сегодня озвучена, она, безусловно, всех нас волнует. И я бы сейчас хотел обратиться к профессионалу, к Ларисе Игоревне Ерошкиной, директору Департамента межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации.

Ерошкина Л. И. Спасибо большое.

Дорогие участники конференции, я, наверное, буду, может быть, в своем выступлении больше отвечать на поставленные вопросы, чем рассказывать что-то новое, потому что новое уже озвучено.

Самое главное для нас для всех — четкие правила игры. Правда? Хотя мы с вами знаем, что доходы будут такими, расходы будут такие, расходные обязательства на три, минимум, года будут вот такими.

Поэтому все, что касается межбюджетных отношений, мы как раз строим, исходя из принципа, как можно предсказуемое в части межбюджетных трансфертов. С 2014 года все субъекты Российской Федерации должны составлять трехлетние бюджеты.

На сегодняшний момент — это 75 регионов такие трехлетние бюджеты имеют. Федеральный бюджет, как вы знаете, уже несколько бюджетных циклов прошло с трехлетним бюджетом. И основная доля межбюджетного трансферта распределяется законом о бюджете, в первую очередь — это, конечно, основной вид трансфертов, дотации на выравнивание.

Леонид Владимирович уже говорил, что у нас есть принципы распределения дотаций на выравнивание, которые говорят, что не снижается объем межбюджетных дотаций, утвержденных уже на три года. Для этого мы создаем нераспределенные резервы, которые распределяем при очередном бюджетном цикле.

Аналогичные подходы действуют и для муниципальных образований, когда вы тоже распределяете и видите межбюджетные методики для распределения трансфертов для муниципалов.

Ну что хотелось бы сказать. Основная дотация — это все прекрасно, это половина, наверное, всех межбюджетных трансфертов, но есть еще субсидии, субвенции. Проблема заключается в том, что мы на 2013 год при формировании бюджета знали только две субсидии, распределенных законом о бюджете, из 95.

Сложнейшая задача стоит перед Министерством финансов, перед Министерством регионального развития для того, чтобы в новом бюджете 2014 года было как можно больше субсидий распределено отраслевыми министерствами.

В проекте бюджета, который вносится в Госдуму, такие субсидии уже становятся вместо двух, уже десять. И общий объем субсидий распространенных — это приблизительно треть от всех объемов, зафиксированных по этому виду трансферта.

Конечно, мы знаем проблему субъектов, которые говорят, что мы сформировали бюджеты, но когда министерство и, соответственно, правительство принимают решение о распределении субсидий, мы вынуждены искать дополнительные свои средства на софинансирование расходных обязательств и выполнение условий как раз получения субсидий.

Уважаемые коллеги, мы знаем увлеченность некоторых субъектов в максимально возможном количестве получения субсидий из федерального бюджета. Это тоже есть такая политика, о которой можно говорить, что я участвую во всех субсидиях и получаю везде по копейке.

Но ситуация такая, которая говорит, что каждый субъект должен определить приоритеты и все-таки для себя определять, что для него на сегодняшний момент важнее — либо детские сады, хотя, конечно, все вместе важно, абсолютно, здесь критике не подвергает его, но тем не менее соизмеряя, исходя из тех расходных и доходных обязательств, которые на сегодняшний момент есть...

По субвенциям тоже озвучена тема, что сейчас это будет единая субвенция. Отчетности, мы надеемся, что будет меньше по... отчетности по расходованию этого вида межбюджетных трансфертов.

Но, конечно, с точки зрения формирования расходной базы субъектов, проблема заключается в том, что, да, те доходы, которые ожидали, они в этом году немножечко другие, чем планировались.

И в первую очередь для субъектов, для финансовых органов субъектов стоит задача — это пересмотр, оптимизация, повышение эффективности бюджетных расходов. Ну, ни для кого не секрет, что есть расходы завышенные, даже со своими соседями если сравнивать, есть расходы на госаппарат, на содержание органов местного самоуправления, которые действительно такие есть, если сравнивать опять же со среднероссийскими показателями, есть совершенно разные картинки.

Поэтому для всех финансистов сейчас задача такая, что пересмотр, оптимизация расходных обязательств. Опять же не секрет, что есть социальные обязательства, которые... Мы вот уже несколько лет уже говорим о том, что нужно переходить на принцип адресности и нуждаемости, который тоже необходимо учитывать, денежную..., уровень дохода граждан, которые получают дополнительные меры социальной поддержки. Это тоже одна из таких важнейших задач.

Есть увлеченность повальным строительством. Огромное количество объектов начато, но не достроено, и мы продолжаем, продолжаем это все генерировать. Опять же, задача — достроить то, что уже начато, с высокой степенью готовности.

Коллеги, про долг тоже сегодня говорили. Да, действительно, долг. У нас около 33 субъектов на начало года имели объем долговой нагрузки свыше 50 процентов объема своих собственных доходных источников. На последнюю дату, это 1 сентября, у нас 25 таких регионов.

Но мы тоже не должны забывать о том, что такое долг. Долг не возникает сегодня, и не возникает погашение обязательно завтра. Это долгая долговая политика, которая должна быть среднесрочная, то есть если берутся кредиты, они должны не в один год погашаться, а исходя из опять же политики, то есть растягивание долговой нагрузки сопоставимо с объемом расходов, которые можно направлять на погашение долга.

В части резервов в федеральном бюджете. Да, есть еще другая дотация, дотация на частичную компенсацию расходов бюджета субъекта, связанных с повышением заработной платы во исполнение указов президента. Объем дотаций значителен, больше чем в этом году. В этом году это 100 миллиардов рублей, в следующем году — 120, 130 и 150. Ну, это для сопоставления, для тех, кто... чтобы понимали, что объем трансфертов — триллион, то есть десятая часть — это непосредственно дотация на заработную плату.

Есть вопросы, конечно, с заключением «дорожных карт» субъектами Российской Федерации по повышению заработной платы. Мы тоже знаем, что ряд субъектов с отраслевыми министерствами, желая как бы с благими намерениями опять же взять повышенные обязательства по повышению заработной платы в текущем году, принимают на себя обязательства, что расходы, которые уже объявлены, они в сложной ситуации, для того чтобы обеспечить. На сегодняшний момент кредиторской задолженности по заработной плате у нас

нет, но есть регионы, которые приближаются, возможно, к этой величине, исходя из того, что опять же требуется признание пересмотра ряда «дорожных карт» по повышению, в том числе и заработной платы сверх тех индикативных значений, которые правительство утвердило в прошлом году.

Коллеги, я готова к вопросам, если необходимо.

Васильев В. А. Спасибо большое.

Коллеги, давайте посоветуемся. У нас есть записавшиеся выступающие. Я бы хотел сейчас озвучить, может быть, кто-то еще хочет заявиться. Вот, смотрите, у нас сейчас пока не выступили из заявившихся: начальник Правового управления Совета Федерации Нигматуллина.

Из зала. Заместитель начальника.

Васильев В. А. Так, есть. Хорошо.

Теперь, заместитель начальника Государственно-правового управления Аппарата Московской городской Думы Цимины Елена. Здесь присутствуете?

Далее, у нас еще Ларионов Виталий Петрович, начальник Государственно-правового управления аппарата Нижегородского Законодательного Собрания, да? Здесь.

И вроде бы все. Кто еще у нас?

Сайдуев Ю. Ж. Сайдуев. Начальник Правового управления Парламента Чеченской Республики.

Васильев В. А. Какой регион?

Сайдуев Ю. Ж. Чеченская Республика.

Васильев В. А. Чеченская Республика. Понятно. Коллеги, уже сформировался блок выступающих, все они из правовых управлений. Я хочу посоветоваться.

Серeda Е. В. А я еще? Тоже записывалась.

Васильев В. А. Да, вы у нас представитель, сейчас я представлю, скажу. Правильно, это у нас служба Лукина, да? Не ошибаюсь? Не ошибаюсь. Вы у нас Елена Васильевна, начальник организационно-аналитического управления Аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации?

Коллеги, я бы хотел сейчас посоветоваться. Почему? Потому что, допустим, одна заместитель министра уже ушла, потому что у них там совещание. Сейчас вы слышите доклады специалистов, которые задают вам вопрос: есть к нам вопросы или нет. Понятно, да? Вы хотели бы, наверняка, задать какие-то вопросы.

Вот давайте сейчас посоветуемся: либо мы сейчас дадим возможность нашим коллегам из правовых управлений выступить и определить, сколько времени мы им предоставим, и затем перейдем к вопросам. Либо же мы сейчас дадим возможность, как бы возьмем паузу для того, чтобы задать вопросы, а затем дадим выступить не только тем, кто заявился, но и всем, кто пожелает. Какие предложения?

Из зала. Вопросы, наверное, сейчас.

Васильев В. А. Если у вас есть вопросы к руководителям министерств и ведомств, которые участвуют в нашем «круглом столе», я бы хотел вас в связи с этим спросить, мы могли бы сейчас получить ответы на них.

Как ваше мнение? Коллеги, давайте посоветуемся. Или же все-таки дослушаем, но тогда кто-то будет уходить, просто вот чего я опасаясь.

Из зала. Нет, пускай.

Из зала ... специалисты отпустили.

Васильев В. А. Вопрос или выступление?

Из зала. Выступление.

Васильев В. А. Еще раз, вопросы есть, которые нужно сейчас задать тем, кто выступил?

Из зала. Нет.

Васильев В. А. Я не вижу... Понимание есть, да? Тогда пойдем дальше, будут выступать наши коллеги, которые заявили себя. Спасибо большое.

Уважаемые коллеги, тогда вот по тому порядку, который у нас имеется, я бы, наверное, сейчас слово предоставил, Елена Васильевна, вам. Сколько времени вам нужно для выступления?

Середа Е. В. Семь минут.

Васильев В. А. Нет, я хочу обсудить сейчас время. Будем давать всем по семь минут?

Из зала. Нет, пять.

Васильев В. А. Пять, ладно? Потому что хотим всем дать возможность. Кстати, не исключаю, что по мере того, как выступающих будет 10 и больше — это будет час, мы будем сокращать регламент, посоветовавшись с вами. Пожалуйста.

Середа Е. В. Спасибо, Владимир Абдуалиевич.

Дело в том, что тема моего выступления сформулирована как проблема законодательного регулирования института

уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Она несколько не напрямую связана с проблематикой нашей секции, но непосредственно выходы на нее, естественно, есть.

Васильев В. А. Я прошу прощения. Есть какое-то другое мнение? Не слушаем эту тему?

Из зала. Ну это какая-то... не тот стол-то...

Васильев В. А. Тема, действительно, не обозначена.

Середа Е. В. Очевидно, увидели, что субъекты, и записали меня в эту секцию.

Васильев В. А. Давайте посоветуемся.

Из зала. Не давать слово.

Макаров А. М. Как можно не давать слово по правам человека, Господи? Вы представляете, что завтра напишут газеты? Заткнули рот представителю Уполномоченного по правам человека. Это кошмар.

Васильев В. А. Представляете, что такое один адвокат? Это спасение от ошибки.

Середа Е. В. Пять минут на права человека.

Васильев В. А. Поэтому три минуты.

Макаров А. М. Нет, три минуты на права человека более чем достаточно, права человека, честно, больше, чем три минуты не стоят.

Середа Е. В. Да вы что, три минуты на права? Ну, хорошо.

Макаров А. М. Ну, нет у нас прав человека больше, чем на три минуты.

Середа Е. В. Согласна. Согласна.

Васильев В. А. Три минуты, коллеги, послушаем.

Середа Е. В. Тогда, действительно, конспективно хотела бы остановиться на некоторых проблемах законодательного регулирования института уполномоченных в субъектах Российской Федерации. Как раз на тех проблемах, которые связаны с финансированием этих субъектов и институтов в субъектах Российской Федерации.

Надо сказать, что институт Уполномоченного по правам человека как федеральный, так и региональный, — один из самых молодых институтов государственных, как раз он фактически отсчитывает свое рождение с Конституции, 20-летие которой мы и празднуем в эти дни. Я думаю, как раз напрямую связано с 20-летием Конституции.

В соответствии со статьей 5 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской

Федерации» должность Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации может учреждаться в субъектах Российской Федерации, но не должна. В связи с этим не во всех субъектах Российской Федерации имеются на сегодняшний день уполномоченные. Они избраны в 76 субъектах, в семи субъектах Российской Федерации такого института нет. В двух субъектах не приняты законы — это Курганская и Магаданская области. А в пяти регионах России — это Новосибирская область, Владимирская область, Республика Тыва, Тамбовская область, Чукотский автономный округ — законы приняты, но уполномоченные еще не избраны.

Надо сказать, что процесс принятия законов о назначении уполномоченных в субъектах активизировался после встречи в прошлом году в августе 2012 года Президента Российской Федерации Владимира Путина с региональными уполномоченными по правам человека. Дело в том, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации вопросы защиты прав находятся в совместном ведении Федерации и субъектов Российской Федерации. И одной из ключевых норм этого закона является норма, которая устанавливает независимость и неподотчетность уполномоченного по правам человека каким-либо органам.

Причем важнейшими гарантиями соблюдения этой нормы является наличие у уполномоченного собственного рабочего аппарата, а также финансирование его деятельности отдельной строкой регионального бюджета. Вот как раз на последнее я и хотела бы обратить внимание.

Дело в том, что не во всех бюджетах субъектов Российской Федерации такая строка присутствует. Что это значит? Это значит то, что основной принцип, про который я сказала вначале — принцип независимости и неподотчетности, — становится фактически нереальным принципом. И институты уполномоченного становятся подотчетны и зависимы от региональных властей: от губернаторов, от администрации субъектов Российской Федерации. И в связи с этим те задачи, которые поставлены перед институтом региональных уполномоченных — это защита прав граждан — становятся трудновыполнимыми в связи с тем, что финансирование, порой, института уполномоченного зависит оттого, какие отношения у него складываются с властью данного региона, тем самым, каким образом он может осуществлять в полной мере свои полномочия, которые прописаны в региональном законе.

В это же упирается и отсутствие аппарата, заканчиваю, аппарата. Если нет финансирования, соответственно, и нет аппарата института уполномоченного.

Каким образом он может осуществлять свои функции без аппарата? Это фактически нереально. В связи с этим возникает вопрос или предложение. Может быть, я понимаю, что при всей нагрузке, которая в настоящее время ложится на региональные бюджеты, но финансирование института уполномоченного — это недостаточная большая строка в бюджете. Возможно, часть ее можно переложить и на федеральный бюджет.

Я думаю, если это будет сделано, то институт уполномоченного в субъекте сможет реализовать на практике ту задачу, которую он преследует. Спасибо.

Васильев В. А. Спасибо. Елена Васильевна, спасибо.

Уважаемые коллеги, сейчас прежде чем вам предоставят слово, вы посмотрите, пожалуйста, все уже устали, поэтому постарайтесь говорить по существу, и чтобы это было интересно для «круглого стола».

Вы сейчас все увидите, слушают вас или не слушают. Хорошо? Есть такая просьба.

Пожалуйста, у нас Совет Федерации, заместитель начальника Правового управления Зульфия Бикжановна. Здесь?

Нигматуллина З. Б. Здесь.

Васильев В. А. Пожалуйста. До пяти минут.

Нигматуллина З. Б. Хорошо.

Уважаемые коллеги, я бы предложение Андрея Михайловича реализовала в части того, что начать с Конституции.

И позволю себе некоторые уточнение. Вот в выступлении уважаемого Барцевского Михаила Юрьевича прозвучала фраза о том, что Конституция вступила в силу со дня опубликования, 23 декабря, так это ошибка.

Конституция была опубликована 25 декабря 1993 года. Просто такое уточнение, которое я как юрист не могу себе не позволить.

Коротко, может быть, тезисно о том, что хотелось сказать. Вот вы знаете, зачастую, принимаются законопроекты... законы, которые вносят изменения в 184-й, я буду коротко называть, всем известный, и в 131-й федеральный закон, скажем так, в пакете с базовыми законами той или иной отрасли законодательства.

Например, вносились масштабные поправки в законодательство о противодействии коррупции. И заодно был поправлен 131-й

федеральный закон. Там были внесены изменения в статьи 14, 15 и 16-ю. При этом мы все понимаем, что вообще, в принципе, включение вопроса в 14, 15 и 16-ю статьи 131-го закона означает, что это вопрос местного значения и никакой другой орган власти не вправе решать эти вопросы, то есть это сугубо полномочия органов местного самоуправления.

Как они сформулированы в законе в 131-м? В частности, были дополнены эти статьи положением о том, что поселение осуществляет осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения, 14-я статья, в 15-й, осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального района и в 16-й статье, осуществление мер по противодействию коррупции в границах городского округа.

Ну что это означает? Формально говоря, Конституция... будет нарушение Конституции, если какой-то другой орган будет осуществлять меры по противодействию коррупции на территории этих муниципальных образований.

О чем это говорит? О том, что, конечно, такое формулирование вообще вопросов местного значения и так далее, это говорит о том, что законодатель не осуществил то самое разграничение полномочий, о котором мы говорим.

И, конечно же, с точки зрения именно юриста, формулирование такого законоположения, они, естественно, мы понимаем, что они создают, могут создать трудности при правоприменении.

В любом случае, здесь, наверное, должна была идти речь об укреплении мер по противодействию коррупции, там, органами муниципального подчинения или, там, органами местного самоуправления и так далее, но речь не должна идти о границах поселения, о границах городского округа и так далее. Но это такой маленький пример.

Еще коротко хотела сказать о том, что вот упоминалась в выступлениях, во многих упоминалась, тенденция централизации полномочий. Значит, с одной стороны, это может быть, действительно, она как бы негативная тенденция. Но, с другой стороны, можно отметить, что она так или иначе проявляется, например, в распространении федеральных институтов, скажем так, на региональный уровень. Вот показательно, например, был принят закон «Об общих принципах организации деятельности контрольно-счетных органов субъектов», то есть и обязательно в субъектах такие органы должны

были создаваться. Это очень, на мой взгляд, положительный момент. Вот сегодня упоминалось, после внесения изменений в закон «Об Общественной палате», необходимость создания... в субъектах фактически будут созданы общественные палаты субъектов. Также мы говорим о том, что после принятия закона «Об Уполномоченном по правам предпринимателей», он тоже, этот закон, предполагает создание такого института в субъектах федерации. Вот буквально предыдущий выступающий говорил об уполномоченном по правам человека в субъектах Российской Федерации. Кстати, Елена Васильевна, а как вам посмотреть на то, чтобы в субъектах Российской Федерации институт уполномоченного по правам...

Васильев В. А. Сейчас одну секундочку можно? Я просил задавать вопросы, вы сейчас свое выступление превращаете в вопросы.

Нигматуллина З. Б. Нет, я просто хотела уточнить.

Васильев В. А. Нет, в данном случае уже без них. Я просто вам говорю как ведущий. Вы смотрите за реакцией присутствующих, ваше сообщение должно быть интересное. Время ваше истекло, заканчивайте.

Нигматуллина З. Б. Спасибо большое. Я бы хотела сказать, что именно уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, наверно, должны свою бы деятельность сосредоточить, ну скажем так, на защите прав граждан в сфере, там, жилищно-коммунального хозяйства. То есть основной предмет их деятельности субъектов.

Васильев В. А. Спасибо большое. Зульфия Бикжановна, большое вам спасибо.

По поводу первой части вашего выступления скажу следующее. Резонно совершенно замечание о том, что бороться с коррупцией нужно не в пределах поселений. Но я вам сразу же скажу: вот у нас, у вас в Совете Федерации...

Нигматуллина З. Б. У меня есть одно предложение по результатам.

Васильев В. А. Нет. Я вас слушал и не вмешивался, и вас попрошу, коль я пока председательствую. Будете вы председательствовать, вы будете проводить, как вы посчитаете нужным в Совете Федерации. Поэтому вы в Совете Федерации, и мы в Думе, коллеги, а вот на это обратите внимание, за прошедший вот созыв, что у нас был, около 20 депутатов лишили мандата. А сколько в поселениях? Это насчет вот поселений... Как нам вот в этом масштабе или в этом?

С этим надо бороться и в этом масштабе тоже. Потому что там тоже есть люди недостойные, и мы все ждем, когда это начнется, понимаем, что вам сложнее. Но я бы хотел вот эту вот постановку... вопроса перевести в эту плоскость. Вот здесь никто не мешает. Я не жду ваших одобрений, спасибо большое.

Нигматуллина З. Б. Нет, можно я предложение просто выскажу?

Васильев В. А. Нет, нельзя. Уже время исчерпали без предложений. Вы вообще немножко.

Нигматуллина З. Б. Предложение по законодательному урегулированию.

Васильев В. А. Вы меня простите. Я вам слово не давал, разрешите, я дам слово следующему. Вы свое время исчерпали, и я прошу вас всех, больше я отклоняться не буду. Почему? Потому что я отвечаю перед всеми вами. И мы еще дадим возможность другим людям высказаться. И прошу сейчас вашей поддержки. В чем? Три минуты выступающему, если неинтересно — прекращаем. Нет — и пять, и семь, если вы будете говорить: да, вот это интересно. Понятно, да? А наказывать здесь нас, ну, извините, наверное, не надо никого. Хорошо? Так вот пожестче немножко сейчас я попробую вести и воспользоваться своим правом при вашей поддержке, если нет, пять минут все говорят, я никого не останавливаю. Какой вариант? Давайте посоветуемся.

Из зала ...говорили.

Из зала. Первый вариант.

Васильев В. А. Пять минут.

Макаров А. М. Как скажете.

Васильев В. А. Пока мне нравится. Приятно иметь дело.

Уважаемые коллеги, я тогда попрошу, значит, вот с вашего соседа, Юсупа Жандаровича Сайдуева, начальника Правового управления Парламента Чеченской Республики, с учетом того, что вы слышали. Пожалуйста, до пяти минут.

Сайдуев Ю. Ж. Спасибо большое.

Уважаемые коллеги, значит, я надеюсь, что я не умею так красиво и много говорить, как Андрей Макаров, значит, я надеюсь уложиться в три минуты.

Значит, предыдущий выступающий, в принципе, то, что я предполагал сказать, уже многие сказали. Поэтому я только заключительную часть своего выступления, если вам интересно. Все мы знаем,

что федеральным законодательством, особенно в последнее время, полномочия субъектов отнесены к наиболее сложным, затратным полномочиям, которые не всегда соответствуют уровню... региона, их финансовым и материальным возможностям воспринять... эти полномочия возможны только при условии коренного изменения межбюджетных отношений федерального центра и регионов. В настоящее время федеральное законодательство закрепило многие полномочия за субъектами, построение которых реализуется за счет бюджетов субъектов. Однако федеральным законодательством не закреплено однозначно, за что субъекты платят из собственных средств, а что бюджеты субъектов получают в виде субвенций из федерального бюджета.

Принципиальным также является четкое определение ответственности каждого уровня власти и конкретного органа за осуществление своих полномочий, прежде всего, связанных с реализацией прав граждан, в том числе с обеспечением отдельных категорий граждан мерами социальной поддержки, предусмотренными федеральными и региональными законами. Недопустима ситуация, когда право есть, а возможность для обеспечения этого права отсутствует, и кто несет ответственность за обеспечение реализации этого права, не ясно.

Поэтому в федеральном законе должно быть закреплено не только само полномочие, но также определены однозначно порядок и объем их осуществления, обязанности по их финансовому и иному ресурсному наполнению и санкции за неосуществление и ненадлежащее осуществление этих полномочий.

Очевидно, что, закрепляя в федеральном законе перечень полномочий субъектов Российской Федерации, федеральный законодатель должен взять на себя обязательство придерживаться этого перечня в текущем законодательстве и не плодить ничем не обоснованные обязательства субъектов перед собственным населением. Это особенно остро ощущается в дотационных регионах. Но, кстати, скажу, что денег не хватает не только в дотационных регионах, но и в федеральном бюджете, и в бюджетах субъектов-доноров. Ну, честно говоря, и даже в семейном бюджете у каждого из нас денег на все не хватает.

Несомненно, что исполнительно-распорядительные полномочия по предметам совместного ведения должны быть возложены в основном на органы исполнительной власти регионов, как наиболее

близкие к населению. Но при этом должны быть в полной мере обеспечены материальными, финансовыми ресурсами, чтобы обеспечить их полноценное осуществление и не вызывать в обществе социальной напряженности и недоверия населения к этим органам власти.

Все изложенное сегодня здесь в выступлениях, на мой взгляд, в значительной мере и во многом упирается в вопрос сбалансированности межбюджетных отношений и свидетельствует если не об отсутствии, то, по крайней мере, о проблемах сбалансированности этих отношений.

У меня все. Спасибо за внимание.

Из зала. Виктор Борисович, ты следующий.

Макаров А. М. Спасибо.

Пока Владимир Абдуалиевич идет на свое место...

Владимир Абдуалиевич, вернитесь к нам, потому что, на самом деле, без вас мероприятие теряет управляемость. Сейчас каждый начнет говорить все, что он хочет.

Вот Владимир Абдуалиевич вернулся, и я передаю ему слово.

Васильев В. А. Это была проверка. Я думаю: захватит он власть или нет. Демократ, не захватил.

Я бы сейчас хотел слово предоставить (мы вот тут тоже посоветовались) коллеге из... Сейчас, минуточку... Извините...

Из зала. Из Нижегородской области.

Из зала. Из Нижегородской.

Васильев В. А. Да, да, да. Все мы знаем... А, вот...

Ларионов Виталий Петрович, пожалуйста. Начальник Государственно-правового управления Аппарата Законодательного Собрания, как вы правильно сказали, Нижегородской области.

Пожалуйста.

Ларионов В. П. Уважаемые коллеги, действительно, я бы хотел...

Васильев В. А. Просьба: если можно, чуть ближе к микрофону и так чуть-чуть нам жизни дайте из Нижнего Новгорода. Давайте.

Ларионов В. П. Я хотел бы сказать, что, действительно, темы, которые, так или иначе, сегодня обсуждались... И я хотел бы просто продолжить ту дискуссию, которую нам задал представитель муниципального образования.

Ну, действительно, мы говорим о вопросе разграничения полномочий, и вот эта нестабильность, она фактически, поскольку мы говорим, что находимся еще на стадии разграничения, которое будет

продолжаться, она влияет на то, что действительно для граждан и для субъектов... Ну, видно, что вот эта нестабильность, она в конечном итоге сказывается на качестве предоставления тех услуг, которых от нас ждут граждане.

Вот про муниципалитеты мы говорили. Основная линия, которая волнует конкретного гражданина в любом поселении, — это дороги, здравоохранение, образование, вопросы ЖКХ. Вот, так или иначе, каждый из вас с этой проблемой столкнулся на уровне поселения, на уровне муниципального образования. И мы говорим, что... Ну, словом, Нижегородская область... Мы 1 января 2012 года, так же, как и вы все, набрали на бюджет субъекта финансирование районных больниц. Это нам обошлось в 4,5 миллиарда. Причем мы забрали в собственность и объекты, то есть объекты здравоохранения, в том числе и содержание их, и так далее.

Сейчас мы видим, что действительно вот этот закон, который сейчас реализуется... Закон об образовании, вы знаете, вступил в силу, и эти полномочия, о которых мы сегодня говорили, по дошкольному образованию, которые тоже передаются на регионы... И мы сейчас вынуждены изыскивать средства. У нас где-то 5,5 миллиарда будет дополнительных расходов в 2014 году. И мы сейчас вынуждены смотреть вот этот баланс, где изыскать средства.

Поэтому, так или иначе, вот эта разбалансированность влечет то, что мы выходим уже на уровень муниципалитетов и ищем, какие полномочия, которые несвойственны субъекту, мы должны обратно вернуть муниципалитету.

Ну, например, у нас есть областная программа, которая касается строительства ФОКов. И вот эти физкультурно-оздоровительные комплексы, которые строились по нашей программе, они так или иначе все это время, их содержание — это коммуналка, содержание тренеров и так далее — висело на областном бюджете. И мы были вынуждены сейчас прийти к тому, что мы передаем эти объекты, а это тоже затратно, на уровень финансирования муниципального бюджета. Тоже у нас касается, с 2014 года мы будем предлагать и передавать опять же для финансирования муниципального бюджета содержание и обслуживание объектов культуры. Это тоже вынужденная мера, которая опять же связана с тем дисбалансом, который возникает в связи с теми изменениями в федеральном, в том числе и в бюджетном, законодательстве по вопросам, которые волнуют граждан.

Поэтому я бы хотел обратиться к нашим модераторам, представителям наших профильных комитетов, нашему депутату от Нижегородской области, чтобы действительно... Вообще вот тема, которая касается вопросов разграничения полномочий, передача каких-то полномочий... но в данном случае для нас хотя и не было секретом, что дошкольное образование будет передано в части финансирования на уровень бюджетного, но в любом случае эти вещи должны либо проходить через обсуждение как минимум на Совете законодателей, либо какой-то другой механизм, который каким-то образом учитывал в этой ситуации мнение регионов, когда эти вопросы решаются именно на федеральном уровне. И вот данную позицию, наверное, каждый из наших коллег поддержит, поскольку действительно сейчас каждый регион будет искать возможность именно финансировать расходные обязательства, которые предусмотрены именно 185-м законом, которые мы должны уже финансировать с 2014 года.

А так я все-таки считаю, что вообще то, что касается темы Конституции, разграничения полномочий, расходных обязательств, в том числе и тема, которую мы сегодня задали представителям муниципалитетов, она настолько важна. Поскольку действительно я бы поддержал нашего депутата в том, что действительно сейчас мы приходим к такой черте, когда у нас фактически, у субъектов, мы формируем бюджеты выживания, и у нас действительно очень мало сейчас ресурсов для того, чтобы думать о дальнейшем развитии. И поэтому эта тема как общенациональная, так и для субъектов федерации, в том числе и для муниципалитетов.

Спасибо.

Васильев В. А. Спасибо большое.

Коллеги, мы с вами договорились, что дадим возможность всем, кто записался, выступить.

Елена Игоревна Сомина. Это Московская городская Дума. Вы готовы?

Сомина Е. И. Да, буквально тезисно, не больше пяти минут.

Васильев В. А. Мы надеемся, пять минут.

Сомина Е. И. Да.

Я просто хотела бы как бы поделиться выводами применения вот бюджетного законодательства, в частности, Бюджетного кодекса, какие вопросы возникают, поскольку достаточно давно занимаюсь экспертизой финансово-экономического законодательства на уровне субъекта. И хотелось бы сразу обратить внимание. Мы с вами

говорим, вот сегодня обсуждаем Конституцию, но если мы откроем Бюджетный кодекс, ни в одной статье Бюджетного кодекса мы с вами федеративные принципы там просто не увидим. Там их просто нет. Но есть самостоятельность. Это немножко другое — самостоятельность бюджетов, а именно бюджетный федерализм, он нигде там не раскрывается.

Поэтому все-таки вот хотелось бы обратить внимание, что, например, в 2004 году еще Конституционный Суд в своем определении установил, что субъекты имеют право собственности на бюджетные средства. Если мы с вами откроем Бюджетный кодекс, мы нигде этого там не увидим, то есть все-таки у нас Бюджетный кодекс по своей концепции исходит из того, что у нас есть единый какой-то финансовый фонд, который мы распределяем. То есть, конечно, не из принципов федерализма.

Это вот мое такое мнение. Я уже достаточно давно и в научной практике признаюсь, причем наука, наука — я хочу обратить внимание — давно уже и активно исследует эту тему. То есть они уже давно пришли как бы к обсуждению того, что средства бюджетов, не беру, там, субъектов, но муниципальных, должны находиться в собственности. Может, мы тогда определимся, нужно ли нам передавать полномочия, в каком объеме, как это должно происходить, должны ли мы жить только вот за счет субсидий и субвенций.

Причем работая в законодательном органе, я хочу сразу обратить внимание. Ну, мы передали деньги, а субъект Российской Федерации, вот законодательный орган регулирует эти вопросы, определяет правоотношения на уровне субъекта? Нет, у нас получается, деньги передаются исполнительной власти, а та уже, собственно говоря, выполняет какие-то полномочия.

Кроме того, хотелось бы обратить внимание тоже на один из новых принципов программно-бюджетного финансирования. Сегодня было очень отрадно слышать на конференции, когда сказали о том, что, внедрив этот метод, собственно говоря, мы до конца не поняли, а что мы, собственно говоря, сделали? Составляем по программному методу бюджеты. Ну, вот в Москве, я могу сказать, 90 процентов, в этом году даже больше, составлено по программному методу. Программы сами по себе мы не обсуждаем, эффективность, собственно говоря, никакие критерии мы не устанавливаем, то есть, по большому счету, задача законодательного органа — утвердить объемы расходов, доходов.

Причем я вот хочу сказать, что поскольку я еще занимаюсь научной деятельностью, я проводила исследования в субъектах, это, опять же, возвращаясь к Бюджетному кодексу, да. Есть такая статья, 217-я, пресловутая: особенности исполнения бюджетов. И вот, проводя исследования, я могу сказать, что, ну я утрирую, конечно, что весь бюджет можно отнести к этим особенностям, но большинство субъектов Российской Федерации, пользуясь этой статьей, то есть, помимо того, что у нас программный метод, помимо того, что у нас, в основном, все сведено к субсидиям и субвенциям, а еще у нас исполнительная власть, в принципе, пользуется очень активно этой статьей.

И еще по практике применения, конечно, на мой взгляд, Бюджетный кодекс нуждается в существенной корректировке, потому что, если, например, взять статьи, «субсидии» и «субвенции» те же вспомнить, да, а почему-то в отношении федерального бюджета написана фраза о том, что порядок и условия этих субвенций устанавливаются законом о бюджете и правительством, а в отношении субъектов стоит фраза «или».

То есть, соответственно, понимаешь, что органы исполнительной власти составляют и выносят бюджет, но, естественно, активно пользуются, опять же, этими технологиями.

Поэтому, на мой взгляд, Бюджетный кодекс нуждается с учетом, тем более, программно-целевого метода, в корректировке, в том числе полномочий участников бюджетного процесса.

Васильев В. А. Большое спасибо.

Коллеги, кто еще остался без выступлений?

(Аплодисменты.)

Даже, вы видите, сорвали аплодисменты. Но будет сейчас и другая точка зрения.

Так, коллеги, кто не выступил? Тогда давайте посоветуемся, кто еще хочет выступить, принять участие, высказаться?

Вы, представьтесь, пожалуйста.

Сажин П. А. Сажин Павел Александрович, заместитель Председателя Мурманской областной Думы.

Васильев В. А. Отлично. Сейчас мы вам дадим слово.

Еще кто хочет высказаться? Пожалуйста.

Сажин П. А. Спасибо.

Васильев В. А. Подсядьте за стол, как вам удобнее. Есть места, чтобы вас слышали в микрофон. Пожалуйста.

Вам сколько нужно для сообщения?

Сажинов П. А. Вы знаете, я попросил пять минут, если получится.

Васильев В. А. Ну давайте, пять минут. Будет завершать.

Сажинов П. А. Уважаемые коллеги, вот я приехал сюда через 20 лет после конституционного совещания, и как раз во время конституционного совещания самым большим вопросом были вопросы, связанные с распределением полномочий.

Мы тогда дошли до такого конфликта, что едва не разошлись, представители субъектов федерации, а нас было более 300 человек.

В конечном итоге, все обошлось благополучно. Сегодня вот у меня какие предложения. Но, прежде всего, на мой взгляд, нужно провести ревизию полномочий районов и сельских поселений.

Сегодня, вот я, буквально, позавчера был в сельском поселении Териберка. Это там, где должен придти штокмановский газ. Это самый север Кольского полуострова. Так вот хочу сказать, что в этом поселении уже сейчас зима, но тепла нет.

И у этого поселения столько же полномочий, сколько у Нижнего Новгорода, по закону сегодня так. Поэтому, на мой взгляд, надо все-таки выделить отдельно сельские поселения, малые, потому что полностью решать все вопросы тепла, газа, электричества и так далее они не в состоянии сегодня в силу низкого финансового обеспечения.

Второй вопрос. Мы идем к 70-летию Победы в Великой Отечественной войне. Но сегодня на тех муниципальных образованиях, которые в свое время оказались в зоне военных действий, лежит огромный груз ухода за воинскими захоронениями, за могилами.

Вот у нас на Кольском полуострове еще сейчас идут каждый год по тысяче человек, примерно, перезахоронений. Могила, которые во время боев создавались, там некогда было хоронить, а за всем надо ухаживать. И надо, наверное, все-таки, Владимир Абдуалиевич, надо пересмотреть вот это положение, муниципалитетам тем, где шли военные действия, нужно обязательно профинансировать эти мероприятия. Иначе мы будем так и терять воинские захоронения.

Третье предложение. Вот мы все прекрасно понимаем, что самый напряженный пик политической напряженности происходит во время выборов. Вот 8 сентября закончились выборы. Я не буду углубляться здесь, где хорошо, а где плохо...

Васильев В. А. Времени нет, да.

Сажин П. А. Все, времени нет. Поэтому я хочу сказать, выборный закон основной, вот за 10 лет его существования Госдума внесла уже около 50 поправок.

Как же можно работать с такими законами на местах? А ведь это все требует изменений законодательства на региональном уровне. То есть мы каждый год, вернее, выборы проводим на основе новых норм. Нельзя так работать. Надо обеспечить стабильность. Стабильность законодательства — это основа стабильности в стране.

И последнее. Если вы не возражаете, я бы внес предложение.

Васильев В. А. Да, пожалуйста, пожалуйста.

Сажин П. А. Я был пять лет, вернее, шесть лет, был членом Совета Федерации. Я был по должности как председатель областной Думы. Я 13 лет был председателем областной Думы. Хочу сказать, что сегодня не помню кто, Сергей Михайлович, по-моему, сказал, Шахрай, о том, что Совет Федерации того созыва, в 90-е годы он сохранил Россию. Мы обязаны вернуться. На мой взгляд, обязаны, не обязаны, должны вернуться к формированию Совета Федерации на основе представительства законно избранных глав регионов и глав законодательных органов. Но что такое — регион представляет человек, который даже не бывал в этом регионе, не знает, что это такое. Я хочу сказать, когда мы работали в Совете Федерации, вы извините, каждый приезжал. Мы знали до тонкостей ситуацию у себя. Да, все, я заканчиваю. И могли решать эти вопросы по-государственному, а от сепаратизма можно уберечь страну, только если будет очень сильная палата, которая представляет регионы. Вот мои предложения.

Васильев В. А. Большое спасибо. Павел Александрович, как и все участники сегодняшнего нашего «стола»... Есть какое предложение? Если вы хотите высказаться, такая возможность будет предоставлена. Ваша записка еще не пришла, но мы ее вам предоставим. Спасибо большое.

Коллеги, если кто-то хочет высказаться, эта цель самая главная, чтобы каждый был услышан. Сейчас, одну секундочку. Будут сейчас предложения. Я с этим и обращаюсь.

Затем — по вашему выступлению, по первому предложению: ревизия полномочий. По сути это сейчас происходит.

Второе. Захоронение. Сам представляю Ржев, тоже знаю, что это такое. Со всего Советского Союза люди гибли, один район там работает. Все понятно. В работе тема находится.

И третье. Тоже вы говорите о тех изменениях, которые предлагаете. Пожалуйста. Если они у вас проработаны — оставляйте. Тем более вы профессионал, работали в Совете Федерации. Если нет, пришлите. Есть механизмы, есть у нас сейчас советы, которые работают, к счастью. Будем заниматься.

Ваше замечание о том, что слишком быстро меняется законодательство о проведении выборов, принимается. Но смотрите, как непросто складывается ситуация. Сейчас я говорю не о вашем регионе, а, в частности, о той же Москве, и мы вынуждены были находить решения. Вы знаете, что последняя встреча, которую провел президент с фракциями всеми, представленными в Государственной Думе, прошла непросто. Те партии имеют свое мнение. Эти выборы, которые прошли, обсуждаются. У нас есть закон в первом чтении, который принят. «О внесении изменений в Закон «О выборах в Государственную Думу». Вы, наверное, тоже в курсе этого. Поэтому вносите ваши предложения. Кстати, поставив вопрос о том, что слишком часто меняем законодательство, вы как опытный законодатель тут же поставили вопрос. А у нас другого пути нет, как посмотреть тему с точки зрения Совета Федерации, формирования и тоже есть о чем подумать. Так что без работы не останемся, похоже. Коллеги, для этого мы здесь и собрались. Спасибо. Жаль, конечно, что ваше выступление, оно как бы в конце, хотя, с другой стороны, может и хорошо, что у нас такое вот подведение в вопросах содержательное, по существу.

Коллеги, еще кто хочет выступить? Не настаиваете.

Тогда, пожалуйста, Александр Васильевич.

Филипенко А. В. Из того, что я хотел сказать, есть конкретное предложение. Я ... историю уже всех этих передач, взаимной передачи полномочий обсудили. Мы создали очень сложную, громоздкую систему. Некоторые полномочия передавали.

Васильев В. А. Александр Васильевич, простите ради бога. При всем уважении к вам только не рассказывайте, что вы делаете.

Филипенко А. В. Нет, нет. Я — предложение...

Васильев В. А. Конкретно. Куда обратиться с этим предложением? Все, предложение обсудим.

Филипенко А. В. Предложение заключается только в одном, что надо сформировать ежегодно обновляемый реестр полномочий на каждом уровне вместе с финансовыми ресурсами, потому что из каши выбирать надо.

Васильев В. А. Спасибо большое. Ваше предложение мы, с одной стороны, фиксируем на слово и, зная ваш потенциал, рассчитываем получить в более проработанном виде. Коллеги, еще какие предложения?

Из зала. Можно два слова?

Васильев В. А. Пожалуйста.

Из зала. Владимир Абдуалиевич, вот сегодня мы о Конституции говорим, о законодательстве. Конституция содержит такое положение, что субъекты Российской Федерации (мы в федеративном государстве живем) обладают собственным правовым регулированием.

И вот когда мы получаем законы, — а законы мы все читаем, через себя пропускаем, — в отдельных законах можно наблюдать чуть ли не инструкции для субъектов Российской Федерации. Вплоть до того, что по этому вопросу должен распоряжение губернатор принимать (или указ, или распоряжение), по такому-то вопросу — правительство субъекта Российской Федерации.

Вот мне кажется, что надо как-то нам рассмотреть и определиться в вопросах собственного правового регулирования субъектов. И когда мы законодательством занимаемся, чтобы четко было ясно: это дело субъекта, а это — дело федерации. А сейчас у нас, мне кажется, вот такое представление, что федерация может любой вопрос регулировать. Нет таких вопросов, которые бы она не отрегулировала.

Вот у меня такое предложение.

Васильев В. А. Спасибо, спасибо.

Так, коллеги, вот мы говорили о выступлениях. К сожалению, они у нас сейчас начинают проявляться. Поэтому я могу только одно предложить: либо продолжить обсуждение, если есть необходимость еще кому-то выступить... Еще раз ставлю вопрос. Если всем все понятно, никто выступать не хочет, тогда мы будем закругляться.

А по поводу предложений и вопросов мы сейчас еще, уже на самом финише, еще раз зададим вопросы и посмотрим те предложения, которые вы нам сдадите сюда. У нас есть рабочий аппарат, который готов принять все ваши предложения не только сегодня, но и в последующем. Потому что вот Виктор Борисович говорил о том, что работа ведется постоянно, и Андрей Михайлович. Естественно, мы в наших комитетах с вами работаем в режиме протянутой руки или телефонного звонка. Это все просто и понятно.

Определились? Что, будем закругляться? Или кто-то еще хочет высказаться?

Для нас очень важно, что вы проделали огромное расстояние, хотели что-то сказать. Особенно Виктор Борисович меня просит выступить. Но никто не уехал без своего мнения.

Представьтесь, кто вы.

Спиридонов С. С. Спиридонов Станислав Сергеевич, руководитель Управления законодательной инициативы по правам сотрудничества администрации губернатора Самарской области.

Васильев В. А. Коллеги, слушаем?

Пожалуйста.

Спиридонов С. С. Короткое выступление.

Васильев В. А. Мы не сомневаемся. Больше мы вам не дадим все равно. Коротко.

Спиридонов С. С. Выступление-предложение. Хотелось бы обозначить такое предложение, чтобы была более значительная координация и взаимодействие между различными государственными органами. В первую очередь, между надзорными органами, органами законодательными на федеральном уровне и органами исполнительной власти.

И приведу один конкретный пример, который у нас в Самарской области сейчас активно обсуждается.

В 2011 году были внесены изменения в 131-й федеральный закон. Было конкретизировано понятие «благоустройство территорий муниципальных образований» и дано определение. Там появилась формулировка «санитарное содержание территорий».

На территории Самарской области значительная проблема по отлову собак на сегодняшний день имеется. От законодательного органа направлялся запрос в адрес Комитета Государственной Думы, собственно, по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. За подписью Кидяева Виктора Борисовича был получен ответ, что это полномочие субъектов.

В 2011 году вот этот закон 131-й был принят. В развитие этих положений Министерство регионального развития приняло приказ «Об утверждении методических рекомендаций по определению порядка благоустройства территорий». И там прописало то, что в рамках санитарии муниципалитеты должны осуществлять отлов, заключать муниципальные контракты для этого.

В 2013 году прокуратура областная вносит законопроект, где предлагает закрепить это полномочие за субъектами, за Самарской областью.

Такая вот рассогласованность имеется, и нужно ее как-то решать.

Васильев В. А. Спасибо, коллеги. Абсолютно актуальный вопрос, реакцию участников «круглого стола» вызывает. Виктор Борисович согласен, процесс рабочий идет. Давайте смотреть. Ваш опыт и инициатива, если таковой имеется, особенно первый опыт, будет очень интересен и полезен. Хорошо?

Еще какие вопросы?

Пожалуйста.

Огородников В. В. Уважаемые коллеги! Огородников Вячеслав Валерьевич, первый заместитель Министра государственного правового развития Омской области.

Я думаю, меня регионы поддержат тоже. На протяжении последнего времени мы получаем массовые обращения глав сельских поселений по тем штрафам, которые налагаются за нарушение противопожарного, санитарно-эпидемиологического законодательства, то есть нашими контрольно-надзорными органами.

Просьба очень большая в том, чтобы те минимальные размеры штрафов, которые есть (а они начинаются от 100, от 150 тысяч, то есть минимальный порог), рассмотреть возможность, может быть, их снижения в отношении муниципальных образований. Потому что глава поселения с бюджетом в 1 миллион рублей, например, в год, он говорит, что у него два-три предписания, затем протокол, постановление, и у него бюджета, собственно говоря, не остается; только лишь на уплату тех штрафов, которые контрольно-надзорные органы выявили.

Мы понимаем, что очень важно соблюдение противопожарного, другого законодательства. Но именно нижний предел штрафов, по нашему мнению, он очень высок. И есть соответствующая практика Конституционного Суда по этому поводу, который уже высказался, что при наличии и отсутствии соответствующих финансовых возможностей вот этот предел штрафов, он просто несоизмерим. Просьба рассмотреть данный вопрос. Спасибо.

Васильев В. А. Значит, мы слышали. Тема не нова, ясна, понятна. У нас есть..., действительно страна большая. Вот здесь был коллега, поднял вопрос по поводу законодательства. Ну, какая проблема в регионах, менять законодательство? У вас там Болотной нет даже, да? Нет Болотной? Нет пока. Правильно? А здесь она есть, ну куда денешься. Поэтому то, что вы поднимаете, да, где-то нам маловата сумма, в центре, а у вас там неподъемная, безусловно. Давайте

посмотрим. Согласны, это правда, надо подходить дифференцированно, реально из тех возможностей, и чтобы это было ощутимо, но не разрушительно. Правильно? Понятно.

Еще, коллеги, какие вопросы? Да, пожалуйста. Представьтесь только, если можно.

Из зала. Парламент Республики Северная Осетия — Алания.

Васильев В. А. Ну, замечательно. Хотите к микрофону, вот к лобому? Нам так будет приятнее, если вы сядете за стол. Пожалуйста.

Из зала. Не знаю, как у других, у наших муниципальных образований один вопрос к Государственной Думе. При реформировании милиции в полицию из числа полномочий, по мусору, простите, муниципалы тонут. Вот не знаю, сейчас прокуроры следят за нашими законами по отмене ответственности, потому что предмет совместный, ответственность была. Сейчас МВД, все отказываются, нет полномочий, вынуждены убирать. А страна потонет в мусоре.

Васильев В. А. Спасибо, спасибо.

И не только по мусору. Вопрос сейчас прорабатывается.

Из зала. И санэпидем там же, в этом же блоке сидит.

Васильев В. А. Да, да, там широкий круг полномочий остался, потому что все ушли в федеральную полицию, да.

Платонов Владимир Михайлович в Совете занимается этой темой. Он сейчас здесь. Если вы еще успеете его перехватить, можете с ним сразу переговорить. А так эта тема тоже находится в работе. И мы, я думаю, в ближайшее время будем вносить изменения. Почему, потому что правильно коллега поднял вопрос, муниципальные функции федеральная полиция не принимает, а ими, получается, никто не занимается. И мы сейчас остались без — понятно, да — административного органа, который мог это обеспечивать. Совершенно правильный вопрос.

Из зала. Спасибо большое.

Васильев В. А. Коллеги, еще вопросы есть? Пожалуйста. Одну минуту. Не видел вашу руку, вот сначала коллега. Пожалуйста.

Смелковский П. Е. Смелковский Павел Евгеньевич, начальник Правового управления аппарата губернатора Тверской области.

Я по двум вопросам хотел высказаться. Первый вопрос, это когда у нас на федеральном уровне, при председателе правительства, при президенте, проходят в коллегиальные совещательные органы, потом в субъекты идет ряд рекомендаций. Рекомендаций правильных, полезных, но не всегда вовремя обеспеченных необходимыми

поправками в федеральное законодательство. Один из последних примеров, который у нас сейчас в области активно обсуждается, это в связи с тем, что штрафы за нарушение правил дорожного движения, которые сделаны с помощью приборов видеofиксации, пошли в региональные бюджеты. В общем-то, взятие содержания самих приборов видеofиксации, центр видеofиксации на региональный уровень. Все хорошо, все согласны, но ни в 184-й закон, ни в закон «О безопасности дорожного движения»..., пока что полномочия субъектов только ограничены обеспечением этой самой безопасности на региональных дорогах. Фактически же приборы видеofиксации, они стоят, по большей части, либо на федеральных дорогах, либо в черте населенных пунктов городских округов. И по-всякому... То есть мы у себя в субъекте нашли механизм, то есть по-всякому эти механизмы ищутся, но прямой поправки в федеральное законодательство нет.

И второй вопрос, касаемый формирования муниципальных дорожных фондов, которое с 1 января 2014 года станет обязательным для всех субъектов Российской Федерации. То есть тоже идея понятная, что часть дорожного фонда субъекта отправят на создание муниципального дорожного фонда. И принцип, заложенный в Бюджетном кодексе, — это то, что распределить между своими муниципалитетами этот кусок субъектового дорожного фонда, исходя из пропорции дорог, находящихся в собственности, подчеркиваю, в собственности муниципальных образований. Ну, у кого эта собственность на дороги оформлена, в каких муниципалитетах? Практически ни у каких. Потому что это и кадастр, и регистрация. Да, есть муниципалитеты, у которых это право возникло до введения в действие закона о регистрации, но практически нигде. То есть всего лишь надо нам поправить одну фразу: не в собственность муниципальных образований, а в ведении, или полномочия по обеспечению... Спасибо.

Васильев В. А. Спасибо.

Ну, мне проще с вами, потому что вы из Твери. Поэтому, первое. Надо работать с депутатами своими и напрямую. Заксобрание..., кстати говоря, у вас достаточно грамотные там люди работают, чтобы не дожидаться вот таких вот совещаний, «круглых столов». Это все в рабочем порядке можно посмотреть.

Вопрос по части штрафов, он идет в региональный бюджет. Здесь вопросов я не вижу, честно говоря.

Одно только скажу, и вы, наверное, на это обратили внимание, по-моему, на М-10, там, по-моему, уже плотность этих контролирующих приборов, как нигде больше. Смотрите, может быть, что перегибаете уже, потому что там скоро объезжать начнут, наверное, люди. Слишком много. К слову, да. Поэтому надо посмотреть.

И еще. Вы тоже подумайте, вот эта идея здесь звучала насчет нерудных материалов вот этих вот природных в бюджет регионов. А то у нас там много разговоров на эту тему: кто песок откуда копает, что оформлено — не оформлено. Уже легенды ходят. Может быть, пора действительно подумать и в бюджет направить все это, и закончатся эти разговоры. Подумайте. Готовы встречаться с предложениями, как в комитетах, так и на уровне депутата.

Коллеги, еще вы хотели, да? Пожалуйста. Первый вот вы подняли руку, а потом вот вы.

Если удобно, подойдите к микрофону. А вы пока задавайте вопрос. А вы пересядьте к микрофону, и потом зададите.

Дереза Н. В. И так задам.

Васильев В. А. Давайте.

Дереза Н. В. Законодательное Собрание Ростовской области, Дереза Наталья Викторовна.

У меня вопрос, Андрей Михайлович, к вам, по поводу последних поправок в ПК и в КоАП, связанных с расширением состава за нецелевое использование бюджетных средств.

Вот до внесения этих поправок о чем говорил КоАП? Предусматривал состав, нецелевка, и еще парочку, и предусматривал должностных лиц, уполномоченных смотреть эти составы лишь в отношении федерального бюджета. И мы, например, в своем регионе, пользуясь решением Конституционного Суда, сами записали, что по региональному бюджету — это смотрят региональные власти, по местным бюджетам — это смотрят местные власти.

Теперь поправки в КоАП охватывают и федеральный бюджет, и региональные бюджеты, и предусмотрены должностные лица, которые уполномочены смотреть дела по этим составам в отношении федерального бюджета и регионального. И опять повис вопрос по местным бюджетам. Но, во всяком случае, мы не смогли ответить для себя на этот вопрос.

Как вы полагаете, вправе ли мы в своем законе об административных правонарушениях, не переписывая эти составы из ПК, просто сделать отсылку, что по местным бюджетам у нас будут смотреть,

например, местные финансовые органы, или не вправе? Для нас это очень важно.

Макаров А. М. Я потом, наверное, на все.

Васильев В. А. Ваш вопрос, и потом Андрей Михайлович отвечает, и заканчиваем.

Пожалуйста, ваш вопрос, вы просили слово.

Баширова В. И. Вот у меня и вопрос, и предложение, наверное, по совершенствованию законодательства одновременно.

В 2012 году Оренбургская область... Простите, не представилась.

Первый заместитель руководителя... вице-губернатора, руководителя аппарата губернатора и правительства Баширова Вера Ириковна.

В прошлом году на основании рекомендаций полномочного представителя Президента Российской Федерации мы приступили к кардинальному анализу структур местного самоуправления, в том числе проанализировали состав городских округов, сельских территорий, муниципальных районов. И в некоторых случаях выявили, что на одной территории действует одновременно и городской округ, и сельский муниципальный район.

За подписью первого заместителя руководителя аппарата, тогда Каргалова, на Виктора Борисовича был направлен запрос о возможности реформирования местного самоуправления и создания на базе муниципальных районов городских округов.

Был получен ответ о том, что 131-й закон этого не предусматривает. И одновременно был получен ответ из Министерства юстиции, куда мы аналогичный запрос направили, о том, что существующая практика и 131-й закон этого не запрещает.

Что происходит сегодня?

По сути дела существует в законе 131-м две формы территориального устройства местного самоуправления: муниципальный район, предусматривающий двухуровневую систему местного самоуправления, и городской округ по сути дела на аналогичной же территории с аналогичным населением или даже большим, предусматривающий одноуровневую систему.

Первый вопрос. Какова сегодня позиция комитета по местному самоуправлению в отношении возможности реформирования муниципального района и создание на базе муниципального района с центром в городе городского округа?

И второй вопрос, вернее, предложение. Возможно ли рассмотрение поправок в 131-й федеральный закон, которые предусматривали бы:

а) критерии выбора — либо между двухуровневой, либо между одноуровневой системой местного самоуправления,

б) и, которые предоставляли бы населению право самостоятельного решения этого вопроса.

Васильев В. А. Спасибо за вопрос.

Коллеги, вот если можно, немножко оживите ситуацию. Я, вот прежде, чем Виктор Борисович, если посчитает нужным, прокомментирует, а я хочу попросить, вот поднимите вот сейчас на минутку два варианта, да, о которых вы сказали.

Баширова В. И. Да.

Васильев В. А. Вы слышали все?

Из зала. Да.

Васильев В. А. Кто за то, чтобы оставить как есть вот эти оба варианта? Вот кто может поднять руку, кто за то, чтобы оставить, кто за то, чтобы оставить то, что сейчас есть? Один есть, второй есть, третий, четвертый, пятый.

Из зала. Потому что это не мешает устроить местное самоуправление точно, как хочет...

Васильев В. А. Выбирать можно, да. Есть выбор.

Кто против этого?

Из зала. Нет, некорректный вопрос. Против чего? Давайте, кто за одноуровневую систему?

Из зала. За одноуровневую, это другой вопрос.

Васильев В. А. Кто за одноуровневую систему? Ну, может быть, на несколько рук больше. Поэтому, Виктор Борисович, пока вы готовились, мы провели небольшой такой референдум, да, такого жесткого и очевидного преобладания одного над другим нет, это понятно почему, да, потому что не все еще вошли в тему, ну, Виктор Борисович знает. Пожалуйста.

Кидяев В. Б. Уважаемые коллеги, но мы ответили, мы правы. Если нужны дополнительные консультации, мы готовы вам дать, но мы правы, по 131 закону мы ответили правильно.

Васильев В. А. Коллеги...

Кидяев В. Б. Если нужно конкретно, останьтесь, мы еще с вами общаемся.

Васильев В. А. Заканчивать будем? Вы... Вот тут на минуточку, я уже вынужден поднять тему. Значит, Андрей Михайлович ждет,

чтобы ответить на вопрос. Вы сейчас последний вопрос задаете, только не выступление, а коротко, хорошо?

Из зала. У меня нет вопросов.

Васильев В. А. А что у вас?

Из зала. Выступление.

Васильев В. А. Выступление на сколько минут?

Из зала. Две.

Васильев В. А. Две минуты дадим?

Из зала. Конечно.

Макаров А. М. Ну, а как не дать-то.

Васильев В. А. А вот заметьте, когда я ему говорил, дадим, он говорил, это произвол, а когда вам, говорит, ну, как же, да. Пожалуйста.

Сергеева Н. Д. Начальник управления по вопросам законодательства главы Республики Мордовии Сергеева Наталья Дмитриевна.

Хочу обратить внимание депутатов Государственной Думы на вопрос посредством видеофиксации, важный вопрос. Я была удивлена, когда услышала выступление губернатора Тверской области на заседании правительства о том, что они устанавливают средства видеофиксации. Это не полномочия субъекта федерации. Это способ фиксации административного правонарушения, и субъекты не вправе этим заниматься.

Аналогичный вопрос, когда Министерство внутренних дел Российской Федерации через свои территориальные органы давило на все субъекты, обязывая создать учреждения по содержанию административных задержанных, подлежащих выдворению. И Республика Мордовия когда сопротивлялась созданию этого учреждения, объявляло нас врагами народа. И в результате все наши аргументы были в стенограмме Совета Федерации озвучены.

Первое. Нельзя субъектам вообще тратить деньги на средства видеофиксации. Это нецелевое расходование средств бюджетов субъектов, и за это они должны нести ответственность, несмотря на то, что средства поступают в наш бюджет от штрафов.

И второе. Просьба к депутатам Государственной Думы. Когда принимаются законы 199 и многочисленные разграничения полномочий, нельзя ли принимать их не 29 декабря? Вы можете и дальше принимать их 29 декабря. (*Аплодисменты.*), но вы должны понимать, что в течение шести месяцев, как минимум, эти полномочия не будут реализовываться ни на федеральном, ни на региональном уровне. Спасибо.

Васильев В. А. Наталья Дмитриевна, спасибо за лаконичность, за содержательность. Я думаю, все услышали и вот представитель губернатора Тверской области тоже услышал, и я услышал, и все остальные коллеги.

Значит, я не знаю, может быть, все не так просто, да, и вы, наверное, в этом временном режиме не могли более широко обосновать свою позицию.

У нас много чего такого в жизни, что в абсолютную форму не вписывается, и это тоже правда. И я думаю, мы сейчас входим в такой период, когда нам нужно будет больше творчества, больше ответственности и понимания, и когда кто-то из наших коллег говорил о координации действий правоохранительных, надзорных и, страшно сказать, судебных органов по практике хозяйства, мне кажется, это разумная тема, которую надо прорабатывать. Потому что у нас часто бывает, знаете, как раньше говорили, вот между орденном и лишением свободы очень маленькое пространство.

Макаров А. М. Но возможность амнистии есть.

Васильев В. А. Ну, если адвокат хороший, да. Но хотелось бы, чтобы этого не было, и мы знаем, о чем с вами говорим, да, есть. И если, к примеру, вот о чем вы сейчас утверждаете столь категорично, да, что мы не ставим вопрос о том, что местные органы заинтересованы в наведении порядка на дороге, как и в прочих вещах, то тут возникает много моментов. В сборе налогов, например, и во многом и многом другом. Может быть, сейчас тот период, когда об этом надо разговаривать, думать и решать.

Из зала. Или не надо.

Васильев В. А. А может, не надо, да. Вот как скажут.

Но одно хорошо: мы с вами разговорились, только в самом конце. Вот все наше мероприятие... И сейчас пошел процесс, да? Все идет.

Будем еще обсуждать?

Из зала. Хватит, хватит.

Васильев В. А. Потому что Андрей Михайлович деликатно ждет возможности ответить на вопрос коллеги, который ему был адресован.

Тогда, с вашего разрешения, я предоставлю ему такую возможность, да?

Из зала. Конечно.

Васильев В. А. И будем завершать, да?

Из зала. Да.

Васильев В. А. Большое спасибо всем.

Андрей Михайлович, пожалуйста.

Макаров А. М. Спасибо.

Ну, на самом деле, этот вопрос, который был задан, он, на самом деле, может быть, с одной стороны, очень сложный, а с другой стороны — достаточно простой.

Давайте посмотрим. Если не хватает полномочий, может быть, там, действительно имеет смысл в Бюджетном кодексе указать впрямую, просто предоставить право. Хотя я не вижу, честно говоря, проблемы в том, что субъект решит это на уровне своего законодательства.

Я еще раз говорю, что, если здесь возникают какие-то проблемы, давайте посмотрим. Я не думаю, что кто-то будет возражать против прямого указания в Бюджетном кодексе.

Это, на самом деле, самый простой вопрос из тех, которые были заданы. Вы знаете, вот я просто слушал очень внимательно, и, во-первых, мне кажется, надо дополнить наши рекомендации. Вот последние выступления, которые тем более аплодисменты вызвали, что во всем виновата Государственная Дума... Я полностью согласен, полностью согласен. Вы знаете, просто вот чувствую и так далее. Кстати, в принципе я готов сейчас написать заявление о сложении полномочий. Никаких проблем. Давайте только так вот...

Вот мне очень понравилось выступление представителя Мордовии. Блестящее выступление, блестящее! И если бы в принципе я, скажем, не знал, что долг Мордовии сегодня составляет 180 процентов от всех ее доходов, и что республика фактически банкрот, если бы не знал, из чего состоит этот долг... А я могу сейчас рассказать о том, из чего состоит долг Мордовии. Могу рассказать о том, как вы брали, у кого, под какие проценты... Кстати, я могу это рассказать по каждой республике, чтобы вы понимали, что мы в Государственной Думе не просто сидим, болтаем и что-то принимаем, а мы действительно знаем вашу ситуацию.

Вот, скажем, выступал... Блестящее выступление представителя Северной Осетии — Алании! 108 процентов всех ваших доходов годовых — ваш долг. Рассказать вам о том, как он складывается, сколько вы брали у коммерческих банков, под какие проценты, у какого банка, срок возврата и так далее? Это что, тоже Государственная Дума делала? Или все-таки это вы принимали решение?

Из зала. Я не брала.

Макаров А. М. Секундочку! А я говорю, что не выбрали. Просто давайте, когда мы начинаем говорить о том, что Государственная Дума за что-то отвечает...

Я напомним, что у вил есть одно удивительное свойство. У них четыре вот этих самых штуки, и два удара образуют восемь дырок. И сначала ударят вот тех, кто там сидит, потом придут к нам. К нам просто позднее придут.

Давайте все-таки не будем делить ответственность о том, кто виноват, а кто не виноват. Я предлагаю вернуться к тому, что каждый на своем месте несет ответственность за принимаемые решения. Это так, на всякий случай просто.

Кстати, если есть какие-то вопросы по другим республикам, я по каждому региону сейчас готов говорить о том, какая у кого задолженность, как она образовалась, в каких коммерческих банках, под какие проценты... А по многим готов говорить о том, какие откаты брались под эти проценты. Это так, на всякий случай просто. Это к вопросу о коррупции, который здесь тоже прозвучал.

Из зала. *(Не слышно.)*

Макаров А. М. А теперь, на самом деле... Нет, я понимаю... Просто я привык... Я обычно говорю только то, что нравится, а сейчас я хотел просто сказать то, что не всем, может быть, понравится.

А теперь у меня по поводу Москвы. Вот Москва... Блестящее выступление! Москва и так далее. Только простите, пожалуйста, аплодисменты, правда... Только один человек аплодировал, и так далее. Я обратил внимание. Может быть, один человек аплодировал Москве только потому, что, на самом деле, проблемы, которые подняла Москва, и проблемы, которые реально стоят перед регионами, — это немножко разные проблемы.

Хотя, на самом деле, на самом деле, вот одно, точнее, два слова, которые прозвучали в выступлении представителя Москвы, я бы сейчас обозначил: госпрограммы. Я помню, когда мы встречались где-то полгода примерно тому назад, я просил регионы: обратите внимание, что у нас бюджет в этом году впервые идет в программном разрезе, в функциональном и программном. И вот где в госпрограммах сегодня интересы регионов?

Я специально... Простите, извините, ради бога... Я понимаю прекрасно, что вы тоже все лето так же, как и я, работали, но вы, наверное, на огороде, а я вместе с Минфином здесь. Я специально посмотрел. А где работа регионов с профильными министерствами? Где варятся эти государственные программы?

Вот мы сейчас в Государственной Думе ориентируем все комитеты, чтобы они выходили в профильные министерства и начинали работать по госпрограммам. Потому что, простите, нам говорят: на 5 процентов сокращение бюджета, а госпрограммы не менялись.

Мы что, не понимаем, что цели...? Либо одно из двух: либо этих целей можно было достигнуть без 5 процентов, тогда надо просто Счетную палату срочно... Александр Васильевич, разбирайтесь. Потому что, если можно было тех же целей достичь без 5 процентов, надо проверять, срочно в Генпрокуратуру это направлять. А если, простите меня, этих целей нельзя достигнуть, давайте, может быть, приоритеты... Но главное в этих программах, где там регионы? Где? Где предложения регионов? Болтовня о том, что в Государственной Думе ничего не делается, — это мы слышим. А вот где работа с конкретными министерствами? Где работа с каждой программой? Я предупреждал полгода тому назад все регионы, что если у вас в регионе не будет принята какая-то из 46 программ, госпрограмм, которая идет, то у вас не будет денег по этим программам.

Давайте я вам расскажу сейчас, сколько в каком регионе этих госпрограмм есть. Давайте я вам расскажу это, если это вам интересно. Так простите, вот сидеть ничего не делать, а потом говорить: Дума во всем виновата — это очень хорошая позиция. Мне она очень нравится. Просто я боюсь, что это не решение проблемы.

Следующий вопрос. Извините, ради бога. Вот, на самом деле, теперь я хочу сказать о том, что, на мой взгляд, надо делать. То, чем мы занимаемся сегодня. Мы предлагаем пересмотреть, на самом деле, налоговую систему с точки зрения того, как мы ее создавали. Я писал Налоговый кодекс. Я лично, я за него несу ответственность. Так вот, когда мы его создавали, у нас не было налоговой системы, и мы были вынуждены прописывать все элементы налогообложения в Налоговом кодексе, потому что, простите, у нас тогда было 120 налогов по всей стране и еще сборов и пошлин 200. И, простите, тогда выгул собак, было немножко иначе, когда мы просто драли все, что можно с бизнеса, с человека, с кого угодно. Да, тогда мы это ограничивали.

Сейчас, наверное, другая ситуация, и мы исходим из того, что первый шаг, который надо сделать, — это отмена на федеральном уровне существующих льгот по региональным и местным налогам и сборам. Вы знаете сумму льгот, которая сегодня в Налоговом кодексе прописана? Триллион 800 миллиардов. Налог на имущество,

который получают регионы, 60 процентов — это льготы, то есть 40 процентов от налога только поступает в региональный бюджет. Может, давайте сначала посмотрим то, что есть, перед тем, как предлагать что-то ломать. Ломать не строить, ломать легко.

Так вот мы сегодня занимаемся вот этим, и вот к этой работе мы всех приглашаем. Давайте вместе работать, только предложений никаких нет. Предложений не поступает, а когда разговор, мы вам направили предложение вот это вот сделать... Еще раз говорю: давайте не будем делить ответственность.

Следующий вопрос, который здесь есть. На самом деле, хотел бы просто обратить внимание. Это действительно очень важная тема. Мы сейчас говорим о кадастровой стоимости, как основе налога на имущество, налога на недвижимость. Важный шаг. Реальные большие возможности. Вот у меня не только данные по региональной лежат на столе. У меня лежат тысячи, я подчеркиваю, тысячи, обращений людей, когда кадастровая стоимость изменилась. Я могу назвать регионы, если есть необходимость. В 100 тысяч раз, я подчеркиваю, в 100 тысяч раз, цена земли, и люди говорят: «Вы еще не приняли никаких налогов на недвижимость, а у нас, простите, платежка приходит в десять раз больше». Это пишут пенсионеры, инвалиды, кто угодно. Кто за это будет отвечать? А мы все говорим: это Государственная Дума, там, принимала. Не принимала этого Государственная Дума. Одним повелением пера просто это изменили. Простите, мы что хотим? Мы хотим переложить ответственность. Я что вынужден сказать? Не удастся, коллеги. Отвечать за все будем вместе, и поэтому предложение, на самом деле: по возможности работайте вместе.

Кстати, возвращаюсь к тому первому вопросу, который вы задали. Почему возникла проблема по муниципалитетам и так далее? Это была последняя глава Бюджетного кодекса, которую не приняли. Глава финконтроля. Когда она возникла, вот эта, когда мы ее прописали, мы прописали очень серьезные, на самом деле, полномочия парламента. Парламента, как Государственной Думы, так и, на самом деле, парламентам всех уровней. В чем эти полномочия? Что мы с вами получаем полномочия как на предварительной стадии, когда разрабатывается бюджет, в стадии принятия, потому что это просто наше полномочие с вами, так и контроля. Но главное — за госпрограммами сегодня ни правительство, никто не может принять эти госпрограммы, предварительно не согласовав это с нами.... Деньги,

которые идут в регионы, то, что называется трехсторонней комиссией, то, что распределяются все трансферты. У нас, на самом деле, в бюджете менее 10 процентов денег распределяется. Все остальное делало правительство, распределяет и так далее. Установили норму закона, не может больше правительство это сделать без рассмотрения на трехсторонней комиссии, без парламента. Так давайте вот здесь смотреть методики, и так далее, а не вот эти разговоры о том, что вы, там, меняйте правила выборов, и так далее. Коллеги, я все понимаю. Кто у нас, там, был в Совете Федерации, кто у нас был где угодно. Переложить ответственность очень легко. Работать, на самом деле, намного сложнее. Я еще раз хотел бы обратить внимание на то, что Государственная Дума, Совет Федерации, все вместе... Сейчас заканчиваю, я уже заканчиваю. Я понимаю, на восемь лет я уже наговорил, больше не буду. Но у меня нет ни одного ордена, в принципе, поэтому, в принципе, под амнистию не попадаю.

Так вот, возвращаюсь. Коллеги, вот смысл в следующем, и это очень важно, мы получили уникальные права. Вот то, что сделал парламент за последний год, на самом деле, — помните? — это ведь все болтовня, когда идут, там, место для дискуссий, не место для дискуссий. Мы получили фантастические права в законе о парламентском контроле, в Бюджетном кодексе, просто этим надо пользоваться.

Давайте работать вместе, а не пытаться переложить ответственность, вот за это несет ответственность Государственная Дума, Совет Федерации ли кто-то еще.

Спасибо. Мне было очень интересно вас послушать, мы готовы работать вместе с вами.

Васильев В. А. Спасибо.

Я думаю, что после этого выступления все готовы работать вместе с вами, Андрей Михайлович.

Посмотрите, все же готовы. Или есть, кто не готов? Поднимите руку.

Макаров А. М. А сидеть вместе со мной все готовы?

Васильев В. А. Все готовы.

Но я бы хотел, что сейчас, коллеги, сказать? Во всякой шутке, как говорится, есть только доля шутки. Мы сегодня мы с вами коснулись целого ряда проблем. Андрей Михайлович достаточно эмоциональный, я его хорошо понимаю, он действительно все лето, в отличие от тех, кому удалось отдохнуть, и мне, в том числе, немного, они работали постоянно, потому что бюджет в стадии

рассмотрения, и действительно очень непростой бюджет. Может быть, даже вот это хороший повод для вас и задуматься, потому что действительно в Думе разные люди в разном режиме работают, в разных комитетах.

Работайте с теми, кто работает. И поверьте, ситуация будет меняться. Мы тоже будем работать с вами, особенно с теми, кто, в первую очередь, работает.

Мы познакомились с кем-то дополнительно и в ходе выборов, и вот сегодня тоже произошли контакты, используйте их. Мы — большая сила, это правда, когда мы работаем вместе. У нас есть большие ресурсы. Мы в ближайшее время проводим съезд фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ», на который приглашаем всех руководителей первичных организаций, и мы там будем рассматривать тему, в том числе, эффективного сотрудничества в законодательном процессе от муниципалитета до Государственной Думы. Потому что у нас очень мало совместных законодательных инициатив.

Сегодня ситуация изменилась. И наши депутаты, ваши депутаты из Государственной Думы, могут вносить в ваших законодательных собраниях предложения, и ваши законодательные собрания вправе вносить законодательные инициативы к нам, но их, к сожалению, очень мало.

Нам нужно учиться уважать друг друга, слышать друг друга, и выйти из полосы, о чем говорил Андрей Михайлович, и вы совершенно справедливо говорили, и еще не все сказали как деликатные гости, Андрей Михайлович был более откровенен в суждениях. Поэтому в следующий раз готовьтесь, так почетче и не в конце, по факту это полезно.

Ничто так не помогает, как товарищеская критика и разговор со знанием дела, глядя друг другу в глаза, не за спиной, это продвигается. Так, Андрей Михайлович?

Макаров А. М. Это правда.

Васильев В. А. Заметьте, это у нас вот адвокаты такие. Когда вы встретитесь с другой категорией...

Макаров А. М. А это у нас милиционеры такие, это тоже важно.

Васильев В. А. Ну так вот. Дорогие друзья, сейчас нас приглашают в 16.50 к Нарышкину Сергею Евгеньевичу с докладом.

Макаров А. М. Это вас приглашают.

Васильев В. А. А вам с раздачей. И нам тоже.

Есть вопросы, объявления? Нет.

Я хочу вам сказать большое спасибо. И если можно, не судите строго за откровенность, которую вы здесь услышали, это из самых добрых побуждений. Надеемся, что она приведет тоже к откровенному разговору и инициативам с мест не по случаю, а по существу.

Договорились? Спасибо большое. Всего доброго всем, кто принял участие. Спасибо.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ **по итогам работы секции № 1**

(г. Москва, 26 сентября 2013 г.)

По итогам обсуждения в рамках работы секции «Совершенствование разграничения полномочий и межбюджетных отношений как условие развития регионов и реализации конституционных прав граждан» вопросов, связанных с законодательным обеспечением совершенствования разграничения полномочий между уровнями публичной власти, и путей реформирования межбюджетных отношений участники научно-практической конференции полагают необходимым отметить следующее:

I. Эффективная реализация государственной политики, выполнение социальных обязательств и обеспечение условий для полноценной реализации конституционных прав граждан возможны только при условии четкого и сбалансированного разграничения полномочий и ответственности за их осуществление между уровнями публичной власти. При этом критерием обоснованности закрепления полномочия за определенным уровнем публичной власти должен служить уровень эффективности его исполнения, доступности для граждан соответствующих услуг и их надлежащего качества. Формулировка закрепляемого полномочия должна быть формально определенной, исключать неоднозначное толкование и ясно позволять определить объем исполняемого полномочия.

II. Передача полномочий между уровнями публичной власти должна отвечать принципу поддержания доверия к закону и действиям государства, что предполагает обоснованность и последовательность внесения соответствующих изменений в законодательство, правовую определенность и сохранение разумной стабильности правового регулирования в сфере разграничения полномочий.

III. В целях повышения эффективности разграничения полномочий необходимо проводить работу по совершенствованию федерального и регионального законодательства, направленную на исключение закрепления за разными уровнями публичной власти сходных или одинаковых полномочий, а также согласовать перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, установленных соответственно Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с полномочиями указанных органов, установленных отраслевыми федеральными законодательными актами, уточнив при этом объем соответствующих полномочий и исключив из компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления несвойственные им функции.

IV. Передаваемые органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления полномочия должны соотноситься с финансовыми возможностями соответствующих бюджетов в целях исключения возможных рисков нарушения их сбалансированности. При передаче (делегировании) полномочий необходимо предусматривать передачу необходимых финансовых ресурсов на их реализацию. Закрепление за субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями новых расходных обязательств следует осуществлять только при условии закрепления за ними соответствующих источников доходов в экономически обоснованных объемах. Недопустимы ситуации, при которых в результате изменений в разграничении полномочий на региональные и местные бюджеты возлагаются расходные обязательства, не подкрепленные доходными источниками.

V. Совершенствование межбюджетных отношений должно основываться на принципах финансового оздоровления территорий, укрепления экономической базы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, повышения самостоятельности бюджетов и эффективности бюджетных расходов, обеспечения осуществления расходов региональных и местных бюджетов за счет их собственных доходов, создания условий для привлечения инвестиций и повышения конкурентоспособности экономики. При этом важнейшими задачами являются сокращение дифференциации субъектов Российской Федерации в уровне их бюджетной обеспеченности, достижение сбалансированности региональных и местных бюджетов, а также введение системы эффективности бюджетных расходов.

VI. Для определения эффективности исполнения переданных на уровень субъектов Российской Федерации и местный уровень полномочий целесообразно проводить соответствующий мониторинг их исполнения, результаты которого необходимо увязывать с мониторингом финансового положения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

СТЕНОГРАММА

секции № 2 «Современная представительная
демократия:
открытость законодательного процесса,
повышение роли экспертизы
и качества юридической техники»

*Гостиничный комплекс «Президент-Отель».
Зал «Большой Петровский».
26 сентября 2013 года. 14 часов*

*Председательствует заместитель Председателя
Государственной Думы Федерального Собрания
Российской Федерации С. В. Железняк.*

Железняк С. В. Уважаемые коллеги, надеюсь, обед был вкусным, удобным для общения. И сейчас я предлагаю приступить к нашей секции, она называется «Современная представительная демократия: открытость законодательного процесса, повышение роли экспертизы и качества юридической техники».

У нас сегодня будут достаточно интересные выступления. Ну, я призываю всех участников, не только ограничиться прослушиванием выступлений, но и активно принимать участие, потому что это тоже, я считаю, должен быть такой символ открытости нашей работы.

Но и мы с вами понимаем, что мы живем в XXI веке, в веке информации, да и, наверное, и с точки зрения классического понимания представительной власти невозможно осуществлять эту деятельность правильно, если пытаться делать это в закрытом для общества режиме. Поэтому открытость, как правильно сегодня сказал Сергей Евгеньевич на первой нашей сегодня встрече до обеда, — это совершенно объективная составляющая нашей работы.

И на сегодня в парламенте России реализуются очень интересные проекты, которые связаны с повышением, с одной стороны, открытости нашей деятельности для общества, с другой стороны, с возможностью для активных членов общества принимать участие и в экспертной работе, и в вопросах, касающихся оценки и приоритетности тех или иных инициатив, которые вносятся в Государственную Думу.

У нас начал действовать замечательный портал «Видео-Дума». Это серьезный шаг на пути к развитию электронного парламентаризма, который нас уже сегодня в рамках нашей деятельности связывает с законодательными собраниями субъектов федерации и с федеральными органами исполнительной власти.

С точки зрения офлайн-формата, у нас также есть много новаций в этом созыве Государственной Думы, начиная от «Открытой трибуны», которую проводит Председатель Государственной Думы Сергей Евгеньевич Нарышкин, до Совета непарламентских партий.

А как вы знаете, сейчас их достаточно много, и у них тоже есть возможность и заявить свою позицию, и представить свои работы для того, чтобы Государственная Дума могла принять их к сведению и использовать в своей работе. При каждом комитете и при Председателе Государственной Думы созданы профильные экспертные советы, которые активно действуют и включают в себя как общественные организации, которые являются представителями соответствующих профессиональных сообществ, так и экспертов, которые помогают нам делать экспертизу наших законопроектов более качественно, более тщательно.

Но в этом смысле, конечно, пределу совершенства нет. И иногда нам справедливо звучат упреки в том, что не все законопроекты, которые выходят из стен парламента и потом вступают в законную силу после подписания президентом и публикации, достаточно понятны и стройны, с точки зрения самой классики юриспруденции для понимания.

Но, тем не менее, я считаю, что для нас действительно важно делать, потому что решать нужно проблемы, которые есть сейчас. И в этом смысле, чем шире будет круг экспертов, которые будут помогать нам делать эту работу, профессиональные качества, тем лучше.

Уверен, что для нас это и вопрос активного использования той энергии, которая есть в гражданском обществе, потому что, вы знаете, как часто считается, что создавать законы — это также легко и понятно для каждого гражданина, как заниматься телевидением, воспитывать детей. Ну есть такие вот сферы, которые для каждого кажутся достаточно понятными.

Ну, вот эту энергию нужно обязательно использовать и стараться услышать максимум из тех предложений, которые поступают, ну и потом уже, исходя из поступивших предложений, формировать

наиболее профессиональную редакцию изменений в соответствующий закон.

Я предлагаю сейчас, если у моих коллег есть что, добавить во вступительном слове, и потом перейти уже к докладам. Владимир Николаевич, есть желание?

Плигин В. Н. Единственное, что я хочу сказать, к нам присоединились некоторые наши уважаемые коллеги, которые были в других секциях. И поэтому будем рады, вот я в частности вижу Оксану Викторовну, приветствую вас здесь. Поэтому я знаю, что вы готовили выступление, мы будем рады послушать вас именно здесь, а не в рассуждениях о бюджете. Это, конечно, великое, но о гражданском обществе это тоже интересно.

Железняк С. В. Спасибо. Владимир Михайлович.

Платонов В. М. Я все, что... в своем выступлении скажу.

Железняк С. В. Замечательно.

Тогда я предлагаю перейти к выступлениям. Первое выступление предоставляется Игорю Владимировичу Лебедеву, заместителю председателя Государственной Думы. И он будет осуществлять свое выступление вместе с интерактивной презентацией — как заместитель председателя, Игорь Владимирович у нас отвечает за развитие электронного парламентаризма. Прошу.

Лебедев И. В. Слышно, да?

Добрый день, уважаемый Президиум, уважаемые участники конференции.

Как уже сказал Сергей Владимирович, XXI век на улице — век развития современных технологий, век развития Интернета, век развития социальных сетей. И в Государственной Думе мы прекрасно понимаем, что на сегодняшний день законодательная власть оказывает... находится перед лицом новых вызовов, связанных с развитием сетевых форм гражданской активности наших граждан. Мы понимаем, что время заставляет нас также трансформировать свою деятельность в соответствии с этими новыми требованиями общества.

При этом мы видим, что новые реалии, в которых оказываются и приходится работать депутатам Государственной Думы, несут в себе огромный потенциал еще и для повышения качества принимаемых законопроектов и обеспечения их актуальности.

Основной вопрос, который стоит перед нами на сегодняшний день, — сможет ли законодательная власть эффективно встроиться в новое информационное общество? И не получится ли так,

что законодательная власть, которая призвана наиболее близко быть к своему избирателю, потеряет с ним контакты и окажется на обочине информационного прогресса?

И вот именно для реализации цели внедрения Государственной Думы в новое информационное пространство мы и начинаем в Государственной Думе свою работу. Здесь вот на слайдах, которые будут представлены, вы сможете наглядно увидеть все, о чем я буду рассказывать.

Именно поэтому в прошлом году по распоряжению Президента Российской Федерации мы приступили в Государственной Думе к реализации программы создания «Электронного парламента». Решением Совета Государственной Думы была создана межфракционная рабочая группа, куда вошли представители всех парламентских фракций и партий, представленных в парламенте. Рабочей группой был подготовлен перечень определенных задач, утвержден Председателем парламента. И с начала этого года мы фактически приступили к реализации этого плана на практике.

Можно выделить несколько больших блоков реализации этой программы. Прежде всего, создание «Электронного парламента» должно обеспечить качественно новый уровень открытости информации о деятельности самих депутатов. При этом мы фактически говорим о том, что должны использоваться полноценные механизмы контроля за результатами законопроектной деятельности и работы депутатов со стороны гражданского общества.

Мы считаем, что деятельность каждого депутата должна быть абсолютно прозрачной для всех избирателей нашей страны.

Конечно же, обеспечение такой открытости должно стимулировать и работу самих депутатов, и делать ее более ответственной. При этом в условиях современных коммуникаций, когда мы видим, что в СМИ и в блогах реакция на законотворческую, законодательную деятельность Государственной Думы появляется практически мгновенно, мы хотим обеспечить также возможность привлечения самих граждан к самому процессу законотворчества.

Депутат занимается не только законодательной деятельностью. Он также выполняет и представительские функции, осуществляет деятельность по защите прав граждан, прав своих избирателей. Поэтому он обязан максимально быстро реагировать на любые проявления нарушений в этой сфере. И здесь создаваемая нами система «Электронного парламента» должна позволить депутату

постоянно находиться на связи со своим избирателем и чувствовать их проблемы.

В современных условиях, особенно в масштабах нашей огромной страны, учитывая ее территории и размеры, система «Электронного парламента» должна будет обеспечить максимально эффективную и продуктивную работу депутата вне зависимости от того, где он находится: в рабочем кабинете, в зале пленарных заседаний, либо в командировке, либо на встрече с избирателями. Из любой точки планеты депутат должен иметь доступ к любому справочному материалу, к любому обращению граждан, то есть депутат, по нашему мнению, должен оставаться в рабочем процессе круглые сутки, вне зависимости от его места нахождения. Для этого необходимо полностью исключить бумажную волокиту, которая существует на сегодняшний день, и вся наша работа должна осуществляться исключительно в электронном виде.

Теперь несколько слов буквально о первых успехах, которые мы уже достигли в реализации нашей программы. Говоря про открытость работы депутатов, особое внимание хочется посвятить работе интернет-сайта Государственной Думы. Уже сейчас он имеет очень богатое информационное наполнение, любой пользователь может увидеть все законопроекты любого депутата, стенограммы выступлений любого депутата. И, самое главное, увидеть результаты голосования по любому вопросу персонализированно по каждому конкретному депутату, то есть уже не удастся обмануть избирателей и общество, сославшись на результаты голосования, потому что они находятся в открытом доступе, и в любой момент любой избиратель может их увидеть. Фактически у общества появляется реальная возможность сравнивать предвыборные обещания тех или иных политических партий с результатами их работы, особенно с результатами их голосования.

Кроме этого, на сайте можно найти любую информацию о деятельности Государственной Думы, о проведении мероприятий, как в стенах Государственной Думы, так и за ее пределами. Вся информация предоставляется в открытом доступе и доступна для всех желающих. В будущем мы планируем также запустить англоязычную версию нашего сайта. И сейчас в стадии обсуждения находится вопрос об обязательности публикации на сайте Государственной Думы всех депутатских запросов, которые направляются депутатами, все ответы, которые на них получают, максимально о встречах, которых проходят

у депутатов с избирателями. То есть вся жизнь депутата должна представлять себя как на ладони для любого избирателя.

В эпоху новых цифровых медиа мы не должны также забывать о таком формате, как прямая видеотрансляция проводимых мероприятий, и в этих целях был запущен отдельный портал, он так и называется «Видео-Дума». На нем можно уже сейчас посмотреть прямые трансляции всех заседаний Государственной Думы, найти любое заседание по любому интересующему вопросу с выступлением любого депутата. В настоящее время технически оборудуются помещения, где проходят заседания комитетов и комиссий Государственной Думы, а также фракций, что также позволит видеть все эти заседания в прямом эфире на интернет-портале «Видео-Дума».

При этом что очень важно, на портале будет открыт отдельный канал, на котором каждый желающий депутат Государственной Думы сможет размещать свои видеоматериалы, либо свои комментарии по тому или иному законопроекту, поскольку мы знаем, что, к сожалению, на заседании Государственной Думы не каждый депутат имеет возможность в силу Регламента и ограниченности времени выступить по тому или иному вопросу. Здесь же любой депутат имеет возможность без ограничений высказать свою точку зрения по любому законопроекту. На наш взгляд, все это позволит сделать работу депутата более понятной простому избирателю.

В настоящее время уже доступна объединенная база всех законопроектов, которые были внесены и рассмотрены Государственной Думой за все время ее существования, начиная с первого созыва. Можно отследить историю прохождения любого законопроекта со всеми соответствующими материалами. В этом году нами запущено мобильное приложение для персональных мобильных устройств на платформе iOS, и до конца октября в App Store появится бесплатное соответствующее приложение, которое сможет скачать любой желающий и таким образом получить доступ ко всем открытым материалам работы палаты.

До конца этого года также данное приложение будет реализовано и для тех, кто пользуется андроидом, и в ближайшее время на веб-версии нашего интернет-портала, интернет-сайта, появится возможность подписания на получение уведомлений об изменении статуса любого законопроекта. Таким образом, любой избиратель сможет отслеживать интересующий его законопроект на всех стадиях его прохождения и обсуждения. Мы считаем, что размещение

в открытом доступе этой информации, а также статистики законодательной деятельности позволит гражданам оценивать результативность работы каждого депутата и каждой отдельно взятой фракции. Все это предоставит пользователю полную картину работы отдельно конкретно взятого депутата. Принципиальная задача для нас — сделать из избирателей не просто сторонних наблюдателей за законотворчеством, а привлечь их в непосредственную работу над законопроектами.

Поэтому уже сейчас нами разрабатывается возможность онлайн-обсуждения вносимых на рассмотрение Государственной Думы законопроектов с участием всех избирателей, с участием депутатов регионального и муниципального уровня, а также с экспертами и специалистами, которые оказывают достаточно большую поддержку и помощь в принятии законопроектов и смогут это сделать без отрыва от своего основного места работы через Интернет.

Безусловно, для нас очень важным является возможность предоставить депутатам, прежде чем их предложение будет преобразовано в законопроект, предоставить возможность некоего тестирования своих идей, тестирования своих предложений, что также даст возможность улучшить качество вносимых законопроектов.

И в качестве примера: один из наших коллег-депутатов буквально недавно предложил вынести вот на такое общественное обсуждение довольно шумевший законопроект, который получил условное название «антипиратский», и сейчас данное обсуждение проходит на сайте, интернет-сайте Государственной Думы. Любой желающий может принять участие и высказать свое мнение.

При этом мы считаем, что данный процесс не должен быть односторонним, и граждане должны не только иметь возможность принимать участие в обсуждении, но также иметь возможность вносить какие-то законодательные инициативы, не будучи при этом субъектом законодательной инициативы.

В настоящее время в Государственной Думе обсуждается создание специальной комиссии, которая будет рассматривать инициативы граждан, получивших более 20 тысяч подписей. И при этом мы отдаем себе отчет, что, естественно, приоритетность рассмотрения подобных законов будет отличной от рассмотрения законопроектов, которые предлагаются непосредственно субъектами.

Естественно, мы не можем гарантировать, что все законодательные инициативы, получившие 20 тысяч подписей, будут обязательно

приняты. Но в любом случае мы можем гарантировать то, что все эти инициативы не останутся без внимания.

Надо понимать, что депутаты Государственной Думы получают за время своей работы сотни тысяч обращений. За каждым обращением стоит судьба отдельно взятого человека, отдельно взятого гражданина. В связи с этим мы разрабатываем дополнительные инструменты по обработке данных обращений.

Во-первых, будет возможность избирателю направлять обращения уже в электронном виде непосредственно в Государственную Думу, а также выбрать непосредственного адресата, конкретного депутата, кому он хочет направить свое обращение.

К сожалению, на сегодняшний день большинство обращений граждан направляются просто с адресом: либо «Государственная Дума», либо «Председателю». И довольно много времени уходит на то, чтобы данное обращение попало в конкретный комитет либо конкретному депутату. Учитывая возможность отправления в электронном виде конкретному депутату, уменьшится срок ответа на данное обращение, а, возможно, и будет более быстро решен тот вопрос, который в нем указывается.

Также на интернет-сайте Государственной Думы будет возможность в скором будущем не только адресовать обращение депутату, но и записаться к нему на прием. Это общественный контур системы электронного парламента, и он является для нас на сегодняшний день приоритетным.

При этом для нас важно сделать и работу самих депутатов максимально комфортной и продуктивной. Для этого уже сейчас в Государственной Думе оборудуются во всех помещениях возможность бесплатного скоростного выхода в Интернет. Мы знаем, что буквально еще два года назад такой возможности в парламенте просто не было.

Вся переписка депутата, в том числе и между депутатами и какие-то письма в министерства и в соответствующие ведомства, все это будет в электронном виде представлено на интернет-сайте. И уже сейчас депутаты имеют возможность получать всю корреспонденцию в электронном виде.

У депутата есть возможность получить любой справочно-аналитический материал, который ему необходим, получить любую справку о социально-экономическом развитии по отдельным регионам, по отдельным отраслям. То есть все эти возможности уже сейчас представлены.

Перед нами на сегодняшний день стоит задача — полностью перевести работу нашего парламента в безбумажную форму, если можно так выразиться. Все материалы, все законопроекты, все поправки, все обсуждения — все будет представляться и направляться исключительно в электронном виде.

И еще одна инновация. Мы хотим более тесно привлекать депутатов региональных парламентов в работу над законопроектами, для чего уже сейчас удаленно с использованием технологий видеоконференцсвязи все депутаты региональных парламентов могут принимать участие в работе Государственной Думы. Переход на эти технологии позволит нам получить, помимо всего прочего, еще и существенную экономию за счет сокращения огромных расходов, которые сейчас идут на пересылку и обработку корреспонденции в бумажном виде. Вот цифры здесь представлены, они довольно внушительные.

В завершение, я надеюсь, не сильно превысил регламент, но, поверьте, что все то, что хотелось вам рассказать, действительно имеет на сегодняшний день для нас огромное значение, и действительно проделана огромная работа буквально за истекший период. Поэтому я думаю, что эта информация была бы вам тоже полезна. И спасибо за внимание.

(Аплодисменты.)

Железняк С. В. Спасибо большое, Игорь Владимирович, за обстоятельный доклад.

И я хочу сказать, что, кроме реализации, по сути, элементов прямой демократии, которыми является использование информационно-коммуникационных технологий в законотворческом и экспертном процессе, это еще и потрясающая аналитическая и статистическая база, которая со временем позволит по любому срезу проводить анализ деятельности депутатов, фракций, различных пленарных заседаний и комитетов, и так далее. То есть по любому из параметров можно будет получать исчерпывающий анализ. А также, кроме этого, это еще и замечательное средство самоконтроля депутатов. Потому что в отличие от простой корреспонденции, которая измеряется все-таки днями, здесь все будет измеряться секундами. И эффективность каждого должна серьезно вырасти.

А сейчас я прошу выступить полномочного представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе Гарри Владимировича Минха.

Минх Г. В. Спасибо.

Уважаемый Сергей Владимирович! Уважаемые коллеги!

Я рад вас приветствовать на конференции, которая посвящена действительно выдающемуся событию — 20-летию Российской Конституции. И, несмотря на то, что звучали разные оценки во время первой части нашего заседания, нашей конференции, безусловно, сам факт того, что Конституция живет, действует, что Конституция является серьезным инструментом стабилизации и общества, и власти, — это факт, который не отрицает никто, несмотря на какие-либо политические пристрастия или интересы.

Сегодня я бы хотел немного поразмышлять о роли и месте президента в законодательном процессе. И, прежде всего, хотел бы сказать, что правовое содержание и политико-правовой смысл того, какую роль должен играть Президент Российской Федерации и играет на практике в законодательном процессе, невозможно проанализировать без взаимосвязи с его конституционно-правовым статусом, с правовыми механизмами и практикой реализации тех полномочий, которые закреплены в Конституции Российской Федерации.

Мы знаем, что Президент Российской Федерации определяется как глава государства. По сути дела, можно говорить о том, что сейчас он выполняет в определенном смысле и задачи лидера нации, такого ядра, объединяющего нацию в нечто единое целое. И хотя Геннадий Андреевич, выступая сегодня, сказал, что вот только-только президент обратил внимание на то, что необходимо не только ставить, но и решать задачи и самоидентификации, и идентичности, и единства, хочу напомнить, что, по крайней мере, в прошлом году во время выступления с ежегодным Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации, помните, использовался термин, у нас достаточно уже вышедший почти из языка, «скрепы». А речь, хочу вам напомнить, шла как раз о той самой проблеме, о которой сегодня упомянул Геннадий Андреевич.

И ранее, я хочу сказать, и в прежних посланиях, и Путин Владимир Владимирович, и Дмитрий Анатольевич Медведев обращали внимание на проблематику, связанную и с сохранением нации, и с созданием основ и политических, и экономических, и культурных, и иных, единства российского народа.

Поэтому, повторюсь, вот эта роль лидера нации, она тоже, безусловно, должна быть реализована и в рамках участия Президента Российской Федерации в законодательном процессе.

Здесь для того чтобы более детально остановится на этом вопросе, хочу напомнить, в Конституции Российской Федерации закреплён целый ряд важнейших функций Президента Российской Федерации. Он характеризуется и как гарант Конституции, как гарант прав и свобод человека и гражданина, характеризуется как высшее должностное лицо, которое призвано обеспечить охрану суверенитета, целостности Российской Федерации.

Кроме того, очень важная в этом отношении функция — функция лица, которая обеспечивает согласованное функционирование органов государственной власти. И в принципе президент, вы знаете, имеет возможность решать эти разногласия и при этом использовать, в том числе, и судебные механизмы.

Кроме того, достаточно интересной является и, ну, условно её можно назвать, представительская функция президента. Он представляет Российскую Федерацию, государство и вовне, и, что тоже достаточно интересно, внутри страны.

Поэтому Президент Российской Федерации в этом смысле выступает, в том числе, и в законодательном процессе с таким с двойным статусом.

С одной стороны, это те функции, о которых я только что сказал, — это функции арбитра, стоящего над схваткой, объединяющего и власть. Вы помните о том, что у нас принцип разделения властей не возведён в абсолют, а одна из основных характеристик государства — это то, что у нас единая система государственной власти. И вот президент в этом отношении, безусловно, является, пожалуй, ключевым игроком. И все это находит свое преломление, в том числе, и в той роли, которую он играет в законодательном процессе.

А с другой стороны, президент является сам активным участником внутри уже законодательного процесса, так как у президента есть и право законодательной инициативы, как ещё у 704 субъектов этого права, так и есть ещё целый ряд таких эксклюзивных президентских полномочий, связанных, например, с подписанием, обнародованием принятых законов. И это, естественно, тоже определяет его характеристики и его место, и его роль в законодательном процессе.

Если говорить о тех ролевых характеристиках или о тех полномочиях, которые реализуются президентом в законодательном процессе, то их можно условно классифицировать на несколько.

Прежде всего, я уже об этом немного сказал, — это такие стратегические полномочия по целеполаганию. Президент, вы знаете,

по сути дела, имеет легальные возможности для того, чтобы определять стратегические направления законодательной деятельности. В этом плане я могу напомнить тоже нам всем хорошо известные и ежегодные Послания президента Федеральному Собранию, и бюджетные послания президента.

И здесь, кстати, очень, по крайней мере, для современной российской истории интересным является нынешний инструмент, использованный уже в рамках текущего срока президентских полномочий, — это так называемые указы Президента Российской Федерации, майские указы президента, которые были им подписаны практически сразу после вступления в должность. И вы помните прекрасно, что эти указы были направлены на то, чтобы реализовать предвыборные программные заявления и высказывания, ну, тогда еще кандидата в президенты. А после того, как президент вступил в должность, была впервые, повторюсь, в современной истории сформулирована юридически значимая и политически очень интересная практика, когда предвыборные обещания получили форму указов Президента Российской Федерации.

Вот это инструменты, с помощью которых осуществляется такое стратегическое целеполагание.

Кроме того, президент имеет возможность активно участвовать в планировании законодательной деятельности. Если говорить о собственном планировании, то здесь, на моей памяти, я знаю только один пример собственного принятия плана законодательных инициатив Президента Российской Федерации. Но опыт, по всей видимости, был не очень удачным, и с тех пор таких документов, имеющих название «План законопроектной деятельности Президента Российской Федерации», мы не знаем. Но, в частности, очень активно этот инструмент использует другой очень значимый, по сути, важнейший, субъект права законодательной инициативы — это Правительство Российской Федерации. И вы знаете, что очень значительная часть наиболее важных законодательных инициатив правительства обусловлены, в том числе и какими-то президентскими поручениями. Поэтому есть возможность и на стадии подготовки плана законопроектной деятельности правительства принять участие в формировании этого плана. Ну и в процессе реализации этого плана президентская сторона, глава государства, прежде всего, также активно влияет на ход или на корректировку планов законопроектной деятельности правительства. И вы знаете также, что обе палаты

Федерального Собрания имеют целый ряд инструментов по планированию своей собственной деятельности и краткосрочному, и среднесрочному, и тоже по технологии, которая используется в палатах Федерального Собрания. Проекты этих документов, они также направляются, ну, по сути дела, ключевым всем участникам законодательного процесса и Президенту Российской Федерации. Поэтому и в этом отношении тоже есть возможность повлиять на эти документы. Но при этом, естественно, это никоим образом не затрагивает, ну, скажем так, собственный статус и парламента Российской Федерации, и Правительства Российской Федерации, но вместе с тем, как я уже сказал, это важнейший инструмент по координации деятельности всех участников законодательного процесса.

Далее, если говорить о других каких-то полномочиях президента, то я бы назвал такие полномочия, которые, условно говоря, можно назвать общими. Общие они для всех субъектов, имеющих право законодательной инициативы. И здесь президент, с одной стороны, можно говорить, обладает равным правовым статусом с любым другим субъектом права законодательной инициативы, но вместе с тем есть ряд особенностей. Как вы знаете, по Регламенту Государственной Думы, например, те инициативы, которые внесены Президентом Российской Федерации, они рассматриваются этой палатой Федерального Собрания в первоочередном порядке. И они, таким образом, включаются вот в те инструменты планирования деятельности Государственной Думы, и естественно это тоже позволяет несколько президента выделить по сравнению с иными участниками законодательного процесса.

Кроме того, вы знаете, что редкий, ну, а по сути, я не знаю больше никакого субъекта права законодательной инициативы, который имеет такую фигуру, ну, которая сейчас стоит перед вами, это полномочные представители в палатах Федерального Собрания. Ну и депутаты сами являются представителями самих себя, еще есть Правительство Российской Федерации, вот Александр Юрьевич Синенко, и, пожалуй, все. И, естественно, и в Совете Федерации есть наши коллеги, пожалуй, все. Больше ни один из субъектов права законодательной инициативы таких фигурантов не имеет. Это тоже позволяет Президенту Российской Федерации, ну, я остановлюсь на нем, так как это тема моего выступления, достаточно активно принимать участие на всех стадиях рассмотрения законодательных инициатив в обеих палатах Федерального Собрания.

Ну и, как вы прекрасно знаете, право законодательной инициативы — это не только право, которое реализуется путем внесения каких-то собственных инициатив, это и, кстати, это, может быть, и еще очень важный, но, может быть, не такой заметный объем работы, это работа при подготовке законопроектов ко второму чтению. Когда все субъекты права законодательной инициативы дают свои предложения. А эти предложения имеют форму поправок. И это тоже элемент реализации права законодательной инициативы. Эти поправки, они достаточно жестко, регламентированно проходят процедуру рассмотрения и в комитетах, и на пленарных заседаниях палат Федерального Собрания. Поэтому, повторю, здесь отчасти можно говорить о том, что у Президента Российской Федерации есть специфика, по крайней мере, в реализации этого общего с иными субъектами права законодательной инициативы.

Кроме того, как я уже сказал, у президента есть и специальные права, специальные полномочия в рамках законодательного процесса — это право подписания и опубликования федеральных законов.

Это важнейший инструмент уже последующего контроля и оценки того, что удалось и чего не удалось в ходе вот той текущей работы в рамках права законодательной инициативы, которое было реализовано и в одной, и в другой палате Федерального Собрания. Это отчасти также и важнейший элемент реализации такой функции, как гарант Конституции.

Кроме того, вы знаете, что, ну, можно и отклонить федеральный закон, за исключением федеральных конституционных законов или тех законов, которые пройдут процедуру преодоления так называемого президентского вето, но в этом плане у президента тоже есть возможность, и она тоже достаточно уникальна, обратиться с запросом в Конституционный Суд на предмет проверки на соответствие Конституции того или иного федерального закона, ну, в частности, любых других, в том числе и законов субъектов Российской Федерации.

И есть также такое право, которое было наработано практикой и получило свое подтверждение в решении Конституционного Суда, — это право возврата без рассмотрения тех законов, которые прошли с нарушением конституционной процедуры рассмотрения в палатах Федерального Собрания.

Такой ласточкой первой был закон «О Правительстве Российской Федерации», именно он послужил основой для того, чтобы Конституционный Суд рассмотрел эту проблему.

И такая возможность конституционная, право возврата закона без рассмотрения, как принятого с нарушением конституционной процедуры, — это тоже такое эксклюзивное право президента в рамках его участия в законодательном процессе. Ну, некие аналоги есть, например, в германском конституционном законодательстве, там тоже президент имеет такую возможность для возврата тех законов, которые, с его точки зрения, прошли с нарушением конституционной процедуры.

Кроме того, я бы обратил внимание также, что у президента, ну, можно вести речь еще и о косвенных полномочиях, в частности. Что я имею в виду? Например, вы знаете, не так давно обе палаты на последних заседаниях рассматривали вопрос о формировании Счетной палаты. И вы знаете, что все без исключения законопроекты и законы, которые попадают уже в Совет Федерации, связанные с бюджетом, с исполнением бюджета как Российской Федерации, так и внебюджетных государственных фондов, они сопровождаются таким механизмом, как содоклад Счетной палаты.

А вы знаете, что кандидатуры, по сути дела, всех аудиторов, Председателя Счетной палаты, заместителя Председателя Счетной палаты в парламент вносит Президент Российской Федерации. То есть это такое тоже косвенное полномочие для его участия в законодательном процессе.

При этом, безусловно, нельзя утверждать о том, что президент — это Господь Бог, ну тоже вот сошлюсь на Геннадия Андреевича Зюганова, и что это и римский император, и русский царь, и президент США, и, видимо, еще кто-то.

На самом деле, и я, например, по собственному опыту работы еще в Администрации Президента на более ранних этапах, в Государственно-правовом управлении, помню, как пришлось с этим бороться, была первая такая позиция у очень многих, что это же Президент Российской Федерации, он же может все. Но вся значимость и роль президента и его статуса в том, что он тоже ограничен правом. Что я имею в виду? Это, с точки зрения того, что он, его статус, его правовые возможности, они закреплены в Конституции Российской Федерации.

Далее. Все его действия, они также обусловлены приоритетом, высшей ценностью прав и свобод человека и гражданина. И, кроме того, вы знаете, что помимо этих, я бы сказал, таких политико-правовых подходов, и это и конституционно-правовые подходы, действует

система разделения властей, включая систему издержек и противовесов, когда есть возможность у тех или иных органов государственной власти тоже повлиять на поведение Президента Российской Федерации, в том числе и поставить вопрос о том, насколько его решения, они соответствуют Конституции Российской Федерации? Поэтому в этом плане Президент Российской Федерации как гарант Конституции, как то лицо, о котором я говорил, может полноценно реализовывать свой потенциал конституционно-правовой, только сам оставаясь под действием Конституции Российской Федерации и федеральных законов.

И еще я бы хотел сказать о координирующей роли. Есть Постановление Конституционного Суда, которое, если его кратко сформулировать, звучит следующим образом: о том, что определение основных направлений внутренней и внешней политики является не просто пустыми пожеланиями, а должно детерминировать деятельность всех участников законодательного процесса и обеспечивать их координацию. Потому что все участники законодательного процесса, облеченные властью, они должны действовать с полной ответственностью, исходя из принципов суверенитета и независимости российского государства. И вот эта координирующая роль президента, она никоим образом, повторюсь, не влияет, как бы, может быть, иногда коллеги из палат Федерального Собрания ни обижались или каким-то образом болезненно реагировали, она никоим образом не влияет на самостоятельность палат Федерального Собрания. Это просто реализация элементов конституционно-правового статуса президента.

И, кстати, сам парламент тоже достаточно хорошо, как мне кажется, использует такие координирующие механизмы. Сегодня об этом уже говорилось. Вы знаете, был период, когда каждая из палат имела свой формат работы с законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, и это действовало. По крайней мере, я знаю большой опыт Государственной Думы в силу своего, скажем так, места работы, и это действовало достаточно эффективно, и существенно уменьшилось количество инициатив, которые были возвращены в субъекты Российской Федерации. Стартово, в начале этой работы, было порядка 95 процентов, а в 2012 году эта цифра достигла 57 с небольшими десятичными дробями процента. И новый формат, когда сейчас работает Совет законодателей как объединенный инструмент обеих палат Федерального Собрания, тоже, думаю, реализует те наработки, которые были

в обеих палатах. И это тоже никоим образом не влияет ни на самостоятельность субъектов Российской Федерации, ни на самостоятельность палат Федерального Собрания.

И, кстати, Владимир Михайлович Платонов подтвердит, что года два назад — да, Владимир Михайлович? — мы ставили вопрос в плане обсуждения о том, чтобы председателей законодательных органов субъектов Российской Федерации приглашали на ежегодные послания Президента Российской Федерации. И ежегодное Послание 2012 года оглашалось в Георгиевском зале, в том числе были приглашены председатели законодательных органов субъектов Российской Федерации. Прошло всего два года, Владимир Михайлович.

Так что, как вы видите, Президент Российской Федерации играет достаточно заметную роль в законодательном процессе Российской Федерации, но это все, я бы сказал так, инструментальная составляющая реализации его конституционно-правового статуса.

Спасибо.

Железняк С. В. Спасибо большое, Гарри Владимирович. (*Аплодисменты.*)

На самом деле, я думаю, что в этом зале, в «Президент-Отеле», на конференции, посвященной 20-летию Конституции, ни у кого нет сомнений в очень значимой роли, которую играет Президент Российской Федерации. Но вот это подробное объяснение различных его реализаций своих прав очень полезно.

А сейчас мы предоставим слово Юрию Сергеевичу Любимову, статс-секретарю Минюста Российской Федерации.

Любимов Ю. С. Спасибо большое.

Уважаемые коллеги, я постараюсь в рамках регламента, чтобы не отнимать у моих коллег время для выступлений. И постараюсь тезисно выразить несколько идей, посвященных теме моего выступления.

Прежде всего, хотелось бы поблагодарить за возможность выступить на столь представительной конференции в ряду таких замечательных докладчиков и поблагодарить вас за то, что вы пришли на это заседание. Ну, прежде всего, хотелось бы несколько слов сказать о роли Министерства юстиции в законотворческом процессе, о тех ключевых проблемах, которые мы видим в этой области.

Ну, действительно, Министерство юстиции сегодня играет довольно заметную роль в этом процессе в силу того,

что и по Регламенту Правительства, и в силу целого ряда правительственных документов мы даем обязательное правовое заключение на все проекты актов, которые разрабатываются. Это акты, начиная от постановления правительства и выше, то есть проекты постановлений правительства, указов президента, проекты федеральных законов. И также мы, как правило, участвуем в подготовке отзывов правительства на законопроекты, которые представлены иными субъектами законодательной инициативы.

В отношении же подзаконного нормативного материала мы выполняем регистрационно-контрольную, по сути дела, функцию, оценивая акты министерств и ведомств, прежде всего, на наличие в них нормативных положений, приходя к выводу о необходимости регистрации как таковой. И далее, оценивая законность тех или иных подзаконных актов и осуществляя их государственную регистрацию, без которой акт не может вступить в законную силу, не может порождать юридические права и обязанности.

Надо сказать, что мои личные наблюдения за тем процессом нормотворчества, который происходит в последние годы, показывают целый ряд проблем, которые на сегодняшний день уже складываются в достаточно системные линии. И, с моей точки зрения, как раз 20-летие Конституции — это очень хороший момент для того, чтобы попытаться оценить, взглянуть на дистанции на те процессы, которые происходят в нормотворчестве. И попытаться преломить некоторые негативные тенденции, которые мы там видим.

Первое. Мне кажется, главная проблема, которая на сегодняшний день существует в процессе создания нормативного материала, — это то, что его такое количество, и он принимается с такой скоростью, что на сегодняшний день, к сожалению, правоприменение просто не успевает за нормотворчеством. Достаточно сказать, что за прошлый год мы зарегистрировали порядка 3,5 тысяч подзаконных документов, которые регулируют самые разные сферы общественной жизни, но, прежде всего, это сфера экономической, социальной деятельности. 3,5 тысячи — это только то, что было признано нормативными документами и прошло государственную регистрацию в Минюсте. Плюс это документы, которые не прошли регистрацию в силу наличия в них каких-то незаконных положений. Плюс это то, что ведомства нам не представили на государственную регистрацию, то, что мы впоследствии выявим в ходе наших проверок, которые мы в соответствии со статусом Министерства юстиции

проводим и выявляем вот эти акты, которые носят нормативный характер, де-факто на регистрацию не представлялись.

Есть цифра еще более пугающая. В департамент экономического законодательства, который я курирую, это только тот департамент, который занимается экономикой, отраслями, социальной политикой, гражданским законодательством, частным правом и так далее, туда пришло на правовое заключение порядка 2200 документов — это только акты от постановления правительства и выше. Ну, с моей точки зрения, эта ситуация реально пугающая, потому что, как вы понимаете, там даже профессиональный юрист в этом количестве документов не разберется, что уж там говорить о простых правоприменителях.

Вот это колоссальная скорость принятия нормотворческих решений, она порождает целый ряд проблем, которые сегодня уже очевидны. Достаточно любую правовую базу открыть, и вы увидите, что сегодня это уже можно наблюдать системно на очень многих документах.

Во-первых, это внесение сотен изменений в основополагающие акты. Если мы возьмем Налоговый кодекс, это еще не худший пример. Там, прямо откройте, там, «Консультант Плюс», «Гарант», я не знаю, какую-то другую правовую систему, там этих изменений сотни. В Налоговый кодекс, по-моему, около 350 изменений было внесено с момента его принятия. В Гражданский кодекс — это десятки изменений. В другие кодифицированные акты...

Ну, самое страшное, что мы принимаем десятками изменения в такие акты, которые по своему содержанию должны быть предельно стабильными — это уголовное законодательство, административное законодательство, ну, уж, по крайней мере, уголовное. Потому что как могут... Оно же рассчитано на самые широкие слои населения, и как там могут происходить такие маятниковые изменения, это, конечно, очень неправильно.

Во-вторых, вот эта скорость изменения, она привела к такому негативному, с моей точки зрения, явлению, как внесение изменений в нормативные акты, которые приняты, но еще не вступили в силу. Уже можно десятками исчислять эти примеры. Принимаем акт втройях, значит, и дальше, там, вот в этот период как бы охлаждения, пока еще к нему привыкают правоприменители, доносим изменения, которые, понятно, являются следствием чего? Того, что акт просто не был доработан в достаточном качестве.

Ну и третье, что уж совсем обидно, в актах встречаются просто открытые ошибки, вызванные опять же скоростью принятия. Не надо далеко ходить за примерами, на этой неделе к нам на правовое заключение поступил акт почти анекдотического содержания, это проект федерального закона, депутатский законопроект о внесении изменений в пункт два 296-й статьи Налогового кодекса. Текст законопроекта следующий. Внести вот в эту статью следующие изменения. Слова «кроме доходов» заменить словами «кроме расходов». Понятно, что это исправление технической ошибки, но тем не менее, да, представьте, вот как работать налогоплательщикам в таких вот условиях.

Вторая большая проблема, которую я бы отметил, это в целом направленность, то есть та тенденция, которая у нас, к сожалению, сохраняется еще в регулировании, такая, я бы сказал, направленность регулирования на санкционность как средство реагирования на социальную проблему. Возникает какая-то социальная проблема, там, все что угодно, она становится очевидной, как правило, на каком-то трагическом происшествии. Первая реакция — усиление санкций по всему фронту.

Как правило, если проследить историю таких санкций, происходит маятниковое откатывание, потом, через некоторый период, там, через год-полтора. То есть сначала принимается решение: ужесточаются санкции, либо резко усиливается административное регулирование, там, в той или иной области, какое-то время проходит, и жизнь показывает, что такие решения были избыточные. И тоже многочисленные примеры.

Отсюда еще одно негативное явление, которое, с моей точки зрения, сейчас, к сожалению, довольно часто еще имеет место, это, как я бы назвал, качели правового регулирования, когда мы принимаем прямо противоположные решения через, так сказать, определенный законодательный цикл. То есть сегодня принимается, там, некое решение, пытаются его реализовать, через, там, 2–3 года оно отменяется, и по некоторым социальным сюжетам эти решения, они в нескольких циклах меняются, и меняется идеология их принятия.

Понятно, что в таких условиях и законодателю, и, наверное, органам исполнительной власти, потому что, как правило, вот те проблемы, о которых я сказал, это все-таки проблемы, главным образом, подзаконного регулирования и, прежде всего, проблемы ведомственного нормотворчества, именно там, поскольку это наиболее

оперативный блок, именно там эти проблемы быстро проявляются, там меньше фильтров на выходе.

Поэтому, естественно, в этой ситуации требуется механизм более эффективной обратной связи законодателя и органов исполнительной власти, регуляторов профессиональных с правоприменителями. И вот сейчас очень хорошо, что в последние годы этот механизм начал постепенно выстраиваться. Вот даже те механизмы, в действенность которых не очень верили, когда их запускали, сегодня, по моему практическому опыту, дают очень неплохой результат и позволяют частично решить те проблемы, о которых я говорил, и в значительной степени повысить качество нормативно-правового регулирования.

Что это за механизмы? Во-первых, независимая антикоррупционная экспертиза, механизм, который появился на первой волне борьбы с коррупцией, которая несколько лет назад была объявлена, и я знаю по разговорам с коллегами, далеко не все верили в то, что тот механизм будет реально работать.

Вы знаете, сегодня я могу сказать, что это механизм, который реально работает, потому что, несмотря на то, что, наверное, первые, так сказать, критики норм были зачастую люди, там, непрофессиональные, которые, может быть, ну, были случаи каких-то дилетантских оценок тех норм, которые содержатся в проектах тех или иных актов, на сегодняшний день этот механизм как минимум позволяет удерживать ведомства от откровенно непродуманных решений, которые просто вызовут скандал, там, соответствующий в отрасли регулирования. Это во-первых.

Во-вторых, я могу сказать, что особенно те заключения, которые касаются отраслевых вопросов, подготовлены профессионалами в той или иной отрасли экономики, они зачастую бывают полезными, в том числе и для нас при оценке, при правовой оценке и правовой экспертизе документа.

Поэтому мы зачастую этим механизмом пользуемся, опираемся на те аргументы, которые содержались в механизме независимой антикоррупционной экспертизы.

Сегодня отсутствие упоминания о механизме независимой антикоррупционной экспертизы — это однозначное основание для возврата документа на повторное внесение.

Оценка регулирующего воздействия (ОРВ). С моей точки зрения, тоже довольно живой механизм. На сегодняшний день для нас, например, выводы оценки регулирующего воздействия

не являются обязательными при оценке, при правовой оценке документа. Но я не скрою, что мы достаточно часто используем ту аргументацию, которая изложена в материалах ОРВ, в результатах публичных, публичного обсуждения документа и в той экспертизе, которая в рамках ОРВ в отношении документов представлена для принятия, для экспертной оценки документа.

Потому что очень часто профессиональные эксперты, а это, прежде всего, конечно, заинтересованные правоприменители, поскольку они очень, как правило, глубоко знают ту отрасль, в отношении которой проводится ОРВ, то они могут обратить внимание на те аспекты, которые могут просто, там, пройти мимо взгляда чиновника, который так глубоко не погружен в эту отрасль.

Поэтому, как правило, это документы достаточно высокого качества, и мы их, по крайней мере, внимательно изучаем.

По общественному обсуждению — это новый механизм. Пока у нас, наверное, не наработалась практика его активного применения, но, с моей, персональной, точки зрения, одна из причин, почему этот механизм так активно не заработал сегодня, — это заведомо завышенные сроки общественного обсуждения, которые в него заложены, они очень сильно тормозят ведомства в принятии акта.

То есть, с одной стороны, вот все эти механизмы, все три, о которых я сказал, — это на сегодняшний день как бы хорошая дополнительная тормозная колодка для ведомств, которые позволяют охладить инициативу, как бы, и дать ей возможность выработаться в лучшем виде, как бы.

Потому что в иных условиях ведомство могло бы, там, за это время уже пять актов напечатать, а здесь, поскольку надо проходить все эти, достаточно времязатратные, процедуры, то, как правило, ведомства стараются, там, или инкорпорировать в один акт несколько идей, или как бы, по крайней мере, как-то снизить скорость по его принятию.

Поэтому даже, с точки зрения снижения объема материала, который, как бы, принимается, особенно по законам, на ведомственном уровне — это, наверное, положительные механизмы, и все это в целом снижает скорость.

И, наконец, четвертый механизм, который является уже нашим министерским изобретением, — это механизм мониторинга законодательства и правоприменения.

Этот механизм тоже относительно новый. Мы здесь опираемся на указ президента соответствующий. И субъектом мониторинга

являются как, наверное, профессиональные юристы, специалисты в области нормотворчества, так и, я бы сказал, непрофессиональные эксперты, а также академические эксперты, эта категория, наверное, все-таки ближе к заинтересованным категориям, заинтересованных профессионалов.

Мы постепенно этот механизм развиваем. И я думаю, что в этом году планируем некое переформатирование нашей внутренней работы по мониторингу законодательства. Нам хотелось бы, может быть, в большей степени использовать внешние механизмы для проведения мониторинга законодательства и правоприменения, потому что здесь мы можем опереться на экспертизу, которой сами не обладаем. Потому что, понятно, что, там, силами одного подразделения министерства достаточно трудно проводить мониторинг всего законодательства.

Поэтому, я думаю, что мы в этом году планируем переформатировать вот экспертный совет, который у нас создан, под задачу мониторинга, сделать его таким отраслевым, то есть разделить на какие-то тематические группы, в которых коллеги могли бы в постоянном режиме проводить мониторинг, как бы, реального исполнения тех нормативных предписаний, о которых мы говорим.

Но я понимаю, что я уже выбиваюсь из времени, поэтому спасибо большое за внимание.

(Аплодисменты.)

Железняк С. В. Спасибо большое.

Я по опыту собственному всегда боюсь фразы: «Я чуть-чуть, обязательно постараюсь уложиться в регламент». Обычно никогда после таких ответственных заявлений не бывает соблюдения регламента. Но очень содержательное было выступление. Спасибо.

А я сейчас прошу выступить Александра Юрьевича Синенко, полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Государственной Думе.

А пока он поднимается, хочу сказать, что вот этот вот обвинительный уклон в идеологии Минюста, когда Уголовный кодекс предназначен для широких слоев населения, показывает, что нам еще надо совершенствовать наши методы работы. Он для всех. Спасибо.

Синенко А. Ю. Добрый день, уважаемые коллеги!

Я постараюсь, наверное, продолжить частично основные идеи, которые были высказаны Юрием Сергеевичем. Но хотел бы посвятить

свое выступление, ввиду краткости регламента, одной конкретной, но очень важной, как теоретической, так и практической, проблеме. Проблеме, связанной с иерархией нормативных актов.

Когда мы говорим о требованиях к закону, о чем, прежде всего, мы думаем и подразумеваем? Конечно же, о том, что любой закон, любой иной нормативно-правовой акт должны быть определенными, ясными, недвусмысленными, согласованными и системными. Это те основные требования, которые являются показателями качества и условиями эффективности любого закона. Удастся ли на практике законодателю придерживаться данных принципов? Конечно же, нет. И это не упрек законодателю или иным разработчикам проектов нормативно-правовых актов. Потому что на сегодняшний день настолько усложнились общественные отношения, что предвидеть возможные коллизии между разными законами чрезвычайно сложно.

Очень просто было в древние времена. Вспомните, Закон 12 таблиц или законы царя Хаммурапи, они ничему не противоречили, потому что они были единственными писаными источниками права. На сегодняшний день, еще раз повторюсь, невозможно обеспечить абсолютно недвусмысленных, непротиворечивых внутри разных нормативных актов законов. Это утопия, на мой взгляд, или какое-то заблуждение. Еще раз повторюсь, это не упрек законодателю, это действительно реальность. Конечно же, надо стремиться более качественно прорабатывать, возможно, исправлять те ошибки или противоречия, которые были допущены вынужденно, но обеспечить заранее, это практически невозможно.

Какие механизмы законодатель предлагает для того, чтобы избежать или дать инструменты правоприменителю в случае конфликта, конкуренции каких-либо норм? Ну, все мы знаем с вузовской скамьи основные правила выхода из конфликтов нормативных актов. Это, прежде всего, иерархия, то есть нижестоящий нормативный акт не должен противоречить вышестоящему. Мы помним, в соответствии с 15-й статьей Конституции, особую роль общепризнанных норм международного права, международных договоров Российской Федерации, их приоритет по отношению к национальному законодательству. Конечно же, мы помним о роли судебной практики. Но что очень интересно?

В свое время при разработке кодексов Российской Федерации, в самом начале, когда пересматривались еще кодексы РСФСР, впервые была попытка зафиксировать правила о том, что кодекс, являясь

кодифицированным актом, является, имеет преобладающую юридическую силу по отношению к иным федеральным законам. Впервые эта попытка была сделана в Гражданском кодексе, напомним, в первых статьях. Но она такая половинчатая, потому что, с одной стороны, ГК провозглашает о том, что иные федеральные законы должны соответствовать Гражданскому кодексу. Ну, вот такая недосказанность, потому что нет второго варианта: а что происходит, если все-таки принят федеральный закон, который противоречит Гражданскому кодексу?

По словам разработчиков Гражданского кодекса, такая норма была в проекте, но потом она по разным причинам исчезла. Другие кодексы пошли дальше. Например, тот же Уголовно-процессуальный кодекс, Земельный кодекс, они прямо говорят о том, что иные федеральные законы должны соответствовать этому кодексу, и в случае противоречия, это прямое указание этих кодексов, применяется именно норма конкретного кодекса.

Лично я, как человек, который долгое время проработал в правоприменительных органах, мне эта модель очень импонирует, потому что для правоприменителя она дает четкий, понятный инструмент разрешения конкретного конфликта нормативных актов одного уровня. Напомним, что Гражданский кодекс, иные кодексы у нас имеют статус обычного федерального закона.

Но это кодексы, дальше у нас законодатель пошел несколько иным путем. Есть уже примеры федеральных законов, то есть некодифицированных актов, когда сам федеральный закон придает как бы приоритет в каких-то либо общественных отношениях самому себе.

Ну, например, Закон «Об образовании» — это не кодекс. Это действительно основополагающий акт в конкретной сфере. И законодатель, в частности в 7 статье этого закона, прямо говорит о том, что иные федеральные законы, которые содержат нормы об образовании, не могут противоречить данному конкретному закону. Обратите внимание, это уже не кодекс.

Последний пример: Закон «О полиции», статья 12 которого перечисляет все обязанности органов полиции, содержит в последнем пункте соответствующей статьи также указание о том, что иные обязанности органов полиции не могут содержаться в иных законах, а дополнительные обязанности могут быть предусмотрены только путем внесения изменения в этот закон.

Я демонстрирую это не для того, чтобы показать отдельные факты, а хочу еще раз убедить вас в том, что действительно законодатель

ищет конкретно реальные инструменты, которые позволили бы правоприменителю в конкретных ситуациях конфликта, особенно нормативных актов одного уровня — федеральный закон, федеральный закон — дать ему инструмент для разрешения конкретных противоречий. Это действительно правильно, к этому нужно стремиться.

И в связи с этим ряд конкретных предложений, которые, на мой взгляд, а в данном случае, повторяюсь, я выступаю не как полномочный представитель Правительства Российской Федерации, а скорее, как практик, Сергей Владимирович.

Так вот, на мой взгляд, сегодня звучали абсолютно правильные мысли о том, что Конституция — это акт, который принят в особом порядке, который имеет действительно особое значение. И ценность Конституции в ее стабильности, в ее таком особом статусе, действительно это так. Но делать из Конституции священную корову и не ставить даже вопрос об ее изменении, мне кажется, все-таки неправильно.

Необходимо начинать дискуссию в обществе среди экспертов о том, чтобы четко понимать, все-таки какие нормы, какие институты могут быть каким-то образом поправлены в какой-то части для того, чтобы двигаться к развитию нашего общества и нашего законодательства.

Поэтому в качестве дискуссионного я бы предложил подумать о том, чтобы все-таки придать кодексам, кодифицированным актам, которые комплексно регулируют отдельные очень важные общественные отношения, статус все-таки более высокий, чем обычный федеральный закон.

Как я уже продемонстрировал, законодатель фактически идет по этому пути, фиксируя прямые нормы об этом в кодексе, фиксируя примерно аналогичные положения уже и в обычных федеральных законах.

Кстати, очень интересная в этом смысле позиция Конституционного Суда, потому что в 2000 году впервые этот вопрос был поставлен перед Конституционным Судом. И Конституционный Суд, потом эта правовая позиция неоднократно повторялась, сформировал правовую позицию о том, что, это было на примере конкретного Гражданского кодекса, о том, что это обычный федеральный закон. И он не может сам по себе устанавливать какую-то внутреннюю иерархию по сравнению с иными федеральными законами.

Далее, кстати, в 2004 году Конституционный Суд рассматривал уже статью 7 Уголовно-процессуального кодекса, которую я уже цитировал, и пришел к несколько иным выводам. А именно о том, что Конституционный Суд согласился с законодательным и указал о том, что в данном конкретном случае абсолютно обоснованно и не противоречит Конституции закрепление за Уголовно-процессуальным кодексом его приоритета в регулировании уголовно-процессуальных норм по отношению к иным федеральным законам.

Посмотрите, даже на уровне Конституционного Суда достаточно противоречивая позиция: по ГК — обычный федеральный закон, по УПК — тем не менее, приоритет этого кодекса по отношению к иным федеральным законам.

Правда, надо отдать должное Конституционному Суду, а может не отдать, не знаю. Через год он поправил все-таки свою позицию, и в одном из отказных определений он уточнил, что он не имел в виду ни в коем случае, что УПК выше, чем федеральный конституционный закон, да? И в конкретном случае нужно руководствоваться правилом, более поздний закон имеет приоритет над ранее принятым. Такая оговорка у Конституционного Суда есть. Ну еще раз даже эта позиция весьма и весьма противоречивая, лишней раз доказывает о необходимости придания кодексам более высокой силы по отношению к обычным законам. Как это сделать? Я уже начал с того, что можно говорить о том или начинать дискуссию о том, чтобы все-таки, во-первых, перечислить все кодексы в Конституции. Не знаю, насколько это предложение покажется радикальным. Таким образом, кстати, закрыть научную дискуссию по поводу отраслей права. Присутствующие здесь юристы помнят, я сам, обучаясь в Свердловском юридическом институте, два года учил хозяйственное право, и, в общем-то, до сих пор тоже где-то внутри, глубоко внутри остаюсь сторонником хозяйственного кодекса, да, или, там, коммерческого кодекса, можно как угодно говорить.

Далее, после перечисления всех конкретных кодексов в Конституции, можно было бы обозначить и особую роль и значение данных кодексов. Во-первых, закрепить их более высокую юридическую силу по отношению к обычным федеральным законам. Далее, вот здесь есть варианты, я напомним, что можно говорить о придании статуса кодексам федеральным конституционных законов, но это накладывает определенно очень серьезные ограничения. Напомним,

что федеральный конституционный закон у нас, по Конституции, принимается в особом порядке, это две трети Государственной Думы, три четверти Совета Федерации и самое главное, или очень важный нюанс, федеральный конституционный закон не может быть отклонен президентом, он должен быть им подписан. Думаю, что в отношении кодексов абсолютно неразумно было бы лишать президента — как мы убедились из доклада Гарри Владимировича, это, действительно, наиболее активный и уникальный субъект законотворческого процесса, — его инициативы, его возможности высказываться по конкретным кодексам, отклонять их, отправлять на доработку. Возможны какие-то варианты здесь, например, установить все-таки особый порядок принятия таких кодексов, например, по аналогии с федеральным конституционным законом, но все-таки оставить за президентом право вето.

Кстати, к вопросу о стабильности. Юрий Сергеевич уже убежал, но я ему потом скажу. Коллеги, если мы все кодексы поднимем на уровень Конституции и закрепим за ними особый порядок принятия — две трети Государственной Думы, три четверти Совета Федерации — поверьте, вот того вала поправок, его просто не будет. Либо они будут абсолютно сбалансированы, либо каким-то образом выверены. Напомню, на сегодняшний день ни у одной из фракций нет конституционного большинства. Возможно, это будет являться неким залогом стабильности, по крайней мере, в отношении кодексов.

Второй вариант, который также можно было бы прорабатывать, не придавать статуса федерального конституционного закона конкретным кодексом, но, тем не менее, прямо указать на то, что они, в Конституции, естественно, имеют более высокую юридическую силу, принимаются, тем не менее, как обычные федеральные законы. На мой взгляд, это тоже вариант, который можно обсуждать и который, самое главное, обеспечит, с одной стороны, и возможность формирования единообразной непротиворечивой и системной практики, ну и, в том числе, будет способствовать стабильности нашего законодательства. Спасибо.

Железняк С. В. Спасибо большое. Ну, приятно, что разные точки зрения звучат. И это говорит о том, что идет среди экспертов и в обществе дискуссия о том, как должна развиваться Конституция, как должно развиваться правовое пространство. Сейчас, я надеюсь, что и Владимир Михайлович Платонов, Председатель Московской

городской Думы, тоже с нами поделится и собственным опытом и видением. Прошу.

Платонов В. М. Спасибо за предоставленное слово. Вот эта тема — 20 лет Конституции — навеяла различные выступления, которые мы слышали сегодня в зале. И я не могу не обратить внимание на выступление, которое было, которое поднимало опять вот, что произошло 20 лет назад, кто виноват, почему и что. Мне кажется, эту тему политики и будут поднимать, но вот для законодательного процесса, для его совершенствования эта тема забытая. Потому что граждане высказали свое отношение к тем событиям. После роспуска парламента, а все произошло как в классической фразе: парламент распущен — да здравствует парламент, так вот граждане проголосовали за Конституцию, которая решила во многом ту проблему противостояния ветвей власти, которая не могла быть разрешена спокойным и мирным путем. И была избрана Конституция, была избрана Государственная Дума, был избран Совет Федерации, и в регионах состоялись выборы в парламенты. И тем самым граждане отреагировали на те события, которые имели место. Наверное, это самая главная и самая важная оценка произошедших событий.

Кроме того, избранный гражданами парламент принял один из документов самых первых — это амнистия в отношении тех лиц, которые участвовали в различных политических процессах, действиях в 1991–1993 годах.

Поэтому я считаю, что все-таки на конференции мы должны смотреть вперед, оценивать ту работу, которая проделана парламентом, в том числе и для того, чтобы подобное больше никогда не происходило.

По новой Конституции парламентским законотворчеством стали заниматься не только Государственная Дума, как было при формировании ее в 1906 году, а потом Верховный Совет, теперь это Государственная Дума, Совет Федерации и плюс 83 парламента субъектов Российской Федерации. Именно вот эти парламенты все создают новое правовое законодательное поле в России, в котором мы живем.

Если говорить об опыте Московской городской Думы, то я хочу добавить к тем известным институтам открытости законодательного процесса, повышение роли экспертизы и качества юридической экспертизы, что закрытые заседания, они есть и в Государственной

Думе, и в Совете Федерации, это когда вопросы касаются безопасности, они четко определены в законе, ничего другого быть не может.

В Московской городской Думе за неполных 20 лет прошло только одно закрытое заседание, это после того, как было покушение на депутата, но все материалы, результаты этого обсуждения, они были опубликованы. Это говорит вот об открытости происходящих процессов.

Далее. Мы одни из первых сделали субъектом законодательной инициативы прокурора. Это не очень радостно, много крови пьют. Но зато это огромнейшая польза от того, что в законодательном процессе участвует представитель власти, который создан только для того, чтобы наблюдать за законностью, соблюдать законность. И чистота принятия наших законов во многом достигнута благодаря участию прокурора.

Далее. У нас есть институт — 50 тысяч подписей под законодательные инициативы. Процедура непростая. Сначала мы регистрируем инициативную группу. И вот мы убедились, что практически все законодательные инициативы были подготовлены только для того, чтобы засветить какие-то свои политические амбиции. Документ нельзя было принимать не только из-за содержания, но и по тому, как он был внесен. В то же время, когда есть реальное пожелание изменить московское законодательство, мы приступили к работе с инициативной группой, и в течение месяца были подготовлены те законодательные инициативы, которые успокоили инициаторов и большинство москвичей, и в этом процессе активно участвовали как депутаты Московской городской Думы, так и мэр города. Мы сняли ту напряженность, которая существовала в обществе при распределении жилья, при сносе домов.

Далее. Ну, то, что ничего, никакой новации, все законы опубликованы.

Мы гордимся тем, что более десяти лет заседания Московской городской Думы идут в прямом эфире.

Далее. В Интернете печатаются все законопроекты, поступающие в Московскую городскую Думу, все прохождения. У нас даже существует такое понятие, как паспорт законопроекта, там есть все: кто внес, какие поправки, какие выступления, все вот это есть и такое сопровождение. Это тоже наш положительный опыт.

Далее. Новация — у нас создан политический консультативный совет, куда входят по два представителя от каждой из семи

партий, которые существовали на момент выборов в Московскую городскую Думу. В Московской городской Думе представители двух партий: «ЕДИНАЯ РОССИЯ» и КПРФ. А консультативный совет активно работает, получают документы, заслушивает любых специалистов исполнительной власти, вносит свои предложения, инициативы.

Далее. С 2007 года действует Молодежный парламент.

Мы гордимся той системой, которая создана у нас, это все законопроекты и поправки к ним проходят юридико-техническую и лингвистическую экспертизу в Государственно-правовом управлении. Это очень важно. Заключение к законопроекту вносится прокуратурой, Минюстом. Со стороны исполнительной власти, со стороны прокуратуры, я уже говорил это отдельно, прокурор всегда присутствует на заседаниях Московской городской Думы и участвует в работе всех комиссий. Мы своевременно и без заключения прокурора не приступаем к рассмотрению вопроса, потому что всегда заключение прокурора есть.

Далее. Вы знаете эту новацию, эксперты, зарегистрированные в соответствии с действующим законодательством, вправе представлять независимую антикоррупционную экспертизу. Ну, так получается, что мы готовы рассматривать по жесткой процедуре любой бред, который звучит вот в этих заключениях, потому что один человек регулярно, чтобы его дальше регистрировали, не меньше чем раз в полгода он должен подавать, он нам подает, мы ему вот возвращаем, объясняем, что этого не может быть, потому что это тому-то, тому-то противоречит.

Но этот институт есть, и он действует. Это самое главное, и я уверен, что кто-то еще может научиться высказывать правильно, квалифицированно, изучать и высказывать квалифицированно экспертное мнение по тем законопроектам, которые рассматриваются в Московской городской Думе.

И еще. Мы ни разу, сколько бы современной электроники ни использовали, не называли себя электронным парламентом. Я уже выступал на эту тему на слушаниях в Государственной Думе, просил быть осторожными с этим термином, потому что большинство россиян, когда они слышат «электронный парламент», то перед ними встает несовершенная модель робота в лице Шварценеггера из первой серии, который потом навредил, и они считают, что точно так же может произойти вот с парламентариями.

Поэтому я гарантирую, что использование уже понятного для всех термина «открытый парламент», а открытым парламент становится благодаря использованию современных электронных технологий, мне кажется, на этом можно и остановиться.

Далее. По особенности законодательного процесса в законодательной деятельности государственной власти города Москвы. Наверное, самая главная особенность, что мы один из 83 субъектов Российской Федерации, наши полномочия четко определены в Конституции, статья 73, статья 72, вопросы совместного ведения, и законы федеральные, которые у нас многие наши полномочия отобрали.

Вы знаете, основная проблема, что мы знаем, как решать такой-то вопрос, но мы связаны федеральным законодательством. Например, вопросы миграции. Та система, которая существовала в советское время, когда регион сам знал, сколько рабочих нужно, потому что в Москве и раньше каменщиками не особенно москвичи работали, и на вредном производстве, приглашали по лимиту, за счет этого Москва всегда и разрасталась, и увеличивала свое население. Но вот возвращение системы, когда мы знаем, кто нам нужен, мы можем проконтролировать, как люди работают, и настоять на выдворении этих людей, я считаю, что, изменив федеральное законодательство, это надо возвращать.

Мы очень сильно страдаем от административного законодательства, из-за того что мы не можем принять те рамки, которые действительно должны применяться в Москве. А тот опыт проведения через Государственную Думу и Совет Федерации законов, которые для Москвы и Санкт-Петербурга делают исключительные нормы, они вызывают обоснованное раздражение.

Кроме того, благодаря принятию закона «О полиции» мы потеряли возможность применять московские административные наказания органами полиции. Мы сейчас должны создать свою вооруженную службу, которая будет применять вот эти нормы, наделив их полномочиями, которыми мы не можем их наделить, это федеральное законодательство. Вот это еще одна проблема.

Далее. Проблема оплаты технических работников мировых судов. Низкая зарплата, текучесть, 40–50 процентов постоянно, ежегодно меняются. Это тоже страшно. Нам необходимо выработать совместно механизм — как можно быстрее изменять законодательство. Но есть другой вариант, он гораздо лучше. Это рамочное законодательство по вопросам совместного ведения.

И положительный пример есть, я хочу вам напомнить избирательный кодекс, достойный пример рамочного законодательства. В рамках этого законодательства мы сделали минимальный, мы убрали порог явки, мы сделали минимальный административный, муниципальный порог. Мы сделали минимальный порог для прохождения в парламент различных партий. Мы сделали самовыдвижение.

Мы ту систему, которая предложена была, использована при выборах президента по инициативе федеральных органов власти, видеонаблюдение, мы эту систему совершенствовали и создали штаб, в котором это видеонаблюдение использовалось в прямом, сразу в онлайн, в присутствии средств массовой информации и представителей всех партий. Только один кандидат на полчаса прислал своего представителя, понял, что ему не выгодно присутствовать в этом честном процессе, и этот представитель покинул этот штаб. Догадались.

Поэтому есть достойные примеры по рамочному законодательству, и я считаю, что нам это надо применять, все новые законы и совершенствовать старые, вводить вот рамки для субъектов федерации.

И здесь были сказаны теплые слова о совете законодателей при Федеральном Собрании. Действительно, создан и работает. Действительно, при новом председателе Совета Федерации и Государственной Думы нас услышали и на зачитании Послания Президента Федеральному Собранию, наконец, стали присутствовать руководители законодательных органов власти субъектов федерации. Но вот эта работа, которая сейчас создана, и собирается Совет законодателей, она должна иметь свое техническое сопровождение.

Лучше специалистов Государственной Думы, которые имеют всю информацию, Совета Федерации аппарата, лучше ничего придумать нельзя. И поэтому этот инструмент, этим инструментом, работой специалистов, должен быть вооружен и Совет законодателей. Не надо повторять всю эту работу, придумывать ее, она уже есть, просто нужно ее координировать с учетом тех мнений, которые звучат в регионах, и тогда законодательных инициатив будет еще меньше, а их сейчас стало меньше, потому что некоторые просто устали писать, понимая, что они потом все равно не рассматриваются.

Мы ищем другие способы, но я уверен, вот тот путь, по которому мы идем вместе, и при поддержке Администрации Президента, и совместно с палатами, он вот приведет к тому, что регионы будут готовить законодательные предложения с той болью, которая, вот

с чем сталкиваемся мы в регионах, это будут законодательные предложения, которые уже в палатах будут формироваться как законодательные инициативы. Спасибо большое за внимание. Мы дальше готовы делиться своим опытом.

(Аплодисменты.)

Железняк С. В. Спасибо большое, Владимир Михайлович.

А сейчас я попрошу выступить Юрия Александровича Тихомирова, первого заместителя директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Тихомиров Ю. А. Добрый день, уважаемые коллеги. Поработав с вами целый день, я пытался понять, с какой точки зрения мне оценить происходящие события.

Если бы я впервые приехал в Россию и оказался в Москве на таком заседании, это могло бы случиться, то я подумал, что у нас настолько идеальная ситуация в стране: все госорганы отшлифованы, процедур для оценки для народной инициативы сколько хотите, методика оценки законопроектов целая библиотека. Почему же страна так трудно живет?

С 1938 по 1988 год в СССР было принято около 100 законов за пол столетия, а у нас сейчас 5 тысяч, там, за 20 лет, но и не это измеряет...

Плигин В. Н. Четыре тысячи восемьсот.

Тихомиров Ю. А. Четыре тысячи восемьсот.

Плигин В. Н. Четыре тысячи восемьсот. Все дело в том, что каждый раз их по-разному считают, и, если считать одновременно прибавление одного мирового судьи в конкретном субъекте Российской Федерации, то, я думаю, будет 5 тысяч.

Тихомиров Ю. А. Владимир Николаевич, но все равно вот цифра ваша превзошла то, что я назвал ранее, правильно?

Плигин В. Н. Конечно.

Тихомиров Ю. А. 100 и около 5 тысяч — это разные вещи.

Коллеги, мне кажется, что наша государственно-правовая настройка работает не так эффективно, как хотелось бы. У нас элементов управляющего воздействия очень много, но, поверьте, я давно работаю в науке и в практических структурах, поэтому представляю себе, почему здесь не все так эффективно. Общество живет как бы само по себе, власть пошла навстречу гражданам, много каналов открытости правительства, появился даже министр Открытого правительства, что,

мне кажется, в какой-то мере выглядит даже иронически. Я встречался с ним несколько раз на заседаниях, и впечатление такое, что есть министр Открытого правительства, а правительство в целом, ну, в какой-то мере в полутени, акварельная полутьня.

Мне думается, что, коллеги, здесь есть несколько серьезных вопросов, я бы на 3–4 из них попытался ответить.

Первое. Мне кажется, что уважаемый профессор Авдеев слишком прямолинейно пытается защищать Конституцию. Конституцию, коллеги, надо защищать не руками, а умной головой. Если мы сейчас накладываем вот такой запрет, то я полагаю, что бездумье будет процветать.

А суть состоит в том, что та модель Конституции, я прошел эту школу, потому что институт законодательства тогда был при Верховном Совете, и мы это все чувствовали на себе.

Дело все в том, что тот период был, конечно, совсем необычным, трудным и кровавым даже. За прошедшие 20 лет положение России в мире существенно изменилось. Кардинально поменялась и внутри страны ситуация: и экономическая, и политическая, и социальная. Конституция это полностью отражает или нет? Я думаю, что все-таки есть над чем поразмышлять. Кстати, у Руссо великолепная формула: ведь все люди думают, но есть размышляющие люди.

Над чем бы я поразмышлял? Дело в том, что конструкция власти у нас до сих пор выглядит, так сказать, и строго, и нестрого. Удивит ли вас... А Владимир Николаевич знает, что я два года назад написал статью в одном журнале под названием «Прощай, Монтескье». Я и в советские годы, и сейчас, откровенно говорю, считаю доктрину разделения властей не вполне современной, потому что в принципе механизмы управления государственными делами теперь несколько иные. Если смотреть на конституционные структуры в иностранных государствах, то это не будет напоминать то, что в 1762 году писал великий Монтескье.

Неслучайно в конституциях многих стран (ну, некоторых стран) появились понятия: контрольная власть (резонно), избирательная власть (спорно), ну, где президентская власть (она в структурах всех властей присутствует), муниципальная власть. Я не назову министра, который лет 10 назад, разговаривая со мной по телефону, ругал институт законодательства за то, что мы поддерживаем автономию муниципальной власти. Тогда я сказал: но статья 12... Ну, какие же чудачки писали эту нелепую статью?

Может быть, действительно, мы слишком капитулировали под Европейскую хартию местного самоуправления. Ведь сейчас местное самоуправление в какой-то мере берет на себя функции, так сказать, госорганов, которые передаются по-разному, конечно: и с помощью закона, и есть договорные отношения, и так далее.

Но посмотрите на статьи 71 и 72. Может быть, нужна диссертация о том, почему по 72-й статье сфера здравоохранения — здесь формула «координация», а в сфере науки, образования и культуры — формула «общие вопросы». Дело в том, что это непросто, конечно. Это формулы, которые требуют расшифровки. Я не исключаю, что они требуют и корректировки.

А теперь по поводу объема полномочий. Гарри Владимирович правильно акцентировал внимание на то, что забыто. Разделение властей — это не разделение властей. Власть в стране всегда одна, кроме оппозиции, которая где-то как-то захватывает власть с автоматом. Мы же не об этом говорим. Всегда (с древнего мира) было разделение функций между разными структурами. Вот это очень существенно, конечно. И тогда вы поймете, почему у вас есть статья 3 — народовластие.

Давайте скажем, что в современный период и ранее государство получает мандат на управление государственным делом и от общества гражданского. Тогда статья 3 разовьется. А где же прямая демократия в разделении властей? Ее нет тогда. Я не хочу вас запутывать этой схоластикой, но это вопросы очень существенные. Потому что, на мой взгляд, некоторые государственные реформы в России зашли в тупик.

Как вам кажется, дала ли хороший результат муниципальная реформа? Когда я бывал в Калининграде и в области, в городском органе и в муниципальном районе, ну, сказали мне двое представителей, что у нас много споров идет, кому какая доля полномочий перейдет, и так далее. Разве это нужно для слабой муниципальной власти? Собственность маленькая, бюджеты слабенькие, население вдали. Население всегда идет вверх, в московскую власть.

Административная реформа. Я помню, как нас с директором приглашали в правительство (уже тому 11 с лишним лет) и сказали: вот за три недели пусть институт подготовит перечень федеральных функций по законодательству. Но Высшая школа экономики нас обогнала, они посчитали 5400 функций. Мы, конечно, не могли цифру дать какую-то. Но ведь, простите, не закончилась административная

реформа тем, что мы приняли хороший закон о федеральных органах исполнительной власти.

Напомню, что такой проект закона был подготовлен более 10 лет тому назад и получил отличную экспертизу Совета Европы, если уж мы хотим кланяться европейцам. Он неудобен, может быть. Ну, конечно, удобнее менять все время структуру: то у вас министерство, то у вас служба, то у вас надзор, то у вас...

Поэтому я бы отнесся с раздумчивостью по поводу того, готовить ли сюжеты, связанные с конституционной регуляцией. Конечно. И напомню другое, что лет 12–15 назад были подготовлены 6–7 поправок Конституции, я в одной из групп участвовал, потом было подготовлено около 30 поправок. Потом все это отошло в сторону. Но не в этом же суть, понимаете? Потенциал Конституции богатый, конечно, только надо правильно истолковать его, но и подумать над тем, какие конструкции окажутся существенными. Ведь обратите внимание, мы же не в аквариуме живем, обстановка внутри страны и вовне сложная. Мир относится к нам с нарастающей раздражительностью и нетерпимостью. Даже в наших интегративных отношениях с нашими отличными партнерами возникают ситуации, которые не должны были бы быть. Сюжет первый.

Второй. По поводу законодательства. У нас, уважаемые коллеги, все теперь знают, что такое закон и, заметьте, как его писать. Но ведь закон не пишут, это формула действия, а формулы математические рождались веками. Как же здесь обстоит дело? Я не комментирую цифру, дело в том, что законодательство многоотраслевое. Первые десять лет ушли на формирование отрасли законодательства. Последующие годы наш институт готовил концепцию законодательства, первую, кстати, в 1994 году по прямому поручению президента Ельцина. Нам дали три недели срока, потом второе, третье, четвертое издание. Владимир Николаевич сегодня сказал спасибо от имени институтских работников, у нас последняя концепция законодательства вышла в 2006 году в объеме вот примерно таком. Мы как раз вчера обсудили последнюю версию концепции законодательства, теперь 100 страниц примерно. Мы постараемся ее как-то опубликовать, вам представить, во всяком случае.

Но ведь у нас есть многоотраслевое законодательство, их примерно 35–40 отраслей, есть новые, есть старые, есть обновленные. Отрасль права и отрасль законодательства — не одно и то же. Поэтому я не согласен с коллегой, который говорит, что если мы

дадим перечень кодексов там или где-то, то мы тем самым решим вопрос отрасли и права. Нет, это разные вещи, понятно. Кстати, давать перечень кодексов абсолютно невозможно, ситуация подвижна и поэтому в каких-то ситуациях потребуются принимать нечто другое.

На что я обратил бы внимание здесь, прежде всего. На данном этапе, когда есть стратегические задачи, поставленные в документах, принятых президентом, и вот пятилетняя программа правительства 2018 года. И посмотрите, пожалуйста, повестку дня G20, Саммит G20: там же совпадающие вопросы в социальной сфере, скажем, трудовых отношений. Но как законодательство к этому подходит? Вот мы пытаемся преодолеть узкоотраслевой подход. Что это значит? Сфера трудовых отношений — большая тема, коллеги. У нас 50–70 процентов выпускников вузов работают не по специальности, есть квазизанятость какая-то. У нас есть закон о занятости. Ну, скажем так: неплохой. Трудовой кодекс: ну, неплохой. Есть и традиционные типы по отраслевому принципу, скажем: поменяем Трудовой кодекс, как предлагал один высокий олигарх, помните, в позапрошлом году? Это ничего не даст. Здесь должна быть комплексная связка разных отраслей. Тут и действует конституционное право, и административное право, и гражданское право и, конечно, базовый — вот эти и другие законы в сфере трудовых отношений, собственно, трудовое законодательство.

Вот мы сейчас встаем на позицию создания комплексного правообеспечения решения государственных стратегических задач. Чисто отраслевые акты здесь ничего не дают сами по себе. Тогда мы делаем поправки какие-то, лучше, хуже, тут и лоббизм и все, что хотите.

Второй аспект. Владимир Михайлович очень кстати это высказал, но я еще резче это скажу, поскольку статус профессора позволяет быть абсолютно независимым. Значит, у нас есть так называемая «правовая федерация». Были периоды, когда децентрализация в правовой сфере в первые годы была поразительной, конечно. Помните, суверенитет субъектов федерации? Потом жестко — центр, федерация корректировала законодательство субъектов федерации. Сейчас я бы сказал, что субъекты федерации оказались в очень трудном положении, может быть, это в чем-то и оправдано, конечно, но все-таки я бы подумал. Дело не в том, какой процент бюджета — 52 или 48, как Александр Порфирьевич говорил, это существенно, конечно. Мы действительно допускаем до сего дня и, дорогие коллеги из Государственной Думы, не сердитесь на меня, мне кажется, что вы допускаете жесткую правовую централизацию. Настолько

детально регламентируете совместные компетенции, то, что можно делать в известной мере на уровне федерации, что субъектам федерации трудно что-то сделать. Это возвращает меня к первому тезису. Коллеги, страна — это государственный дом, и верхняя власть — это все-таки, наверное, последний этаж и крыша. Но страна сильна нижним этажом, фундаментом, вторым этажом и тогда уже третьим. Мы больше думаем пока о верхнем этаже с крышей.

Так вот здесь, скажем, у нас сейчас региональный разрез оказался довольно запущенным. Вообще, мы не видим лица губернаторов, их ругают, по ним показатели, оценки бесконечные идут, конечно, то 46, то 113. Я коллекционирую эти показатели. Но в сфере законодательной, обратите внимание, ведь у нас ряд лет тому назад были так называемые Основы законодательства, которые пришли из опыта союза СССР. Кто сказал, что это плохо?

И когда-то Шаймиев сказал центру: «Вы готовите Земельный кодекс, а, может быть, вам лучше принять Основы земельного законодательства, учитывая, что массивы земельные неодинаковые в стране?» — А мы тогда какую дифференциацию сделаем? Ну, нет, Земельный кодекс.

И теперь заметьте, были Основы законодательства о здравоохранении, об образовании, один остался теперь документ в старом пиджаке: Основы законодательства о культуре. Ну, теперь появился закон «Об образовании» и «О здравоохранении».

Что осталось на уровне субъектов федерации? Я беру такие децентрализованные сферы. Я просто, усиливая мысль Владимира Михайловича, считаю, что вот эта проблема требует решения, страна сильна всеми этажами, подчеркиваю, а не только той централизацией, которая... с верхнего и третьего этажа.

Последний вопрос — качество подготовки законов. Вы знаете, мы когда-то еще в прежние годы пытались разрабатывать юридическую прогностику. Это, конечно, фантастично, может быть, где-то, может быть, и нелепо, но все-таки сейчас, в последние годы, когда мы внимательно смотрим, как формируются законодательные массивы, то, вот какое впечатление у меня возникает, высказываю свое личное мнение: у нас сейчас разорвались планы и программы законопроектных работ и, вообще, нормативной деятельности.

Вы знаете, конечно, или я напомним, что правительство утвердило примерно 10 стратегий развития отрасли промышленности и экономики, судостроения, авиастроения и так далее, и так далее, и так

далее, и РЖД, кому на 25 лет, кому на 30 лет и так далее. Там есть правовое обеспечение жалкое, жалкое: принять акт о..., изменить постановление правительства о... или, там, внести поправки в закон о... Это не правовое обеспечение, тем более законодательное. Это метод какой-то стрельбы по бегущим оленям.

Посмотрите, что теперь. Программы законодательной работы осенней Думы — 111 проектов законов, Владимир Николаевич, я мог ошибиться, конечно, из них 91 — поправка, 20 — новых, из... 20, 15 о ратификации, ну и плюс-минус какой-то.

Это разумно? Наверное. Потому что мы концентрируем внимание теперь на реализации законов с помощью субъектов федерации, в том числе, а не на том, чтобы наращивать этот потенциал. Но ведь планы законодательной деятельности сейчас у нас есть и в правительстве. Вот правительство приняло свою программу до 2018 года, но каждый год принимаются планы законопроектной деятельности. И так на пять лет вся программа, а законодательная — на один год. Почему?

Напомню, что в конце 90-х годов, да, на территории, в помещении Государственной Думы работала объединенная законодательная комиссия, кто помнит, там были представители всех властей, научного сообщества, бизнес-структур, и в итоге формировалась государственная программа первоочередных законопроектов. Их там было десятка полтора. Это то, что требовало первоочередного внимания всех властей, всех уровней. Мне кажется, что в этом есть резон, потому что торопливость, когда не будет, и не будет той несогласованности, которая существует, потому что одно дело — «Стратегия развития РЖД», и что делать в сфере железнодорожного транспорта? Старый закон латать? Я не знаю.

Дело же не в принятии акта, сам акт еще не решает проблемы, какие регуляторы он дает, какую реакцию это вызовет, как будет меняться объем правомерного и неправомерного поведения? Каким образом будут меняться структуры и функции органов, как отнесется бизнес-структура к этому? Вот это первая, мне кажется.

Законодательные программы должны быть элементом различных стратегий, социально-экономических. Посмотрите, что в субъектах федерации. Да, названы какие-то акты, которые принимаются. Но какая доля задачи в Калужской области моей любимой, я сейчас видел коллегу, или в какой-то другой, которая решается с помощью законов? Доля, но не все.

И вторая проблема, я завершаю, состоит в том, коллеги, что, с научной точки зрения, дело не в количестве актов и не в самом факте принятия акта. Ведь акт — это одежда, но галстук можно надеть любому мужчине, конечно. Какие регуляторы, нормы? Ну, примерно 12 видов норм существует, жестких, мягких, стимулирующих, поощряющих, запрещающих и так далее. Это азы теории права. Но нормы интересны потому, что они разную реакцию вызывают у субъектов права, у людей.

Вот здесь я что заметил? За последние годы объем правонарушений, пожалуй, все-таки не уменьшается, по каким-то категориям — да, но все-таки нет, пожалуй. Владимир Николаевич, мы с вами не раз говорили, а что такое КоАП? КоАП — это любимый кодекс, по-моему, всех живущих в нашей стране. По памяти говорю, что он вырос за свои — сколько? — 12 лет жизни в три раза, корпусной состав.

Вы заметьте, теперь я делаю более жесткий вывод. У нас в чем-то усиливается, не уменьшается, наказательная тенденция в законодательстве. Объем правонарушений не уменьшается так, как хотелось бы, где-то вырастает даже. Мы усиливаем воздействие на гражданина, у которого ослабли моральные ценности, и мы компенсируем слабость нравственных позиций человека, а это так, к сожалению, тем, что мы пытаемся уколоть его лишний раз поправкой в УК. Уголовный кодекс напоминает рваную одежду старого человека, бредущего по дороге. Наш отдел уголовного права каждый день получает поправки, это невероятная вещь — так же, как Кодекс административных правонарушений.

А не кажется ли вам, что нужна... Я завершаю. Более эффективная тенденция законодательства? Вот если мы будем нагнетать усилия прокуратуры, суда, полиции и наших карающих кодексов на том, что плохо, что нельзя, и за что вы получите санкции, то мы никогда не изменим соотношение между неправомерным поведением граждан, а отчуждение большое — 62–75 процентов от права, — неправомерным поведением.

Поэтому я бы сказал так, что если в законодательстве, в практической работе, мы усилим внимание формирования правомерного поведения, то, естественно, уменьшится объем неправомерного поведения, и за счет санкций... работа на истощение полиции и других таких же органов. Но ведь здесь, простите, права и квалификация. Вступая в должность, я должен знать минимум правовых сведений по своей работе.

Я завершаю. На одной коллегии министерства я был, я могу назвать министра, он уже не работает давно, но не стоит, пожалуй. Шла коллегия министерства по поводу здраво... простите, да, ну это было в сфере здравоохранения — за развитие законодательства в здравоохранении, лет тому уж 12, может, 15тому назад. Министр, Шевченко, да, он, завершая коллегию, сказал: спасибо юристам, которые помогли понять — есть право, есть законодательство. А я подумал: а где юридический отдел у министерства, который не подсказал министру и руководству, что нужно все-таки иметь какое-то представление о минимуме правовых рамок, которые действуют?

Поэтому правомерное воспитание, простите, правомерное поведение — это ключ к решению вопросов. И значит, здесь надо подумать, как в сфере экологического законодательства, кстати, и есть нормы стимулирующие, забытые. Как в сфере трудового законодательства, кроме премиальных систем и других отраслей, усилить вот эту стимулирующую поощрительную линию, тогда гражданское общество скажет спасибо.

Ну, и вклад нашего института. Мы подготовили, наконец, версию проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах». Институт занимался этим 22 года. Этот проект проявлялся в разных структурах: и в Госдуме, и раньше еще в Союзном парламенте как-то. В том случае, кстати, я напомним, что активно выступали... депутаты-юристы против этого, еще в советском парламенте. Ну что делать? Наконец, мы это сделали. И в Доме ученых в середине мая с директором сделали доклады по поводу этого проекта закона. Он, конечно, несовершенно, но я поставил ему «четыре с минусом» или может быть «три с плюсом», чтобы просто похвалить самих себя. Но это наш скромный вклад.

И вот тогда отпадут многие вопросы. Почему действуют принципы римского права? Применяется норма специальной регуляции в отличие от нормы общего права? У нас что, римское право действует? Доктринально, но так это нечто другое.

Коллеги, я думаю, что Государственная Дума правильно поступила, проведя такую конференцию, которую бы я назвал практически-научной, потому что из научного мира я пока не вижу большого количества участников, но как бы то ни было. Но мне думается, что, в общем, если мы посмотрим на процесс государственно-правового развития спокойно, взвешенно, с пониманием того, что нужно делать

что-то завтра лучше, тогда страна будет, конечно, намного быстрее развиваться и будет устойчивой и радостной для жизни. Спасибо.

(Аплодисменты.)

Железняк С. В. Спасибо большое, Юрий Александрович.

Я сейчас попрошу выступить Илью Иссовича Массуха, президента Фонда развития информационной демократии и гражданского общества.

А пока он поднимается, хочу сказать одно короткое замечание. Дело в том, что в условиях активизации политической жизни и большего представительства разных политических сил, в том числе в представительных органах власти, искусственно ограничить или каким-то образом даже естественно ограничить их право на законодательную инициативу, мне кажется, просто невероятным. То есть в этом смысле я не вижу никаких оснований для того, чтобы активность по внесению законодательных инициатив каким-то образом уменьшилась. И я не вижу перспектив для такой вот модели. Поэтому надо просто жить в тех реалиях, которые есть. Вот, может быть, об этих реалиях нам подробнее расскажет Илья Иссович. Прошу.

Массух И. И. Да, спасибо большое.

Рад приветствовать. Спасибо за приглашение.

Но я начну с Конституции. Я, на самом деле, когда увидел приглашение и увидел, что Конституции 20 лет... Ну, вот когда живешь просто в жизни, не оцениваешь, что ей 20 лет. И я так даже чуть-чуть в депрессию небольшую такую упал, потому что... ну, я был совсем молодой, только окончил институт, отслужил в армии, это вот 20 лет назад. И за это время, вот многие говорят, что Конституция у нас такая молодая, есть страны — 300 лет, у каких-то 500 лет праву. У нас создались институты и механизмы правового общества, гражданского общества, механизмы правового государства, налажен законотворческий процесс. Ну, 20 лет — немного вроде как, но она идет у нас, Конституция, вбирает в себя то законодательство, которое было в Советском Союзе. Недаром вот предыдущий докладчик много раз апеллировал к этому времени. А, вообще-то, гражданское общество формировалось у нас с Великого Новгорода, с Вече. И сейчас вот электронная система, которая в Думе введена, она, в том числе, и называется как раз «Вече».

Конституция. В Конституции есть 32-я статья, которая говорит о том, что каждый гражданин имеет право управлять государством

непосредственно либо через избранных представителей. Избранные представители, это понятно, — это депутаты. Вот они присутствуют и в Государственной Думе, и в думах региональных, сенаторы. А непосредственное влияние гражданин, так все время достаточно был... опосредованно участвовал в этом процессе. И в 2012 году, во время предвыборной кампании, Президент, тогда был кандидатом в президенты, он выпустил статью под названием «Демократия и качество жизни», дальше там я поясню. И в этой статье он обозначил, что необходимо обратить внимание на такую прослойку общества, как интернет-пользователи, и дать возможность посредством новых технологий гражданам непосредственно влиять на изменение жизни в нашей стране. За это время...

Почему такая статья произошла, откуда она проистекает? Есть определенные предпосылки. Гражданское общество изменялось, сама форма гражданского общества и структура его поменялись. Если раньше были рабочие, крестьяне и узкая прослойка — интеллигенция, — то сейчас у нас это средний класс, который включает в себя бизнесменов и тех же высокооплачиваемых рабочих и каких-то ученых. От этого общества идут новые требования к власти. То есть в связи с развитием, в том числе и информации, потока информации, граждане пытаются и требуют влияния на власть и тем самым управлять государством.

Параллельно развивались информационные технологии, так называемое интернет-сообщество. И вот с левой стороны я показал, как оно... Там тоже происходила своего рода эволюция. Это раньше были блоги, форумы, социальные сети, всяческие опросы в Интернете, сайты для сборов подписей формировались хаотично, какие-то гражданские проекты, например, по поиску людей, по помощи инвалидам. И в 2012 году как раз настало время вовлечения данной части общества и предоставления возможностей на влияние в управлении государством. Это такая эволюционная картинка.

Вот, в 2012 году, в феврале, статья называлась «Демократия и качество государства», ее в Интернете прозвали как «100 тысяч лайков», и именно в этой статье Президент сказал, что если инициатива наберет 100 тысяч голосов, то она должна быть рассмотрена органами государственной власти. Я приводил в примеры старые демократии, которые 300, 200 лет живут, хочу сказать, что в этом вопросе — в имплементировании электронных способов учета голосов и мнения граждан — мы пошли чуть-чуть дальше, с тем, что мы

расширили эти возможности по инициативам не только на законодательный уровень, но и на практический. То есть это и «Дворики» в московских каких-то дворах, это и улучшение работы метрополитена, и такие инициативы, сайт уже работает, и сам проект работает, они есть. Они, естественно, не связаны с законотворчеством, хотя есть и проекты, которые касаются разработки новых законов. Сам сайт начал работать 15 апреля, с 1 ноября, в соответствии с указом, начинается работа по региональным и муниципальным инициативам. И голосование устроено таким образом, что за региональные и муниципальные инициативы смогут высказываться граждане только тех регионов, в которых они зарегистрированы.

За эти полгода подано около 7 тысяч инициатив, а подать инициативу тоже не так просто. Во-первых, надо быть зарегистрированным на госуслугах, таких граждан сейчас порядка 6 миллионов, и количество их растет, надо правильно сформулировать. И количество инициатив — 7 тысяч за 180 дней — это около 40–50 инициатив в сутки поступает на сайт. Сейчас на голосовании находится чуть больше 2 тысяч инициатив, и отдано голосов уже точно больше 2 миллионов. Данные просто обновляются, это данные недельной давности. 2 миллиона реальных голосов.

И опять же хочу сказать, что это абсолютно реальные граждане, которые прошли сложную систему регистрации. Мы смотрели, как сделаны проекты в других странах, есть и в Америке, и в Англии. В Америке, например, за отделение штата Техас от Соединенных Штатов проголосовали около тысячи россиян. Это известный факт, там сделана регистрация через социальные сети и не разбирают, гражданин он США, сколько ему лет и так далее. У нас это все верифицируется, у нас доступно голосование только для граждан России, достигших 18 лет. Поэтому и власть относится к данным инициативам, которые набрали 100 тысяч голосов, достаточно серьезно. И примеры этих инициатив есть.

Первое: отменен нулевой промилле. Я хочу напомнить, откуда вообще нулевой промилле взялся, и когда вопрос об отмене встал. Это где-то начало этого года, 2013-го, была сессия Общероссийского Народного Фронта, и там было предложение Президенту рассмотреть этот вопрос. Сайт стартовал 2 апреля, и, кажется, 4-го или 3-го — это была одна из первых инициатив. Потом этот вопрос рассматривался даже в Государственной Думе, когда был отчет Премьер-министра, годовой отчет в соответствии с Конституцией,

и тогда депутаты тоже поднимали этот вопрос. И одновременно, параллельно, шло голосование. Это голосование, оно бы закончилось 100 тысячами, но закончилось порядка 85 тысячами, потому что в июле месяце Президент подписал закон об отмене вот этого нулевого промилле и, там, восстановления минимальной нормы.

Второе. Вторая инициатива, которая тоже решена, это, я вот так назвал ее: чиновникам запретят просто так покупать дорогие автомобили, тоже... вопрос в обществе. Эта инициатива одной из первых, там, 15 апреля, наверное, была поставлена на голосование, и где-то как раз вот тоже к июлю месяцу она набрала 100 тысяч. И сейчас и по прессе многие знают, и в Интернете это распространяется: правительственная комиссия, специальная группа приняла решение о необходимости доработки законодательства в сфере закупок автомобилей.

Антипиратский закон также набрал 100 тысяч инициативы о том... о модификации этого закона. И недавно совсем проходили слушания общественные по этому поводу. И опять же власть четко дала такой message обществу, что оно будет рассматривать поправки к этому закону, и эти поправки, насколько я знаю, сейчас, ну, они разрабатываются и скоро будут внесены.

Ресурс, созданный, там, по инициативе сверху, созданный, там, ну, в том числе, и в соответствии с Конституцией, он работает сейчас для всего общества. Он работает как для властной вертикали и для граждан, которые поддерживают властную систему, так и для оппозиции, как системной и несистемной.

И сейчас достаточно много консолидированных предложений, которые направлены именно на улучшение жизни в нашей стране, и эти лайки, которые человек кликает, сидя перед компьютером, они превращаются в реальные действия, то есть это — не просто блог в Интернете и описание там какой-то проблемы. Человек голосует за ту или иную инициативу, и дальше запускается государственный механизм обсуждения, там, модификации как-то, превращения это в законодательственный процесс.

Я старался придерживаться регламента, поэтому я, это, как его, завершаю.

РОИ — это, как... это абсолютно легитимный процесс, в том числе и лоббирование каких-то интересов. К нам, там, обращаются за консультациями, каким образом, там, какие-то отраслевые группы людей, отраслевые сообщества могут изменить то или иное

законодательство, ну, ГОСТ или, там, регулирование отраслевое. Если раньше для этого надо было там иметь какие-то группы лоббистов, там, как-то их продвигать во власть, то сейчас достаточно обратиться, там, если это, там, адвокатское сообщество.

В Англии, например, там, изменили закон о пиве, там, на логообложение, там, в пивных барах с помощью интернет-петиций, в том числе.

То же самое для Российской Федерации: доступны возможность объединения людей и мотивация их на голосование, и дальше власть будет обязательно рассматривать данные петиции.

Спасибо за внимание.

Железняк С. В. Спасибо большое.

Я прошу выступить Снежану Галиаскаровну Манакову, заместителя начальника Правового управления Генеральной Прокуратуры Российской Федерации.

А вот Илье Иссовичу могу еще раз сказать, что это еще и замечательный способ продвижения ресурса госуслуг, потому что таким образом люди автоматически включаются в те сервисы, которые там есть. Спасибо.

Манакова С. Г. Добрый день, уважаемые коллеги. Позвольте выразить благодарность организаторам конференции за приглашение и возможность принять участие в столь обсуждении значимых вопросов.

Сегодня мы собрались в преддверии двадцатой годовщины принятия Конституции Российской Федерации.

Как много значит для народа такой документ, как Конституция, может свидетельствовать пример наших северных соседей, и до настоящего времени чтящих Александра II, даровавшего Финляндии, тогда входившей в состав Российской империи, конституцию. Памятник императору установлен на центральной площади финской столицы.

Отмечу, что Российская Федерация в новой Конституции впервые характеризуется как правовое государство. Однако все мы здесь собравшиеся прекрасно понимаем, какое бы то ни было закрепление норм в тексте Конституции равным счетом ничего не значит без их реального и полного воплощения в жизнь.

Конституция находится на вершине пирамиды отечественного законодательства, и все составные части этой пирамиды должны соответствовать ее положениям. Кроме того, все правоприменители

обязаны соблюдать требования действующих законов. Только тогда можно будет говорить о качестве Конституции и ее роли в нашей жизни.

Принятие в декабре 1993 года Конституции послужило началом интенсивного процесса правотворческой деятельности, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. В связи с этим обеспечение единства правового пространства России приобрело особое значение, и важную роль в этом играет, в том числе, и прокуратура.

В развитие конституционных установлений в 1995 году был принят новый федеральный закон «О прокуратуре», не только закрепивший новое качество прокуратуры и ее правозащитную функцию, но и определивший иные приоритеты прокурорского надзора, присущие современному этапу формирования института правового и демократического государства.

Выступая в качестве независимого конституционного института, прокуратура призвана обеспечить реализацию конституционных положений путем обеспечения действенного прокурорского надзора по защите прав и свобод граждан. На протяжении всего времени существования прокуратура защищает публичные интересы, прокуроры обеспечивают воплощение воли законодателя во всех сферах общественной и государственной жизни, являются активными участниками нормативного обеспечения законности, правопорядка и правовой дисциплины.

Большинство законодательных и представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не говоря уже о простых гражданах, не всегда успевают проследить все изменения в текущем законодательстве и соответствующим образом отреагировать на них. Принятие на региональном уровне законов иногда носит запоздалую законотворческую реакцию. В связи с этим участие в нормотворческом процессе органов прокуратуры становится, как для региональных законодателей, так и для населения, хорошим подспорьем.

Долгое время принято было считать, что прокурорский надзор связан с соблюдением Конституции и исполнением законов, а не с системным анализом действующего законодательства. Я отчасти с этим могу не согласиться. При осуществлении надзора с соблюдением законов прокуратура, как никакой иной государственный орган, на основе правоприменительной практики видит объективную

картину состояния правовой базы в Российской Федерации, в том числе и противоречивость, и другие недостатки действующих законов.

В результате проводимого мониторинга законодательства и правоприменительной практики прокуратурой выявляются пробелы в регулировании общественных отношений, обращается внимание законодателя и иных субъектов нормотворчества на необходимость внесения изменений в действующие законы, обеспечивающие действенную защиту прав и свобод граждан.

Участие в правотворческой деятельности присуще российской прокуратуре на всех этапах ее развития. Объем и содержание полномочий прокуроров по ее осуществлению изменялись в зависимости от политической, социальной и экономической ситуации в стране. Современная система участия прокуроров в указанной деятельности сложилась в ходе реформирования российской государственности после принятия Конституции Российской Федерации.

Несмотря на отсутствие у Генерального прокурора конституционного права законодательной инициативы, прокуратура принимает активное участие в правотворческой деятельности органов государственной власти, что соответствует статье 9 Федерального закона «О прокуратуре». Основными целями такого участия являются: обеспечение верховенства закона, защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение формирования единого правового пространства на территории России, исключение из нормативных актов коррупциогенных факторов и в их проектах.

Последние годы убедительно свидетельствуют о том, что правотворческая деятельность входит в число приоритетных задач деятельности прокуратуры. Усилиями прокуроров уже на этапе подготовки нормативно-правовых актов выявляются нарушения законоположений, что позволяет оперативно скорректировать проектируемые правовые нормы. Тому подтверждением является практика направления в органы прокуратуры нормативно-правовых актов и их проектов для дачи прокурорской оценки.

Основными направлениями правотворческой работы органов прокуратуры в последние годы было участие в рассмотрении проектов федеральных законов, направленных на противодействие коррупции, незаконных финансовым операциям, эффективное функционирование института государственной службы, а также основополагающих изменений в ряд кодексов Российской Федерации.

Другим важным направлением деятельности стало участие в подготовке законопроекта в части правового регулирования отношений, связанных с осуществлением государственного контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления. При доработке законопроекта была учтена последовательная и принципиальная правовая позиция Генеральной прокуратуры.

Реализована позиция Генеральной прокуратуры по внесению изменений в действующие законы, предусматривающих право прокуроров при осуществлении прокурорского надзора на обработку персональных данных. В Генеральной прокуратуре организована и осуществляется скоординированная работа всех ее структурных подразделений, включая участие в палатах Федерального Собрания и подготовку соответствующих законопроектов. Подготовленные законопроекты направляются Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, в палаты Федерального Собрания, а также иным субъектам права законодательной инициативы.

Налажено взаимодействие с палатами Федерального Собрания, и важная роль в этой работе отведена полномочным представителям Генерального прокурора в Государственной Думе и Совете Федерации. Осознавая роль прокуратуры в этом направлении, Совет Федерации в 2009 году предлагал органам государственной власти субъектов рассмотреть вопрос о наделении прокуроров субъектов Российской Федерации правом законодательной инициативы. В большинстве субъектов Российской Федерации установлено конструктивное взаимодействие между региональными прокурорами и органами государственной власти.

Деятельность прокуратур субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества приняла системный характер. Этому способствовало у большинства прокуроров наличие права законодательной инициативы, а также введение специальной должности по взаимодействию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В результате ни один важный нормативно-правовой акт, принимаемый органами власти, не ускользает из поля зрения прокуроров. Необходимо отметить, что прокуратура, в соответствии с Национальным планом противодействия коррупции, одной из первых начала проведение антикоррупционной экспертизы.

Ряд прокуроров субъектов стали инициаторами разработки законопроектов, предусматривающих меры по профилактике

коррупции, в том числе и проведение антикоррупционной экспертизы. Данные законы действуют и по настоящее время во многих субъектах Российской Федерации.

В настоящее время эту работу проводят все органы власти, как на федеральном уровне, так и на региональном. Последовательная работа прокуратуры в этом направлении, в том числе и путем наращивания положительного опыта обмена информацией о выявленных коррупциогенных факторах, с другими федеральными органами власти, позволила повысить качество проведения антикоррупционной экспертизы.

В последние годы в органы прокуратуры поступает значительное количество обращений граждан, общественных организаций и независимых экспертов по поводу совершенствования действующих правовых норм, что свидетельствует о высокой степени доверия к органам прокуратуры.

Органы прокуратуры внимательно изучают данное обращение и учитывают их при подготовке соответствующих правовых заключений, вносимых на законопроекты. Таким образом, органы прокуратуры, обеспечивая законы, слышат каждого, кому небезразлично создание правового государства для всех.

И в заключение своего выступления я хочу сказать, что за время реализации прокуратуры функций участия в правотворчестве, эта работа принесла ощутимые результаты и подтвердила свою востребованность, а самая главная задача — это защита конституционных прав.

Спасибо.

Железняк С. В. Спасибо за выступление.

(Аплодисменты.)

Прошу выступить Гаман-Голутвину Оксану Викторовну, заведующую кафедрой сравнительной политологии МГИМО и президента Российской ассоциации политической науки.

Гаман-Голутвина О. В. Уважаемые коллеги, кажется, я осталась последним препятствием перед неформальным общением, предпоследним, тем более, тем более, нужно быть краткой.

Уважаемые коллеги, в зале абсолютное большинство представлено юристами, позвольте мне представить взгляд политолога не на процессуальные аспекты законотворчества, а на его субъект, а именно депутатский корпус в лице депутатов Государственной Думы.

К этому меня побуждает богатый материал, которым я располагаю как руководитель российской части общеевропейского исследования, парламентское представительство в Европе — 1848-й по вотсию пору, то есть за 150 лет с лишним лет.

Времени очень мало, поэтому позвольте мне очень тезисно обозначить основные точки. Первое. Это исследование, которое чрезвычайно богато выводами. Я затрону только один аспект, а именно сравнительный портрет российского депутатского корпуса в сопоставлении с европейским контекстом. Гегель когда-то говорил, что сущность лучше всего познается при пересечении ее пределов, иначе говоря, все познается в сравнении.

Так вот анализ европейского опыта показал, что ведущей тенденцией эволюции парламентаризма в Европе является профессионализация политической деятельности в целом и парламентского представительства в частности.

Ну что понимается под профессионализацией парламентской деятельности? В рамках данного проекта мы оперировали четырьмя критериями.

Во-первых, получение мандата на всеобщих выборах, во-вторых, опора на финансовую или организационную поддержку партий, в-третьих, то, что парламентская деятельность является основным источником дохода, и что политик независим от социального происхождения, и системы лояльности им продиктованы.

Надо сказать, что интерес к парламентскому представительству обусловлен тем, что именно идея репрезентации является ключевым основанием современных идей концепции демократии.

Идея проста в целом: управляют представители народа. Но очень сложно понять, а что в данном случае является народом: изолированные индивиды, территориальные или функциональные группы, или некое органическое целое, определяемое концептом нации?

Далее. А что должно быть объектом представительства — персональные характеристики, мнения, ориентации, интересы народа или общее благо?

И далее. Как представители должны представлять вот это органическое целое, как делегаты, связанные жесткими мандатами, или как доверенные лица, свободные от специальных инструкций?

И, наконец, является ли представительство результатом специфических акций или специфических качеств самих представителей? Иначе говоря, вопросов здесь возникает очень много.

Но когда мы начали заниматься в таком контексте изучением представительства, стало понятно, что именно представители в парламенте являются стратегическим, если угодно, механизмом взаимосвязи общества и власти. Потому что благодаря статусу избираемых парламентарии являются персонификацией функций входа, то есть влияние общества на механизм принятия решений, и соответственно, именно парламентарии же персонифицируют функцию выхода, то есть влияние политиков, далее — обратно на общество, поскольку именно этот механизм является механизмом законотворчества.

Второй существенный вывод исследования, о котором я повествую, заключается в констатации противоречивой логики соотношения процессов демократизации и профессионализации. То есть, с одной стороны, представительство становится более широким, потому что новые социальные слои оказываются представленными в процессе законотворчества. С другой стороны, профессионализация означает некоторое ограничение тех социальных сил, которые вовлекаются в процесс законотворчества, потому что профессионализация предполагает соответствие определенным критериям.

Если в двух словах сказать о том, как выглядят российские реалии, то могу сказать, что анализ показывает, что важнейшим результатом эволюции российского парламентаризма стала именно профессионализация публичной политики и формирование корпуса современных профессиональных политиков, которые, в соответствии со знаменитым определением Макса Вебера, «живут для политики и за счет политики».

Если посмотреть, как реализуется эта тенденция, то я бы сказала следующее. Говоря о профессионализации, я бы упомянула еще три ее аспекта: технологический, институциональный и метафизический. Что это означает?

Технологический взгляд характеризует то, в какой мере депутаты овладели технологиями профессиональной политической деятельности маркетинга, менеджмента и так далее.

Что касается институционализации, то это характеризует то, в какой мере парламент является инструментом и институтом формирования сообщества лиц, которые принимают стратегически важные для общества решения.

И, наконец, третий аспект — метафизический — характеризует то, в какой мере парламентарии реализуют в своей законотворческой деятельности не личные и не групповые интересы, а общенациональные.

Если в двух словах, то можно сказать, что по этим направлениям достигнута различная степень успеха, но в любом случае мы констатируем, во-первых, формирование полупрофессиональных политиков. А, во-вторых, фиксируем, что политика стала профессиональной сферой деятельности.

Вот если с этой точки зрения посмотреть на парламентский корпус и в пять минут или в четыре минуты уложить характеристики, что достаточно сложно, но, тем не менее, я бы разграничила социально-демографический и социально-профессиональный.

С точки зрения первого блока, с точки зрения возраста, так же, как и европейские парламентарии, в интервале между 40 и 50 годами чуть возрос средний возраст — в соответствии с 20-летним стажем работы парламента, но это означает, что парламент наполнился значительным числом людей младшего возраста, иначе средний возраст, понятно, сильно бы вырос.

Если обратиться к гендерному составу, здесь интересно, поскольку начиная с 70-х годов, в парламентах большинства европейских стран наблюдался устойчивый рост представительства женщин при значительной межстрановой разнице. Лидером процесса были страны Скандинавии, за ними следом следовала Голландия. К середине 80-х годов разница между двумя полюсами — Норвегии и Великобритании — достигла 30 процентов, а затем она начала сокращаться.

Кроме того, в ряде стран, например, в Германии, действует квотный принцип представительства для женщин, что выравнивает, понятно, гендерный профиль парламентов.

В России несколько иная тенденция действовала. Вы знаете, с отменой квотного принципа сначала резко упало представительство женщин, до 6 процентов, затем повысилось до 9–10, сегодня это 14 процентов. Много это или мало? Примерно так же, как во Франции. Во Франции примерно 10 процентов. Ну, и, конечно, довольно существенно отличается, например, от стран Скандинавии и вот такой страны, как Германия.

Образование. В целом, если посмотреть европейскую динамику, то она имела U-образную конфигурацию, если видеть перед собой, точнее, Ю-образную, букву «U» английскую. То есть в течение первой половины XX века уровень образования падал, потому что европейские парламенты пополнялись за счет выходцев из массовых, в том числе, левых социалистических и социал-демократических

партий, которые имели невысокий уровень образования. А дальше уровень пошел вверх в связи с сокращением вот этой левой тенденции.

Что в России?

Между прочим, интересно сопоставить и с Государственной Думой дореволюционной, имперской России. 39 процентов депутатов во второй императорской Думе имели высшее образование, университетское образование, 52 процента — в четвертой.

Что касается постсоветского парламента. Устойчивая, очень высокая характеристика, я бы даже сказала, не только на уровне мировых стандартов, но даже чуть-чуть выше. Почему? Потому что, скажем, в странах Скандинавии представлены, например, аграрные партии — в Норвегии, — выходцы из которых не всегда имеют университетское образование.

В российской Государственной Думе показатель сегодня — 98 с хвостиком процентов за счет того, что есть несколько депутатов, которые не имеют университетского образования. Но зато наши депутаты имеют... 53 процентов депутатов имеют научные степени и звания, из них 10 — доктора наук.

Но из того, что вот представляет сейчас интерес, буквально два слова скажу, относительно профессиональной аффелиации. Очень много у нас говорилось о том, что парламент у нас пополнился значительным числом силовиков. Отсюда делался вывод о милитаризации. Не работает этот вывод, утверждаю я. Во-первых, потому что число выходцев из специальных служб существенно уступало росту представительства бизнеса, что, кстати, является, как ни странно прозвучит, может быть, для некоторых коллег, фирменным знаком российского парламентаризма: высокий удельный вес представителей крупного бизнеса и менеджмента. Вот это то, что отличает российский парламент.

Но в целом можно сказать, что разница в российском парламентаризме и европейском определяется доминированием функционального представительства, то есть представительства интересов в России в отличие от партийного и территориального в странах Европы. А сходство проявляется тем, что, как я сказала, все четыре критерия профессионализма, они работают.

Я завершаю выступление и хочу сказать, что значительная часть результатов исследования, о котором я говорю, изложено в работе «Первый в России политический класс в современном обществе».

И я Владимиру Николаевичу Плигину, поскольку я к некоторым коллегам уже обращалась...

Железняк С. В. Спасибо большое. Я понимаю, как сложно 150 лет опыта вместить в три минуты, но нас время поджимает. Нас уже Сергей Евгеньевич ждет на прием. Но Владимир Николаевич сейчас обязательно все завершающие выступления сделает. Прошу.

Плигин В. Н. Сергей Владимирович, спасибо большое.

Первое. Были розданы предложения по итогам работы секции «Современная представительная демократия». И я предлагаю с этим предложением согласиться. И, видимо, Сергей Владимирович, вы будете докладывать, наверное.

Это вот первое замечание.

Железняк С. В. С учетом состоявшейся дискуссии мы, конечно, дополним.

Плигин В. Н. ...состоявшейся дискуссии. И мы их отредактируем, действительно, готовили до того.

Второй вопрос. Сегодня был крайне интересный день.

Вот можно предположить себе, что, начиная именно с начала конференции, и до сего момента мне все время хотелось что-то стенографировать, писать, обсуждать. Предложения делались фантастические по своей спорности и, несомненно, очень интересные.

Я не буду предметно останавливаться на гражданском обществе и роли его в законотворческом процессе. Я думаю, что мы это обсуждали неоднократно на конференциях.

Единственное, что, когда мы говорим о каких-то категориях, всегда полезно помнить, что за ними стоит.

Профессор Борис Капустин написал в одной из своих книг: «Итак, улыбка чеширского кота. То есть моральная привлекательность гражданского общества есть, а самого кота, то есть гражданского общества, нет». «Такое ускользание, — пишет Капустин, — оно было не только у нас».

И точно так же можно говорить по любой другой проблеме, по проблеме правового государства.

Сегодня звучала статистика, потрясающая по своему объему. Эта статистика правонарушений, которые продуцируются в обществе, и частично законодателям, которые конструируют Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Статистика, которая включает миллионы и миллионы дел. И возникает вопрос: а где вот эта цель, цель построения правового

государства, как она достигается? И законодатель здесь тоже, конечно же, и в конструкции статей, и, может быть, правоприменительной практике, а правоприменительная практика, я приволил это в Московской государственной юридической академии, правоприменительная практика, когда обозначаются миллионы штрафов. Эти штрафы назначаются, штрафы назначаются неизвестно в отношении кого, собираются неизвестно как, и никто в этом процессе не виноват. Хотя однажды в «Российской газете» один госорган объявил о нескольких десятках миллиардов штрафов. Я попробовал понять для себя, а сколько же их собрали? Не буду называть эту ничтожную цифру.

Точно так же может двигаться и другой анализ. Сегодня началось все это федеративное законодательство, и Владимир Михайлович Платонов сегодня вспомнил несколько реальных претензий к федеральному законодателю и, конечно же, расстроил. Комитет по конституционному законодательству и государственному строительству был против того, чтобы у прокуроров были функции внесения законодательной инициативы. Так как мы исходили из того, что если компетенция более верхнего уровня установлена, она не предполагает это — я в данной ситуации не против этой законодательной инициативы, — но не предполагает нижестоящий уровень, возможно, это мог бы и не иметь. И вот точно так же любое из утверждений, которое было.

Поэтому спасибо всем участникам за потрясающе интересные доклады. Оксане Викторовне — за то, что она проанализировала всех нас, наверное, нашла изъяны, но не все указала в этой книге. Приятной встречи с Председателем Государственной Думы! Спасибо.

(Аплодисменты.)

Железняк С. В. Спасибо большое. Сейчас состоится торжественный прием от имени Председателя Государственной Думы Сергея Евгеньевича Нарышкина. Прошу всех туда проследовать.

Спасибо за дискуссию.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ **по итогам работы секции № 2**

(г. Москва, 26 сентября 2013 г.)

По итогам обсуждения проблематики законодательного процесса на федеральном и региональном уровнях; вопросов взаимодействия законодательных (представительных) государственных органов с исполнительной и судебной властью Российской Федерации, институтами гражданского общества, научными, экспертными и бизнес-сообществами; значения экспертно-аналитического обеспечения законодательного процесса; роли законодательной техники при подготовке нормативных правовых актов и института общественной инициативы, участники научно-практической конференции полагают необходимым отметить следующее.

I. В целях дальнейшего развития представительной демократии в России следует продолжать работу, направленную на развитие институтов парламентского контроля и создание эффективных законодательных механизмов, позволяющих развивать конституционный потенциал законодательных (представительных) органов государственной власти в системе разделения властей и институтов государства. При этом участники конференции исходят из того, что предстоящий 20-летний юбилей Конституции и Федерального Собрания Российской Федерации должен стать стимулом к дальнейшему повышению роли законодательной власти в общественно-политической жизни страны, укреплению представительской функции парламента и повышению качества законотворческой деятельности.

II. Нуждается в развитии институт общественного обсуждения законопроектов. Следует создать необходимые условия для расширения конструктивного диалога законодательных (представительных) органов государственной власти с гражданским обществом и создания парламентских площадок для обсуждения наиболее важных вопросов и проблем, требующих законодательного решения. Формат такого обсуждения должен обеспечивать участие в нем представителей различных политических сил и социальных групп.

III. Необходимо укреплять всесторонний и планомерный законодательный процесс, исключить из практики работы законодательных (представительных) органов государственной власти случаи неоправданной спешки при принятии законодательных актов,

обеспечить строгое соответствие законодательного процесса регламентным процедурам. При этом приоритетное внимание необходимо уделять повышению качества и эффективности принимаемых законов, их соотношению с целями и задачами социально-экономического и политического развития России, определенными документами программно-целевого характера.

IV. Важно уделить особое внимание повышению качества законотворчества. В этой связи необходимо развивать формы экспертно-аналитического сопровождения законодательства, повышать роль экспертизы законопроектов, привлекать к законопроектной работе видных ученых-правоведов, специалистов, экспертов, научных деятелей, совершенствовать язык законотворчества с целью доступности понимания положений законодательства не только для субъектов правового регулирования, но и для всех граждан нашей страны, а также повышать качество юридической техники. Следует также развивать формы оценки последствий принятия законопроектов посредством введения в практику законодательной деятельности института оценки регулирующего воздействия.

V. В целях повышения участия гражданского общества в законотворческом процессе необходимо проводить работу по информированию граждан о наличии интернет-ресурсов, цель которых — создать условия для диалога власти и гражданского общества, в том числе о портале «Российская общественная инициатива».

VI. Для повышения эффективности законодательного процесса и качества принимаемых законодательных актов необходимо продолжать работу по совершенствованию механизмов взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти с органами исполнительной и судебной власти, а также искать новые формы такого взаимодействия, которые помогут обеспечивать согласование интересов всех ветвей власти при принятии законодательных решений.

VII. В целях повышения открытости законодательного процесса, информированности граждан о деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти, обеспечения полноценного общественного контроля за работой парламентариев и их более тесного взаимодействия с избирателями следует проводить активную работу по совершенствованию информационно-технологического обеспечения законодательного процесса, с учетом внедрения в деятельность законодательных (представительных)

органов государственной власти современных технологий и использования возможностей информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Для повышения эффективности взаимодействия палат Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в законодательном процессе необходимо совершенствовать работу по интеграции систем обеспечения законодательной деятельности в рамках создаваемого «Электронного парламента».

СТЕНОГРАММА

**семинара руководителей правовых служб
законодательных (представительных)
и исполнительных органов государственной власти субъектов
Российской Федерации на тему
«Современный язык законотворчества:
правовая, социально-экономическая
и лингвистическая экспертиза»**

*Гостиничный комплекс «Президент-отель».
27 сентября 2013 года. 9 часов 30 минут*

Деменков М. В. Начинаем второй день II научно-практической конференции на тему «20 лет Конституции России: институты правового государства, гражданское общество и законотворческий процесс».

Данное мероприятие у нас проводится совместно Государственной Думой и Московской городской Думой.

Поэтому дальнейшее ведение нашего мероприятия позвольте предоставить Руководителю Аппарата Московской городской Думы Олегу Гургеновичу. Пожалуйста, Олег Гургенович.

Адабашьян О. Г. Добрый день, уважаемые коллеги!

Но так как все документы у вас на руках, порядок, то я не буду его повторно оглашать. Давайте сразу приступим к работе.

И я предоставлю слово Шлегелю Роберту Александровичу, депутату Государственной Думы, члену Комитета по информационной политике, информационным технологиям и связи.

Шлегель Р. А. Доброе утро, уважаемые коллеги!

20 лет назад наша страна приняла Конституцию, определив таким образом демократический путь развития страны.

За прошедшее время были созданы важнейшие демократические институты: выборность органов законодательной власти и местного самоуправления, руководителей государства и субъектов федерации, механизм взаимодействия с экспертным сообществом, экспертные советы при комитетах Государственной Думы и Совета Федерации, федеральные и региональные общественные палаты.

С развитием сети Интернет в России демократические принципы были реализованы в создании российской общественной

инициативы, предусматривающей обязательное рассмотрение органами власти инициатив граждан, набравших поддержку в 100 тысяч и более авторизованных голосов.

Важным шагом стал указ Президента России, устанавливающий, что проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, по решению Президента России могут быть вынесены на общественное обсуждение.

Подобному обсуждению подвергся, в первую очередь, закон «О полиции». Впервые после обсуждения в 1993 году проекта Конституции Российской Федерации на всеобщее обсуждение был вынесен комплексный законопроект, регламентирующий законодательные основы организации и деятельности одной из ведущих правоохранительных структур в стране.

За время работы сетевой площадки «Законопроект-2010» на данный проект закона поступило около 21 тысячи комментариев. В обсуждении законопроекта приняло участие не менее 16 тысяч человек, а число выраженных мнений — это и комментарии, и голоса за них — превысило 40 тысяч. Одно из самых бурных обсуждений прошло в комментариях к статье о проникновении сотрудников полиции в жилые помещения.

В дискуссии открыто проявился один самых главных страхов российского общества в отношении правоохранительных органов, возможности злоупотребления и произвола со стороны сотрудников полиции.

Данная норма была доработана и детализирована, и можно надеяться, что итоговая ее версия отвечает интересам российского общества в полной мере.

Также одобрение получила новая модель взаимодействия полиции и гражданина, закрепление партнерской, а не доминантной модели взаимоотношения полиции и общества, а также идея общественного контроля деятельности полиции.

В проект было внесено предложение публиковать обязательные ежегодные отчеты о работе руководителей территориальных органов МВД. Одобрено было и предложение ввести индивидуальный знак сотрудника полиции с указанием фамилии и личного номера.

В период с 1 декабря 2010-го по 1 февраля 2011-го на этой площадке проводилось открытое публичное обсуждение проекта Федерального закона «Об образовании».

На сайт поступило 10 тысяч комментариев. Дискуссия продемонстрировала ярко выраженный интерес к закону и к вопросам образования в целом, особенно со стороны активных участников образовательного процесса, прежде всего, со стороны родителей, обучающихся и педагогов.

Обсуждение законопроекта позволило выявить противоречия между интересами педагогических работников и родительского сообщества по вопросам дисциплинарного воздействия на обучающихся и ответственности со стороны родителей и педагогов.

В числе предложений, которые были учтены при доработке законопроекта, — расширение государственных гарантий на получение бесплатного образования, установление дополнительных мер социальной поддержки обучающихся, усиление роли органов общественного самоуправления в образовательных учреждениях, и многое другое.

По ряду поступивших предложений было принято решение выделить их в отдельные акты федерального законодательства, то есть на практике был реализован принцип народного законодательства.

В целом же можно сказать, что пример работы площадки «Законопроект-2010» стал вполне удачным решением для того, чтобы стать одним из элементов создания системы электронной демократии. На просторах Сети существует и целый ряд альтернативных площадок, позволяющих обсуждать петиции, предложения и голосовать за них, пусть и в гораздо меньшей степени защищенных. Тем не менее на таких ресурсах, как «онлайн-петиция демократов», «Alter Russia», «Avaaz.org», «Сердитый Гражданин» и тому подобное, аккумулируются позиции десятков тысяч наших сограждан, которые имеют право быть услышанными властью.

В настоящее время на сайте Государственной Думы начат новый этап движения в данном направлении. В штатный режим работы переведена система общественного обсуждения законопроектов «Вече», которая позволяет гражданам, экспертному сообществу комментировать и предлагать альтернативные редакции к статьям уже внесенных законопроектов с тем, чтобы поступившие предложения могли быть учтены ко второму чтению.

За два дня обсуждения пакета поправок в антипиратское законодательство в систему поступило более 100 комментариев и шесть альтернативных редакций статей. В «Вече» зарегистрировалось (повторяю, за два дня) более 750 пользователей. Вкупе с широким

участием экспертного сообщества на этапе разработки данного законопроекта можно сказать, что привлечение самих пользователей к обсуждению позволит учесть все подводные камни и принять в итоге наиболее гармоничный и непротиворечивый закон.

Уважаемые коллеги, приведенные примеры показывают, что российское общество благосклонно принимает курс на повышение открытости власти и инструмент электронной демократии активно используется гражданами. Поэтому в перспективе наряду с развитием существующих площадок нам всем необходимо задуматься и над новыми формами участия граждан в законотворческих процессах и управлении государством. Спасибо.

Адабашьян О. Г. Спасибо, Роберт Александрович.

Хочу предоставить слово заместителю Руководителя Аппарата — начальнику Правового управления Совета Федерации Шарандину Юрию Афанасьевичу. Пожалуйста, Юрий Афанасьевич.

Шарандин Ю. А. Доброе утро, уважаемые коллеги! Рад видеть еще раз всех и спасибо за возможность выступить на этой так прекрасно организованной конференции.

Вначале я хотел бы сказать пару слов в продолжение темы, которую вчера затронул Борис Сафарович Эбзеев, глубочайше мною уважаемый судья Конституционного Суда, когда он говорил о том, что нельзя поступаться суверенитетом, и в этой части мы не должны вступать ни в какие компромиссы ни с какими международными организациями.

Так получилось, что буквально дней 10, наверное, 11, тому назад я вернулся из Страсбурга, где в Совете Европы как раз принимал участие в мероприятиях по обсуждению, каким образом, наилучшим образом, реализовывать решение Европейского Суда по правам человека. Вот организованный семинар Советом Европы на эту тему показал, что одним из основных направлений, усилий, которые сейчас предпринимает Совет Европы, является всяческое и всеми способами внедрение такого абсолютно бескомпромиссного, абсолютно буквального внесения изменений и в законодательство стран-членов конвенции. Мало того, что выплата денег, это само собой понятно — и внесение изменений в законодательство, и буквальное исполнение решений Европейского Суда. И как раз там у нас была, у меня... Я был один, а оппонентов было несколько. У меня была дискуссия относительно вот этого самого дела, о котором упоминал Борис Сафарович, о том, что лица, которые осуждены и отбывают наказание по приговору суда

за совершение особо тяжких преступлений, захотели воспользоваться активным избирательным правом и участвовать в выборах органов власти Российской Федерации. И этот пример я привожу только с одной целью — показать, какие мозги у наших оппонентов, как они читают российскую Конституцию. Совершенно серьезные люди, обладающие адвокатским статусом французской республики, русские по происхождению, поэтому прекрасно владеющие русским языком, и о них нельзя сказать, что они чего-то не понимают с точки зрения лексики, совершенно серьезно убеждали меня, что эту норму можно реализовать, это участие суда, которое, может быть, состоится, ее можно реализовать без изменения Конституции.

На мой удивленный вопрос, а как это возможно, мне было сказано: смотрите, у нас написано «и содержащиеся по приговору суда в местах лишения свободы». То есть, если человек... я их логику излагаю: если человек находится в колонии-поселении, и он за территорию колонии-поселения вышел, то есть он пошел на избирательный участок, он уже не содержится в местах лишения свободы, и поэтому он вполне может принять участие в голосовании.

Должен вам сказать, что где-то, наверное, в пределах часа мы обменивались мнениями относительно того, что такое в принципе императив, содержащийся в Конституции, что такое приговор, пределы его действия, распространение его в пространстве, ну и так далее. Тут все профессионалы, и я не буду на эту тему распространяться. Повторяю, моя задача сейчас — продемонстрировать, как люди, повторяю, прекрасно владеющие русским языком и являющиеся адвокатами, пытаются интерпретировать нашу Конституцию.

То есть речь идет о двух трендах, которые прослеживаются, на мой взгляд, абсолютно четко.

Тренд первый — это внедриться в ткань Конституции Российской Федерации со стороны Европейского Суда по правам человека. А в пресс-релизе относительно этого дела очень четко сказано, что Европейский Суд по правам человека имеет право экзотировать (именно этот термин там используется) любые акты всех государств — участников европейской конвенции Совета Европы.

И второй тренд — это насколько возможно продвигать исполнение решений Европейского Суда в законодательство стран — участников конвенции.

Причем, что интересно, собрали на этот семинар не депутатов, не членов верхних палат, которые являются делегатами

европейской... Как она? Ну, вот эта самая, в Страсбурге которая заседают... Выскочило сейчас из головы.

Из зала. Совета Европы?

Шарандин Ю. А. Нет, не Совета Европы, а... Ну, ладно, сейчас вспомню.

Из зала. ПАСЕ.

Шарандин Ю. А. Парламентская ассамблея Совета Европы, да. Извините... Сам был семь лет ее членом. А именно собрали аппарат. И в конце, в самом конце, они говорят: знаете, что, вы давайте-ка у себя в аппаратах проработайте вопрос о создании в комитетах по законодательству подкомитетов по исполнению решений Европейского Суда по правам человека. То есть мы сейчас будем иметь дело с очень серьезной работой, направленной на эрозию Конституции Российской Федерации.

Примечательно, что именно на встречу с представителями Российской Федерации пришел и заведующий отделом исполнения решений Европейского Суда по правам человека, и заведующий отделом по исполнению решений из Комитета министров, который является главным образом органом в Совете Европы, как вы знаете. Потому что и Парламентская ассамблея, и Конгресс местных и региональных властей — это все органы такие совещательные, а вот Комитет министров — это орган, принимающий решения. Значит, и из Комитета министров тоже пришел человек (швед), и мы очень так интересно дискутировали.

Я уехал оттуда с таким чувством... ну, с одной стороны, исполненного долга, а с другой стороны — с чувством очень серьезной такой озабоченности в будущем.

Вот чем хотел поделиться с вами, развивая мысль Бориса Сафаровича вчерашнюю. Он очень точно почувствовал этот нерв, и он очень точно почувствовал направление, по которому нам в дальнейшем придется работать.

Теперь что касается экспертного сопровождения законопроектов в Совете Федерации. Поскольку мы на эту тему неоднократно уже говорили и встречались, я избавлен от необходимости говорить какие-то вещи общего характера, потому что и процесс, по которому происходит взаимодействие с этой федерацией и субъектами федерации, и технологии — все известно.

Я, с вашего разрешения, остановлюсь на двух конкретных примерах, которые проиллюстрируют, каким образом мы можем взаимодействовать.

В конце прошлого года обратился в Совет Федерации... Я не загибаю? Нет? В конце года обратился один из губернаторов к одному из членов Совета Федерации с просьбой: внести законопроект об усилении ответственности за нарушения в области охраны памятников культуры. Вы об этом знаете, 96-й закон, 7 мая он был принят. И, помимо того, что там очень резким образом были ужесточены санкции за нарушение этих правил, там была открыта возможность для субъектов федерации самостоятельным образом устанавливать санкции за нарушение правил в отношении объектов регионального значения. И, как мы знаем, Москва уже это сделала, причем фактически повторив федеральные санкции.

С другой стороны, обратился губернатор (и этот сейчас закон в работе у нас) к одному из членов Совета Федерации с предложением внести изменения в закон «Об электроэнергетике». Речь идет о том, что арендаторы не должны заключать новые договоры о технологическом присоединении без согласия собственника. Но это выглядит абсолютно логично: если собственник отдал какую-то часть строения, сооружения в аренду, зачем ему после окончания этого договора какое-то новое технологическое присоединение со всеми этими логистиками, является ли это отдельным или неотделимым улучшением замена там проводов, замена аппаратуры отсечения и так далее? Ну кому это нужно? Логично выглядит, прекрасно, но когда мы стали разбираться в этой ситуации поглубже, выяснилось, что не во всех субъектах федерации в договорах аренды указывается размер, объем электроэнергии, который выделяется арендатору при заключении договора аренды. И тогда получается, что к этому арендатору тут же приходят из соответствующего Облэнерго и говорят: «Товарищ, извини, но ты воруюшь электроэнергию». И считают штрафы по сечению провода, то есть по максимально возможному потреблению электроэнергии. Мы прошли все эти достаточно серьезные этапы... я говорю «мы» — это Совет Федерации, именно совместно с регионом, — мы прошли все эти этапы, в том числе имели встречи и в Министерстве энергетики нашем. И пришли к выводу, что наряду с той просьбой, которую излагает субъект федерации о том, что не надо без согласия собственника новый договор присоединения заключать, надо внести нормы о том, что в свою очередь при заключении договора аренды арендодатель или лицо, передающее в пользование здание, строение, сооружение, должен определить тот объем мощностей, который выделяется конкретному арендатору.

Совершенно очевидно, что адвокатское бюро, занимающее 100 метров квадратных, требует не более пяти, там, киловатт, ну 10 максимум, если кондиционеры еще будут включать на полную мощность. А люди, занимающиеся выпечкой хлеба и занимая площадь в два раза меньше, требуют, естественно, в три раза больше электроэнергии. Абсолютно логично.

Вот говоря об этих двух примерах... сейчас, кстати говоря, он находится в субъектах, этот законопроект, там рассылка до середины октября. Поэтому у вас есть полная возможность относительно этого законопроекта высказаться и определить к нему свое отношение. Таким образом, указывая на эти два примера, я говорю о том, что есть то, что я называю «пространство правового регулирования». И в соответствии с 72 статьей Конституции, которая четко говорит... 76-й, простите... о предметах совместного ведения и об издаваемых субъектами федерации в соответствии с федеральными законами. Для меня это означает следующее: речь идет не о том, какое «пространство правового регулирования» остается субъекту федерации. Вот федеральный закон отрегулировал, и чего там осталось, останется субъекту федерации? Для меня это означает, что федеральный орган, вместе обсуждая, а поскольку обсуждение проходит и в регионах, значит, регионы влияют на принятие федерального закона, какое пространство определяется? И когда мы говорим, например, об ответственности за нарушение правил охраны памятников, вот это пространство определено, и милости просим.

Когда мы говорим о том, что, например, вот коллеги из Астраханской области обращались относительно отмены Верховным Судом решений региональных и законов региональных относительно Правил дорожного движения, или когда мы имеем пример отмены закона города Москвы 2012 года относительно нарушений правил парковки, формально Верховный Суд абсолютно прав. Но я вижу здесь очень серьезные резервы для того, чтобы в Кодексе об административных правонарушениях обозначить пространство правового регулирования, потому что мы прекрасно понимаем, что правила парковки в городе Москве и правила парковки в ином населенном пункте — в Петербурге, я не знаю, в городе-миллионнике или областном центре — существенно разнятся. И речь идет не только о вилке санкций, речь идет и о составах правонарушений.

Вот, собственно, это и все, что я имел вам сообщить. Повторю мою основную мысль — пространство правового регулирования, его

надо определять в зависимости от того, какими надобностями обладает субъект федерации с тем, чтобы субъект федерации мог это делать и не получал в дальнейшем отрицательных решений судебных инстанций.

Благодарю за внимание. Если есть вопросы, я готов ответить. Нет? Спасибо.

Адабашьян О. Г. Спасибо, Юрий Афанасьевич.

Я приглашаю профессора Маковского Александра Львовича, первого заместителя председателя Федерального государственного центра «Исследовательский центр частного права при Президенте Российской Федерации». Пожалуйста, Александр Львович.

Маковский А. Л. Уважаемые коллеги, я буду говорить о правовой экспертизе, причем говорить очень конкретно, потому что речь идет об экспертизе в области гражданского законодательства, работе Совета при Президенте, который занимается такой экспертизой.

И должен, прежде всего, сказать несколько слов, которые, может быть, на этой конференции, в особенности стоя вот за этим..., произносить не стоило бы, но тем не менее сказать все-таки надо, что общее состояние нашего законодательства, оно далеко не блестяще, далеко не блестяще. Ему присущ целый ряд недостатков, недостатков серьезных, таких, как бессистемность практически, таких, как нестабильность. Я позволю себе только буквально на нескольких примерах показать, с чем мы постоянно сталкиваемся.

Вот посмотрите, мы же государство сравнительно молодое, мы существуем-то недавно всего. Мы издали много довольно законов, которые хотели иметь как закон фундаментальный, действующий стабильно долго, а что у нас получилось? Закон «Об акционерных обществах» 1995 года: 43 закона об его изменении, 304 поправки. Закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», 1997 год: 27 законов об изменении, 195 поправок. Земельный кодекс, уже свежий, 2001 год: 72 закона об изменении Земельного кодекса, 322 поправки внесены в него. Жилищный кодекс, 2004 год: 32 закона, 245 поправок. Градостроительный кодекс, 2004 год: 54 закона о внесении изменений в Градостроительный кодекс, 542 поправки. Это не считая множества проектов, как внесенных уже в Государственную Думу, так и готовящихся в настоящее время, об изменении этих же самых законов.

Естественно, что нормальное законодательство в таком виде существовать не может. У нас судьи не успевают усвоить те изменения,

которые происходят в законодательстве. И создается еще одна очень неприятная вещь — создается множественность действия одновременно разных правовых режимов, потому что те правоотношения, которые возникли до внесения соответствующей поправки, они живут по старому закону, как правило, а те, которые возникли после, живут по новому закону. А если в ту же статью внесена еще вторая, третья, четвертая поправка, то, соответственно, возникает и четвертый, и пятый режим для соответствующих отношений.

Одним из средств на пути, вообще, устранения, вот, недостатков общего состояния нашего законодательства — я повторяю, я говорю о гражданском законодательстве, можно предположить, что в налоговом все обстоит гораздо лучше, я не буду лицемерить, я тоже знаю, как там обстоит дело, тоже не намного лучше, а может быть, и хуже — одним из путей устранения такого рода вот недостатков законодательства, как таких, так и содержательных недостатков, является серьезная правовая экспертиза законопроектов. С правовой экспертизой законопроектов как общего правового института, института по существу конституционного у нас в стране, к сожалению, нет. В некоторых государствах он есть и работает довольно неплохо. Есть в Нидерландах, где существует специальный орган, и руководителем которого числится, так сказать, король, королева Нидерландов. Есть во Франции Государственный совет, есть кое-что в Германии. У нас такого общего, так сказать, органа нет. И сталкиваясь с серьезными недостатками в области текущего гражданского законодательства, в 90-х годах несколько человек, работавших над проектом Гражданского кодекса, обратились к председателям высших наших судебных органов, Верховного Суда и Конституционного Суда с предложением войти к Президенту с просьбой о создании органа, который занимался бы, в том числе, и экспертизой законопроектов в области гражданского законодательства. И в 1999 году был Президентом издан указ 4 октября, почти ровно 14 лет тому назад, указ о создании Совета при Президенте по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, одной из основных задач которого, собственно, и является правовая экспертиза законопроектов в этой области.

В 2003 году уже Владимир Владимирович Путин издал еще один указ, в который он в предыдущий, так сказать, указ и утвержденное им положение о Совете внес очень существенное изменение. Вот этот указ 2003 года, он обязывает все федеральные органы власти

при подготовке проектов федеральных законов в области гражданского права до предоставления их в правительство предоставлять их на экспертизу в Совет по кодификации при Президенте. Должен сказать сразу, что многие федеральные органы власти этого не делают. Обходят разными путями, просто не вносят. Вносят проекты, минуя правительство, через депутатов, так сказать. Разные варианты есть. И должен сказать, что Совет, зная об этом, тем не менее никогда, так сказать, недовольство по этому поводу не высказывал по одной простой причине. Потому что Совет и так выше головы перегружен работой.

Несколько месяцев тому назад в газете «Московский комсомолец» лихая, так сказать, журналистка из кремлевского пула написала в статье «Кто советует президенту», что Совет по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства последний раз вообще собирался в 2009 году. Где-то она слышала о том, что в 2009 году было заседание Совета под председательством Президента, и сделала такие выводы.

Должен вам сказать, что Совет заседает ежемесячно, кроме августа месяца. Мы проводим уже давно по 11 заседаний в год, и на каждое заседание выносятся порядка 8–11 законопроектов. Вот 30-го у нас заседание, 11 проектов федеральных законов. Очевидно, в этом году общее число проектов, рассмотренных за год, будет уже где-то около 100 проектов. Из кого состоит этот Совет? Вот это очень существенно вообще для организаций с серьезной правовой экспертизой. В Совете 38 человек. Из них 21 доктор юридических наук, 12 кандидатов юридических наук, 12 судей высших наших судов, включая Конституционный Суд, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд, руководителя ГПУ, Министерства юстиции, Высшего Арбитражного Суда, заместителя председателя Верховного Суда. Пожалуй, вот такова характеристика состава этого Совета.

Почему я сказал, что это очень важно? Потому что этот Совет обеспечивает абсолютно объективную оценку законопроектов. Это люди, у которых нет никаких конкретных собственных интересов оценки законопроекта, и мы ни разу не сталкивались с тем, чтобы было ясно, что в чьих-то замечаниях проскальзывает, так сказать, лоббирование той или иной поправки, той или иной критики проекта. Заключение готовят члены Совета. Правда, работа ведется на общественных началах, огромная работа на общественных началах. Никто из членов совета за 14 лет его существования никакой

копейки, так сказать, за эту работу никогда не получил. Помощь оказывает исследовательский центр частного права, выполняющий функции секретариата Совета и ведущий всю организационную работу, связанную с рассылкой, получением документов и оказанием помощи членам Совета иногда и в подготовке проектов.

Мы стараемся проекты рассылать, проекты заключений рассылать до заседания Совета, с тем, чтобы те, кто прислал проекты, так сказать, получили заранее наши замечания. К сожалению, это не всегда удается просто потому, что проекты получаем поздно, объем работы, объем замечаний довольно большой, и поэтому, так сказать, иногда приходится уже раздавать заключение только на заседании Совета.

Самое главное, собственно, — каков, так сказать, результат этой работы или результаты. Они разные. Если говорить в целом, картина общего состояния законопроектной работы в стране выглядит довольно плачевно. Из тех законопроектов, которые мы получаем, Совет дает общую отрицательную оценку примерно по 70 процентам проектов. По 30 процентам примерно дается положительная оценка, но чаще всего тоже с отдельными замечаниями, не требующими серьезной, так сказать, доработки.

Основные поставщики проекта, кто, собственно, к нам чаще всего с проектами приходит, — это Минэкономразвития, это Министерство финансов, это Центральный банк. Присылает нам, но уже не как разработчик, проекты на заключение постоянно, надо сказать, Главное государственно-правовое управление при Президенте. И очень нередко приходят проекты из Аппарата Правительства. Когда Аппарат Правительства видит, что к ним попал проект, подготовленный министерством и ведомством, не прошедший экспертизу в Совете, Аппарат Правительства нередко, так сказать, его заворачивает в Совет.

Почти не получаем проектов из комитетов Государственной Думы. Если получаем, то, пожалуй, только еще из комитета Крашенинникова, и очень редко из других комитетов, можно буквально по пальцам пересчитать то, что в этом отношении мы имели.

Постепенно мы пришли к выводу, что нельзя просто заниматься, так сказать, замечаниями на проект, оценкой проекта, что надо попытаться все-таки эту работу как-то и анализировать, то есть по существу, так сказать, вести какой-то мониторинг того, что происходит. И мы начали с того, что стали составлять такой, если хотите,

классификатор видов тех недостатков, которые мы выявляем, рассматривая проекты. Вот уже сегодня этот, так сказать, наш классификатор, он где-то, так сказать, подошел примерно к 50, так сказать, различным видам нарушений.

Пожалуй, можно выделить несколько главных, основных групп нарушений. Прежде всего, это нарушения концептуального характера. Очень многие проекты, несмотря на все существующие правила подготовки нормативных актов, проектов постановлений правительства, делаются без концепции. То есть не определяются заранее и не фиксируются причины, требующие издания проекта; не определяются и не фиксируются те цели, ради которых, собственно, проект и изготовлен.

И очень часто в этом отношении прикрываются тем... Поручение. О, есть поручение, есть перечень поручений Президента, есть перечень поручений руководителя правительства. Ну, все. Какая концепция? Она уже... Все, за нас уже все сказали, что такой проект нужен. Значит, будем его делать. Между тем, проект без концепции — это проект практически, как правило, ни о чем; неизвестно, для чего он сделан. В поручении содержится обычно лишь несколько слов, определяющих, так сказать, содержание проекта.

В эту же группу попадают у нас и проекты, которые не соответствуют Конституции Российской Федерации. И такое бывает. И чаще всего это касается вопроса о компетенции федерации, разграничения компетенции федерации с компетенцией субъектов федерации.

Вторая группа недостатков (тоже очень часто) — это недостатки, связанные с тем, что составляющие проект люди не представляют себе, а как та норма, которую они предлагают внести в закон, или тот закон, который они, так сказать, изготовили, как это должно вписаться в систему нашего законодательства.

Ну, во-первых, просто очень часто это делают не юристы. Они вообще не представляют себе систему нашего законодательства. Они не представляют себе, что любая, скажем, норма, включаемая в гражданское законодательство, она автоматически подпадает под действие, скажем, 200 статей, Гражданского кодекса, который содержит общие положения о сделках, исковой давности, юридических лицах и, не задумываясь об этом, делают какую-то конкретную норму, которая с этими нормами резко расходится. Не задумываются о том, есть ли уже что-нибудь подобное в законодательстве или нет. И у нас

плодятся нормы, если не близнецы, то, во всяком случае, близкие родственники, примерно на одну и ту же тему.

У нас существуют в целом ряде законодательных актов федеральных правила проведения торгов. Они отличаются очень не намного друг от друга. Давно можно было сделать консолидированный акт или внести соответствующие изменения в ГК. Ничего подобного, где-то появляется необходимость организации заново проведения торгов в какой-то области отношений, появляются новые нормы о проведении торгов.

Очевидно, то же самое примерно надо думать и о государственной регистрации недвижимого имущества. У нас тоже сегодня существует несколько систем регистрации, да, они имеют свои цели, но может быть, все-таки стоит подумать о том, чтобы свести все-таки это более или менее как-то вместе?

Третья группа недостатков, самая разнообразная, — это вообще отступление от принципиальных положений гражданского законодательства — принципа равенства, принципа неприкосновенности собственности и многих, многих других.

Четвертая группа. Я прошу прощения, я, наверное, затягиваю уже? Четвертая группа — это явная неэффективность проектов. Предлагается норма, но ничем не обеспечивается по существу ее применение, вводится какая-то обязанность. Ну вот, скажем, целая серия была законов, связанных с кредитованием, и там общие правила о том, какую информацию банк должен кредитору предоставлять. То же самое было связано с кредитной операцией, то же самое было с микрокредитованием, и так далее. А если он не предоставляет, то что? И ничего. Какие последствия? Неизвестно, понимаете? Значит, норма создается впустую.

И, наконец, наверное, последняя группа, о которой говорить, может быть, даже немножко стыдно, — это юридико-технические недостатки, чисто юридико-технические недостатки: неумение разбивать статью на отдельные нормы, неумение структурировать нормативный акт. К сожалению, просто грамматические ошибки. Из министерств за подписью руководителей министерств выходят проекты с грамматическими ошибками, это сплошь и рядом. Я не говорю о стилистических оборотах, о том, что у нас все-таки есть особый законодательный язык, которого надо придерживаться. Это не бытовой язык, к сожалению, с этим тоже, в общем, не очень считаются.

Ну, вот, базируясь на этой работе, которую мы уже ведем примерно, наверное, второй или третий год, мы, очевидно, сейчас будем готовить какой-то общий документ, такой общий, может быть, и доклад Президенту, касающийся состояния законопроектной работы в стране. Потому что улучшать ее надо, и, собственно, правовая экспертиза, которая вот здесь существует, она позволяет такие-то предложения по этому поводу дать.

Есть еще одна область, тоже связана с правовой экспертизой, на которую у нас просто не хватает сил. Так, мы кое-что всегда знаем, это мониторинг того, что происходит после появления нашего экспертного заключения. Иногда мы видим, есть ситуации, когда проект нам возвращается, исправленный второй раз, по новым замечаниям — третий раз. Были даже проекты, которые четвертый раз приходили. Вот, по-моему, этот закон «О рыболовстве», он, по-моему, четыре раза приходил в Совет по кодификации. Четыре раза мы его, в общем, заворачивали, этот законопроект «О рыболовстве». Но в целом мы такой точной картины не имеем.

Вот Президент Дмитрий Анатольевич Медведев, он несколько раз говорил: «Вот, — говорит, — хорошо, есть Совет по кодификации, он, слава богу, угробил несколько абсолютно, так сказать, безобразных законов». Но общей картины того, собственно, а сколько законов вообще на свет не появилось из-за наших экспертных заключений, мы не имеем. Как реально учитываются наши замечания? Мы, конечно, следим, но точно отслеживать, просто на это не хватает сил и времени. Наверное, надо эту работу улучшать.

Я с сожалением должен отметить, что аналогичный совет, который работал вообще в Государственной Думе, работал, может быть, не блестяще, но тоже, в общем, все-таки регулярно, был так сказать «ликвидирован» и преобразован в некую более высокую структуру — в Совет при заместителе Председателя Государственной Думы. Тот Совет, который был при Председателе, но реально которым руководило Правовое управление, он собирался тоже практически почти ежемесячно и тоже рассматривал целый ряд проектов. Нынешний Совет, он имеет такой уже торжественный характер, собирается достаточно редко и по существу, конечно, такой большой экспертной работы не выполняет.

В свое время, когда руководил Правовым управлением Аппарата Государственной Думы профессор Исаков, он вообще создал шесть экспертных советов, там были по уголовному законодательству

и по процессу, и по налоговому законодательству, по трудовому законодательству. Но, кроме Совета по гражданскому законодательству, они все умерли, потому что работа на общественных началах, ни славы — наоборот, скорее всего, только окрики и критика тех, кто ведет экспертизу, — ни денег, ничего эта работа не дает. И все это реально умерло, остался один совет. Но вот и то его, так сказать, подняли на более высокий уровень, и работать он, к сожалению, перестал.

Спасибо.

(Аплодисменты.)

Адабашьян О. Г. Спасибо, Александр Львович.

Я приглашаю на трибуну Комарова Сергея Александровича, заведующего кафедрой теории государства и права имени Г.В. Мальцева юридического факультета Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Комаров С. А. Добрый день, уважаемые коллеги. Очень приятно, что после Александра Львовича придется выступать, смогу использовать некоторые его данные, поэтому вполне логично можно перейти и к некоторым проблемам, связанным именно с правовой экспертизой, социально-экономической экспертизой.

Я в определенной мере с некоторой постановкой вопроса соглашусь, а в некоторых случаях и нет. Например, относительно того, что у нас бессистемность законодательства. Здесь, по всей видимости, другой подход должен быть, именно то, что Александр Львович чуть-чуть обозначил, а именно: прогнозирование последствий принятия законопроекта. Вот это та самая ситуация, которая характерна и для федерального законодательства, и для законодательства субъектов Российской Федерации.

В том самом перечне документов, которые мы получаем, когда законопроект представляется в Государственную Думу, отсутствует именно этот очень важный компонент — прогнозирование последствий принятия закона. Фактически если бы вот это положение внедрить, ввести, узаконить, если хотите, то тогда совершенно иная была бы ситуация с тем валом законотворчества, которое мы имеем в настоящий момент.

Уважаемый Александр Львович привел такой пример: после принятия Жилищного кодекса РФ в 2004 года затем было принято 32 закона и внесено в него 245 поправок. Это общий недостаток в целом нашего федерального законодательства, потому что мы

не можем или не хотим спрогнозировать последствия принятия законопроекта. И, собственно, вот эта ситуация во многом объясняется и тем количеством субъектов права законодательной инициативы, которое мы имеем.

Я не один раз выступая, напоминал, что в первой Государственной Думе, которая начала работу в 1906 году, чтобы внести законопроект, нужно было как минимум собрать подписи 30 депутатов. Вдумайтесь! 30 депутатов, чтобы они подписались под этим законопроектом. Вот тогда законопроект имел право на существование. В современных условиях мы знаем, что у нас есть авторские законопроекты, и есть законопроекты, которые предлагаются целыми группами депутатов. А может быть, перейти к тому, что есть в настоящее время фракции в Государственной Думе, если фракция поддерживает законопроект (а собственно, так оно и происходит, давайте уж открыто об этом говорить), если фракция решила, что будем поддерживать, тогда можно предлагать законопроект и вносить его в официальном порядке. Если фракция решила, что поддерживать не будем, то, естественно, никакой поддержки ждать не придется, законопроект представлять не следует. Поэтому, может быть, оставить всего лишь четыре субъекта права законодательной инициативы в самой Государственной Думе? Этого было бы вполне достаточно, но это только предложение. Кстати, в Канаде всего лишь один субъект права законодательной инициативы — это Правительство.

Далее. Рассмотрим другую ситуацию: у нас очень часто вносятся изменения в наше законодательство. Я бы предложил очень простой выход, в какой-то мере он будет и дисциплинировать наши субъекты права законодательной инициативы: а может быть, нам ввести мораторий хотя бы на год, после принятия закона? Федеральный закон одобрен, подписан, обнародован и, будьте добры, с этой даты целый год никто не имеет права внести какие бы то ни было изменения, дополнения и так далее. Ведь действительно реально эти дополнения, изменения в уже принятый федеральный закон, собственно, и составляют больший объем законотворческой работы депутатов.

Очень важна — и об этом мы неоднократно говорили на наших совещаниях, я еще раз подчеркиваю эту мысль, и в выступлениях она звучит — это роль науки, значимость ее экспертных оценок. У нас имеются научные разработки, которые не всегда используются при подготовке тех или иных законопроектов. Поэтому, естественно, роль науки я объяснять не буду, вопрос в том, что она (экспертиза),

как правило, проходит «за бесплатно», но кроме тех законопроектов, в которых заинтересованы конкретные субъекты права законодательной инициативы, и они подчас могут обеспечить финансовую состоятельность того или иного законопроекта. Мы это тоже прекрасно понимаем. Поэтому, по всей видимости, здесь необходимо разрешение этой ситуации именно на законодательном, на государственном уровнях.

У нас есть настоятельная необходимость в том, чтобы в Государственной Думе был соответствующий комплексный государственный орган, государственное учреждение, которое бы занималось, собственно говоря, разработкой законопроектов, включая и последующее прогнозирование результатов их принятия. Аналитическое управление, которое мы имеем, оно дает аналитику уже принятых федеральных законов, дает их историю, но — а может быть, ему поручить и еще одну очень важную миссию? — вот то самое прогнозирование, о котором я говорю. Может быть, тогда это будет и более эффективно и более качественно. История хороша, история неплоха, но сами понимаете, все-таки нужно думать не только о прошлом, но и о будущем.

Мы в Регламенте Государственной Думы имеем положение об общественном контроле, кроме правовых служб, правовых управлений, которые действительно реально работают, есть еще и общественная экспертиза, которую проводит Общественная палата РФ. Но информации об этом, к сожалению, у нас нет. У нас на сайте Государственной Думы сделан очень большой прорыв с точки зрения обеспечения гласности в деятельности Государственной Думы в целом. Я могу сказать, что можно сейчас виртуально поприсутствовать на заседании Государственной Думы, можно увидеть ход обсуждения тех или иных вопросов на парламентских слушаниях, на заседаниях «круглых столов». А вот информации о заседаниях комитетов Государственной Думы нет. И в этой связи есть не только теоретический, но и практический, я бы сказал, подход: у нас есть возможность привлечь профессионалов и граждан к законотворческому процессу. У нас есть возможность привлечь, вовлечь их в этот процесс на более высоком уровне — это обеспечить их участие в законотворческом процессе. Через участие в работе комитетов, комиссий Государственной Думы, работа которых, к сожалению, даже в средствах массовой информации за редким исключением освещается. А именно там, прежде всего, проходит работа конкретная

с Правовым управлением, с имеющимися заключениями по конкретным законопроектам. Общественная палата РФ имеет возможность готовить заключения на законопроекты, но, к сожалению, не всегда этим правом пользуется, а ведь она (Общественная палата) есть институт гражданского общества!

Я бы отметил то обстоятельство, тот комплекс недостатков, который озвучил Александр Львович (Маковский), имея в виду, что одним из недостатков он называет невыработку концепции законопроекта. В этом процессе задействован и Совет Федерации, а он тоже проводит обсуждение этих законопроектов на стадии оценки его концепции. И вот как только поступает законопроект субъектам права законодательной инициативы, я неоднократно об этом говорил, это мой собственный опыт, соответствующие комитеты дают заключения, которые передаются в Государственную Думу. Они передаются в комитеты, но, к сожалению, информации об этих заключениях в электронном виде мы не имеем. Ведь именно в них содержится оценка концепции законопроекта. Это очень важно — вот здесь, на этом этапе необходимо согласование воли и интересов и субъекта права законодательной инициативы, и, соответственно, наших правовых служб.

Ну, а мне хотелось бы отметить позитивно еще одно обстоятельство — это информация, которая есть о работе Правового управления, не потому, что я работал в Правовом управлении, поэтому его и хвалю, это относится ко всем правовым управлениям всех субъектов Российской Федерации, потому что информация об их работе стала доступной для всех граждан.

Однако, по всей видимости, только два часа в неделю на центральных каналах телевидения — это «Парламентский час» и тот час, который посвящен Совету Федерации, где реально можно увидеть ту работу, которую ведут законодательные органы — этого, несомненно, маловато! Необходимо максимально обеспечивать гласность законодательного процесса, а не искать «жареные факты», поэтому надо иметь на всех сайтах субъектов права законодательной инициативы, может быть, собственную страничку на каждый законопроект в виде «электронного досье», включая и ВСЕ заключения на законопроект, поступившие при проведении того или иного вида правовой экспертизы.

Но и, с другой стороны, понимаете, научные работники, они заинтересованы в том, чтобы, во-первых, научить студентов,

магистрантов, ну и аспирантов в какой-то мере, тому, как, каким образом осуществлять эту правовую экспертизу. Потому что, собственно, когда юристом становишься, это твой хлеб, который обеспечит вполне благоприятную и, как мне представляется, достойную жизнь.

Спасибо большое.

(Аплодисменты.)

Адабашьян О. Г. Спасибо, Сергей Александрович.

Деменков Михаил Васильевич, начальник Правового управления Аппарата Государственной Думы.

Деменков М. В. Немножко хочу поправить: исполняющий обязанности начальника Правового управления.

Ну и перед тем, как рассказать о работе нашего Правового управления по проведению правовой экспертизы, хочу поправить несколько Сергея Александровича о том, что все практически заключения Правового управления на всех стадиях к первому чтению, ко второму чтению, к третьему чтению размещаются в нашей автоматизированной системе АСОЗД, и можно там ознакомиться. Да, есть некоторые заключения Правового управления, которые вы не видели, не сможете с ними ознакомиться, оно есть только в комитете, это предварительное наше заключение, которое, как правило, бывает в несколько раз объемом больше, чем официальное, которое размещается.

И хотел еще сказать: да, к сожалению, наши экспертные советы, а у нас их было создано при Исакове Владимире Борисовиче четыре экспертных совета, в первые годы они работали более или менее активно, в конце стал работать только единственный экспертный совет — это по гражданскому законодательству. И действительно, там проходила колоссальная работа, мы получали отзывы на те вопросы, которые ставили перед учеными нашими, направляли все эти наши заключения, вернее, экспертного нашего совета, в комитеты для принятия тех или иных решений.

Ну а сейчас позвольте рассказать о том, как проходит в Аппарате Государственной Думы правовая экспертиза законопроектов. Создание законов представляет собой особый специфический вид государственной деятельности, результатом которой являются федеральные законы, занимающие одно из главенствующих мест в правовой системе Российской Федерации. Именно этим обусловлено значение правовой экспертизы, процесса осуществления парламентом законопроектной деятельности. Правовая экспертиза

законопроектов была впервые введена в законодательных органах власти, я имею в виду Российской Федерации, даже и Советского Союза, Регламентом Государственной Думы и получила признание в качестве неперменного и обязательного компонента законодательного процесса, сопровождающая рассмотрение законопроектов и предшествующих к принятию законов.

В соответствии с Регламентом, Правовое управление Аппарата осуществляет правовую экспертизу законопроектов на соответствие Конституции, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, проверяет перечень актов федерального законодательства, подлежащим признанию утратившего силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта, а также осуществляет юридико-техническую и лингвистическую экспертизы.

Такой комплексный подход к экспертизе связан с конституционным требованием о том, что законы, принимаемые Российской Федерацией, не должны противоречить Конституции. И эти требования распространяются как, собственно, на законодательную деятельность всего Федерального Собрания, так и на законоподготовительную работу, на весь процесс создания и прохождения законопроектов в палатах Федерального Собрания. При этом, согласно Регламенту Государственной Думы, заключение Правового управления в обязательном порядке наряду с другими документами, должно быть представлено ответственным комитетом в Совет Государственной Думы для внесения законопроекта на рассмотрение.

Основополагающей, но далеко не единственной задачей, стоящей перед экспертами, при осуществлении экспертизы каждого проекта федерального закона, является определение его соответствия положениям Конституции.

В противоречии с положениями Конституции не должен находиться ни один законопроект, который внесен в Государственную Думу. Поэтому лицо, проводящее экспертизу, должно в максимальной степени с точностью, уже на этапе подготовки законопроекта к первому чтению, определить соотношение рассматривания законопроекта с Конституцией. В случае установления несоответствия законопроекта Конституции, в своем заключении не только констатируется такой факт, но и аргументировано излагается, в чем состоят выявленные несоответствия.

Определяя действительное соотношение рассматриваемого федерального конституционного закона или федерального закона с Конституцией, эксперт тем самым выполняет свою конституционную обязанность соблюдать Конституцию, а также содействовать в соблюдении Конституции самой Государственной Думой, принимающей данный акт.

Анализ предмета правового регулирования, включающий оценку выбора наименования законопроекта и его соответствие содержанию, также производится на этапе подготовки законопроекта к первому чтению. Дело в том, что наименование закона, как обязательный реквизит, является первоначальной единицей его смысла и является важным средством введения в конкретную область или отрасль права. Рекомендации экспертов в этой части практически всегда учитываются разработчиками и ответственными комитетами.

Известно также, что основной проблемой любого законопроекта является установление предмета его правового регулирования. Декларативный подход конструирования общих и конкретно-правовых предписаний юридических понятий недопустим. Но ни один из разработчиков законодательных актов, новелл, не признается в том, что он сознательно делает выбор в пользу декларативности предлагаемых норм. Это происходит либо от недостаточных знаний, либо то, что разработчик не является юристом, либо отсутствует опыт в законотворчестве. Помочь избежать таких ошибок — это одна из задач наших специалистов Правового управления.

Другая законодательная проблема связана с разграничением и установлением законом конкретных полномочий Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. И здесь при проведении экспертизы мы руководствуемся следующими положениями. Если речь идет о законопроекте, предметом ведения которого является Российская Федерация, то законодатель вправе устанавливать конкретные полномочия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, поскольку они образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Если же предмет законопроекта относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, то законодатель вправе устанавливать только полномочия федеральных органов исполнительной власти. Такой подход экспертов, как правило, находит

понимание у разработчиков законопроектов, как основанный на содержании статьи 73 Конституции Российской Федерации.

Особенностью правовой экспертизы на этапе подготовки законопроекта к рассмотрению во втором чтении является детальная проработка всех положений обновленного текста законопроекта, с учетом внесенных в них поправок, начиная с наименования, и заканчивая его заключительными положениями. На этом этапе законопроект анализируется и с точки зрения, как реализованы замечания и приложения экспертов, которые были изложены к материалу к первому чтению. Регламент при этом дает право ответственному комитету, в случае его несогласия с заключением Правового управления, приглашать на свое заседание либо на заседание рабочей группы специалистов Правового управления для разъяснения содержания наших отрицательных заключений.

Предложения и замечания экспертов управления не претендуют на статус поправок к законопроекту, они лишь должны помочь комитету выработать юридически и лингвистически грамотный текст ко второму и третьему чтению. При этом ни рабочие группы, ни ответственный комитет не должны настаивать на сохранении в тексте законопроектов юридически либо редакционно неграмотных положений. Все, что остается незамеченным или проигнорированным на этом этапе подготовки законопроекта, скажется в конечном счете на качестве принятого закона.

Не может поправить текст закона в этом случае, когда принят Государственной Думой, если он юридически недобросовестен, и Совет Федерации. Совет Федерации вправе только одобрить либо отклонить этот закон. Расчет на то, что в случае отклонения закона Советом Федерации Согласительная комиссия подчистит текст, себя не оправдывает. У Согласительной комиссии совершенно иная задача — это устранение возникшего предметного, то есть наиболее важного разногласия по закону.

Согласно Регламенту, принятый во втором чтении законопроект направляется в ответственный комитет для устранения с учетом Правового управления возможных внутренних противоречий, установления правильной взаимосвязи статей и для редакционной правки. Такая запись вовсе не сужает предметы правовой экспертизы, ее содержание остается прежним, уменьшается лишь ее объем. На этом этапе, если ответственный комитет не реализовал предыдущие данные ко второму чтению законопроекта предложения и замечания

специалистов управления и вновь не соглашается с необходимостью ее юридической доработки, в заключении Правового управления излагаются замечания, либо в его тексте, я имею в виду в тексте самого заключения, отсутствуют слова о том, что по законопроекту не имеется замечаний правового характера, что тоже следует расценивать как отрицательное заключение.

Из сказанного вовсе не следует, что юристы-эксперты всегда правы в своих выводах и предложениях. Рекомендации, изложенные в наших заключениях, следует рассматривать как основу для тесного непосредственного взаимодействия экспертов с разработчиками законопроектов и соответствующим комитетом. В этой работе много зависит от профессиональных и личных качеств экспертов и разработчиков, их умение слушать, понимать друг друга и, следовательно, успешно вырабатывать согласительный текст будущего закона.

В целом же существование в современных условиях института правовой экспертизы в деятельности законодательного органа, несомненно, следует рассматривать, как позитивный и необходимый элемент в становлении правового государства, как совершенствование законодательной деятельности парламента и повышение качества принимаемых законов.

И в конце, говоря о важности и значении правовой экспертизы в федеральном процессе, полагаем возможным высказать некоторые вещи, касающиеся совершенствования регламентных норм, посвященных правовой экспертизе законопроекта.

Конечно, обновленные нормы регламента раздела «Законодательная процедура» позволили решить часть организационных, процедурных вопросов проведения правовой экспертизы, а также, при рассмотрении, повторного рассмотрения законов, но не разрешили проблемы максимального учета ее результатов.

Положение о правовой и лингвистической экспертизе законопроекта и, скажем так, статус должен быть уточнен и закреплён в ходе дальнейшего совершенствования регламента.

В настоящее время установленная процедура о правовой лингвистической экспертизе размещена в разных статьях Регламента, что затрудняет их адекватное восприятие и использование. По нашему мнению, было бы логичным объединить их в одну статью Регламента и дополнить некоторыми положениями, например, такими, как уточнение содержания экспертного заключения, сроков его

подготовки, возможности и преодоление разногласий между ответственным комитетом и Правовым управлением, и так далее.

И в заключение хотелось бы обратить внимание на то, что в ряде последних публикаций, писем в Правовое управление и в Комитет по Регламенту поступают обращения от научных работников, от практикующих юристов с предложением, чтобы законопроект, вносимый в Государственную Думу, содержал пояснительную записку, и в требованиях к этой пояснительной записке должно быть четко оговорено в Регламенте Государственной Думы, чтобы, прочитав эту пояснительную записку, законодатель мог понять концепцию и то, что хочет видеть субъект права законодательной инициативы в данной законодательной инициативе.

Над этим мы работаем, комитет по Регламенту сейчас собирает все предложения. И, скорее всего, в ближайшее время Государственная Дума примет изменение в Регламент, которое установит обязательные требования к пояснительной записке к законопроектору. Спасибо.

Адабашьян О. Г. Спасибо, Михаил Васильевич.

(Аплодисменты.)

Профессор Гришковец Алексей Алексеевич.

Гришковец А. А. Уважаемый Президиум, уважаемые присутствующие, прежде всего, позвольте мне, поблагодарить организаторов этого мероприятия за возможность выступить на данной научно-практической конференции.

Тема моего доклада будет посвящена вопросам законодательной деятельности в сфере регулирования государственной гражданской службы. В выступлении одного из докладчиков сегодня уже прозвучала мысль о том, какое значение придается деятельности аппарата нашими зарубежными партнерами. И, конечно, от того, насколько эффективно действует государственная служба, зависит сегодня и защита прав и свобод человека и гражданина, и реализация Конституции Российской Федерации.

Отмечу, что Конституция 1993 года заложила прочный фундамент для развития института государственной службы. В трех ее статьях, статья 32 часть 4 — закрепляется право гражданина на равный доступ к государственной службе, в статье 71 пункт «т» говорится о том, что федеральная госслужба находится в исключительном ведении Российской Федерации, и, наконец, в статье 97 закреплен запрет для депутата Государственной Думы находиться на государственной

службе. И вот ныне наше законодательство о госслужбе развивается на прочной конституционной основе.

Хотел бы отметить, что законодательство о государственной службе, и в частности о службе гражданской, относится к наиболее динамично развивающейся сфере российского законодательства. Это неслучайно. Начиная с 2000 года, в России происходит процесс системного реформирования государственной службы. И, что особенно важно, одним из важнейших элементов этого системного реформирования, является, конечно, концепция реформирования системы госслужбы 2001 года. Это, конечно, говорит о многом, то есть подготовлен был обстоятельный документ, который и набросал в определенной степени проект будущего здания российской государственной службы. И реализация этой концепции проходит достаточно успешно и последовательно. Приняты два основополагающих федеральных закона. Это закон «О системе государственной службы», где государственная гражданская служба впервые организационно юридически обособлена среди видов государственной службы. И принят специальный Федеральный закон «О государственной гражданской службе», известный закон 79-ФЗ от 27 июля 2004 года. Практика его применения, а закон вступил в силу с 1 февраля 2005 года, выявила его многочисленные несовершенства.

Администрация Президента в лице Управления Президента по вопросам государственной службы и кадров собрала предложения по внесению изменений в данный закон. И на заседании Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам реформирования и развития госслужбы под руководством Руководителя Администрации Президента Сергея Борисовича Иванова констатировалось, что предлагается внести изменения в 55 из 74 статей Закона «О государственной гражданской службе». Как видно, многие положения этого закона проверку временем, в общем, не выдержали и требуют коррекции, что, на мой взгляд, вполне закономерно. Потому что законодательство о государственной гражданской службе у нас только формируется, этот вид госслужбы обособился у нас, как я уже сказал, сравнительно недавно, и поэтому идут поиски пути оптимального правового регулирования государственной гражданской службы.

Если проанализировать те изменения, которые уже внесены или которые предполагается внести в ближайшее время, то можно говорить о том, что есть два направления.

Во-первых, это антикоррупционное направление.

И, во-вторых, это направление, которое связано с повышением эффективности государственной службы. Ну, оба эти направления, конечно, тесно друг с другом взаимосвязаны.

Вот такой подход убедительно подтверждается Посланием Президента Российской Федерации, где глава государства констатировал в очередной раз, что основными проблемами нашего госаппарата является коррупция и несовершенство государственного управления.

Что же предлагается сделать? То же Послание Президента, в частности, предусматривает расширение практики применения такой санкции в отношении государственных гражданских служащих как дисквалификация. И напомним, что впервые дисквалификация применительно к гражданским служащим прямо была обозначена в так называемом «втором антимонопольном законе», принятом в 2009 году. Дисквалификация сегодня реализуется на гражданской службе только в рамках Кодекса об административных правонарушениях. Но такой подход представляется не бесспорным, и думается, что было бы оптимальным перевести в дисциплинарную плоскость применение такой санкции как дисквалификация.

Что из себя представляет дисквалификация юридически? Это сочетание двух компонентов. Во-первых, это увольнение и, во-вторых, это запрет на определенное время занимать должности государственной гражданской службы. И думается, что было бы оптимальным внести в закон о гражданской службе в качестве дополнительного дисциплинарного взыскания запрет на право занимать должности государственной гражданской службы на определенное время. При этом было бы, на мой взгляд, целесообразно разделить в данном случае дисциплинарную власть между представителем нанимателя и судом. Если решение о применении увольнения будет принимать сам представитель нанимателя, то запрет находиться на государственной гражданской службе — это могла бы быть прерогатива суда, в который представитель нанимателя мог бы в этом случае обращаться.

Конечно, это пока постановка вопроса, но могу отметить, что уже в 2013 году предпринималась попытка перевести дисквалификацию в дисциплинарную плоскость. Депутат Государственной Думы Сердюк в феврале текущего года предложил проект закона о введении дисциплинарного запрета для государственных гражданских служащих. Но, на мой взгляд, и содержательно, и по форме законопроект был очень неудачный.

Неслучайно его Государственная Дума отклонила. Смысл этого законопроекта сводился к тому, что увольнение по нескольким основаниям автоматически влекло за собой запрет находиться на государственной гражданской службе, так называемый дисциплинарный запрет. Думается, что эта законодательная инициатива потерпела неудачу именно потому, что законопроект был плохо проработан с точки зрения и законодательной техники, и с точки зрения его концепции. Причем его предполагали сделать общим и для государственных, и для муниципальных служащих.

Теперь еще один важный момент, на который бы мне хотелось обратить внимание. Сергей Евгеньевич Нарышкин, выступая 1 ноября прошлого года в академии госслужбы на конференции, посвященной проблемам реформирования и развития госслужбы и человеческого потенциала, справедливо говорил, что основа противодействия коррупции — это открытость в нашем государственном аппарате. Конечно, совершенно справедливая точка зрения. Но надо отметить, что сейчас у нас как одно из направлений противодействия коррупции — в том числе работают и по расширению открытости в деятельности госаппарата, и делается это в том числе с помощью вовлечения в различные структуры, которые сегодня создаются, — это конкурсные, аттестационные комиссии, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и недопущению конфликта интересов, также общественного элемента.

Вы все знаете, что сейчас законодатель предусматривает включение в составы конкурсных и аттестационных комиссий, например, независимых экспертов, а также представителей общественных советов. Их участие в деятельности комиссий на сегодняшний день признано обязательным. На мой взгляд, нужно и далее расширять практику общественного элемента в различных структурах, создающихся в госаппарате, и в частности, убежден, что необходимо привлекать независимых экспертов, представителей общественности и в случае, если речь идет о проведении служебных проверок в отношении государственных гражданских служащих. Не секрет, что во многих случаях представитель нанимателя использует дисциплинарную процедуру в качестве определенного давления на госслужащего. И вот для того, чтобы более объективно и справедливо разбираться во всей ситуации, на мой взгляд, было бы целесообразным привлекать к проведению служебных проверок в том числе и представителей общественности.

Сегодня кадровые службы только проводят эти проверки, ну, привлекаются по законодательству представители юридической службы, а также профсоюзные организации. Но все они так или иначе связаны с представителем нанимателя, и говорить об их абсолютной объективности, на мой взгляд, сегодня сложно.

Еще один очень важный момент, он уже касается вопросов, связанных с обеспечением эффективности деятельности государственного аппарата. Напомню, что одним из важнейших средств эффективности, повышения эффективности госаппарата является совершенствование материального стимулирования государственных служащих. В частности, совершенствование вопроса оплаты труда. И в Государственной Думе вот уже без малого два года находится принятый в первом чтении еще осенью 2011 года проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Внесен этот законопроект был Правительством. Смысл его состоит в том, что предлагается ввести так называемый особый порядок оплаты труда. Для тех, кто замещает должности государственной гражданской службы категории «руководители», группы — высшие и главные должности, а также для тех, кто замещает должности категории «специалисты», группы — высшие и главные должности, предполагается ввести особый порядок оплаты труда. Она будет складываться из двух составляющих: из так называемой постоянной составляющей, включающей должностной оклад, оклад за классный чин и надбавку к должностному окладу за допуск к сведениям, составляющим гостайну, и вторая половина — это так называемая переменная составляющая, размер которой будет зависеть от показателей эффективности и результативности работы госслужащих.

Но, к сожалению, законопроект этот остается сегодня без какого-либо серьезного движения. И связано это, скорее всего, с тем, что пока и достаточно сложно определить показатели эффективности и результативности на госслужбе.

Я лично противник этого законопроекта, и вот почему. Потому что в случае, если будет введена такая схема, то будет ситуация, когда появится соблазн назначать на такие должности, а по этим должностям предусмотренные срочные служебные контракты от года до четырех лет, людей, скажем так, без полного учета их профессиональных качеств. Раз служебный контракт срочный, конкурс не проводится, аттестация тоже не проводится. И получается, что соответствующее

лицо, будучи назначенным на должность, будет подотчетно только тому руководителю, который принимает решение о назначении. Не уверен, что такой подход будет способствовать идее законопроекта о повышении эффективности и результативности работы.

Кроме того, убежден, что в системе госслужбы определить критерии эффективности и результативности чрезвычайно сложно. И, на мой взгляд, то, что законопроект сегодня остается без особого движения, об этом убедительно свидетельствует.

Ну, и еще одна проблема, связанная с оплатой труда. Сейчас в нашем государственном аппарате сложилась довольно интересная ситуация. Если на начальном периоде существования Государственной Думы, если брать период, скажем, 1997–2002 год, существовало общее правило, когда в органах власти одного уровня оплата труда на должностях одинаковых была сопоставимой. Но, начиная где-то с 2002 года, стал оформляться четкий перекося в сторону исполнительной власти. И начиная уже с 2005 года, а если быть точнее, после принятия Указа Президента 763 от 25 июля 2006 года, возникла странная ситуация, когда в Аппарате Правительства, в Администрации Президента Российской Федерации на сопоставимых должностях оплата труда заметно превышала оплату труда на тех же должностях в Аппарате Государственной Думы.

Как-то к нам в Государственную Думу еще в 2006 году пришел представитель Администрации Президента и стал нам рассказывать о положениях нового указа. На прямой вопрос, который я ему задал, а почему, скажем, кратность ежемесячного денежного поощрения по должности «советник в Администрации Президента» выше, а в Аппарате Государственной Думы ниже, вразумительного ответа я не получил.

Ну еще более ситуация усугубилась, когда в 2012 году были приняты известные Указы Президента от 2 августа 2012 года № 1100 и от 16 ноября 2012 года № 1547, которыми в Администрации Президента и в Аппарате Правительства был введен, по сути дела, особый порядок оплаты. И сейчас диспропорция по уровню оплаты между Аппаратом Правительства, Администрацией Президента и Аппаратом Государственной Думы выросла еще больше. Возникает вопрос, уважаемые коллеги: почему такое однобокое отношение? Думается, что нужно все-таки предпринимать и руководству палаты, и руководству Аппарата серьезные усилия для того, чтобы подобного перекося не было.

И в качестве примера могу привести хороший случай. В Счетной палате, например, специально оговаривается, что... точнее, в Законе «О Счетной палате», специально оговаривается, что размер оплаты труда работников Аппарата Счетной палаты устанавливается на уровне оплаты труда в Аппарате Правительства, а у инспекторов даже на 20 процентов больше. И вот, выступая вчера на открытии нашего мероприятия, Сергей Евгеньевич Нарышкин сказал о том, что у нас идет работа над проектом закона о Федеральном Собрании.

И я думаю, что одним из положений этого закона нужно как раз и записать положение о том, что оплата труда в Аппарате Государственной Думы устанавливается на уровне оплаты труда в Аппарате Правительства Российской Федерации. Тогда мы могли бы решить эту проблему.

Еще один вопрос, на который я хотел бы сегодня обратить ваше внимание, это, уважаемые коллеги, необходимость проведения работы по дальнейшей систематизации законодательства о государственной гражданской службе.

Напомню, что в Послании Президента Федеральному Собранию 1997 года Борис Николаевич Ельцин сказал о том, что нам необходимо подготовить и принять Кодекс государственной гражданской службы. И Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве соответствующий законопроект подготовил.

Но очевидно, что принимать его в тот период было явно преждевременно, потому что не было накоплено необходимого нормативного правового массива, и конечно, кодификация — это всегда определенная степень систематизации законодательства.

Так вот, убежден, что сейчас мы находимся на той стадии развития законодательства о гражданской службе, когда назрела потребность принять кодекс государственной гражданской службы, и, на мой взгляд, это было бы совершенно логичным и закономерным.

Ну, и в заключение своего выступления я бы хотел вспомнить слова выдающего государственного деятеля Германии князя Бисмарка, который говорил: с плохими законами, но хорошими чиновниками управление еще возможно, но с плохими чиновниками не помогут никакие законы.

И думается, что для того, чтобы нормы нашей Конституции и законов хорошо работали, у нас должен быть эффективный, компактный, хорошо организованный государственный аппарат.

Спасибо.

(Аплодисменты.)

Адабашьян О. Г. Спасибо, Алексей Алексеевич.

Уважаемые коллеги, мы прослушали целый ряд интересных сообщений. Есть ли у вас вопросы к тем, кто выступал? Может быть, есть желающие выступить? Хорошо, идем дальше тогда.

Я хочу предоставить слово Контареву Михаилу Вениаминовичу, заместителю начальника Департамента законопроектной деятельности Министерства юстиции Российской Федерации.

Контарев М. В. Вот так слышно? Хорошо.

Мы работаем с вами уже больше полутора часов, и люди мы со всех регионов, от Камчатки и до Калининграда, часовые пояса разные, ну вот немножко взбодритесь, тем более я сейчас буду говорить о не более высоких материях, где говорили предыдущие ораторы, а о нашей с вами работе, Министерства юстиции, и вас как руководителей непосредственно правовых управлений исполнительной, законодательной власти.

Обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации... Я немного по тексту, потому что если начну своими словами, это будет немножко дольше, поэтому покороче.

Обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов является важной задачей как федеральных органов госвласти, так и органов госвласти субъектов Российской Федерации.

В целях контроля за нормотворческой деятельностью субъектов на Министерство юстиции, в соответствии с Указом Президента от 10 августа 2000 года № 1486, возложены полномочия по ведению федерального регистра нормативно-правовых актов субъектов и проведению правовой экспертизы нормативно-правовых актов на соответствие Конституции и федеральным законом.

Решая поставленную задачу, министерством и его территориальными органами с 2000 года по настоящее время проведена экспертиза более 800 тысяч нормативно-правовых актов субъектов. Цифра очень большая.

По ее результатам выявлено более 48 тысяч экспертных заключений о несоответствии региональных актов федеральному законодательству.

Наибольшее количество незаконных актов действует в сфере госуправления, конституционного строя, финансовой и хозяйственной деятельности, природных ресурсов и охраны окружающей среды, а также в жилищной сфере, в сфере социального обеспечения, социального страхования, образования и здравоохранения.

Работа по приведению законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством ведется в тесном взаимодействии с органами госвласти субъектов, органами прокуратуры и аппаратом полномочных представителей президента в федеральных округах.

Так на основании экспертных заключений Минюста органами госвласти субъектов в соответствии с федеральным законодательством с 2000 года приведено более 41 тысячи нормативно-правовых актов.

Общее количество действующих незаконных актов снизилось с 33 процентов в 1999 году, вы помните это, до 0,4 процента в этом году.

Одной из действенных мер, которая позволяет еще на проектной стадии исключать противоречия Конституции и федеральному законодательству в нормативно-правовых актах субъектов, является участие территориальных органов Минюста в нормотворческой деятельности органов государственной власти субъектов.

Это участие осуществляется на основании соглашений в сфере юстиции и взаимодействия в сфере юстиции.

Указанные соглашения предусматривают участие представителей терорганов Минюста в разработке, рассмотрении и согласовании проектов нормативно-правовых актов субъектов, сроки реагирования органов госвласти субъектов на экспертные заключения Минюста, обязательств по устранению нарушений, выявленных в ходе проведения правовой экспертизы проектов актов.

При этом территориальные органы Минюста оказывают органам госвласти субъектов методическую помощь в организации законотворческого процесса, принимают участие в заседаниях органов госвласти и совместных рабочих группах по разработке проектов этих актов, в составлении планов законопроектных работ органов госвласти субъекта, направляют перечни нормативно-правовых актов, подлежащих изменению или признанию утратившим силу, в связи с изменением законодательства, самостоятельно разрабатывают проекты нормативно-правовых актов.

В свою очередь органы госвласти субъектов направляют в терорганы Минюста проекты нормативно-правовых актов для проведения их правовой экспертизы на предмет соответствия Конституции и федеральным законам либо для их согласования и визирования.

С начала этого года рассмотрено более 19 тысяч проектов, из них замечания высказаны в отношении 3 тысяч актов, ну, а принято 2,5 тысячи актов.

Как показывает практика, органами госвласти субъектов при принятии нормативно-правовых актов учитывается около 70 процентов замечаний Минюста. Ну, ранее этот показатель составлял 30. Но я думаю, больше вряд ли будет, потому что у каждого есть свое мнение, ну, два юриста — три мнения, а то и больше.

Одним из эффективных инструментов контроля за региональным нормотворчеством является федеральный регистр нормативно-правовых актов субъектов. Он создан министерством в 1999 году, и в настоящее время к нему обеспечен свободный доступ в электронном виде в сети Интернет. Сегодня он содержит более 800 тысяч нормативно-правовых актов субъектов.

В федеральный регистр включаются не только тексты нормативно-правовых актов субъектов, но и дополнительные сведения к ним.

Включаемые в федеральный регистр дополнительные сведения, заключения Минюста, акты прокурорского реагирования, судебные решения и тому подобное, позволяют получать наиболее полную информацию о жизни акта субъекта, начиная с момента его принятия и до утраты им юридической силы.

Эти сведения представляют собой аналитическую составляющую базы данных нормативно-правовых актов.

На основе уже базы данных федерального регистра министерство приступило к проведению системного мониторинга законодательства субъектов Российской Федерации, в первую очередь по наиболее важным сферам правового регулирования.

Так, за последние три года подготовлены обзоры нормотворчества субъектов в сфере госслужбы — о чем говорили, вот у меня целый большой есть доклад по госслужбе — что делается в субъектах с периода принятия этих законов: регулирование международных отношений, местного самоуправления, обеспечение внедрения современных технологий управления в субъектах Российской Федерации в градостроительной деятельности, образовании, здравоохранении, жилищной сфере и жилищно-коммунального хозяйства, по вопросам защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, при осуществлении госконтроля, надзора, земельного и избирательного законодательства.

По результатам мониторинга информация о выявленных в региональных законодательствах противоречиях федеральному законодательству, и самое главное, пробелах правового регулирования, направляется в Правительство Российской Федерации, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, а также полпредам Президента и органы госвласти, прокуратуры, для принятия соответствующих решений.

Еще одним из актуальных в настоящее время инструментов контроля за законотворческим процессом в регионах является проведение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов.

Полномочия по проведению антикоррупционной экспертизы возложены на Минюст с августа 2009 года.

Министерство в пределах предоставленных полномочий проводит мониторинг регионального нормотворчества в целях выявления коррупциогенных факторов. По результатам мониторинга ежеквартально мы готовим обзоры, которые включают информацию о состоянии законодательства субъектов, направленного на противодействие коррупции, а также о выявленных актах субъектов, коррупциогенных факторах. Указанный обзор направляется также полпредам и в субъекты для принятия соответствующих мер.

Проведение такого мониторинга позволяет выявлять в нормативно-правовых актах нормы, устанавливающие избыточные функции, ограничения, преимущества и так далее, противоречащие федеральному закону и способствующие проявлению коррупции. В настоящее время на территории Российской Федерации действует 6842 нормативно-правовых акта субъектов, регламентирующие вопросы противодействия коррупции.

С начала этого года проведена антикоррупционная экспертиза около 77 тысяч актов. Коррупциогенные факторы выявлены, это очень даже замечательно, всего лишь в 934 актах, ну, а устранено 503 акта. Всего с начала этой деятельности по настоящее время коррупциогенные факторы были выявлены более чем в 5 тысячах актах, ну, и работа по ним проводится.

В настоящее время одним из инструментов повышения качества законотворческой работы, обеспечения единства правового пространства и совершенствования правовой системы в Российской Федерации является реализация положений Указа Президента Российской Федерации № 657, это от мая 2011 года, о мониторинге правоприменения в Российской Федерации. Вы знаете, что по этому

указу федеральные органы исполнительной власти, суды и субъекты направляют в Минюст, будем говорить, свои обзоры и докладные, и мы объединяем и делаем уже, Минюст направляет Президенту докладную по этим вопросам.

Важным условием мониторинга правоприменения является взаимодействие с институтами гражданского общества, привлечение как можно более широкого круга лиц к процессу оценки достижений целей, на которые был изначально направлен закон. Получение информации о состоянии правоприменения в соответствующей области законодательства из различных источников позволяет всесторонне оценить наличие или отсутствие необходимости в разработке проектов нормативно-правовых актов или корректировки правоприменительной практики. Во многих субъектах Российской Федерации с целью привлечения институтов гражданского общества к мониторингу правоприменения в сети Интернет проводится общественное обсуждение результатов, изучение правоприменительной практики.

Использование современных технологий при сборе и анализе информации о правоприменительной практике позволяет в сжатые сроки сформировать достаточно полное представление о состоянии законодательства в исследуемой сфере правоотношений. Органами госвласти субъектов проводится активная работа, направленная на заключение соглашений о взаимодействии в сфере мониторинга правоприменения. В ходе подобного взаимодействия представители гражданского общества и бизнеса направляют в органы госвласти оценку работы законов и иных нормативно-правовых актов, их истолкование и применение правоприменительными органами, обозначают проблему и сложности, возникшие в правоприменительной практике, а также направляют предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации.

По результатам анализа практики организации мониторинга правоприменения на сегодня можно говорить о внедрении деятельности по мониторингу правоприменения в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъекта, а также востребованности результата мониторинга правоприменения как одного из важнейших звеньев в работе по формированию единства правового пространства нашего государства.

Конечно, о чем я сказал, во многом, ну, я не скажу, что это теория, но ко многому в большинстве субъектов надо еще стремиться,

особенно по мониторингу. Большие еще пробелы, но дело новое, и я надеюсь, что благодаря всем нам эта работа сдвинется с места по-настоящему. Благодарю за внимание.

(Аплодисменты.)

Адабашьян О. Г. Спасибо, Михаил Вениаминович.

Я попрошу выступить Тихомирова Юрия Александровича, первого заместителя директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве России.

Тихомиров Ю. А. Уважаемые коллеги, посидев полтора часа, я успокоился. Смотрите, масса экспертных комиссий, экспертных советов, много методик, в соответствии с которыми мы оцениваем проекты и действующие акты. Громадное количество специалистов в эту работу втянуты, население проснулось и активно подтянулось как будто бы к открытым порталам, и, к слову сказать, в общем, ситуация как будто бы изменилась. Да, конечно, перемены есть. Но есть два базовых критерия, которые позволяют взглянуть на эту деятельность иначе.

Первый критерий. Это реальная эффективность законодательства, которое помогает развитию экономики, социальной сферы, политической сферы и содействует, конечно, решению международных проблем. Здесь пока сказать что-то определенное сложно, потому что дело не в количестве принятых законов, вчера называли цифру 4850, а не те 100, которые были приняты в СССР за 50 лет (у меня эта цифра осталась в памяти). Суть в том, что многие вопросы решаются вне законодательных формул, и поэтому действует старый парадоксальный принцип — целесообразность выше законности.

Вот один известный экономист меня поучал все время, что, дескать, ваши юридические нормы мешают принимать прогрессивные экономические решения. Ну, отбросьте вы их в сторону — нам совет, — и тогда правительство, Белый дом, министерство, бизнес, конечно, все будут делать хорошо.

Я часто бываю на форумах бизнес-объединений, вот как-то на форуме «Деловой России» я слышу, как бизнес в восторге заявляет: «Гражданский кодекс теперь наш любимый. Ну, там осталось три-четыре статьи еще удалить, которые нам мешают (ну, может, я по памяти говорю старые цифры, 426 статья о публичном договоре, кажется), и тогда все будет хорошо». Я спрашиваю: «А трудовое законодательство как?» — «Ну с этим мы справимся». — «А экологическое?» Меня переспрашивают: «О чем вы говорите? Экологическое?» И пожимают плечами.

Поэтому эффект влияния законодательства на общественный процесс пока невелик, конечно. И вот эта целесообразность, вот это усмотрение, оно взрывает все. Поэтому титаническая работа ваша, наша и всех вместе взятых часто оказывается, скорее сказать, приятной иллюзией (я намеренно огрубляю картину).

И вторая сторона. Коллеги, ведь у нас в сфере правовой регуляции в какой-то мере потерялся человек. Ну как же, вы скажете, человек? И статья 2, и все лозунговые выступления, и человек теперь может делать все, что угодно. А в новой редакции Гражданского кодекса обновилось содержание (по памяти) статьи 152 «Защита чести, достоинства и деловой репутации» блестяще, статья 152.2, по-моему, «Охрана частной жизни». Замечательно. Живем лучше, чем в Голландии.

Но человек абсолютно безразличен к праву, отчуждение от права, от закона, коллеги, приобрело угрожающий размах. И мы напрасно обольщаемся тем, что у нас много инструментов организационного согласования и оценки, все это нужно, конечно, но мы потеряли механизм учета и правильного реагирования на социальные интересы: личные, корпоративные, национальные, территориальные, и так далее. Вчера об этом отчасти говорил академик Примаков.

Вот эти две противоречивых тенденции, мне кажется, заставляют взглянуть на предпроектную работу еще с одной точки зрения. Ну, я лично считаю, что ключевая задача, которую наука еще юридическая, в том числе, еще не решила, так же, как отчасти экономическая, и социология, и политология, и психология, — это проблема определения критериев эффективности действия закона. Ну, конечно, по известной статье Конституции проект закона получает заключение правительств и ведомств о том, что расходов не потребует. Но к нам в Институт законодательства приходят каждый день, я уже привык к этому, 5, 10, 12 проектов законов на заключение, акты правительства появляются у нас, из президентской администрации, документы судов, субъектов федерации. Ну, казалось бы, здесь движение как-то отладилось. Но по каким критериям идет вся эта работа? И вот первое, краткий сюжет.

У нас, коллеги, пропал интерес к правовой статистике. Вообще-то, понятие даже не мелькает. Но вот несколько лет хорошо работал центр правового мониторинга в Совете Федерации, и там партнеры много сделали интересных графиков, показывающих динамику законодательства. Одна табличка в памяти. За 15 лет по памяти.

Государственная Дума приняла 61 плановый закон, то есть закон, который был у нее в планах, программах, и 39, кажется, осталось, это внеплановые.

Ну, это резонно, конечно, наверное, но дело в том, что, так сказать, мы в программах законодательной работы не можем понять, ну, как, каково предвидение, какое прогнозирование может быть, конечно, ведь не в том задача, что многочисленные стратегии отраслей промышленности, судостроения, авиастроения, и так далее, имеют какие-то акты, которые к ним подвязаны... Через год примут такой-то документ, там, поправки в устав железных дорог, к примеру я говорю. Почему? А так, кажется, надо сделать. Ну, это же не правовое обеспечение.

Поэтому сами эти планы программы законодательной, я вчера об этом говорил, сейчас только коснусь, так сказать, они не всегда, так сказать, нацелены на решение крупных государственных стратегических задач, но в государственном масштабе страны, международных задач в рамках взаимодействия России с мировым сообществом, ну, региональные задачи и муниципальные задачи. И наконец, то, что я называю, вот этой частной жизнью человека или саморегуляцией, которой занимаются бизнес-структура и учреждения. Вы видите, сколько уровней здесь существует?

Поэтому здесь, конечно, подвязка нормативного материала должна быть очень строгой, вот к этим задачам, которые решаются, какую долю в этих задачах обеспечивает использование правовых средств. Какую долю, не ясно.

С этим связаны, конечно, и несколько, так сказать, серьезных задачек научных, и я это адресую к себе, к своим коллегам, мы сейчас пытаемся готовить, уже по сути завершили пятый вариант концепции российского законодательства, в отличие от прошлых изданий, одно из которых, кто помнит, было в магазине ценой 999 рублей, и кажется 800 страниц, нынешний сборник концепций, который мы обсудили вот позавчера последний раз, там около пятидесяти печатных листов.

Мы пытаемся сделать акцент не только на отраслевое развитие законодательства, что понятно, конечно, но и на то, как отрасли взаимодействуют в решении вот этих комплексных задач.

Я приведу пример, ну, вчера я говорил по трудовому, так сказать, тут в сфере трудовых отношений, сейчас в сфере образования и здравоохранения, появились два закона новые — о здравоохранении

и об образовании. Кстати, для себя поставлю вопрос, а почему это не основа законодательства, как могло бы быть? Есть у нас федеративное государство, мы все время утешаемся тем, что у нас субъекты — это опора государственного здания. Ну так, к слову.

Значит, вот эти законы сейчас начинают действовать, конечно, и с точки зрения догматической юриспруденции, я могу сказать, то, что закон о здравоохранении — пойдут, наверное, акты законодательные в субъекты федерации, какие, в каком объеме, не ясно, пойдут подзаконные акты, будет ли знать медицинская общественность эти акты, как будет реагировать бизнес на это.

Как вчера была брошена реплика, 80 процентов лекарств, или 8–10, 8 таблеток из 10 бракованные, вот что делает бизнес, и так далее.

Но ведь здесь, повторяю, будет действовать не только собственно базовый закон о здравоохранении, это не кодекс, но он для своей отрасли является базовым законом, кстати, это позиция нашего института, базовый системообразующий закон в форме кодекса, либо вот по такому типу.

Но ведь здесь нужны нормы и конституционного законодательства, нормы административного законодательства, гражданского законодательства, трудового законодательства, вот какая-то связка здесь получается. Мы это не очень учитываем, потому что картинка... сказать, довольно необъемной скромным глазом традиционных отраслевиков. Но я готовлю какой-то отраслевой акт, и за ним вдогонку другие, но еще схватить то, о чем говорили коллеги-юристы, системная связка довольно сложная. Но давайте поломаем голову.

Вот наш великий Маяковский много создал, конечно, великолепных афоризмов, один, я считаю, блестящий, его бы где-то в виде плаката: «Наш Бог — это бег». Мы бежим, мы не думаем, мы не читаем, мы не размышляем, мы не сопоставляем. Вот в такой аналитической работе законопроектной, скажем, как мы учитываем риски, которые возникают? Вот в последние годы в нашем институте я с группой молодых кандидатов наук, мы сделали несколько скромных работ: «Границы правового регулирования», она, мне кажется, в портфеле есть, «Правовое пространство и человек», сейчас завершаем, готовим работу очень сложную, это было под силу Геннадию Васильевичу Мальцеву только, наверное, «Правовые модели отклонения». Ну, вот проблема рисков — это прекрасно — проблема разрешена в сфере гражданского права. Ну, а в других отраслях риск

в сфере конституционного, административного, экологического, ну, и так далее, и так далее. Риск, очевидно, ожидаемый, легко предвидимый, риск, возникающий из каких-то системных столкновений. Но, если я ищу только риски нормативные, я опять закрываю глаза на то, что есть риск из-за того, что путанные функции органов. Я не учитываю риски, которые возникают из большого потока международно-правовых актов.

Россия вошла в интегративное объединение. Вот сейчас «тройка», так сказать, форсировано меняет свои акты в другие объединения. Ведь это же такой мощный нормативный десант, который нужно точно воспроизвести, отразить, адаптировать, но не механически.

Вообще, пункт 4 статьи 15 Конституции, уважаемые коллеги, написал был довольно поспешно в той ситуации, конечно, я понимаю. Если бы у нас вместо этого пункта была бы целая глава, правда, Россия в мировом сообществе и, там, вся эта картинка была бы сделана более детально, было бы хорошо. Поэтому проблема риска здесь. Но это сами критерии эффективности закона. Но тут, конечно, комплекс, кратко скажу. Юридические критерии, значит, мы в институте попытались сделать скромную разработку, апробировали ее в Минкультуре и в Минприродных ресурсов, но примерно 10–15 показателей позитивного действия закона и 10–15 типичных — негативные характеристики закона.

Ведь, обратите внимание, когда мы приезжаем изучать какой-то действующий закон в области, институт тоже этим занят, так же, как и Минюст, и прокуратура, кстати, у Минюста невольно свои показатели, у прокуратуры свои показатели, у нас свои показатели, у вас свои показатели, то трудно понять, устойчивые и подвижные грани действия закона. Но вот с юридической точки зрения, как будто здесь картинка, может быть, понятна. За законом пойдет перемена подзаконных актов. Ну, мы берем сразу верхний этаж, конечно, федеральные правительственные акты, там, министерские, не всегда, вяло. Сейчас с гордостью говорят о том, что новый федеральный закон всегда тянет за собой цепочку подзаконных актов. И хорошо, что мы готовим. Коллеги, это забытая традиция советских времен. Тогда было бы легче готовить, когда каждый закон шел в течение 3–5 лет, проект. Но ведь это ничего тут нового нет, только, что мы не делаем, так сказать, так. Но с юридической точки зрения, повторяю, здесь еще можно.

Вот экономический критерий реализации эффективности закона. Ну и как? Значит, появилась методика ОРВ. Кстати, уважаемые

коллеги, ее привнес в нашу действительность, привнесла Высшая школа экономики, которой сопротивлялись некоторые структуры, ведомства. Теперь это уже получило такую своеобразную имплементацию в законодательном процессе, вы это знаете. Но здесь мы оцениваем качество актов, это все на открытом портале, вам известно, с точки зрения того, не мучают ли эти акты бизнес, не будет ли нагрузка на себестоимость, не тяготится ли бюджет муниципальный, региональный, федеральный, не удлинятся ли административные барьеры, не увеличатся ли барьеры, и так далее. Но, кстати, коллеги, вот ведь какая картина, бизнес стал — да, простите, я работаю в составе консультативного совета по ОРВ при министерстве экономики и наблюдал, как три вида бизнеса, «Опора России», «Деловая» и РСПП, начинают спорить деликатно между собой, чья, кто раньше, нужно, так сказать, отстрелять, потому что у нас своя продукция и мы должны не потерять какой-то темп — методика ОРВ стала для бизнеса щитом. Знаете ли вы о том, что Минэкономики, простите, Минприродных ресурсов, три года пытается сдвинуть проект закона, я по памяти говорю, об экономическом стимулировании и внедрении безотходных технологий в сфере экологии, и так далее, и так далее. Бизнес говорит, что новинки вот такого типа потребуют больших расходов. Вот вам и ответ. Модернизация мешает, вот такая самозащита с помощью ОРВ. Но здесь очень важно подумать, какие нормы закона не только Гражданского кодекса, Трудового и иных отраслей будут влиять на конечный экономический результат. Это сложная корреляция, еще не понятая в науке, но это то, что требует решения.

...относится пока довольно безучастно к законодательству. Но там, где нужно защищать свои права, которые у нас хорошо получается, и то не в полной мере, конечно. Социологические опросы сейчас очень обильно насыщают нас информацией. Посмотрите книги и материалы, и сайты института социологии, в меньшей степени институты психологии. ЦСР (Центр стратегических разработок). Вот он, прошлый год, 23 октября, на своем сайте вывесил итоги социологического исследования. 62 процента опрошенных стойко говорят, что мы не считаем, что законодательство нужно соблюдать, да, оно у нас плохое, и так далее. Там, кстати, были и дерзкие ответы, и я даже стесняюсь привести некоторые из них, кто кого оглуляет в этой стране, вы догадались. Это делает и РАКС, кстати.

Было одно интересное исследование, оно немножко устарело, но обратите внимание, в 1993 году (я уже камуфлирую) в одной

из сибирских областей провели опрос и задали вопрос слушателям: «Вы нарушите закон ради больших денег и дефицитных товаров?» 1993 год. Ответ. 75 процентов — да.

2009 и 2010 год, там же, те же вопросы, только убрали «дефицитные товары», теперь как будто бы их нет уже. Какой вы думаете ответ? 78 и 79 — да. Вот вам отчуждение.

В какой мере люди удовлетворены качеством закона и его реализацией? Да, есть закон о порядке предоставления социальных услуг. МФЦ существенно продвинули здесь работу. Но степень удовлетворенности пока не очень операционально выявлена. И вы заметьте, что в многочисленных постановлениях правительства, указах Президента о показателях деятельности и эффективности работы региональных органов, муниципальных и федеральных, в том числе и губернаторов, все время звучит показатель — «социальная удовлетворенность населения». Ну как вы ее операционально измерите, кто это сделает заблаговременно, в ходе или потом? Вот этот показатель уходит, конечно. Поэтому мы все время гражданина считаем жалобщиком, клиентом, но его гражданская социализация в этом смысле выявлена мало, конечно.

Но я назвал, возможно, три направления, где надо искать четкие критерии. Они могут быть, конечно, и устойчивыми, и подвижными, и тогда будет понятно то, о чем мы говорим, конечно. Каковы последствия действий закона? Можно ли было предвидеть на ранней стадии?

Да, можно было бы, если бы у нас была методика прогнозирования юридическая.

Еще раз напомню, что когда-то мы этим занимались. Ведь это не просто попытка назвать какой-то акт, который нужно принять. А вы можете представить ситуацию, когда мы скажем, например, что через 10 лет из Гражданского кодекса нужно будет исключить статью такую-то, а статью такую-то из Трудового кодекса видоизменить и, может быть, исключить, потому что будут действовать другие регуляторы. Да нет, потому что мы опьянены универсальной закономерностью. Право расширяется, право углубляется, право повышается. Я намеренно коверкаю строй речи.

Посмотрите, какие другие регуляторы встречаются справа. И саморегуляция, я молчу, норма морали и нравственности, слабость которых заставляет законодателя принимать много актов, которые были бы не нужны. Колет гражданина, упрекает его, наказывает.

Да, к сожалению, нравственность ослабела, ослабла. И не случайно один из центров в прошлом году подготовил... Кстати, вчера так профессор Эбзеев и еще раз сказал: «Руки прочь от Конституции!». Но Борис Сафарович, мой старый друг, не обидится, я вчера его деликатно покритиковал и сказал, что Конституция защищается не руками, а мыслью, волей, головой умной, прежде всего.

Так, уже есть 5–7 проектов Конституции. Один из проектов называется «Конституция нравственного государства». Иронично, нелепо, смешно? Да нет, не очень смешно.

Вот проблема последствий, конечно (я завершаю) очень сложная, вообще, неуловимая, конечно. Ведь если и мы точно рассчитали, каким будет закон, мы взвесили все ресурсы, которые он потребует там, конечно. Все просят, дайте деньги. Деньги дали, эффекта никакого нет, потому что все остальные критерии остались в стороне.

Но есть последствия, идущие в русле действия закона, и им предвидимые как-то на этапе первом. И есть последствия, которые непредвидимы, но не бьют по концепции закона. И есть последствия, которые закон не мог предвидеть, он не один ведь действует, а в связке с другими, однородными, смежными, и тогда, тогда ситуация сложная.

Ну, в общем, в законодательной работе очень много, конечно, загадочного, так сказать, и неясного, это процесс познания, еще раз хочу сказать, что мне кажется, что мы упрощаем задачу, когда говорим, что мы пишем законы, нет, мы создаем, это сложные аналитические задачи, это формулы мыслительных действий, это формулы, так сказать, существования, это сложно, конечно. Нужно писать, конечно, тогда, когда сформировались уже формулы, поэтому пусть будет больше загадок, но разгадок, которые мы предложим также. Спасибо.

(Аплодисменты.)

Адабашьян О. Г. Спасибо, Юрий Александрович, большое.

Коллеги, мы достигли перерыва.

Просьба через 20 минут собраться в этом зале без потерь.

(Перерыв.)

(После перерыва.)

Адабашьян О. Г. Уважаемые коллеги, давайте продолжим наше мероприятие. И у нас выступает исполняющий обязанности заведующего кафедрой теории и истории права и государственного, конституционного и административного права Московского областного

социально-гуманитарного института, доктор юридических наук, профессор Калинин Алексей Юрьевич.

Калинин А. Ю. Добрый день, уважаемые коллеги! Позвольте мне от души поблагодарить организаторов конференции за приглашение и отдельно поблагодарить, это получилось не совсем случайно, за то, что мне позволено выступить после глубокоуважаемого мною профессора Юрия Александровича Тихомирова, так как тема моего выступления неразрывным образом связана с теми проблемами, которые озвучил только что Юрий Александрович.

«Теория и практика социологической оценки процессов правообразования в современной России», так заявлена тема. И обращаю ваше внимание, что речь пойдет о правообразовании. А данное понятие, оно несколько шире понятия правотворческой деятельности, хотя и, безусловно, тесно связано с ним.

В самом общем виде правообразование можно определить, как процесс формирования права, включающего в себя как выработку содержания правовой нормы, концептуальная стадия, так и фиксирование этого содержания в форме определенного источника права, правотворческая стадия.

Рассмотрение правообразования как понятия, отражающего исторические особенности формирования права в рамках конкретной правовой системы и занимающего промежуточное положение между философским и прикладным уровнями, дает методологическую возможность для проведения различных сравнений на уровне правовых систем, что в свою очередь позволяет делать определенные оценочные суждения.

В западной юридической науке подобного рода сравнительно правовые исследования осуществляются на основе социологических методов, получивших наименование функциональной оценки правовых систем.

Итогами этих оценок являются различного рода индексы, расчет которых осуществляется по относительно устоявшимся, опять же в западной социологии права, методикам. Следует оговориться и следует признать условный характер этих оценок. Более того, имеются довольно серьезные основания для констатации о некоторой доли их политической предвзятости в отношении правовой системы современной России. В то же время интеграция России в мировое сообщество, признание принципов международного права и правовых стандартов в сфере прав человека с неизбежностью

должно предполагать активное участие нашей страны в указанных сравнительно правовых исследованиях.

Мое сегодняшнее выступление будет посвящено вопросам теоретического моделирования процессов правообразования. В мои задачи входит краткое описание существующих здесь социологических методик и практики их применения, а также ознакомление уважаемых участников конференции с результатами собственных социологических исследований в данном направлении.

Представляемое социологическое исследование проводилось на базе международной академии наук информации, информационных процессов и технологий при участии Московского государственного областного социально-гуманитарного института и Рязанского государственного университета имени Сергея Есенина.

Время проведения исследования — 2010–2013 год. Исследование затронуло четыре субъекта федерации: Москва, Московская область, Рязанская область, Тамбовская область. Суммарный размер выработки по первому исследованию — это функциональной оценки реализации права, выборка случайная, 1600 респондентов. По второму исследованию: функциональная оценка правообразования, выборка профессиональная и здесь размер, соответственно, 400. А специальный характер этой выборки был обусловлен тем, что опрашивались представители законодательной ветви власти, исполнительной ветви власти, суда, прокуратура и представители научного сообщества. То есть по четырем...

Прежде чем перейти непосредственно к изложению оценочных социологических данных, позволю себе остановиться на ряде вопросов, имеющих методологическое значение. Следует отметить, что функциональная оценка процессов правообразования является довольно спорной в отечественной теории права с точки зрения самой возможности ее осуществления. Сдержанное отношение к социологическим данным в отечественной теории предопределило фактическое отсутствие методологических разработок, связанных с применением функционального подхода правовым явлением на общетеоретическом уровне их познания.

В этом контексте современная западная... идет по несколько иному пути, по пути социологических качества права и его реализации, проводимых, в том числе и на уровне всей национально-правовой системы. С конца 80-х годов XX столетия здесь начинают вырабатываться единые критерии и конкретные методики социологически оценки

качества правового регулирования в рамках всей национально-правовой системы в сравнительной перспективе с другими странами.

В настоящее время можно говорить, как минимум, о двух универсальных критериях функциональной оценки правовых систем: это верховенство права и доступ к правосудию, и как минимум, о пяти конкретных социологических методиках в этой сфере. Ну, что касается самих вот критериев верховенства права и доступа к правосудию, я думаю, они, так или иначе известны, и я не буду тратить столь дорогое время на их описание.

А что касается конкретных социологических методик, несколько слов позволю себе сказать, ну, по той причине, что ряд, вот, понятий, которые здесь будут озвучены, они потом будут так или иначе фигурировать и в результатах собственного социологического исследования. Какие это методики?

Во-первых, это вот созданная в 2002 году Советом Европы Европейская комиссия по эффективности правосудия разработала довольно сложный метод, ну... он называется теперь, для измерения компонента верховенства права, и апробировала его более чем в 40 странах, входящих в Совет Европы. Метод делает акцент на качество и эффективности правосудия.

Второй метод, условно он называется «ви-джей», разработала американская ассоциация... и включает в себя систему социологических показателей и индексов, с помощью которых и осуществляются расчеты индекса верховенства права.

В-третьих, это авторская методика профессора Харви Джейн, условно называется «Джейн-методика», основанная на изучении случаев, которые могут быть разрешены с помощью юридических процедур. В рамках данной методики измеряется опыт общения людей непосредственно с институтами, которые обеспечивают верховенство права. Итоговые же данные характеризуют распространенные случаи, которые де-факто могут быть разрешены с помощью права. Методика была разработана в 1999 году и в настоящее время применяется более чем в 30 странах.

В-четвертых, это, наверное, наиболее известная у нас методика ведения бизнеса, была разработана в 2003 году Всемирным банком и в рамках программы изучения благоприятной среды для предпринимательства.

Ну, и в-пятых, это Гаагский институт интернационализации права и... университет разработали в 2007 году методику измерения

доступа к правосудию, условно... методика, которая направлена на характеристику доступа к самым разным правовым и административным процедурам. Этот метод признает, что доступ к правосудию обеспечивается широким спектром процедур, которые могут быть частью формальной системы правосудия, при использовании которых людям необходимо явиться в суд или пройти какие-либо административные процедуры. Процедуры здесь могут быть и неформальными. Кроме того, этот метод измеряет не только затраты на прохождение таких процедур, но и восприятие пользователями их качества и результатов.

Ну и, собственно говоря, дальше то, что было сделано нами, непосредственно переходу вот к результатам собственных социологических работ.

Значит, с учетом исторических особенностей российской правовой системы автором предлагается две методики функциональной оценки.

Первая методика. Функциональная оценка процессов правообразования, построенная на основе метода «ви-джей», и преследует своей целью дать социологическую оценку процессов правообразования по критериям соответствия итоговых норм права ценностным представлениям общества и его реальным возможностям по реализации этих правовых норм.

Итоговым результатом данной методики является, так называемый, индекс функциональной оценки правообразования. Данный индекс определяется по 17 индикаторам, объединенным в 5 показателей. Ну, я оставлю, так скажем, для тонкостей и непосредственно итоговых результатов.

В порядке возрастания своей оценочной величины, выделяемые социологические показатели функциональной оценки правообразования образуют следующую последовательность.

Первое. Показатель ценностного соответствия права, вот, с ценностной системой массового, главным образом, правового сознания — 39 процентов.

Второй показатель ресурсного соответствия — 44 процента.

Показатели, характеризующие политические факторы правообразования, — 53 процента.

Показатель процессуального соответствия — 64 процента.

И показатель соответствия требованиям законодательной техники — 58 процентов. Обращаю ваше внимание на то, что отнюдь

не низкий уровень юридической техники. Вот, по мнению респондентов, выборка была специальной и является наиболее значимой в данной сфере проблемой.

По отдельным индикаторам наиболее острыми проблемами российского правообразования в рамках данной методологии являются по степени убывания и значимости следующие.

Первое. Несоответствие между той степенью правовой активности, которая предполагается современным российским законодательством, и реально существующим конформистским типом правовой культуры российского общества.

Второе. Политический популизм законодательной деятельности, обусловленный как внешними, так и внутренними политическими аспектами.

Третье. Низкое качество планирования законодательной деятельности, что говорит об отсутствии четко определенной стратегии правотворческой политики государства.

Четвертое. Отсутствие должного учета требований юридической науки в правотворческой деятельности.

И пятое. Это недостаточность материального обеспечения законодательных нововведений, прежде всего, со стороны ресурсных возможностей подавляющего большинства российских граждан.

Итоговая величина — индекс функциональной оценки правообразования — составляет 52 процента. Это несколько больше по сравнению со всеми западными оценками нашей страны. Но величину полученного индекса нельзя назвать принципиально отличной от аналогичных западных оценок.

Вообще, нужно сказать, что те исследования, которые проводились на Западе, с нашей точки зрения, упреки здесь вызывают только исследования американской ассоциации Freedom House, данные которой не коррелируют не только с нашими социологическими исследованиями, но и с аналогичными исследованиями западных стран.

На этом у меня все. Спасибо за внимание.

(Аплодисменты.)

Адабашьян О. Г. Теперь приглашаем к выступлению заместителя заведующего кафедрой теории и права и сравнительного правоведения Высшей школы экономики, доктора юридических наук, профессора Арзамасова Юрия Геннадьевича.

Арзамасов Ю. Г. Уважаемые коллеги, добрый день.

Я вижу здесь остались самые стойкие. Спасибо, конечно, Государственной Думе, что пригласили на этот столь представительный форум.

Ну, свое выступление я хотел бы как теоретик права все-таки посвятить не глобальным таким, в общем-то, вопросам, а более узким тем технологиям, которые нужно учитывать.

Дело в том, что, конечно, фундамент теоретически такой. В свое время здесь много говорили о мониторинге, разработали, конечно, и Совет Федерации (это Комиссия по методологии и реализации конституционных полномочий Совета Федерации), экспертный совет, центр мониторинга права, так если сокращенно говорить.

Но на сегодняшний день, в общем-то, развитие правового регулирования идет по пути, что нужно уже говорить о конкретных технологиях, в том числе, и об антикоррупционном мониторинге. В данном случае что хотелось бы мне заметить. Конечно же, есть закон, принятый в 2008 году, о противодействии коррупции, который стал первичной такой базой, основой предупреждения, пресечения коррупции.

Но что касается, в общем-то, даже понятия, что такое антикоррупционный мониторинг, хотя очень много различных нормативно-правовых документов, нам федеральный законодатель в этом отношении никакую дефиницию не предоставил. И в этом отношении я хочу похвалить ваш корпус законодателей региональных. Почему? Потому что в региональном законодательстве, так или иначе, мы находим порядка... я посчитал, более чем в 10 субъектах есть соответствующие законы, есть определенные дефиниции.

Ну, например, в законе Республики Мордовия говорится о противодействии коррупции в Республике Мордовия, что антикоррупционный мониторинг рассматривается как наблюдение, анализ, оценка и прогноз коррупциогенных факторов.

С другой стороны, вот есть все-таки и модельный закон, разработанный для стран СНГ. Там, в общем-то, говорится практически то же самое. И упор делается, что это меры по реализации не просто прогноза, оценки факторов, но и реализации антикоррупционной политики. То есть данная деятельность выводится на довольно такой высокий уровень, что это один из видов государственной правовой политики.

С другой стороны, конечно же, если мы обратимся... опять здесь коллеги многие прибегали к исследованиям различных организаций,

ну вот я некоторые данные приведу. Всем вам известна организация «... International R» в России, да? И вот, по ее социологическим опросам, на вопрос «каким представителям ведомств вам приходилось давать взятку?» 27,7 процента опрошенных заявляют: представителям правоохранительных органов. Вот как. То есть те, которые обязаны по закону защищать, обеспечивать права и свободы граждан. На втором месте медицинские работники, земельные органы, и так далее.

Если посмотреть данные 2011 года, то Россия, как вы знаете, заняла 43-е место из возможных 182. В 2012 году Россия заняла уже 33-е место, но из 174 возможных. Данные, конечно же, неутешительные, они заставляют задуматься о многом.

Либо мы строим, как говорится в Конституции — вот 20-летие будем отмечать Конституции, — в первой статье, что Россия, Российская Федерация — демократическое, федеративное, правовое государство, — но в правовом государстве, извините меня, есть коррупция, ну может быть, есть, но чисто теоретически ее не должно там быть, — поэтому либо мы строим правовое государство, либо мы его потеряем и превратимся в вотчину каких-то, в общем-то, местных царьков, братков, и так далее.

На сегодняшний день многое сделано в теоретическом плане, я имею в виду антологические проблемы, теоретические, коррупция, разработаны. И вот Андрей Борисович Артемьев написал монографию очень интересную «Антропология коррупции». Но это с теоретической точки зрения. Но инструменты здесь еще, я говорю, предстоит разрабатывать. И, конечно же, одним из таких инструментов, которые вы знаете, является, конечно же, антикоррупционный мониторинг.

Но антикоррупционный мониторинг, вы представляете, что понятие это довольно-таки объемное. Что следует включать? Да, все вы проводите какую экспертизу? Антикоррупционную. Но опять же методика, которую уже поменяли один раз, она до сих пор не выдерживает никакой критики. Почему? Потому что там указано наличие компетенции в праве, пробелы в законодательном регулировании. Пробелы, вот те раз. Об этом никто из специалистов не говорил, что это все-таки коррупциогенный фактор.

Государство меняется, появляются новые институты, необходимо уже здесь законодателю вносить какие-то изменения, дополнения, соответствующие дефиниции. Поэтому здесь хотел бы обратить внимание, что нужно было указать в этой методике — вот есть

хороший термин, он еще не вошел, так сказать, в научный оборот, не утвердился полноценно — «умышленное молчание законодателя». Вот в свое время Владимир Михайлович Баранов в своей монографии предложил его, когда действительно законодатель по каким-то, в общем-то, своим соображения — лоббистским, партийным, каким-то еще привязкам социальным — не регулирует все, как необходимо это для полноценного действия механизма правового регулирования. Здесь было сказано и вот Юрием Александровичем Тихомировым об оценке регулирующего воздействия. И то, что наш центр Высшей школы экономики занимается, Цыганков Даниил Борисович, этими проблемами.

Но опять же, как они занимаются? Они подходят к этому узко. То есть выявляют риски, последствия финансовые, то есть «the time is money», да, все это нацелено в большей степени для бизнеса, но не для граждан. Я же вот изначально хочу сказать, что дело в том, что в 2002 году выступал, я вам скажу, отец, может быть, Улих Карпан из Германии, и выступал Люциус Мадер, это председатель Международной ассоциации законодательства.

Впервые в нашей стране проводился этот форум, конгресс на таком уровне в прошлом году, и он сказал, что у нас, у юристов, пока нет технологий, нет методик, чтобы осуществлять и социальное прогнозирование на высоком научном, методологически обоснованном уровне. Давайте начнем с экономики. И наши коллеги подхватили только вот эту идею, то есть экономические риски, последствия, подсчитать, какие затраты необходимо. Но не надо сваливаться на финансово-экономическое обоснование оценки регулирующего воздействия. Оценка регулирующего воздействия...

Вот здесь хочу сказать, что наши коллеги, скажем, из Казахстана, они пошли дальше. У них социально-экономические последствия рассчитываются. Как социальная группа отреагирует на воздействие предполагаемую регуляцию? Какие могут быть положительные, отрицательные последствия? И какие коррупциогенные факторы могут проявиться, почему, как этого избежать? Возможны ли альтернативы какие-то правового регулирования? То есть, есть ли смысл принимать подзаконный акт, когда уже готовится нормальный законопроект, который урегулирует ту или иную сферу общественных отношений.

И в этом отношении, конечно же, оценка регулирующего воздействия, она нашла отражение и в первых указах Президента от 7 мая.

Причем здесь такая организация гражданского института, гражданского общества — Российский союз промышленников и предпринимателей — осуществит комплексное исследование в вопросах совершенствования правового регулирования, контрольно-надзорной деятельности и устранения административных барьеров. Предложил, и это нашло отражение в этих указах, чтобы действительно проводилась во время второго чтения..., выявляли действительно, осуществляли оценку регулирующего воздействия на те проекты, которые касаются бизнеса, предпринимательства и так далее.

Но, с другой стороны, РСПП — мощная организация, владеющая финансами. А кто защитит рядового гражданина? Проблема. Здесь, конечно же, необходимо при антикоррупционном мониторинге принять различную методику, комплексную методику: и социологические инструменты (интервьюирование, анкетирование), и статистические, в общем-то, методы: и анализ регистрируемых коррупционных проявлений, судебной статистики, количество жалоб по «горячей линии» в администрацию органов государственной власти, (корреляционно)-регрессивный анализ.

Я хочу сказать, что вот здесь вот уважаемый Юрий Александрович, который недавно выступал, он сказал, что проблемы правовой статистики у нас, в общем-то, они просили... в правительстве, серьезно, мало, кто этим занимается. Отдельные ведомства есть, направления и так далее. Поэтому Высшая школа экономики, факультет права, я тут немножко рекламы сделаю, не могу не сказать об этом, проводит 19 октября конференцию на базе факультета права — «Правовая статистика, ожидания проблемы». И там предполагается... Предполагалось больше секций, но остановились на трех. Это парламентская статистика, без этого нельзя, в общем-то, обойтись, судебная статистика и уголовно-правовая статистика. Так что двери Высшей школы экономики в этом направлении открыты.

Еще пару слов хотелось бы сказать, что здесь антикоррупционный мониторинг должен охватывать не только деятельность законодательную, нормотворческую, если в широком смысле, но и правоприменения. На это сейчас внимание обращается, и эти функции осуществляют, здесь уже было сказано, Минюст и многие из вас, кто работает в этом ведомстве. Причем здесь есть разные методики, разные подходы. И вот на одной из них остановлюсь. Это осуществление мониторинга тендерной деятельности. Почему? Потому что здесь, как правило, проявлений коррупции довольно-таки много.

И здесь необходимо выяснять, при этом мониторинге, следующие моменты. Был ли открыт доступ к информации на проведение конкурса? Была ли эта информация доведена до всеобщего сведения: в Интернете, в каких средствах массовой информации, сколько она там была, эта информация? Все ли могли ее, предполагаемые субъекты, получить? Это мониторинг условий участия в закупках. В технических регламентах и локальных актах, прикрываясь борьбой за качество товаров, на практике у нас появляются, конечно же, различные коррупционные схемы. И в этой связи, конечно же, необходимо выяснить, ограничивался ли, в общем-то, доступ к участию конкурсантов. И последняя стадия — это мониторинг исполнения контракта. То есть, кто принимал, как, была ли комиссия, кто присутствовал при этом, и так далее.

Как мы видим, конечно же, здесь еще предстоит и ученому обществу, и правоприменителю поработать очень много, потому что данная проблема, она является очень острой, злободневной, и без... Эти все технологии, конечно же, не будут, в общем-то, не возымеют должного результата. Почему? Потому что, конечно же, важную роль здесь играет и правосознание.

Если граждане нашей страны, других стран, не будут убеждены, что нельзя брать и давать взятки, злоупотреблять властью при разрешении каких-то вопросов, то мы здесь, в общем-то, с мертвой точки не сдвинемся.

Спасибо.

(Аплодисменты.)

Адабашьян О. Г. Уважаемые коллеги, разрешите предоставить слово руководителю аппарата Комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству Миронову Илье Борисовичу.

Миронов И. Б. Добрый день, уважаемые коллеги! Не буду утруждать вас, скажем так, нагружать тяжелым докладом, хочу обратить внимание только на отдельные аспекты работы комитета и аппарата комитета, с чем мы сталкиваемся в подготовке законопроектов.

Мы на этой неделе были во Владивостоке, проводили семинар-совещание, посвященное реформе гражданского законодательства. Поскольку... здесь присутствовал Александр Львович Маковский, насколько я знаю, его тема была немножко посвящена другому аспекту, я хочу сказать, что тот проект реформы Гражданского кодекса, который был задуман, реализован

в законопроекте, внесенном Президентом, и сейчас находится во втором чтении, он, к сожалению, был... Работа над ним затормозилась, исходя из того, что слишком большой текст.

И, кстати, то, что обращалось внимание на то, что происходит реформа гражданской службы, в том числе значительно повышено содержание в Аппарате Белого дома, к сожалению, как раз это не позволило реализовать в недрах Аппарата Белого дома подготовку замечаний и предложений на целостный текст изменений Гражданского кодекса.

Ну, здесь, кстати, если обратиться к истории, например, взять работу Михаила Михайловича Сперанского над сводом законов Российской Империи, можно отметить, что колоссальная работа, которая была проведена в то время по подготовке данного нормативного текста, по существу была заторможена, исходя из достаточно частных интересов. Прежде всего, промышленников, духовенства, купцов и соответствующих сословий.

Что интересно, когда законопроект современный, то есть подготовленный исходя из реалий времени... И стоит сразу отметить, что вы все в курсе, что Гражданский кодекс, в отличие от всех других законодательных актов, не претерпевал серьезных изменений на протяжении практически 15 лет. То есть если взять Гражданский кодекс и посмотреть кодификацию, то там вы увидите несколько строчек небольших изменений, в основном связанных с очередностью списания денежных средств со счета либо удовлетворением каких-либо граждан в части... я имею в виду банкротство. Все остальные изменения, они, как правило, незначительные, и удавалось удерживать Гражданский кодекс от изменений. И на сегодняшний момент работа организована была следующим образом, исходя из достаточно, скажем так, сильного противодействия тех групп влияния, которые имеют существенный вес, соответственно, в нашей политической системе.

Законопроект был разбит на девять частей. На сегодняшний день уже четыре, можно сказать, приняты. И достаточно высокая степень готовности у нас по юридическим лицам и по изменениям в часть четвертую Гражданского кодекса. Но, скажем так, те предложения, связанные с освещением на сайтах, то есть законопроектов, которые подготовлены... я что хочу здесь отметить. В данном случае вот мы в аппарате комитета проводили, так скажем, небольшие эксперименты, связанные с вхождением в переписку с гражданами,

которые высказывают замечания и предложения. И, конечно, замечательно, что мы публикуем и выслушиваем мнения на те или иные законодательные акты, но все-таки для того, чтобы, скажем так, вступить в дискуссию, вы должны понимать, что вы общаетесь с человеком, который имеет соответствующее образование и понимает, вы должны разговаривать на одном языке. В противном случае вы вынуждены будете объяснять, идти от положений Конституции, объяснять, что такое общие нормы, что такое частные нормы, почему здесь не противоречит. И зачастую это, вот такая переписка, она отрывает очень много времени и практически бессмысленна. На мой взгляд, бессмысленна, потому что не приводит к конкретным результатам.

Поэтому все-таки вот публикация и вывешивание законодательных актов, они больше направлены, на, скажем так, публичную сферу и высказывания по отдельным, скажем, моментам, ключевым моментам, которые содержатся в соответствующих законопроектах.

Если же мы будем, как бы, уходить в детализацию, то есть в массив законодательства, то, соответственно, здесь, скажем так, ну, мы и не получаем никаких предложений. Но отдельные, если предложения смотреть, они, как правило, направлены на решение достаточно узких частных проблем и в основном вызваны неудовлетворенностью теми или иными судебными решениями. Это вот то, что касается практики исследований тех и иных обращений и отзывов, которые поступают от, соответственно, граждан и организаций.

Ну, далеко не буду уходить, как бы, далеко, у нас на сегодня вот новый появился законопроект, достаточно целостный, «О судебной экспертной деятельности». Сфера такая, очень интересная. На сегодня у нас экспертизы — это, по исследованиям Верховного Суда, за последние два года, и то те, которые, скажем так, они исследования проводили дел, которые попали и рассматривались именно Верховным Судом. Экспертные заключения были сделаны в судебных решениях где-то в 20–25 процентах. В 75 процентах — это принимались экспертные заключения, соответственно, сделанные государственными учреждениями. У нас есть две системы: одна при Министерстве юстиции, вторая — при системе внутренних дел.

Но вот сам законопроект, на сегодня он размещен, скажем так, уже более месяца к нам поступают замечания в основном от организаций, которые, непосредственно от коммерческих организаций, которые занимаются именно судебной экспертной деятельностью. И в основном эти замечания касаются именно тех или иных

ограничений, которые существенно затруднят деятельность этих учреждений.

То есть никто, вот еще раз хочу обратить внимание, что никто, скажем, в глубину не входит законодательного акта, то есть проекта законодательного акта, и в основном преследуются достаточно узкие и зачастую частные интересы.

Большое спасибо за внимание.

Адабашьян О. Г. Уважаемые коллеги, может быть, кто-то хочет выступить по обсуждаемым темам? У кого-то назрели какие-то интересные замечания?

Ну, если нет, то давайте тогда перейдем к заявленному мастер-классу, который у нас на тему: «Совершенствование языка законотворчества. Правовая, лингвистическая экспертиза законопроектов. Особенности проведения, проблемные аспекты и перспективы развития».

В рамках мастер-класса предоставляется слово заместителю начальника отдела Правового управления Аппарата Государственной Думы Крюковой Елене Александровне.

Крюкова Е. А. Дорогие коллеги, когда мы собираемся на подобные совещания, мы очень часто обращаемся к вопросам лингвистической экспертизы. Поэтому о многом переговорено и о многом и по многим вопросам мы думаем совершенно одинаково и синхронно. Тем не менее, сегодня, говоря о языке законодательных актов, мне хочется еще раз напомнить нам всем, что все-таки это мы говорим, имеем в виду современный русский литературный язык. Тот самый язык, о сохранении, поддержке и признании которого как неотъемлемой части культурного и духовного наследия мировой цивилизации, говорится в Указе Президента № 705, от 2011 года. В указе, который устанавливает 6 июня — День русского языка. Это я просто хотела подчеркнуть значимость вынесенного сегодня вот на обсуждение вопроса.

Почти 20 лет проведения в Правовом управлении Аппарата Государственной Думы лингвистической экспертизы законопроектов позволили нам сформировать набор инструментов прикладной лингвистики и отразить их в методических рекомендациях по проведению лингвистической экспертизы законопроектов. Эти рекомендации вы получили, и мы надеемся, что они и вам помогут добиваться более совершенных языковых форм права. И все-таки несколько положений из этих методических указаний я хотела бы озвучить.

Первое. Эффективность экспертизы, я сейчас говорю о лингвистической экспертизе законопроектов, во многом зависит от соблюдения технологических этапов ее проведения. Эти этапы основаны на положениях части седьмой статьи 121 Регламента Государственной Думы, устанавливающих содержание лингвистической экспертизы законопроектов. Это этапы от дачи оценок соответствия представленного текста нормам современного русского литературного языка до дачи рекомендации об устранении всех ошибок: грамматических, синтаксических, стилистических, логических, редакционно-технических ошибок и ошибок в использовании терминов. Если говорить сухим профессиональным языком лингвиста, то это фактически этапы редакторского анализа, двойной корректорской вычитки, сличения исправленных текстов и, наконец, контрольное чтение перед визированием текста в Правовом управлении Аппарата Государственной Думы.

Второе. Требования к языку и стилю законопроектов, как нам кажется, всегда должны формироваться исходя из их практической плоскости. И мы в методических рекомендациях предлагаем такую пошаговую методику действия лингвиста в работе над текстами законопроектов. Мы не раз упоминали ее, уж позвольте еще раз озвучить. Это работа над словом, словосочетанием, предложением, следующими структурными элементами текста: подпункт, пункт, абзац, часть статьи, статья в целом, законопроект в целом. Вот такая пошаговая работа и дает наилучшие результаты. Исходя из требований к языку и стилю законопроектов, не вытекают требования и к самому специалисту-лингвисту. Теперь у нас уже сформировалось твердое убеждение, что в требования к такому специалисту обязательно должно входить знание курса практической стилистики. К сожалению, не все вузы сейчас дают такие знания, но мы допускаем, что специалист осознанно будет этот курс осваивать в течение работы, если не имеет его, как говорится, в теоретическом багаже.

Уже начав говорить о подготовке специалистов, еще раз, уже не знаю в который, мы обращаем внимание на то, что специалистов-практиков в области языка и стиля законодательных актов, не осуществляют подготовку таких специалистов ни одно высшее учебное заведение или, как сейчас говорит современная терминология, ни одна образовательная организация высшего образования. Может быть, нужны специальные курсы в рамках каких-то образовательных программ или все-таки отдельный курс, отдельное

направление подготовки специалистов такого рода. Что говорить, без этого очень трудно.

Михаил Васильевич, вот, выступая перед нами, сказал еще и о личностных качествах эксперта. Если применить это к лингвистам, то это, безусловно, доброжелательность и коммуникабельность. Кому-кому, а уж ему приходится общаться и взаимодействовать с юристами своего управления, с разработчиками из комитета и настаивать на каких-то формулировках, которые, на первый взгляд, многим исполнителям из ответственного комитета зачастую кажутся неприемлемыми, но компромисс мы стараемся найти именно за счет коммуникабельности и профессионализма специалиста-лингвиста.

Теперь немножко о состоянии языка законопроектов, вносимых на рассмотрение в Государственную Думу. Состояние посредственное. Я стараюсь находить очень мягкие формулировки. И в последние годы, особенно даже в последние, может быть, полтора-два года, наметилась интересная, но негативная тенденция упрощения языка законопроектов. Я имею в виду речевую недостаточность текста.

Здесь часто упоминают классиков. В связи с этим можно упомянуть Ильфа и Петрова, Эллочку-людоедку, в арсенале которой было всего несколько десятков слов. Вот если мы так стремительно будем идти по этому пути, то, наверное, до классического примера.

И плюс — проникновение большого числа узкоспециальных терминов, которые не стараются объяснять в тексте закона, забывая об применительной практике, в судах, органах надзора, контроля и так далее, и просто о гражданах, которым придется пользоваться тем или иным федеральным законом.

Чтобы подкрепить сказанное, хочу привести несколько примеров, буквально вот из последних месяцев, законопроектов, поступивших на экспертизу летом и в начале этого, текущего, месяца. Как вы к этому относитесь?

Вот, например, «распространение вредных организмов».

О чем мы должны подумать, прочитав эту формулировку? А ведь речь идет о странах, где выявлены вот эти самые вредные организмы.

Или, например, «момент экспорта».

Наверное, каждый из нас подумает, что это, собственно, экспорт, период, когда осуществляется экспорт товара. Ничего подобного. Авторы, оказывается, имели момент до начала осуществления

экспортных операций. И только в процессе анализа текста и последующих разговоров это было установлено и предложено, как изменить.

Или, допустим, «продукция, характерная для заражения».

О какой продукции мы должны думать? Мы должны думать, как оказывается, о продукции, подверженной заражению, или продукции, для которой характерно заражение.

Я вам говорила о сложностях с терминологией.

Тут тоже очень часто смешивают разные отрасли права. Буквально летом попалась такая формулировка: «члены экипажей пассажирских вагонов».

Наверное, авторы имели в виду членов экипажей морских судов, речных судов, воздушных судов, где эти термины, как во всех транспортных кодексах, очень часто упоминаются, и перенесли вот на поезда, забыв, что там речь идет о поездных бригадах всего лишь навсего.

Или, допустим, еще один профессионализм, на котором настаивали очень долго, и с трудом нам удалось убедить изменить текст. Это следующее — «отведение вод в водонепроницаемые приемники». Как их можно отвести, если они водонепроницаемые? И вот только эта была правка передана почти 10 раз.

И только в конце, на десятый раз, может быть, больше даже, сейчас не могу это сказать, договорились, что будем говорить об отведении вод в приемники, изготовленные из водонепроницаемых материалов. Улыбаетесь? Казалось бы, это логично и просто, ну вот так. В зале, наверное, просто, а на бумаге, оказывается, нет.

Или, допустим, очень распространенная ошибка — территория зон. Если в этом проекте под зоной понимается тоже территория, то нам понятно, что когда мы говорим о территории зон, то это уже тавтология. Надо говорить просто о зонах: «в зоне, из зоны, в зону», — а не говорить, повторять еще раз территорию зоны, когда вначале идет понятийная статья, и там именно зона объясняется через определенную территорию с установленным на ней режимом — тем или иным.

Очень сложно поступать с текстом, когда в нем встречаются логические ошибки. Они не лежат на поверхности так же очевидно, как грамматические или стилистические, но непредсказуемость прохода такой ошибки, влияние ее на последующее применение гораздо выше, и затруднения применения тоже гораздо выше.

Вот, допустим, речь идет о строительстве объектов, расположенных на территории. О чем идет речь? Если мы их строим, значит,

что-то там было или будет. Значит, надо говорить о строительстве объектов на территории. Это речь идет о градостроительных нормах, о разрешении на строительство, и так далее. И когда там говорится о расположенных, то из дальнейшего контекста, я его из-за ограничения времени не привожу, совершенно непонятно, о каких объектах идет речь.

Или, допустим, вот такая формулировка. «Проект после его разработки советом направляется в уполномоченный орган». Какая функция совета — разработки или направления? Что ясно из этой фразы? Если, допустим, написать, что совет разрабатывает проект и направляет его на согласование в уполномоченный орган, все слова на месте, и смысл тоже присутствует определенный.

Большая беда с использованием союзов и союзных слов. Читаю. «Акционерные общества или лица, чье волеизъявление имеет значение при принятии решения». А чье мнение идет — акционерного общества или лица? Чье волеизъявление? Если напишем «волеизъявление которых», это будет относиться как к акционерному обществу, так и к лицу. Тоже все элементарно.

Или вот. «Дождевые, талые, дренажные воды, а также сточные воды централизованной системы водоотведения и другие воды, сброс которых в водные объекты осуществляется после их использования или сток которых осуществляется с водосборной площади». Я говорю об «а также». Вот все, что стоит после «а также», относится только к сточным водам централизованной системы водоотведения. Из этой формулировки не очевидно, даже более того, это не относится к ней, весь последующий текст. То есть дождевые, талые, дренажные воды, воды повисают без водосбора. Такова норма. Мы разве уверены, что ею кто-то именно так и не воспользуется?

Мне вот из президиума говорят, что хватит. В заключение тогда я, с вашего согласия, выражу уверенность, что в той части, в какой язык законопроектов находится в нашем ведении, он будет находиться в руках профессионалов. Спасибо за внимание.

(Аплодисменты.)

Адабашьян О. Г. Уважаемые коллеги, разрешите пригласить для выступления начальника отдела юридико-лингвистической экспертизы Государственно-правового управления аппарата Московской городской Думы Егорову Ольгу Константиновну.

Егорова О. К. Добрый день, дамы и господа! Добрый день, коллеги! Мне, наверное, посчастливилось работать как в органах

государственной власти федерального уровня, а именно в Аппарате Государственной Думы, в отделе лингвистической экспертизы, так и в аналогичном подразделении, но уже на субъектном уровне, а именно в аппарате Московской городской Думы. И поэтому сейчас я хотела бы с вами поделиться теми сомнениями, теми проблемами, на... которые я могу выделить, определяя разницу в работах этих двух органов.

Елена Александровна, глубокоуважаемая моя коллега, с которой мы начинали 18 лет назад в Аппарате Думы, по-моему, совершенно четко объяснила проблемы, которые возникают с языком. Но у нас, но не могу сказать обо всех субъектах, давайте говорить о Москве, как субъекте Российской Федерации, возникают еще большие проблемы. И связаны они как раз с языком федерального законодательства. Объясню, что я имею в виду.

Вы знаете, что по предметам совместного ведения мы, естественно, должны ориентироваться в основном на федеральное законодательство. Но иногда сталкиваемся со случаями, которые, честно говоря, не совсем нам понятны. И трудно объяснить, почему те или иные нормы остались, я имею в виду сейчас речевую составляющую, в наших документах федерального уровня.

Но один небольшой пример. «Незаконное распространение порнографических материалов или предметов» — название статьи Уголовного кодекса. Коллеги, я не знаю, может быть, кто-то из вас знает закон, который разрешает распространять порнографию и соответствующие материалы и предметы, лично нам это неизвестно. Поэтому совершенно непонятно, почему излишнее и ненужное в данном случае определение до сих пор остается в действующем Уголовном кодексе. КоАП: нарушение правил пользования телефоном водителем транспортного средства. Извините, под эту формулировку я могу подвести все: домашний телефон, мобильный на улице, любую другую ситуацию. Но норма, введенная в 2007 году, в 2013 году осталась неизменной, несмотря на то, что в Правилах дорожного движения сказано, что запрещено пользоваться мобильным телефоном при движении транспортного средства. На мой взгляд, не совсем корректная формулировка, но с другой стороны она обязана быть нами дублирована в случае, если такая норма будет введена в московском законодательстве.

Трудно говорить о простоте закона, если диспозиция статьи Уголовного кодекса, посвященная нарушениям избирательного законодательства, состоит из 245 слов — это одна диспозиция. Из них

45 союзов и 15 предложений. Извините, при всем таланте, при всем образовании разобраться в повторяющихся союзах «или», «либо», «а», «а также» практически невозможно. Но это норма действующая.

К сожалению, для субъектов не всегда благополучно заканчивается попытка предложить свои формулировки в законах, которые, еще раз повторюсь, являются предметом совместного ведения. Так, в свое время, когда в Москве готовился закон «Об основных гарантиях жилищных прав жителей города Москвы», мы попытались изменить формулировку, касающуюся особых правил или норм предоставления жилых помещений людям, болеющим туберкулезом, больным наркоманией, алкоголизмом и прочим. Мы ее изменили. Закон был принят, и через год появляется протест прокуратуры, заставляющий нас вернуть формулировку Жилищного кодекса Российской Федерации в том виде, в каком он есть. И формулировка перестает работать, и понять ее практически невозможно. И таких ситуаций я могу назвать много, вплоть до того, что недавний пример. Летом мы вносим изменение в наш закон «Об основных избирательных правах жителей города Москвы» и «О Московской городской избирательной комиссии». И я недоумеваю, потому что, не буду называть еще норму, она тоже состоит из полутора страниц, но ее финал: «списки избирателей, а также их печать передается в вышестоящую комиссию». Не могу понять, почему нет согласования между подлежащим и сказуемым.

Но эта норма федеральная. И наш субъект права законодательной инициативы отказался вносить соответствующую правку.

О чем это свидетельствует? О том, что законодательный процесс — это сознательный процесс, имеющий определенную практическую направленность, соответственно, свою логику, процедуру, приемы и технические принципы. Поэтому мы должны помнить, что язык законодательства — это, прежде всего, определенный литературный стиль. Не считите это высокопарным высказыванием, но это стиль, который присущ законам и иным правовым актам. И, по большому счету, который является особыми литературными даже произведениями, если можно так выразиться. Почему? Да потому что пользоваться им должны действительно люди, во-первых, ну и, во-вторых, специалисты.

И здесь возникает две проблемы. Как Елена Александровна говорила уже, конечно, надо стремиться, я бы не сказала, что к упрощению языка законодательства, это тоже чреватый процесс, а к его, скажем так, оптимизации. И, прежде всего, это связано с тем,

что у законодательного стиля, или законодательного языка, есть свои отличительные черты. К ним относятся: официальный характер или документальность; нейтралитет лексики; безличный характер; связанность и последовательность; лаконичность и компактность; ярко выраженная структурированность. Языковые требования должны быть направлены на использование лексических средств языка.

Особенность профессиональной юридической лексики состоит в использовании понятий, которые по форме совпадают с обиходными выражениями, повсеместно распространенными, но в правовом контексте приобретают специфическое, отличное от обычного, значение. Юридический смысл формулировок, таких, как «собственность», «владение», «животные», «ночное время» и прочее, отличаются от их общепринятого значения.

У меня есть пример решения Верховного Суда Российской Федерации, в котором дается, как бы сказать, ответ на попытку бывшего законодателя... на термин «объект гаражного строительства». Сначала по поводу однозначности этого термина решение вывел Московский городской суд. Потом этот термин был обжалован в Верховном Суде, который доказал, что термин применяется в федеральном законодательстве и двойного толкования не содержит. Поэтому, когда мы ведем речь о терминологической унификации, о том, что необходимо использовать единые термины, мы должны помнить, что они у нас должны работать, прежде всего, на того, кому эти нормы посвящены, до кого мы хотим довести. И, следовательно, здесь уже надо говорить о языке закона не в плане упрощения, а именно в плане систематизации.

Чтобы избежать таких ошибок, мне кажется, все-таки следует обратить внимание на пример с европейским тезаурусом, который был создан для Евросоюза. По-моему, речь об этом идет уже давно. По крайней мере, когда я работала в Государственной Думе, а это было до 2002 года, уже тогда была попытка создать такой тезаурус. Но, к сожалению, она не увенчалась пока успехом, потому что терминология как на федеральном уровне внутри одноравных законов, так и на уровне федерального законодательства, и у субъектов не выдерживает никакой критики. Часто и субъекты, что говорить, ну и сами федеральные законодатели, не учитывают наличие этих терминов и не соблюдают их систематически. Пока этого не случится, мы, к сожалению, не сможем добиться того, что одинаково будут приниматься тексты законов на абсолютно разных уровнях.

Что хотелось бы сказать в части проблем, которые надо решать? Язык, вот тут я придерживаюсь совершенно четко мнения Александра Александровича Ушакова, достаточно известного юриста, который говорил, что нельзя скатываться к упрощению законодательного языка, надо учитывать его специфику. Он предлагал разделить язык законов или, вернее, группу законов, которые используют разные языки, на две составляющие. Первая — это в основном законы, касающиеся социальной жизни, социальных проблем, и которыми чаще всего пользуются жители нашей страны. И более специфические законы, которые нужны для определенных сфер деятельности.

Так вот, что касается первых языков, он призывал действительно излагать их четко, ясно, языком, доступным для большинства населения.

Например, опыт свидетельствует, что короткие предложения воспринимаются легче, чем длинные. Кратковременная память обычно в состоянии воспринимать предложения длиной до 22 слов. Ну, если кто-то из вас помнит, хотя бы зрительно представит нормы, хотя бы избирательного законодательства, поймет, что предложение, которое тянется на 1,5 страницы, я уже там даже не бралась подсчитывать количество слов, ну никак не может быть доступно для избирателя, ради которого это законодательство, в принципе, и действует.

Предложения средней длины считают оптимальными в предоставлении текстов нормативных актов, длинные же фразы, если вдруг такая необходимость возникла, все-таки требуют более четкой формулировки. А беда наших законодателей — это нанизывание форм родительного падежа, это просто святое, Елена Александровна приводила примеры, когда неизвестно почему относятся последующие придаточные определительные или просто определение, так и формулировки, когда, ну, возможно будут значные толкования.

Вспомню опять-таки свою работу в Государственной Думе, не называя фамилий, был у нас пример, когда будучи депутатом, субъект права законодательной инициативы не среагировал на наше замечание, что данная формулировка может иметь, ну, по крайней мере, уж двойное значение, не то, что тройное, а через 3 года он к нам пришел уже будучи адвокатом и сказал: а помогите мне сформулировать так, чтобы это выглядело именно так, как я хочу. Мы развели руками и сказали, все, что мы могли сказать, мы сказали 3 года назад, теперь уже дело суда.

Вот как раз то, что очень многие законодатели пытаются потом все это свести, ну, как бы переложить ответственность на трактовку,

на судебные органы, наверное, и есть та беда, когда как говорил... с грубой ошибкой, причем совершаемой постоянно, заключается в предположении, что если автор законопроекта не смог найти способы облечь свои цели в ясные и... законы, он всегда может благополучно предоставить свою задачу судам.

Вот, исходя из этого, я думаю, нам и надо как-то при своей работе, во время своей работы, при формировании текстов законов пользоваться основными посылами: терминология, структура и краткость изложения, имея в виду синтаксические конструкции. Это все возможно, это все допустимо, но ни в коем случае не пытаюсь обидеть кого-то из субъектов права законодательной инициативы и целиком находясь на стороне своих коллег, могу сказать, к сожалению, к нашему мнению очень часто не прислушиваются. И если не сделать, как бы сказать, лингвистическую экспертизу обязательной, но я, может быть, немножко резковато скажу, но непрекословной для каких-то,... для каких-то положений, то мы вряд ли добьемся изменений в этом направлении. Потому что ответственность за отказ от предложений специалистов, лингвистов в данном случае, отсутствует, и доказать потом, что лингвисты предупреждали об особенностях текста, предупреждали о возможности двойного толкования, практически нет, а если этой ответственности не будет, то смысл законодателю следовать нашим предложениям, нашим советам и прислушиваться, как бы, к нашему мнению?

Вопрос чисто психологический, личностный, субъективный, но без его решения очень многие проблемы останутся вечными, скажем так, тем более что в отличие от Тихомирова, профессора, который выступал до меня, я, придя сюда и послушав все, не успокоилась, а немножко огорчилась, потому что все то, о чем говорится сегодня, не знаю, как вы, но я слышу уже 18 лет, и проблемы примерно одни и те же, и решения принимаются вроде бы объективные и правильные, но реализации их на деле нет. Вот как решить эту проблему, я не знаю, скажу вам честно, но то, что без взаимного участия и работников аппаратов и субъектов права законодательной инициативы нам не обойтись, — мое искреннее мнение. Спасибо большое за внимание.

(Аплодисменты.)

Адабашьян О. Г. Уважаемые коллеги, подошло время обеда. Напоминаю вам, что обед до двух часов. Ровно в 14.00 у входа стоят автобусы, которые отвезут нас в Московский государственный юридический университет, где продолжится программа. Всего доброго.

МАСТЕР-КЛАСС на тему
«Социально-экономическая экспертиза.
Оценка регулирующего воздействия»

*Московский государственный юридический университет
им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 14 часов 30 минут*

Петров А. Е. Коллеги, будем начинать? Все, да? Все прошли?

Я рад вас приветствовать, хотя, наверное, это не очень лично делать в присутствии хозяев. С нами проректор Московской юридической академии имени Кутафина. И нам, сотрудникам и депутатам Государственной Думы, очень приятно здесь находиться. У нас наладились очень, такие, конструктивные и, я бы даже сказал, теплые отношения. Это очень хорошо, когда между высшим законодательным органом власти и, пожалуй, главным лидером юридического образования в стране такие хорошие, рабочие контакты. Даже в этом году это уже не первое мероприятие, которое мы проводим на площадке Юридической академии. И, надеюсь, что практика эта продолжится и в дальнейшем. И у нас уже намечен достаточно большой и обширный план взаимодействия в будущем. Я уверен, что даже по этому короткому посещению, на бегу в этот ситуационный центр, внизу, вы наверняка и для себя взяли на заметку возможности Кутафинской академии, наверняка даже для своих регионов увидите какой-то интерес для совместной работы и сотрудничества.

Я со своей стороны, так скажем, хочу отметить большую актуальность той тематики, которая сегодня вынесена в работу нашей секции. Она называется мастер-класс. Мастер-класс — потому что нас здесь, прежде всего, будут волновать практические вопросы.

Мы вчера с вами послушали очень много интересных, таких, теоретических выкладок, обобщения опыта 20-летия действия современной российской Конституции и парламента. И посмотрели на преломление этого опыта с точки зрения разных, так скажем, структур, и с точки зрения законодателей, и с точки зрения власти, Администрации Президента, прокуратуры, с точки зрения развития каких-то конституционных основ в стратегическом планировании и позиционировании международном России. И на секциях прозвучало достаточно много и конкретики.

Но, чем хороша наша конференция, я уверен, что она станет постоянной и ежегодной, сейчас она проходит второй раз, но мы видим, что ее уровень повышается. Я думаю, что отличительной чертой, очень полезной и важной, будет практическая ориентированность наших встреч, потому что мы должны для себя выносить какие-то полезные уроки, как нам ситуативно действовать в той или иной ситуации.

И хочу обратить ваше внимание на такой момент. Вот весной этого года мы вместе с коллегами из Экономического управления Аппарата Государственной Думы и вместе с Советом Федерации, с Аналитическим центром Правительства Российской Федерации проводили семинар-совещание, который был посвящен проблеме оценки регулирующего воздействия и внедрения ее в практику аналитических правовых служб региональных Законодательных собраний. Вот сейчас уже прошло несколько месяцев, когда региональные законодательные собрания уже на практике столкнулись с необходимостью осуществления вот этой оценки регулирующего воздействия. В этой связи, мне кажется, то, что сегодня мы с вами посмотрим, какие возможности и инструменты у нас у всех есть для того, чтобы эта оценка регулирующего воздействия работала, чтобы она защищала права наших граждан и чтобы она объективно и адекватно оценивала возможные риски, с точки зрения бизнеса и с точки зрения государственных вложений, прежде всего в экономику.

И инструменты есть самые разные, вот, и думаю, что, помимо заявленной программы тех выступлений, которые у нас заявлены в программе, я считал бы очень ценным, если бы кто-то из вас рассказал вот о том опыте, с которым сталкивается регион при проведении соответствующих работ.

Ну а сейчас я передаю бразды правления нашим мастер-классом проректору нашего флагмана юридического образования, Юридической академии, Владимиру Николаевичу Синюкову.

Спасибо.

Синюков В. Н. Спасибо, Андрей Евгеньевич.

Добрый день, уважаемые коллеги! Позвольте, прежде всего, приветствовать вас, участников такого значимого в научном... да, да, спасибо, Андрей Евгеньевич... значимого научно-практического форума, посвященного 20-летию Конституции Российской Федерации, в стенах ведущего юридического вуза

страны — Московского государственного юридического университета имени Олега Емельяновича Кутафина.

Вот я думаю, вам, может быть, в какой-то мере приятно побывать в студенческой аудитории, вот как бы так вот вспомнить? Есть выпускники МГЮА? Есть? Замечательно, прекрасно.

МГЮА — это и старый, и одновременно новый вуз, который сейчас занимает такие ведущие... единственный университет монопрофиля юридического, есть много в России университетов, но университет юридический, который бы шел не вширь, в какие-то другие специальности, а вширь в нашей с вами родной юриспруденции... Вот это непросто, так как мы понимаем, что юриспруденция, она настолько сейчас многообразна, широка, и в этом отношении Москва, конечно, вбирает силы здесь, региональные в том числе, и мы стараемся быть институтом, не просто образовательным учреждением, но институтом правовой системы.

И вот 20-летие Конституции, вот, дает возможность не только, так скажем, ретроспективный взгляд бросить на такой, казалось бы, исторически небольшой период, но и немножечко взглядеться в нынешний день права России, законодательства, и заглянуть немножко в будущее.

И вот если мы так вот попытаемся сделать, то мы увидим, конечно: за эти 20 лет огромный путь пройден, и накопилось немало проблем. Правовая система буквально разрывается, границы максимально расширены, социальная практика врывается в правовое регулирование, и кроме всех замечательных положительных моментов, к сожалению, есть и отрицательные.

Вот как действует наше право и законодательство? Вот мы же учились на первом курсе, помните, наверно, вот конструкция Сергея Сергеевича Алексеева, к сожалению, недавно ушедшего, замечательного нашего теоретика-мыслителя, механизм правового регулирования, нормы права, правоотношения и акты реализации. Законодатель устанавливает правила, потом на их основе возникают правовые отношения, которые заканчиваются актами применения, ну или какими-то другими индивидуальными актами.

Законодатель господствует. Вот 99,9 процента нашей правовой системы — это нормативные правовые акты. Вроде все замечательно, но этот механизм уже не действует так, как мы к нему привыкли.

Во-первых, нормативные акты, они просто бурно размножаются, так уж скажем, этот процесс приобрел неуправляемый характер,

все виды, и законы — мы сначала радовались — и подзаконные акты, и судебная практика — все идет вразнос.

Есть проблемы правоприменения, как мы все прекрасно понимаем, и на этом уровне далеко не все гладко. И, наконец, мы далеко не видим результаты, на которые рассчитываем, вот на уровне реализации правоотношений. Почему? Потому что вот та модель, где законодатель господствует и, так скажем, предлагает, а точнее говоря, в какой-то мере навязывает обществу модели, она уже исчерпывает себя. Уже весь мир в правовое регулирование, в механизм правового регулирования давно монтирует новый институт. Вот этот новый институт для нас называется, Андрей Евгеньевич уже говорил, это оценка регулирующего воздействия. Нельзя сказать, что для нас это, ну, совершенная новость. У нас работы замечательные, и теоретические, и практика есть определенная по оценке эффективности законодательства. Но вот системы, которая бы работала и на федеральном, и на уровне субъектов, и на уровне местного самоуправления, пока в России не сложилось. Хотя замечательные и прекрасные шаги есть уже в сфере предпринимательства, ограничения административного усмотрения. Сейчас вот идет на здравоохранение и другие сферы. И вот эта система, построенная на федеральном, региональном и частично на местном самоуправлении, она предполагает еще один институт. Потому — что такое оценка регулирующего воздействия? Это аналитика, это многообразные методы, режимы аналитической работы, мониторинга самого разного и издержек, и проблем, и каких-то дополнений, и иных социальных вопросов, которые сопровождают реализацию нормативно-правовых актов.

Так вот, институт, который пока неформально, но уже реально вмонтирован в механизм оценки регулирующего воздействия, — это профессиональное научное юридическое сообщество, экспертное сообщество. И вот МГЮА первой на федеральном уровне создала у себя инфраструктуру профессионального экспертного оценивания ситуации в правовой сфере. Конечно, речь идет, прежде всего, в законодательстве.

И вот мы сейчас слушаем представителей законотворческого органа, слушаем частично исполнительную власть, с разных точек зрения посмотрим, как действует этот механизм. И далее я представляю слово еще нашим коллегам уже из университета, которые расскажут, как здесь это, более по конкретным вопросам, происходит,

в целом, что из себя представляет институт мониторинга оценки регулирующего воздействия в профессиональной экспертной среде.

Ну, вот мы все прекрасно учились и знаем, что такое вуз юридический. Ну, это факультеты и кафедры. Вот, ситуация в юриспруденции практической фактически ломает эту структуру. Кафедры — да, вот мы шли, студенты, и так далее, это нужный, необходимый академизм. Но жизнь за окном другая. Там не так вот, как вот: гражданское — отдельно, административное — отдельно, там ситуации. Поэтому реагировать на эти ситуации надо неформальными творческими коллективами. И вот в МГЮА, чтобы пристыковаться к реализации концепции законопроектов, к реальным проблемам, созданы научно-образовательные центры, их у нас где-то 15 (цифра постоянно меняется). Это ученые и практики, которые создают временные творческие коллективы и которые занимаются научными разработками по конкретным актуальным темам юридической науки и практики. В основном это заказы. Они могут быть и конкурсные, они могут быть и какие-то прямые, такие даже неформальные, бывают очень оперативные, где ученые анализируют вместе с практиками конкретные ситуации самые разные. Ну, например, правовое обеспечение национальной безопасности, Совет Безопасности и Администрация Президента. Вот тема, к которой вот сейчас буквально мы приступили. Есть много структур, ведомства федеральные, на региональном уровне, но когда что-то происходит, получается неразбериха, к сожалению, иногда, часто даже...

Вот, как построить правовое регулирование при существующих уже принятых актах, при существующих институтах, — вот, эта задача очень непростая. Я вот просто один пример привел.

Другая институция — это так называемые малые интеллектуальные формы, целая система постоянно действующих «круглых столов», на которых мы обсуждаем оперативно возникающие проблемы при реализации законодательства.

Ну, например, вот сегодня об этом тоже будет говориться, законодательство, которое внесло изменения в гражданское и процессуально-гражданское законодательство, касающееся объектов интеллектуальной собственности в сети Интернет. В августе приняты эти изменения, там, 2 июля, и вот сейчас уже возникают проблемы. Быстро принимали, тема острая, социальная, назревшая, и вот буквально вчера мы собрались — ученые, кафедра, представители интернет-сообщества, интернет-провайдеры, судьи,

Московский городской суд, арбитражные судьи — и это буквально, вот где-то, 40–50 человек узко, неформально, четыре часа мониторили ситуацию с разных точек зрения. Продукция, выход, рекомендации. Вот сейчас уже пойдут изменения, соответствующие изменениям закона.

Так вот, я хочу сказать, вот то, что сейчас много даже изменений в базовые акты, — иногда говорят: ах, как плохо, — а на самом деле, вот, социальная обстановка такая, она нормальная, когда жизнь меняется, и нужно постоянно держать руку на пульсе, и вот такие формы позволяют это делать.

Поэтому университет является своеобразной площадкой Государственной Думы, отдельных органов исполнительной власти, которая оперативно, через свой интеллектуальный потенциал, реализует, сопровождает действующие нормативные акты, — здесь более двухсот докторов наук, юристов.

Вот представьте, инфраструктура постоянно меняется, вот, мы привыкли к классическим кафедрам, вот, в этом году создана кафедра интеллектуального права, в прошлом году создана кафедра конкурентного права, у нас есть кафедра, вы даже удивитесь, спортивного права.

Вот, теоретики скажут — а что это такое, есть ли такая отрасль? Отрасли такой нет, но есть проблематика, на которую мы должны реагировать, в том числе с ситуации в сфере правового регулирования, там, скажем, олимпийского движения и так далее.

Поэтому есть эксклюзивные специалисты, и они в этом участвуют.

И конечно, еще одним требованием здесь является молодежь. Все поколения представлены, но мы особенное внимание обращаем, чтобы это обязательно была среда студенческая, аспирантская и молодых ученых. Вот вы увидите, выступать у нас здесь сейчас вот будут люди, которые только что, недавно, защитили диссертации, но это уже иная среда — не та, к которой мы привыкли, диссертация ради диссертации, — речь идет уже о другом институте аспирантуры, там, где есть плотная среда научных проектов, это все целенаправленно, это во всем участвуют и молодежь, и профессура.

Вот такова в целом инфраструктура.

Поэтому в конечном итоге, вот, я, завершая, должен сказать: речь идет об изменении представлений на правовую систему. Право делается более открытым, социально, как говорят, транспарентным,

и меняется тип не только юридической подготовки, но и вообще юриста.

И вот здесь, в университете, мы в этом отношении делаем важные шаги.

Я, вот так скажем, вступительное здесь, несколько, заканчиваю, и мне хотелось бы попросить... Дмитрий Валерьевич, как?

Скрипичников Д. В. Дополнительно добавить к вашему выступлению...

Синюков В. Н. Хорошо. Тогда Виталий Евгеньевич Злобин, заместитель директора Департамента оценки регулирующего воздействия Министерства экономического развития Российской Федерации. Пожалуйста, Виталий Евгеньевич.

Злобин В. Е. Уважаемые коллеги, добрый день! Спасибо за предоставленную возможность выступить на данном мастер-классе. Постараюсь поделиться теми практическими моментами и тем практическим опытом, который мы получили, проводя оценку регулирующего воздействия в течение 2,5 лет.

Какие вопросы хотелось бы поставить и ответить в рамках своего выступления? Это все-таки — что такое оценка регулирующего воздействия, опыт и практика проведения ее на федеральном уровне, а также перспективы развития оценки регулирующего воздействия.

Развитие института оценки регулирующего воздействия — одно из приоритетных направлений работы правительства, призванное улучшить как предпринимательский, (так) и инвестиционный климат.

В начале своего выступления хотелось бы остановиться на небольшой статистике, о которой уже говорили. Темпы принятия роста, тенденции, которые сейчас у нас присутствуют, они говорят сами за себя. За последние 10 лет, с 2002 по 2012 год, принято свыше 180 тысяч нормативно-правовых актов, из них 130 тысяч — это ведомственных документов. И только в прошлом году принято более 17 тысяч приказов.

Сейчас часто звучат такие тезисы, как снижение административных барьеров, улучшение инвестиционного климата, развитие предпринимательства, создание комфортных условий, формирование делового сообщества, соблюдение интересов власти и бизнеса, а первыми лицами нашего государства ставятся соответствующие конкретные задачи. Как это возможно?

Ну, хотелось бы сказать, что институт оценки регулирующего воздействия, оценка регулирующего воздействия позволяет как раз и ответить на эти вопросы, позволяет разобраться в содержании проблемы и ее масштабах, найти наиболее эффективные и современные решения, рассчитать возможные выходы и издержки, что делается на практике, учесть предложения, мнения и опыт экспертов, не допустить новых административных барьеров и избыточного давления на бизнес, а также повысить эффективность нормотворчества.

Что такое все-таки оценка регулирующего воздействия? Оценка регулирующего воздействия — это набор процедур, которые позволяют рассмотреть самый широкий спектр регулятивных мер, оценить затраты, выгоды, предложить наиболее эффективное решение.

Поиск лучших решений, лучших регулятивных решений и борьба с неэффективным регулированием является одной из главных целей оценки регулирующего воздействия. В настоящий момент в предметную область, в сферу оценки регулирующего воздействия, входят такие отношения, как организация и осуществление государственного контроля и надзора, налоговое администрирование и отношение по взиманию налогов и сборов, порядок и правила регулирования таможенного дела. Вот, налоговое администрирование и таможенное дело — это буквально с 1 июля — это новые сферы для оценки регулирующего воздействия, благодаря расширению ее на эти акты. Также требования к продукции и связанным с ним процессам и оценка соответствия и безопасность процессов производства.

Часто слышна критика, что ОРВ — это уже аналог существующих процедур, что ОРВ — это аналог правовой экспертизы, ведомственное согласование... Это не так. Основными компонентами ОРВ... так сказать, суть ОРВ — это анализ и количественная оценка. Другим компонентом, естественно, являются публичные консультации.

В рамках этих двух компонентов можно увидеть и детально изучить проблему, услышать участников и обсудить различные варианты ее решения, не только рассчитать выгоды и издержки, но и спрогнозировать, и оценить эффекты будущего регулирования.

Кратко в цифрах: за время применения процедуры ОРВ, с середины 2010 года, Министерством экономического развития подготовлено более двух тысяч заключений, более 30 федеральных органов исполнительной власти направляют подготовленные проекты актов

на ОРВ, более 40 субъектов Российской Федерации активно принимают участие в процедуре ОРВ и в публичных консультациях, более 13 тысяч поступило содержательных откликов, мнений, позиций от субъектов предпринимательской деятельности в рамках публичных консультаций.

Так в чем же все-таки заключается основная суть, и как проводится сейчас процедура оценки регулирующего воздействия проектов нормативно-правовых актов?

Как я уже говорил, оценка регулирующего воздействия заключается в анализе проблем и целей государственного регулирования и определения возможных лучших вариантов достижения этих целей, а также оценка выгод и издержек, позитивных и негативных эффектов вот того регулирования, которое предлагается.

Таким образом, институт оценки регулирующего воздействия позволяет подойти системно к процессам ведения, изменения и отмены нормативно-правовых актов.

Цель основная ОРВ — это все-таки оценка социально-экономических, финансовых и иных последствий принятия нормативно-правовых актов, недопущение избыточных ограничений, обязанностей и затрат.

В настоящее время оценка регулирующего воздействия составляет общий срок от 45 до 90 дней, в зависимости от степени регулирующего воздействия (низкая, средняя, высокая). Это те новеллы, которые внесло... Постановление № 1318, которое перевело оценку регулирующего воздействия на новый этап, оценку регулирующего воздействия самими разработчиками, с начальной стадии разработчика акта.

Часто мы слышим критику, что все заключения, все, любая оценка имеет только отрицательный характер. Коллеги, это не так. Только треть заключений, в трети заключений выявлены избыточные расходы и обременение или расходы бюджета.

Данные акты впоследствии дорабатываются, нормы учитываются, проходят соответствующие согласительные процедуры.

На данном слайде мы видим лишь отдельные цифры, которые выявлены в результате оценки регулирующего воздействия, те расходы, которые удалось предотвратить, те издержки субъектов... деятельности и бюджетов всех уровней.

Основные тенденции, основные стратегические направления по развитию института оценки регулирующего воздействия

были заложены в Указе Президента Российской Федерации № 601 от 7 мая 2012 года, которым предусмотрено предусмотреть порядок проведения федеральными органами... оценки регулирующего воздействия самостоятельно на всех стадиях подготовки проектов нормативно-правовых актов, распространение оценки регулирующего воздействия на сферы таможенного и налогового законодательства, о чем я говорил уже ранее, обеспечение проведения оценки регулирующего воздействия законопроектов, подготовленных ко второму чтению, и также распространение развития оценки регулирующего воздействия в регионах и муниципалитетах, начиная с 2014 и 2015 года, соответственно.

Важным этапом развития института является введение подхода, при котором ОРВ должно начинаться на ранней стадии нормотворчества.

Так, 17 декабря 2012 года было принято постановление Правительства Российской Федерации № 1318. Постановлением как расширяется предметная область, так и предусматривается переход к проведению ОРВ на ранней стадии, обязательному проведению оценки регулирующего воздействия федеральными органами исполнительной власти, подготовленных ими проектов, в соответствии с которыми в соответствующей сфере деятельности. Преимущество...

Синюков В. Н. Виталий Евгеньевич, давайте, может быть, мы вопрос зададим.

Из зала. *(Не слышно.)*

Злобин В. Е. Ну, к сожалению, привести вот сейчас... Их достаточно много, таких актов. Из 2 тысяч...

Из зала. *(Не слышно.)*

Синюков В. Н. Так. Есть еще вопросы?

Злобин В. Е. Я отвечу сейчас на один вопрос. Смотрите, коллеги, по поводу нарушения процедуры, то, что выявлено непосредственно по акту. Есть приказ 499-й, Минздравсоцразвития. Данный приказ не был направлен на оценку регулирующего воздействия и был зарегистрирован в нарушение установленных процедур. Видя это, данный приказ нами был включен в экспертизу, я заодно и затрону другое, в экспертизу нормативно-правовых актов, в план 2013 года. При детальном рассмотрении данного приказа мы увидели: этот приказ распространяется на состав аптек, которые должны быть на судне класса «река-море».

Буквально вот, по Москве-реке которые ходят, у них должен быть этот состав аптечек.

Когда мы начали рассматривать состав, который требуется для получения санитарного свидетельства для выхода в рейс, мы наблюдаем, что он состоит из стекол для микроскопа, он состоит из халатов в количестве 50 штук, из бритв, наркосодержащих препаратов и также лекарств, которые предназначены к применению только по назначению врача. Это те нормы, которые увеличили стоимость аптечки, которая предусматривалась до этого, с 5 до 45 тысяч, а совокупно это сотни миллионов. Но проблема еще не только в увеличении, а в том, что благодаря тому, что там находятся препараты наркосодержащие, владельцам необходимо получать соответствующее разрешение. Но большинство их все-таки не применяются самостоятельно, и только по назначению врача. Вот он, маленький пример, какие барьеры при детальном рассмотрении, при анализе были выявлены.

Так же, сейчас, постараюсь...

Синюков В. Н. Так, вот это очень информативно.

Так, еще только один вопрос. Один вопрос.

Глов С. А. Виталий Евгеньевич, позвольте вам такой вопрос. Что является конечным пунктом регулирующего воздействия в конкретной ситуации? Допустим, работа над ошибками парламентом, законодательным органом, изучение ситуации, о чем вы сказали, на примере 400 тысяч предпринимателей, прекративших индивидуальную свою деятельность с ноября прошлого года по март этого года? Когда МЭРТ оценит эту ситуацию и осуществит это регулирующее воздействие? Каков механизм этих действий, и что на финише этого воздействия? Будет ли работа над ошибками самого МЭРТа, самой Государственной Думы, что вот в этой схеме, которую вы показываете прекрасно, и как она сработает в конкретной ситуации, когда 400 тысяч пошли на биржу труда, ушли в тень? Эта проблема известна в обществе. Вот на примере серьезной ситуации поясните, как работает эта схема?

Злобин В. Е. Безусловно, конечным итогом оценки регулирующего действия... это акт доработан, нормы, которые вводят избыточные барьеры или вводят расходы, или расходы бюджетов, они должны быть устранены. Это, конечно, конечная цель.

Безусловно, мы, в том числе, работаем над своими ошибками, мы анализируем то, что мы получили ранее, тот опыт. И, безусловно,

мы хотим и ставим основными задачами перед собой — это все-таки обеспечение неукоснительного соблюдения процедур ОРВ, исполнение результатов той оценки, которую делает все-таки министерство. И главная задача, которую мы тоже ставим перед собой и в рамках работы над ошибками, и анализа своего опыта, — это систематизация всех подходов по разработке нормативно-правовых актов, сделав данный процесс еще более прозрачным и создав унификацию требований к таким актам.

Синюков В. Н. Спасибо, Виталий Евгеньевич, присаживайтесь, пожалуйста. А вопросы мы сейчас зададим следующему докладчику.

Высшая школа экономики, здесь у нас? Так, здесь. Пожалуйста. Нет, это...

Тогда Дирекция конкурентной политики, Татьяна Алексеевна здесь? Пожалуйста, Татьяна Алексеевна.

Татьяна Алексеевна Радченко, руководитель Дирекции по конкурентной политике Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации. Еще одна важная институция в этом механизме мониторинга.

Радченко Т. А. Добрый день, коллеги! Я представляю Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации и хотела бы представить, наверное, скорее, экономический взгляд на процедуру оценки регулирующего воздействия.

Процедура, то есть экономический взгляд и прежде всего попытка проведения количественной оценки введения или рассмотрения, обсуждения проекта нормативно-правового акта. Все процедуры оценки регулирующего воздействия, в частности, они на слайде представлены в виде трех... это от размещения и уведомления разработчика до подготовки заключения. На всех этих этапах количественная оценка имеет значение.

Во время размещения уведомления разработчик собирает предложения от экспертов, от участников рынка о том, как урегулировать эту проблему, на решение которой направлен тот или иной нормативно-правовой акт. Та оценка, которая проводится количественная, она осуществляется, на самом деле, разработчиком на базе сравнения выгод и издержек того или иного, альтернативных способов решения проблемы.

Второй этап процедуры ОРВ — это разработка проекта, составление сводного отчета и публичное обсуждение этого нормативно-правового акта.

На федеральном уровне эта информация, эти проекты вывешиваются на сайте regulation.gov.ru. Устанавливается срок на обсуждение, обсуждение этого законопроекта либо проекта, или другого типа нормативного правового акта, где все желающие участники рынка могут представить свои мнения, свои экспертные оценки по поводу влияния того или иного нормативно-правового акта.

По процедуре, вот, данного этапа количественная оценка может иметь место при оценке расходов бюджета разных уровней на реализацию этого законопроекта, при оценке расходов бизнеса, поскольку в настоящее время оценка регулирующего воздействия распространяется пока только на нормативно-правовые акты, связанные с осуществлением предпринимательской и инвестиционной деятельности. Именно поэтому при оценке введения того или иного нормативно-правового акта оцениваются именно издержки бизнеса пока.

И также устанавливается в рамках этой процедуры, также устанавливаются индикаторы, с помощью которых в последующем мониторится достижение цели этого нормативно-правового акта.

В чем возникает проблема на этом этапе? Что когда обсуждается тот или иной акт, проект акта, то на данном этапе учитываются издержки и выгоды исключительно бизнеса. Население, которое тоже является получателем, адресатом этой нормы, его интересы не учитываются.

Следующий этап — это заключение, подготовка заключения по ОРВ. В настоящее время абсолютно слабым звеном является как раз количественная оценка. На этом этапе подготовка заключения указывается лишь соблюдение процедур при проведении ОРВ. Почему количественная оценка при ОРВ очень важна? Потому что она повышает обоснованность принятия того или иного правового акта.

И вот на опыте Аналитического центра, когда мы готовим подобного рода заключение для правительства, основная проблема — привлечь к обсуждению нужных экспертов, которые бы показали, каким образом влияет обсуждаемая норма на общество, на бизнес и население.

В частности, когда мы обсуждали, например, доработку госпрограммы по повышению энергосбережения и развитию энергетики, в чем была проблема? В том, что к нам на экспертный совет приходили исключительно поставщики. Поэтому когда мы проводили

оценку влияния на общественное благосостояние этого документа, то в основном могли быть учтены исключительно интересы поставщиков. Потребители обычно не приходили.

Также я хотела бы привести пример, как можно провести оценку регулирующего воздействия без привлечения экспертов на примере Федерального закона № 223, который был принят в 2011 году. Данный закон регламентирует закупки госкомпаний, к которым относятся госкорпорации, акционерные общества с контрольным пакетом государства, это МУПы, ГУПы. По оценкам на 2012 год, таких субъектов регулирования составляло от 200 до 400 тысяч. Фактически доля затрат... Что попытались оценить? Каким образом введение этого закона повлияет на общественность с точки зрения повышения эффективности. То есть будет ли способствовать введению этого закона снижению издержек для общественности и снижению издержек... А стоимость конечной продукции, которую производят эти госкомпании...

Попытка проанализировать положительные моменты введения этого законопроекта что показала — что общий объем закупок в 2012 году этих субъектов регулирования составлял порядка 6–7 миллиардов рублей. По различным оценкам, экономия на госзакупках в компании, по данным Росстата, составляет порядка 2 процентов, по оценкам Центра развития Высшей школы экономики, от начальной цены контракта происходит порядка 5 процентов экономии. Взяв среднее значение в размере 3,5 процента, можно посчитать, что введение этого законопроекта может привести к экономии от 210, вот указана нижняя строчка.

Синюков В. Н. Спасибо, Татьяна Алексеевна.

Из зала. К экономии это привело? Как это действует?

Радченко Т. А. А я еще не показала следующий слайд, где отрицательное воздействие.

Синюков В. Н. Давайте перейдем в режим вопросов. Пожалуйста.

Из зала. (Не слышно.)

Радченко Т. А. На практике, да, вы знаете, получается так, что зачастую Минэкономразвития дает отрицательную оценку ОРВ.

Из зала. Оценка не бывает отрицательной или положительной.

Радченко Т. А. Я вам говорю, как действует на практике... дает отрицательную оценку законопроекта, но этот законопроект все равно вводится. Почему? Потому что либо само заключение об ОРВ,

оно легко... разработчик законопроекта, он легко может обосновать, почему представленное заключение не является обоснованным. В том числе, почему я сейчас говорю о количественной оценке, потому что, как правило, она отсутствует в этом заключении. А вот как раз в этом основная проблема — от того, что существует институт, но он работает не вполне корректно. Он в настоящее время превратился в фикцию, которая обязательна для проведения, потому что это установлено нормами закона.

Синюков В. Н. Так, пожалуйста.

Баширова В. И. Добрый день! Оренбургская область, первый заместитель вице-губернатора — руководителя аппарата Баширова Вера Ириковна.

Можно задать несколько вопросов? Первый вопрос. Как видит Высшая школа экономики практическое введение оценки регулирующего воздействия в регионах?

Как, на ваш взгляд, какому подразделению, юридическому или экономическому в структуре органов исполнительной власти более присуща оценка регулирующего воздействия?

И анализировали ли вы практику тех регионов, которые уже ввели процедуру ОРВ? Кто ее осуществляет — все-таки региональные органы экономического развития или региональные органы, осуществляющие государственно-правовое регулирование?

Радченко Т. А. Я Аналитический центр представляю. Я не знаю, что Высшая школа по этому поводу думает. Я скажу, что показывает практика сейчас. Сейчас получается, на федеральном уровне проводит департамент Минэкономразвития по оценке регулирующего воздействия. В настоящее время все зависит от специфики обсуждаемого законопроекта либо того или иного нормативно-правового акта.

Она состоит из двух процедур. Она оценивается на соответствие вводимых норм к действующему законодательству, либо федеральному, либо региональному, и от количественной оценки, когда выявляются условно группы интересов, адресаты, на которых они влияют. И здесь появляется экономическая составляющая, которая показывает — а нужно вообще вводить, экономически обосновано вводить, приведет ли это к приросту стоимости, условно говоря, этот закон, либо нет?

Поэтому с точки зрения распределения, наверное, полномочий, я вряд ли подскажу, потому что, я думаю, это не в моей компетенции.

А то, что, наверное, требуется экспертное и юридическое, и экономическое, я думаю, что это так.

Баширова В. И. И второй вопрос. А кто-нибудь, вводя обязательность оценки регулирующего воздействия, кто-нибудь оценивал, сколько будет стоить регионам данная процедура?

Радченко Т. А. Может быть, помогут представители Минэкономразвития, которые предлагали эту инициативу?

Синюков В. Н. Здесь другая арифметика, вообще-то говоря. Нельзя так вот высчитать экономический эффект этой процедуры и сопоставить его. Речь идет об инвестиционной, как говорится, постановке вопроса, как вся эта машина наша экономического регулирования, законотворчества работает. Поэтому этот институт оценивания, оценивания в любой форме, обязательно необходим. Иначе мы не будем понимать, что происходит.

Из зала. Мне кажется, что у коллег разумный вопрос, на самом деле: сколько стоит...? Минэкономразвития-то можно привлечь внимание?

Баширова В. И. Минэкономразвития может ответить на этот вопрос? Сколько может стоить региону, с учетом необходимости создания новых рабочих мест, в том числе и рабочих мест государственных гражданских служащих, процедура оценки регулирующего воздействия с учетом того, что данная процедура пока не была внедрена?

Радченко Т. А. Я могу сказать, например, на практике, что мы делаем в аналитическом центре, то есть эта процедура не является, как бы сказать, она чего-то стоит — это точно. Потому что, когда мы, например, привлекаем экспертов не по всем вопросам...

Баширова В. И. Да не экспертов, новых гражданских служащих надо принимать.

Радченко Т. А. А вы понимаете, что даже любой гражданский служащий не обязан быть экспертом в каждом вопросе, который дадут ему на экспертизу?

Злобин В. Е. Можно? Коллеги, здесь тоже стоит понимать, что это не новое полномочие, это процесс принятия решения.

Из зала. *(Не слышно.)*

Злобин В. Е. Коллеги, читать можно по-разному, но это не отдельное полномочие, это порядок принятия актов. Для поселений, я скажу сразу, специально законодателем заложена отделенная перспектива. Будет проведен мониторинг, опыт. Через год, два можно

возвращаться уже к вопросу, а целесообразно ли все-таки сделали для поселений, или стоит скорректировать закон? Не стоит сейчас сразу говорить, что неправильно. Подведем итог через год, и тогда уже примем решение и, может быть, выйдем к законодателям о внесении соответствующих изменений.

Синюков В. Н. Спасибо.

Спасибо, Татьяна Алексеевна. Присаживайтесь, пожалуйста.

Уважаемые коллеги...

Злобин В. Е. Я готов ответить еще на один вопрос.

Из зала. Скажите, пожалуйста, вот у меня очень простой вопрос. Сейчас проходят в нескольких субъектах эксперимент по введению социальной нормы на электричество, и с июля 2014 года будет введен для всех субъектов. Вот это такой новый проект, который касается каждого гражданина. Вот, где-нибудь проводилась эта оценка регулирующего воздействия, насколько будет выгодно для населения или для организации? Потому что мнения идут разные, в прессе, на телевидении обсуждаются. Ну, это очень важный проект. Вот было или не было?

Синюков В. Н. Вопрос понятен. Короткий ответ.

Злобин В. Е. Короткий ответ. Нет, не проводилось.

Синюков В. Н. Спасибо. Присаживайтесь, пожалуйста.

Уважаемые коллеги, мы должны сейчас уже завершать. Поэтому мне позвольте слово предоставить Дмитрию Валерьевичу.

Из зала. Можно я скажу? Можно аудитория разрешит мне спросить? Я второй раз пытаюсь.

Синюков В. Н. Ну, пожалуйста.

Из зала. К Минэконому можно? Представляюсь. Владимирская область, государственно-правовой комитет.

В нашей стране свыше... около 24 тысяч муниципальных образований, как определено, с 2015 года этот институт будет действовать и на муниципальные правовые акты.

Рассматривало ли министерство механизм, или хотя бы первое приближение к механизму, проведения оценки регулирующего воздействия на муниципальные правовые акты в условиях того, что там безденежье полное? У нас в подавляющем большинстве сельские поселения, где не хватает муниципальных служащих.

Какие-то наработки на этот счет есть? Потому что муниципальные образования, я вас уверяю, не только у нас в субъекте, беспокоены. Раз.

Второе. Если этого механизма нет, как предполагается его создавать, с участием муниципального сообщества или нет? Послушать их, может быть?

Злобин В. Е. Спасибо за вопрос.

Буквально на похожий вопрос отвечал... Буквально только что отвечал на похожий вопрос.

Коллеги, смотрите, с 2014 года — в отношении правовых актов субъектов, с 2015 года — в отношении региональных центров, не всех муниципальных образований, для остальных установлен срок — 2016-й и позже.

Хотелось бы отметить, что за вот этот период, вот эти два года, мы... за эти два года можно будет проанализировать целесообразность или нецелесообразность оценки регулирующего воздействия в органах местного самоуправления первого уровня.

Как бывший глава городского поселения, скажу, что я не вижу практической пользы для сельских поселений.

Синюков В. Н. Ну, коллеги, спасибо. Спасибо. Присаживайтесь, пожалуйста.

Пожалуйста.

Скрипичников Д. В. Да, вот крайнее слово, я вижу по вашему возмущению, что вот министерство все-таки тоже придерживается, наверное, двойных стандартов, когда говорит про оценку регулирующего воздействия, одновременно, может быть, не проводя ее на свои же акты.

Это нормально, это много где возникает, на самом деле, мы сталкиваемся с этим постоянно, и вот по той работе министерства, понятно, что сейчас она организована, в том числе, в министерстве, на 20 человек специалистов, они рассылают по всем и со всех собирают, и качество заключений... оно такое, просто сбор мнений.

Понятно, что вопросов еще много, каждый должен для себя политически определиться, зачем им это нужно.

Соблюдение процедуры простой, там, да — это одна задача, выполнение каких-то там аналитических мероприятий осмысленно — это другая задача, она, безусловно, требует средств и требует специалистов. И здесь нет, наверное, универсального подхода, и вот что еще пытается сказать коллега, наверное, что то, как это будет работать, можно будет понять по тому, как вы это будете делать. Ну и надежда на вас.

Я не собираюсь вас грузить, в Госдуме этого пока еще нету, поскольку это достаточно сложно, и мы это прекрасно понимаем, что тот поток актов, который есть, их просто все не подвергнуть анализу, безусловно, и особенно силами двух-трех специалистов. Вот эти тысячи актов, которые описаны, ну их нереально детально проанализировать, это все прекрасно понимают, что это может быть за оценка. Это сбор мнений, кто дал, кто не дал, и это все понятно.

Поэтому есть: а) соблюдение формы закона, требований, его можно сделать формальным, а вот когда общество придет к тому, что им это нужно содержательно, вот тогда, наверное, и будут детализироваться процедуры.

Поэтому вам нужно разделять выполнение закона — ну, оно есть, и закон приняли, и я так понял, его не оценивали, ну, что достаточно странно, ну, другие акты оцениваются, — но вот к содержанию, видимо, мы подойдем чуть дальше, на основе, как я услышал, опыта работы всех, ну, всех нас, наверное, всех вас, прежде всего.

Поэтому, вот нас еще просят быстрее ускориться, потому что вас ждет дальнейшее перемещение, поэтому я в этой сложной работе вам и нам тоже желаю успехов, понятно, что будет много сложностей, но, наверное, это будет и интересно в том числе.

Спасибо большое.

Синюков В. Н. Уважаемые коллеги, спасибо за такую творческую — и вопросы — и дискуссию, фактически, мы рады всегда вас видеть, вас, ваших детей в Московском государственном юридическом университете имени Кутафина. Приходите, приезжайте, звоните.

Спасибо вам большое.

(Аплодисменты.)



Пленарное заседание конференции. Выступление Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С. Е. Нарышкина



Пленарное заседание конференции. Выступление Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Я. Чайки



Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С. Е. Нарышкин и Руководитель Администрации Президента Российской Федерации С. Б. Иванов на пленарном заседании конференции



Выступление на пленарном заседании конференции руководителя фракции Политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации Г. А. Зюганова



Президиум пленарного заседания конференции: В. П. Лукин, Е. М. Примаков, Т. Я. Хабриева, С. Е. Нарышкин, Ю. Я. Чайка, А. П. Торшин, П. П. Серков



Академики Российской академии наук Е. М. Примаков и Т. Я. Хабриева в президиуме пленарного заседания конференции



Выступление на пленарном заседании конференции
Председателя Правления Российского исторического общества
С. М. Шахрая



В кулуарах конференции



Заместитель Председателя Государственной Думы,
модератор секции № 1
В. А. Васильев



Работа секции № 1



Выступление заместителя Председателя Государственной Думы
И. В. Лебедева в секции № 2



Председатель Московской городской Думы, модератор секции № 2
В. М. Платонов



Выступление на семинаре первого заместителя директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Ю. А. Тихомирова



Выступление на семинаре заведующего кафедрой теории государства и права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, профессора С. А. Комарова



Мастер-класс «Социально-экономическая экспертиза.
Оценка регулирующего воздействия»
в Московском государственном юридическом университете
им. О. Е. Кутафина

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Программа II научно-практической конференции.....	6
Список участников II научно-практической конференции.....	10
Стенограмма пленарного заседания 26 сентября 2013 года.....	16
Стенограмма секции № 1 «Совершенствование разграничения полномочий и межбюджетных отношений как условие развития регионов и реализации конституционных прав граждан» II научно-практической конференции. 26 сентября 2013 года.....	69
Предложения по итогам работы секции № 1	132
Стенограмма секции № 2 «Современная представительная демократия: открытость законодательного процесса, повышение роли экспертизы и качества юридической техники». 26 сентября 2013 года.....	134
Предложения по итогам работы секции № 2.....	191
Стенограмма семинара руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему «Современный язык законотворчества: правовая, социально-экономическая и лингвистическая экспертиза». 27 сентября 2013 года.....	194
Мастер-класс на тему «Социально-экономическая экспертиза. Оценка регулирующего воздействия»	260
Фотографии	279

20 лет Конституции России:
институты правового государства,
гражданское общество
и законотворческий процесс

*Материалы II научно-практической конференции
г. Москва, 26–27 сентября 2013 г.*

Электронное издание

Макет подготовлен издательством «Артишок»
(Индивидуальный предприниматель Остапенко Геннадий Иванович)
432000, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 32а

Редактор И. А. Данилова, корректор И. А. Данилова
Верстка В. Г. Ойкин

Подписано к выпуску 22.09.2014
Формат А5