

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
Правовое управление

К 20-летию Конституции России:  
анализ и перспективы законотворческой  
деятельности Федерального Собрания  
Российской Федерации

*Материалы научно-практической конференции  
г. Москва, 25 – 26 октября 2012 г.*

Издание Государственной Думы  
Москва • 2013

УДК 342.53(082)  
ББК 67.400.621.12я431  
К 11

Под общей редакцией  
Первого заместителя Руководителя Аппарата  
Государственной Думы  
**М. Н. Ласточкиной**

**Составители:**

**Г. А. Мартьянов**, заместитель начальника Правового управления;  
**Е. И. Игумнов**, начальник отдела Правового управления;  
**И. Г. Веселов**, советник Правового управления.

К 11            **К 20-летию** Конституции России: анализ и перспективы  
законотворческой деятельности Федерального Собрания Россий-  
ской Федерации. Материалы научно-практической конференции.  
г. Москва, 25 – 26 октября 2012 г. – М. : Издание Государственной  
Думы, 2013. – 288 с. – ISBN 978-5-4364-0047-1.

УДК 342.53(082)  
ББК 67.400.621.12я431

**ISBN 978-5-4364-0047-1**

© Аппарат Государственной Думы, 2013

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение . . . . .	5
Программа конференции . . . . .	9
Список участников конференции от Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, законо- дательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации . . . . .	19
Стенограмма заседания конференции 25 октября 2012 г. . . . .	45
Текст Меморандума между Государственной Думой Феде- рального Собрания Российской Федерации и Федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова» . . . . .	94
Стенограмма дискуссии № 1 конференции 25 октября 2012 г. . . . .	96
Стенограмма дискуссии № 2 конференции 25 октября 2012 г. . . . .	126
Стенограмма дискуссии № 3 конференции 26 октября 2012 г. . . . .	165
Стенограмма дискуссии № 4 конференции 26 октября 2012 г. . . . .	221
Предложения по итогам дискуссий конференции . . . . .	274
Фотографии . . . . .	283



## ВВЕДЕНИЕ

Настоящее издание содержит материалы научно-практической конференции на тему «К 20-летию Конституции России: анализ и перспективы законотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации», прошедшей 25 – 26 октября 2012 года в городе Москве.

В конференции приняли участие представители палат Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, структурных подразделений аппаратов указанных органов, Верховного Суда Российской Федерации, Счётной палаты Российской Федерации, Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных судов субъектов Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти государств – участников Содружества Независимых Государств, Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, Межпарламентской Ассамблеи ЕвразЭС, Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», молодёжного движения «Молодая Евразия», а также эксперты Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Института экономики Российской академии наук, Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации и других образовательных организаций.

Конференцию открыл ректор Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова академик Российской академии наук В. А. Садовничий, отметивший, что конференция посвящена важнейшему событию – 20-летию Конституции Российской Федерации, и выразивший благодарность за решение провести конференцию в Интеллектуальном центре МГУ имени М. В. Ломоносова.

На пленарном заседании конференции выступили: Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С. Е. Нарышкин, первый заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации А. П. Торшин, Председатель Счётной палаты Российской Федерации С. В. Степашин, губернатор Тульской области В. С. Груздев, заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, руководитель фракции Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Государственной Думе Федерального Со-

брана Российской Федерации А. Ю. Воробьёв, руководитель фракции политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации Г. А. Зюганов, руководитель фракции политической партии «Либерально-демократическая партия России» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации В. В. Жириновский, первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации П. П. Серков, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Т. Я. Хабриева, Председатель Государственного Совета Республики Коми М. Д. Истиховская, руководитель аппарата Счётной палаты Российской Федерации, председатель правления Российского исторического общества С. М. Шахрай, доцент кафедры государственной политики МГУ имени М. В. Ломоносова С. В. Володенков.

По окончании пленарного заседания конференции Председателем Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С. Е. Нарышкиным и ректором Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова В. А. Садовничим был подписан Меморандум между Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и Федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова», который закрепил основные направления и формы сотрудничества палаты Федерального Собрания Российской Федерации и МГУ имени М. В. Ломоносова.

В первый день конференции были проведены дискуссии № 1 «Актуальные проблемы законодательного обеспечения экономического развития и роль законодательных процедур в этом процессе», модераторами которой стали Первый заместитель Председателя Государственной Думы А. Д. Жуков, академик, вице-президент Российской академии наук А. Д. Некипелов, директор Института экономики Российской академии наук Р. С. Гринберг, и дискуссия № 2 «Современный парламентаризм: становление, развитие и совершенствование взаимодействия между ветвями власти в законодательном процессе», модераторами которой стали председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству В. Н. Плигин и руководитель аппарата Счётной палаты Российской Федерации, председатель правления Российского исторического общества С. М. Шахрай.

На дискуссии № 1 обсуждались актуальные вопросы развития и совершенствования законодательства в экономической сфере, правового обеспечения привлечения инвестиций в российскую экономику, развития малого и среднего бизнеса, а также проблематика федерального законодательного процесса и участие в нём законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской

Федерации. По итогам дискуссии её участники выработали и приняли предложения.

На дискуссии № 2 обсуждались актуальные вопросы становления парламентаризма в России, развития конституционного законодательства, совершенствования взаимодействия между ветвями власти в законодательном процессе, проведения правового мониторинга, а также международный опыт развития парламентаризма. По итогам дискуссии её участники выработали и приняли предложения.

Во второй день работы конференции были проведены дискуссия № 3 «Перспективы развития юридического образования в России», модераторами которой стали председатель Комитета Государственной Думы по образованию А. Н. Дегтярёв, депутат Государственной Думы, член Комитета Государственной Думы по образованию Г. А. Балыхин, профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова Н. А. Богданова, и дискуссия № 4 «Международный опыт развития парламентаризма, современные тенденции развития и вопросы межпарламентской деятельности на пространстве СНГ», модераторами которой стали председатель Комитета Государственной Думы по международным делам А. К. Пушкин, проректор Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации А. И. Подберёзкин.

На дискуссии № 3 обсуждались актуальные вопросы повышения уровня юридического образования в Российской Федерации, совершенствования федерального законодательства об образовании, специфики подготовки специалистов-юристов, обеспечивающих работу законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации, а также проблемы подготовки юридических кадров в непрофильных вузах. По итогам дискуссии её участники выработали и приняли предложения.

На дискуссии № 4 обсуждались актуальные вопросы межпарламентского сотрудничества, в том числе в рамках Парламентской ассамблеи Совета Европы и Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС, роль парламентской дипломатии в достижении внешнеполитических целей Российской Федерации, развитие парламентаризма в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, проблемы имплементации норм международного права и необходимость единых подходов в процессе развития национальных законодательств государств – участников Содружества Независимых Государств. По итогам дискуссии её участники выработали и приняли предложения.

В настоящее издание включены программа конференции, стенограммы её пленарного заседания и дискуссий конференции, текст

Меморандума между Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и Федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова», подписанного Председателем Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С. Е. Нарышкиным и ректором Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова В. А. Садовничим, список участников конференции от Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, фотоматериалы, а также предложения, выработанные и принятые по итогам дискуссий конференции.

## ПРОГРАММА

### научно-практической конференции на тему «К 20-летию Конституции России: анализ и перспективы законотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации»

(г. Москва, 25–26 октября 2012 г.)

#### 24 октября (среда)

**Заезд участников конференции.**

**Размещение участников конференции** в гостиницах города Москвы и гостиничном комплексе «Президент-отель» Управления делами Президента Российской Федерации.

#### 25 октября (четверг)

(Здание Фундаментальной библиотеки МГУ им. М. В. Ломоносова, зал заседаний Учёного Совета МГУ, Ломоносовский проспект, 27.)

11.00–12.00 Регистрация участников конференции.

12.00–14.30 Пленарное заседание конференции.

Ведущий: ректор Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, академик РАН  
**САДОВНИЧИЙ Виктор Антонович.**

12.00–12.15 Открытие: Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации  
**НАРЫШКИН Сергей Евгеньевич.**

12.15–12.30 Выступление с приветственным словом: Первый заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации  
**ТОРШИН Александр Порфирьевич.**

**12.30–12.40 Выступления:**

Председатель Счётной палаты Российской Федерации

**СТЕПАШИН Сергей Владимович**

«Конституция Российской Федерации и контрольные полномочия Парламента России (опыт, новые формы института парламентского контроля)».

**12.40–12.50**

Губернатор Тульской области

**ГРУЗДЕВ Владимир Сергеевич**

«Конституция Российской Федерации как основа развития и сохранения государственности».

**12.50–13.00**

Заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, руководитель фракции Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации

**ВОРОБЬЁВ Андрей Юрьевич**

«Эффективное законодательство как приоритет законотворческой деятельности российского парламента».

**13.00–13.10**

Руководитель фракции политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации

**ЗЮГАНОВ Геннадий Андреевич**

«Дух и буква закона: союзники или соперники».

**13.10–13.20**

Руководитель фракции политической партии «Либерально-демократическая партия России» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации

**ЖИРИНОВСКИЙ Владимир Вольфович**

«Конституция и административно-территориальное деление России».

**13.20–13.30**

Первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации

**СЕРКОВ Пётр Павлович**

«Роль судов общей юрисдикции в сфере приведения нормативных правовых актов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами: современное состояние, судебная практика, уровень правового обеспечения».

**13.30–13.40** Директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, академик РАН  
**ХАБРИЕВА Талия Ярулловна**  
«Конституция Российской Федерации и развитие законодательства: качество и симметрия».

**13.40–13.50** Председатель Государственного Совета Республики Коми  
**ИСТИХОВСКАЯ Марина Дмитриевна**  
«Участие законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе (правовые проблемы, пути их решения)».

**13.50–14.00** Руководитель аппарата Счётной палаты Российской Федерации, председатель правления Российского исторического общества  
**ШАХРАЙ Сергей Михайлович**  
«Конституционная модель российского парламента: история и современность».

**14.00–14.20** Доцент кафедры государственной политики МГУ им. М. В. Ломоносова  
**ВОЛОДЕНКОВ Сергей Владимирович**  
«Способы оценки эффективности законотворческой деятельности региональных органов законодательной власти Российской Федерации (рейтинги общественного восприятия и медийной активности)».

**14.30–15.30** Перерыв на обед (переход в учебный корпус «Шуваловский»).

**15.30–18.00** **Дискуссия № 1** «Актуальные проблемы законодательного обеспечения экономического развития и роль законодательных процедур в этом процессе» (учебный корпус «Шуваловский» МГУ им. М. В. Ломоносова, Ломоносовский проспект, 27, корпус 4, Лекционная аудитория № В-1).

**Модераторы дискуссии:** **ЖУКОВ Александр Дмитриевич**, Первый заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, **НЕКИПЕЛОВ Александр Дмитриевич**, академик, вице-президент РАН, **ГРИНБЕРГ Руслан Семёнович**, директор Института экономики Российской академии наук.

**Регламент:** выступление до 15 минут.

## **Выступления:**

Председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по бюджету и налогам  
**МАКАРОВ Андрей Михайлович.**

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации  
**МИНХ Гарри Владимирович.**

Председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству  
**РУДЕНСКИЙ Игорь Николаевич.**

Полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации  
**ЛОГИНОВ Андрей Викторович.**

Председатель Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа  
**ХАРЮЧИ Сергей Николаевич.**

Полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации  
**ЯЦКИН Андрей Владимирович.**

Первый заместитель председателя совета Исследовательского центра частного права при Президенте Российской Федерации  
**МАКОВСКИЙ Александр Львович.**

Управляющий партнёр юридической фирмы «Пепеляев Групп», профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»  
**ПЕПЕЛЯЕВ Сергей Геннадьевич.**

В дискуссии принимают участие представители федеральных органов исполнительной власти (Министерства экономики Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства труда и социальной

защиты Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службы, Федеральной службы по финансовым рынкам), Центрального банка Российской Федерации (Банка России), Российского союза промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Ассоциации российских банков.

**Выработка и принятие предложений по итогам дискуссии.**

**15.30–18.00**

**Дискуссия № 2** «Современный парламентаризм: становление, развитие и совершенствование взаимодействия между ветвями власти в законодательном процессе» (учебный корпус «Шуваловский» МГУ им. М. В. Ломоносова, Ломоносовский проспект, 27, корпус 4, Лекционная аудитория № Д-2).

**Модераторы дискуссии:** **ПЛИГИН Владимир Николаевич**, председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, **ШАХРАЙ Сергей Михайлович**, председатель Правления Российского исторического общества.

**Регламент:** выступление до 15 минут.

**Выступления:**

Заместитель руководителя Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации

**СИВИЦКИЙ Владимир Александрович.**

Заместитель директора Института государства и права Российской академии наук, профессор

**ХАМАНЕВА Наталия Юрьевна.**

Статс-секретарь – заместитель министра юстиции Российской Федерации

**ЛЮБИМОВ Юрий Сергеевич.**

Председатель Законодательного Собрания Ленинградской области

**БЕБЕНИН Сергей Михайлович.**

Председатель Московской городской Думы

**ПЛАТОНОВ Владимир Михайлович.**

Председатель Законодательного Собрания Тверской области  
**ЕПИШИН Андрей Николаевич.**

Заместитель губернатора Тульской области – председатель  
государственно-правового комитета Тульской области  
**МОСКАЛЕЦ Александр Петрович.**

Член правительства Санкт-Петербурга – представитель гу-  
бернатора Санкт-Петербурга в Законодательном Собрании  
Санкт-Петербурга  
**БРОДСКИЙ Михаил Наумович.**

Заместитель директора Института законодательства и срав-  
нительного правоведения при Правительстве Российской  
Федерации, президент Российской ассоциации междунаро-  
дного права  
**КАПУСТИН Анатолий Яковлевич.**

**Выработка и принятие предложений по итогам дискуссии.**

**18.30–21.00** Культурная программа.  
Посещение Государственного музея изобразительных ис-  
кусств им. А. С. Пушкина.

**26 октября (пятница)**

**(Учебный корпус «Шуваловский» МГУ им. М. В. Ломоносова,  
Ломоносовский проспект, 27, корпус 4.)**

**9. 30–10.00** Приезд участников конференции.

**10.00–13.00** Дискуссия № 3 «Перспективы развития юридиче-  
ского образования в России» (лекционная аудитория  
№ В-3).

**Модераторы дискуссии: ДЕГТЯРЁВ Александр Нико-  
лаевич, председатель Комитета Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации по об-  
разованию, БАЛЫХИН Григорий Артёмович, депутат  
Государственной Думы Федерального Собрания Рос-  
сийской Федерации, член Комитета по образованию,**

**БОГДАНОВА Наталья Александровна**, профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова.  
**Регламент:** выступление до 15 минут.

**Выступления:**

Председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по образованию

**ДЕГТЯРЁВ Александр Николаевич.**

Декан юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова

**ГОЛИЧЕНКОВ Александр Константинович.**

Профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова

**БОГДАНОВА Наталья Александровна.**

Заместитель председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству

**ВЯТКИН Дмитрий Фёдорович.**

Заместитель губернатора Тульской области – председатель государственно-правового комитета Тульской области

**МОСКАЛЕЦ Александр Петрович.**

Председатель Конституционного Суда Республики Северная Осетия – Алания

**ЦАЛИЕВ Александр Михайлович.**

Председатель Комитета Государственного Совета Республики Татарстан по законности и правопорядку

**ЯГУДИН Шакир Шахмедович.**

Заместитель председателя арбитражного суда Свердловской области, член Правления Ассоциации юристов России

**БЕЛЯЕВ Константин Петрович.**

Председатель правления Ассоциации юридического образования, член правления Ассоциации юристов России  
**СВИСТУНОВ Алексей Александрович.**

Профессор кафедры теории государства и права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации  
**КОМАРОВ Сергей Александрович.**

В дискуссии принимают участие ректоры ведущих юридических вузов России, профессорско-преподавательский состав, аспиранты и студенты МГУ им. М. В. Ломоносова.

**Выработка и принятие предложений по итогам дискуссии.**

#### **10.00–13.00**

**Дискуссия № 4** «Международный опыт развития парламентаризма, современные тенденции развития и вопросы межпарламентской деятельности на пространстве СНГ»  
(лекционная аудитория № В-1).

**Модераторы** дискуссии: **ПУШКОВ Алексей Константинович**, председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по международным делам, **ПОДБЕРЁЗКИН Алексей Иванович**, проректор Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России.

**Регламент:** выступление до 15 минут

**Выступления:**

Депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, член Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками  
**ЛИХАЧЕВ Василий Николаевич.**

Начальник Аналитического управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации  
**ПЕТРОВ Андрей Евгеньевич.**

Начальник управления – секретарь Постоянной комиссии по правовым вопросам МПА ЕврАзЭС

**БЕЛОУСОВ Сергей Николаевич.**

Начальник главного экспертно-правового управления Секретариата Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь

**КАРПОВИЧ Наталья Александровна.**

Заведующий отделом по взаимодействию с Комитетом по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам Аппарата Сената Парламента Республики Казахстан

**ЕВНИЕВ Рашид Бекетович.**

Заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, президент Российской ассоциации международного права

**КАПУСТИН Анатолий Яковлевич.**

Заместитель декана факультета политологии МГУ им. М. В. Ломоносова

**КУЗНЕЦОВ Игорь Иванович.**

Председатель молодёжного движения «Молодая Евразия»

**КОФНЕР Юрий Юрьевич.**

Профессор кафедры мировых политических процессов МГИМО (У) МИД России

**БОРИШПОЛЕЦ Ксения Петровна.**

Президент Центра стратегических исследований «Россия – Исламский мир»

**СУЛТАНОВ Шамиль Загитович.**

Доцент кафедры политической теории МГИМО (У) МИД России

**КОКТЫШ Кирилл Евгеньевич.**

Директор Информационно-аналитического центра МГУ им. М. В. Ломоносова

**ВЛАСОВ Алексей Викторович.**

И.о. начальника Управления международного сотрудничества Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации  
**ПАШКОВ Михаил Михайлович.**

Главный советник Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации  
**ГЛИКМАН Ольга Владимировна.**

В дискуссии принимают участие представители органов государственной власти стран СНГ, Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС, профессорско-преподавательский состав, аспиранты и студенты МГУ им. М. В. Ломоносова.

**Выработка и принятие предложений по итогам дискуссии.**

**13.00–14.00** Обед.

**15.00–17.00** Экскурсия по территории МГУ им. М. В. Ломоносова.

**27 октября (суббота)**

Отъезд участников конференции.

## СПИСОК УЧАСТНИКОВ

научно-практической конференции на тему  
«К 20-летию Конституции России: анализ  
и перспективы законотворческой деятельности  
Федерального Собрания Российской Федерации»

*от Государственной Думы Федерального Собрания  
Российской Федерации, законодательных  
(представительных) и исполнительных органов  
государственной власти субъектов  
Российской Федерации*

Депутаты Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации

1.	<b>НАРЫШКИН</b> Сергей Евгеньевич	Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
2.	<b>ЖУКОВ</b> Александр Дмитриевич	Первый заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
3.	<b>ВОРОБЬЁВ</b> Андрей Юрьевич	заместитель Председателя Государ- ственной Думы Федерального Со- брания Российской Федерации, ру- ководитель фракции Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации
4.	<b>ЗЮГАНОВ</b> Геннадий Андреевич	руководитель фракции политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» в Государ- ственной Думе Федерального Собра- ния Российской Федерации

5.	<b>ЖИРИНОВСКИЙ</b> <b>Владимир Вольфович</b>	руководитель фракции политической партии «Либерально-демократическая партия России» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации
6.	<b>ДЕГТЯРЁВ</b> <b>Александр Николаевич</b>	председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по образованию
7.	<b>МАКАРОВ</b> <b>Андрей Михайлович</b>	председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по бюджету и налогам
8.	<b>ПУШКОВ</b> <b>Алексей Константинович</b>	председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по международным делам
9.	<b>РУДЕНСКИЙ</b> <b>Игорь Николаевич</b>	председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству
10.	<b>ВЯТКИН</b> <b>Дмитрий Фёдорович</b>	заместитель председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству
11.	<b>БАЛЫХИН</b> <b>Григорий Артёмович</b>	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, член Комитета по образованию
12.	<b>ЛИХАЧЕВ</b> <b>Василий Николаевич</b>	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, член Комитета по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками

**Законодательные (представительные)  
и исполнительные органы государственной власти  
субъектов Российской Федерации**

<b>Республика Адыгея</b>		
1.	<b>МИРЗА</b> <b>Джанбеч Рамазанович</b>	председатель Комитета Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея по бюджетно-финансовой и налоговой политике
2.	<b>ХОТКО</b> <b>Саниет Гиссовна</b>	начальник Правового управления Администрации Главы Республики Адыгея и Кабинета Министров Республики Адыгея
<b>Республика Алтай</b>		
3.	<b>ПОПОВА</b> <b>Ольга Викторовна</b>	начальник Государственно-правового управления Аппарата Государственного Собрания Эл Курултай Республики Алтай
4.	<b>КАЗАНЦЕВА</b> <b>Елена Сергеевна</b>	начальник Государственно-правового управления Единого аппарата Главы Республики Алтай и Правительства Республики Алтай
<b>Республика Башкортостан</b>		
5.	<b>ЗИНУРОВ</b> <b>Рафаил Нариманович</b>	заместитель Председателя Государственного Собрания – Курултай Республики Башкортостан
6.	<b>ВОРОБЬЕВА</b> <b>Альбина Равиловна</b>	начальник Государственно-правового управления Администрации Президента Республики Башкортостан
7.	<b>ЛИХАЧЕВ</b> <b>Александр Владимирович</b>	заместитель руководителя Аппарата Правительства Республики Башкортостан

<b>Республика Бурятия</b>		
8.	<b>УСКОВА</b> Анна Игоревна	заместитель управляющего делами – начальник Правового управления Аппарата Народного Хурала Республики Бурятия
9.	<b>НАМДАКОВА</b> Эржэн Борлоевна	начальник Информационно-аналитического управления Аппарата Народного Хурала Республики Бурятия
<b>Республика Дагестан</b>		
10.	<b>ПАШАБЕКОВ</b> Ханлар Эдисонович	заместитель председателя Комитета Народного Собрания Республики Дагестан по законодательству, законности и государственному строительству
11.	<b>ГЕНЖЕХАНОВ</b> Мустапа Пирганутдинович	начальник Правового управления Президента Республики Дагестан
12.	<b>МАЛАЧИЛОВ</b> Хайбула Магомедович	первый заместитель министра юстиции Республики Дагестан
<b>Республика Ингушетия</b>		
13.	<b>ДИДИГОВ</b> Мухарбек Ильясович	Председатель Народного Собрания Республики Ингушетия
14.	<b>ГОРЧХАНОВ</b> Мусса Аслангиреевич	заместитель руководителя Правового управления Администрации Президента Республики Ингушетия
<b>Кабардино-Балкарская Республика</b>		
15.	<b>ЧЕЧЕНОВ</b> Ануар Ахматович	Председатель Парламента Кабардино-Балкарской Республики
16.	<b>КОЧЕСОКОВ</b> Залим Львович	начальник Государственно-правового управления Администрации Главы Кабардино-Балкарской Республики

<b>Республика Калмыкия</b>		
17.	<b>БАКИНОВА</b> Саглар Александровна	руководитель Аппарата Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия
18.	<b>СЕМЕНОВА</b> Зоя Николаевна	начальник контрольно-правового отдела Администрации Главы Республики Калмыкия
19.	<b>ИНЖИЕВА</b> Буйнта Борисовна	начальник Правового управления Аппарата Правительства Республики Калмыкия
<b>Карачаево-Черкесская Республика</b>		
20.	<b>НАУМОВА</b> Элла Айтековна	начальник Правового управления Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики
21.	<b>ГЛИШЕВ</b> Александр Ахмедович	начальник Государственно-правового управления Президента и Правительства Карачаево-Черкесской Республики
<b>Республика Карелия</b>		
22.	<b>СЕМЕНОВА</b> Ирина Григорьевна	депутат Законодательного Собрания Республики Карелия, член Конституционного Комитета Законодательного Собрания Республики Карелия
23.	<b>ЭТИНГОФ</b> Константин Золевич	министр юстиции Республики Карелия
<b>Республика Коми</b>		
24.	<b>ИСТИХОВСКАЯ</b> Марина Дмитриевна	Председатель Государственного Совета Республики Коми
25.	<b>НОСОВ</b> Александр Викторович	заместитель руководителя секретариата Председателя Государственного Совета Республики Коми и его заместителей

26.	<b>КОЗЛОВА</b> <b>Юлия Витальевна</b>	пресс-секретарь Председателя Государственного Совета Республики Коми
27.	<b>ЛОГИНОВА</b> <b>Марина Анатольевна</b>	заместитель Руководителя Администрации – начальник Государственно-правового управления Главы Республики Коми и Правительства Республики Коми
<b>Республика Марий Эл</b>		
28.	<b>НАУМОВА</b> <b>Светлана Ивановна</b>	заместитель руководителя аппарата, начальник Правового управления Аппарата Государственного Собрания Республики Марий Эл
29.	<b>ГРИГОРЬЕВА</b> <b>Татьяна Валентиновна</b>	министр юстиции Республики Марий Эл
30.	<b>МЯКИШЕВ</b> <b>Геннадий Фёдорович</b>	заместитель Руководителя Администрации Президента – начальник Государственно-правового управления Президента Республики Марий Эл
<b>Республика Мордовия</b>		
31.	<b>ЧИБИРКИН</b> <b>Владимир Васильевич</b>	Председатель Государственного Собрания Республики Мордовия
32.	<b>СЕРГЕЕВА</b> <b>Наталья Дмитриевна</b>	начальник Управления по вопросам законодательства и правовой экспертизы Администрации Главы Республики Мордовия
<b>Республика Саха (Якутия)</b>		
33.	<b>БАЦЕВ</b> <b>Юрий Николаевич</b>	заместитель руководителя аппарата – начальник Государственно-правового управления Аппарата Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)

34.	<b>ГУРЬЕВА</b> Сардана Михайловна	руководитель Департамента по государственно-правовым вопросам Администрации Президента и Правительства Республики Саха (Якутия)
35.	<b>СЛЕПЦОВ</b> Фёдор Васильевич	заместитель постоянного представителя Республики Саха (Якутия) при Президенте Российской Федерации
36.	<b>БОРИСОВА</b> Айталина Борисовна	руководитель управления по государственно-правовым вопросам представительства Республики Саха (Якутия) при Президенте Российской Федерации
<b>Республика Северная Осетия – Алания</b>		
37.	<b>ЦАЛИЕВ</b> Александр Михайлович	председатель Конституционного Суда Республики Северная Осетия – Алания
38.	<b>ОРТАБАЕВ</b> Виктор Батарбекович	полномочный представитель Главы Республики Северная Осетия – Алания в Парламенте Республики Северная Осетия – Алания – начальник Государственно-правового управления Администрации Главы Республики Северная Осетия – Алания и Правительства Республики Северная Осетия – Алания
<b>Республика Татарстан</b>		
39.	<b>ДЕМИДОВ</b> Виктор Николаевич	Председатель Конституционного суда Республики Татарстан
40.	<b>ЯГУДИН</b> Шакир Шахмедович	Председатель Комитета Государственного Совета Республики Татарстан по законности и правопорядку

<b>Республика Тыва</b>		
41.	<b>КОЛЬЧИКОВА Ольга Валерьевна</b>	заместитель председателя Верховного Хурала (Парламента) Республики Тыва, председатель Комитета по конституционно-правовой политике
<b>Удмуртская Республика</b>		
42.	<b>БАВИЛОВ Михаил Юрьевич</b>	заместитель руководителя Аппарата Государственного Совета Удмуртской Республики, начальник правового управления
43.	<b>БЛИНОВ Михаил Анатольевич</b>	заместитель постоянного представителя Президента Удмуртской Республики при Президенте Российской Федерации
<b>Республика Хакасия</b>		
44.	<b>СЕРЕБРЯННИКОВ Евгений Александрович</b>	представитель Верховного Совета Республики Хакасия в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
45.	<b>КАРАМЧАКОВА Лариса Юрьевна</b>	председатель Государственно-правового комитета Республики Хакасия
<b>Чеченская Республика</b>		
46.	<b>АБДУРАХМАНОВ Дукуваха Баштаевич</b>	Председатель Парламента Чеченской Республики
47.	<b>БАХАЕВ Ваха Шархаманович</b>	начальник Правового управления Аппарата Парламента Чеченской Республики

48.	<b>БЕРСУНКАЕВ</b> Гайб Элишбиевич	директор правового департамента Администрации Президента и Правительства Чеченской Республики
49.	<b>НУНАЕВ</b> Рустам Султанович	директор административно-правового департамента Министерства финансов Чеченской Республики
<b>Чувашская Республика</b>		
50.	<b>МАЛОВ</b> Николай Владимирович	председатель Комитета Государственного Совета Чувашской Республики по государственному строительству, местному самоуправлению, Регламенту и депутатской этике
51.	<b>ЧЕКРЫГИНА</b> Светлана Александровна	заместитель начальника государственного-правового управления Президента Чувашской Республики – начальник отдела правовой экспертизы
<b>Алтайский край</b>		
52.	<b>БОРИСЕНКО</b> Николай Владимирович	руководитель постоянного представительства Алтайского края при Правительстве Российской Федерации
53.	<b>ЗВЕРЕВА</b> Светлана Васильевна	консультант постоянного представительства Алтайского края при Правительстве Российской Федерации
<b>Забайкальский край</b>		
54.	<b>ТОЛСТОБРОВА</b> Ольга Николаевна	начальник правового управления аппарата Законодательного Собрания Забайкальского края

55.	<b>ГОРОДОВА</b> Галина Владимировна	помощник председателя Законодательного Собрания Забайкальского края
<b>Камчатский край</b>		
56.	<b>МЕДВЕДЕВА</b> Ирина Евгеньевна	заместитель руководителя аппарата Законодательного Собрания, начальник главного правового управления аппарата Законодательного Собрания Камчатского края
57.	<b>РОМАНОВ</b> Владимир Николаевич	ВРИО вице-губернатора Камчатского края
<b>Краснодарский край</b>		
58.	<b>ГОРБАНЬ</b> Андрей Евгеньевич	начальник правового управления Законодательного Собрания Краснодарского края
59.	<b>ВОЛКОДАВ</b> Михаил Александрович	советник информационно-аналитического управления Законодательного Собрания Краснодарского края
60.	<b>КАЛЕНСКИЙ</b> Павел Валерьевич	начальник правового управления Администрации Краснодарского края
<b>Красноярский край</b>		
61.	<b>МИГАЛЬ</b> Светлана Михайловна	начальник экспертно-правового управления Законодательного Собрания Красноярского края
62.	<b>ПЕШКОВА</b> Ольга Анатольевна	заместитель руководителя администрации губернатора Красноярского края, начальник правового управления
63.	<b>РОНЬШИН</b> Сергей Алексеевич	полномочный представитель губернатора в Законодательном Собрании Красноярского края

<b>Пермский край</b>		
64.	<b>ХОДОРОВА</b> <b>Оксана Петровна</b>	начальник государственного-правового управления аппарата Законодательного Собрания Пермского края
65.	<b>ДОРОФЕЕВА</b> <b>Яна Владимировна</b>	председатель департамента государственного управления администрации губернатора Пермского края
66.	<b>КАЛАШНИКОВА</b> <b>Любовь Петровна</b>	начальник правового управления аппарата правительства Пермского края
<b>Приморский край</b>		
67.	<b>ПОЛУШИН</b> <b>Виктор Евгеньевич</b>	начальник правового управления аппарата Законодательного Собрания Приморского края
<b>Ставропольский край</b>		
68.	<b>ЗАКОТА</b> <b>Сергей Петрович</b>	начальник отдела правовой экспертизы законопроектов правового управления аппарата Думы Ставропольского края
69.	<b>ДЕМЬЯНОВА</b> <b>Нина Евгеньевна</b>	заместитель начальника правового управления аппарата правительства Ставропольского края
<b>Хабаровский край</b>		
70.	<b>ЛИТВИНЮК</b> <b>Марина Николаевна</b>	начальник правового управления аппарата Законодательной Думы Хабаровского края
71.	<b>ШАШКОВА</b> <b>Ирина Анатольевна</b>	начальник главного юридического управления губернатора и правительства Хабаровского края – полномочный представитель губернатора Хабаровского края в Законодательной Думе Хабаровского края

<b>Амурская область</b>		
72.	<b>КАРАГОД</b> <b>Надежда Владимировна</b>	заместитель руководителя аппарата – начальник государственного-правового управления аппарата Законодательного Собрания Амурской области
<b>Архангельская область</b>		
73.	<b>ВОРОБЬЕВА</b> <b>Елена Валерьевна</b>	начальник государственного-правового управления аппарата Архангельского областного Собрания депутатов
74.	<b>АНДРЕЕЧЕВ</b> <b>Игорь Сергеевич</b>	директор правового департамента администрации губернатора Архангельской области и правительства Архангельской области
<b>Астраханская область</b>		
75.	<b>МОРГУЛЬ</b> <b>Евгений Геннадьевич</b>	начальник государственного-правового управления Думы Астраханской области
76.	<b>ПОПОВА</b> <b>Юлия Вячеславовна</b>	заместитель руководителя администрации губернатора Астраханской области – начальник контрольно-правового управления администрации губернатора Астраханской области
77.	<b>ГУРЬЯНОВА</b> <b>Виктория Валентиновна</b>	полномочный представитель губернатора Астраханской области в Думе Астраханской области и представительных органах местного самоуправления – министр Астраханской области
78.	<b>ЗОТЕЕВА</b> <b>Галина Александровна</b>	заместитель председателя правительства Астраханской области по социальной политике

79.	<b>ЧЕРНЫШЕВА</b> Елена Сергеевна	заместитель начальника государственного управления Думы Астраханской области
80.	<b>МОСКВИТИНА</b> Наталья Васильевна	руководитель агентства по управлению государственным имуществом Астраханской области
<b>Белгородская область</b>		
81.	<b>СТАРЦЕВА</b> Лариса Ивановна	начальник правового управления аппарата Белгородской областной Думы
82.	<b>ПЕТРОВ</b> Евгений Владимирович	начальник отдела законодательной деятельности государственного управления администрации губернатора Белгородской области
<b>Брянская область</b>		
83.	<b>ЧУМАКОВ</b> Владимир Николаевич	начальник правового управления Брянской областной Думы
84.	<b>АТАЕВА</b> Наталья Александровна	начальник правового управления администрации Брянской области
<b>Владимирская область</b>		
85.	<b>ГАРЕЛИНА</b> Алевтина Сергеевна	заместитель начальника управления по правовому обеспечению, начальник отдела законодательства и юридической экспертизы
86.	<b>ЗЕМСКОВ</b> Владимир Александрович	председатель государственного правового комитета администрации Владимирской области
<b>Волгоградская область</b>		
87.	<b>КРЫЖАНОВСКИЙ</b> Иван Анатольевич	начальник правового управления аппарата Волгоградской областной Думы

88.	<b>ЧЕРЯЧУКИН</b> <b>Виктор Владимирович</b>	заместитель начальника государственного-правового управления аппарата губернатора и правительства Волгоградской области
<b>Вологодская область</b>		
89.	<b>КОЖЕВИНА</b> <b>Лариса Юрьевна</b>	начальник правового управления Законодательного Собрания Вологодской области
90.	<b>ЗАБАЛКАНСКАЯ</b> <b>Елена Вячеславовна</b>	начальник аналитического управления аппарата Законодательного Собрания Вологодской области
91.	<b>ХОХЛОВ</b> <b>Вадим Юрьевич</b>	заместитель губернатора Вологодской области
<b>Воронежская область</b>		
92.	<b>БЕКЕТОВА</b> <b>Светлана Михайловна</b>	руководитель государственного-правового управления Воронежской областной Думы
93.	<b>КАРТАШОВ</b> <b>Валерий Георгиевич</b>	Полномочный представитель губернатора Воронежской области в Воронежской областной Думе – руководитель правового управления правительства Воронежской области
94.	<b>ГАЛКИНА</b> <b>Татьяна Николаевна</b>	заместитель руководителя правового управления правительства Воронежской области
<b>Ивановская область</b>		
95.	<b>ЧУДЕЦКИЙ</b> <b>Борис Николаевич</b>	председатель комитета по государственному строительству и законности Ивановской областной Думы
96.	<b>КАЛИНКИН</b> <b>Владимир Николаевич</b>	начальник главного правового управления аппарата правительства Ивановской области

<b>Иркутская область</b>		
97.	<b>АЛЕКСЕЕВ</b> <b>Борис Григорьевич</b>	председатель комитета по законодательству о государственном строительстве области и местном самоуправлении Законодательного Собрания Иркутской области
98.	<b>ИНОЗЕМЦЕВА</b> <b>Ольга Владимировна</b>	начальник отдела по ведению реестров и мониторингу главного правового управления губернатора Иркутской области и правительства Иркутской области
<b>Калининградская область</b>		
99.	<b>АНДРЕЕВ</b> <b>Сергей Николаевич</b>	начальник государственно-правового управления аппарата Калининградской областной Думы
100.	<b>ВОРОБЬЁВ</b> <b>Александр Владимирович</b>	полномочный представитель губернатора Калининградской области в органах судебной власти
<b>Калужская область</b>		
101.	<b>АНИКЕЕВА</b> <b>Татьяна Васильевна</b>	начальник государственно-правового управления аппарата Законодательного Собрания Калужской области
102.	<b>ВАРФОЛОМЕЕВ</b> <b>Сергей Алексеевич</b>	начальник отдела аналитики управления аналитики, взаимодействия со СМИ и информационного обеспечения аппарата Законодательного Собрания Калужской области
103.	<b>ПОЛУДНЕНКО</b> <b>Святослав Николаевич</b>	начальник правового управления администрации губернатора – заместитель руководителя администрации губернатора Калужской области

<b>Кемеровская область</b>		
104.	<b>АФАНАСЬЕВА</b> <b>Ольга Анатольевна</b>	начальник экспертно-правового управления аппарата Совета народных депутатов Кемеровской области
<b>Кировская область</b>		
105.	<b>СЕЛЕЗНЕВА</b> <b>Ольга Викторовна</b>	заместитель начальника правового управления администрации губернатора Кировской области
106.	<b>ГАЛИЦКИХ</b> <b>Александр Александрович</b>	заместитель председателя правительства Кировской области
<b>Костромская область</b>		
107.	<b>АДИЛЬЖАНОВА</b> <b>Наталья Фёдоровна</b>	руководитель аппарата Костромской областной Думы
108.	<b>КУЗНЕЦОВ</b> <b>Михаил Геннадьевич</b>	начальник государственного правового управления Костромской областной Думы
109.	<b>ИВАНОВА</b> <b>Светлана Владимировна</b>	Статс-секретарь – заместитель губернатора Костромской области
<b>Курганская область</b>		
110.	<b>ЛЫСАКОВ</b> <b>Валерий Викторович</b>	заместитель руководителя аппарата – начальник правового управления Курганской областной Думы
111.	<b>ГАЛЧЕНКО</b> <b>Лариса Викторовна</b>	заместитель руководителя аппарата правительства Курганской области – начальник правового управления
<b>Курская область</b>		
112.	<b>КОЖУХОВА</b> <b>Надежда Николаевна</b>	заместитель председателя административно-правового комитета администрации Курской области, начальник управления по подготовке и экспертизе законопроектов административно-правового комитета

<b>Ленинградская область</b>		
113.	<b>БЕБЕНИН</b> Сергей Михайлович	председатель Законодательного Собрания Ленинградской области
114.	<b>КОВАЛЕНКО</b> Андрей Иосифович	заместитель руководителя аппарата, начальник правового управления Законодательного Собрания Ленинградской области
115.	<b>РУДОВСКИЙ</b> Станислав Владимирович	председатель юридического комитета администрации Ленинградской области
<b>Липецкая область</b>		
116.	<b>БОЕВ</b> Виктор Михайлович	председатель комитета по законодательству и правовым вопросам областного Совета депутатов
117.	<b>ПИВОВАР</b> Галина Алексеевна	начальник правового управления администрации Липецкой области
<b>Магаданская область</b>		
118.	<b>КЛЮШЕНКОВА</b> Светлана Адольфовна	руководитель государственно-правового управления аппарата Магаданской областной Думы
119.	<b>СТАЦЕНКО</b> Елена Александровна	начальник правового управления аппарата администрации Магаданской области
<b>Московская область</b>		
120.	<b>ТОЛМАЧЕВА</b> Наталья Николаевна	руководитель Государственно-правового управления Московской областной Думы
121.	<b>КУЗНЕЦОВ</b> Сергей Юрьевич	начальник правового управления аппарата правительства Московской области

<b>Мурманская область</b>		
122.	<b>ЕЛЬЧЕНКО</b> Галина Витальевна	заместитель начальника правового управления аппарата Мурманской областной Думы
123.	<b>ПЛЕВАКО</b> Василий Иванович	министр юстиции Мурманской области
<b>Нижегородская область</b>		
124.	<b>КОСТЕРИН</b> Александр Павлович	начальник информационно-аналитического управления аппарата Законодательного Собрания Нижегородской области
125.	<b>ПЕРКАЛЕВА</b> Наталья Владимировна	заместитель директора государственного правового департамента аппарата правительства Нижегородской области – начальник управления по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов
<b>Новгородская область</b>		
126.	<b>БОЙЦЕВ</b> Анатолий Александрович	заместитель председателя Новгородской областной Думы
127.	<b>НАЗАРОВА</b> Тамара Пирузовна	первый заместитель председателя комитета правового обеспечения администрации Новгородской области
<b>Новосибирская область</b>		
128.	<b>ОМЕЛЕХИНА</b> Наталья Владимировна	руководитель государственного правового департамента администрации губернатора Новосибирской области
<b>Омская область</b>		
129.	<b>КОСТЮКОВ</b> Александр Николаевич	член консультативного совета Законодательного Собрания Омской области

130.	<b>ГУСЕВ</b> <b>Дмитрий Владимирович</b>	первый заместитель министра государственного-правового развития Омской области
<b>Оренбургская область</b>		
131.	<b>НОВИКОВ</b> <b>Владимир Григорьевич</b>	председатель комитета Законодательного Собрания Оренбургской области по местному самоуправлению и вопросам деятельности органов государственной власти
132.	<b>НИКИФОРОВА</b> <b>Нина Евграфовна</b>	начальник государственного-правового управления аппарата губернатора и правительства Оренбургской области
<b>Орловская область</b>		
133.	<b>УДАЛОВА</b> <b>Лариса Васильевна</b>	Председатель комитета Орловского областного Совета народных депутатов по законодательству, государственному строительству и правопорядку
134.	<b>ЗЕНОВА</b> <b>Татьяна Николаевна</b>	начальник правового управления аппарата Орловского областного Совета народных депутатов
135.	<b>ПУЗАНКОВ</b> <b>Алексей Геннадьевич</b>	начальник правового управления аппарата губернатора и правительства Орловской области
<b>Пензенская область</b>		
136.	<b>СЛАСТНЫХ</b> <b>Сергей Борисович</b>	начальник юридического отдела аппарата Законодательного Собрания Пензенской области
137.	<b>КОЛЮБАНОВ</b> <b>Александр Викторович</b>	начальник правового управления правительства Пензенской области

<b>Псковская область</b>		
138.	<b>ЦИБУЛЬКИНА</b> <b>Любовь Михайловна</b>	заместитель председателя государственного правового комитета администрации Псковской области
139.	<b>РУСОВ</b> <b>Андрей Иванович</b>	заместитель руководителя аппарата администрации Псковской области
<b>Ростовская область</b>		
140.	<b>ИЩЕНКО</b> <b>Александр Валентинович</b>	председатель комитета Законодательного Собрания Ростовской области по законодательству, государственному строительству, местному самоуправлению и правопорядку
141.	<b>СУХАРЕВСКИЙ</b> <b>Иван Александрович</b>	начальник отдела правовой и антикоррупционной экспертизы правового управления аппарата Законодательного Собрания Ростовской области
142.	<b>ОСЫЧЕНКО</b> <b>Евгений Валерьевич</b>	председатель юридического комитета администрации губернатора Ростовской области
<b>Рязанская область</b>		
143.	<b>ЛЕВИНА</b> <b>Наталья Ричардовна</b>	начальник правового управления аппарата Рязанской областной Думы
144.	<b>ТЮМЕНЕВ</b> <b>Алексей Владимирович</b>	заместитель руководителя аппарата – начальник правового управления аппарата правительства Рязанской области
145.	<b>ВАСИЛЬКИН</b> <b>Олег Алексеевич</b>	начальник отдела по обеспечению законопроектной деятельности аппарата правительства Рязанской области

<b>Самарская область</b>		
146.	<b>СЛАВЕЦКИЙ Дмитрий Валерьевич</b>	руководитель правового управления аппарата Самарской Губернской Думы
147.	<b>БЕКИН Антон Викторович</b>	руководитель управления законодательных инициатив и правового сотрудничества главного правового управления администрации губернатора Самарской области
<b>Саратовская область</b>		
148.	<b>ПОГОРЕЛОВА Нина Дмитриевна</b>	исполняющая обязанности начальника отдела правового обеспечения деятельности Саратовской областной Думы
149.	<b>МУДРАК Алексей Олегович</b>	заместитель руководителя аппарата губернатора Саратовской области – начальника правового управления Саратовской области
<b>Сахалинская область</b>		
150.	<b>ИВАЩЕНКО Людмила Степановна</b>	начальник государственно-правового управления аппарата Сахалинской областной Думы
151.	<b>ШВЕЦОВ Антон Владимирович</b>	заместитель директора департамента, начальник отдела правового обеспечения деятельности губернатора и правительства Сахалинской области государственно-правового департамента аппарата губернатора и правительства Сахалинской области

<b>Свердловская область</b>		
152.	<b>СУСЛОВ</b> Александр Фёдорович	начальник государственного-правового управления аппарата Законодательного Собрания Свердловской области
153.	<b>ТРОФИМОВА</b> Наталья Александровна	директор государственного-правового департамента губернатора Свердловской области
154.	<b>РУСИНОВ</b> Владимир Иванович	полномочный представитель губернатора Свердловской области и правительства Свердловской области в Законодательном Собрании Свердловской области
<b>Смоленская область</b>		
155.	<b>ФЕДОРИШИНА</b> Алла Сергеевна	начальник правового управления аппарата Смоленской областной Думы
156.	<b>ПЕРВУШОВА</b> Татьяна Александровна	заместитель начальника правового департамента Смоленской области
<b>Тамбовская область</b>		
157.	<b>МАКСИМОВА</b> Галина Михайловна	начальник правового управления аппарата Тамбовской областной Думы
158.	<b>ВОЛОСТНЫХ</b> Раиса Петровна	первый заместитель начальника правового управления администрации Тамбовской области
<b>Тверская область</b>		
159.	<b>ИПАТОВА</b> Татьяна Владимировна	руководитель правового управления аппарата Законодательного Собрания Тверской области

160.	<b>ИВАНОВ</b> <b>Павел Владимирович</b>	начальник правового управления аппарата губернатора Тверской области
161.	<b>ЕНИНА</b> <b>Вера Александровна</b>	начальник управления аппарата губернатора Тверской области по взаимодействию с законодательными органами
<b>Томская область</b>		
162.	<b>ДИГЕЛЬ</b> <b>Вячеслав Владимирович</b>	и.о. заместителя председателя комитета по государственно-правовым вопросам администрации Томской области
163.	<b>ЖИДКИХ</b> <b>Владимир Александрович</b>	заместитель губернатора Томской области по внутренней политике
<b>Тульская область</b>		
164.	<b>ГРУЗДЕВ</b> <b>Владимир Сергеевич</b>	губернатор Тульской области
165.	<b>МОСКАЛЕЦ</b> <b>Александр Петрович</b>	Заместитель губернатора Тульской области, председатель государственно-правового комитета Тульской области
<b>Тюменская область</b>		
166.	<b>БАРАНОВ</b> <b>Владимир Васильевич</b>	заместитель начальника правового управления Тюменской областной Думы
<b>Ульяновская область</b>		
167.	<b>ПРИЧЕСТНОВ</b> <b>Василий Геннадьевич</b>	заместитель руководителя аппарата – начальник государственно-правового отдела аппарата Законодательного Собрания Ульяновской области

168.	<b>ПРЕОБРАЖЕНСКИЙ</b> Алексей Сергеевич	директор государственно-правового департамента правительства Ульяновской области
<b>Челябинская область</b>		
169.	<b>ХАРЧЕВНИКОВА</b> Ирина Владимировна	начальник государственно-правового управления аппарата Законодательного Собрания Челябинской области
170.	<b>КОЗЛОВА</b> Ольга Сергеевна	начальник государственно-правового управления правительства Челябинской области
<b>Ярославская область</b>		
171.	<b>ВАХРАМЕЕВА</b> Елена Александровна	заместитель начальника правового управления – начальник отдела законотворчества и юридической экспертизы правового управления Ярославской областной Думы
172.	<b>КИЛИПЧЕНКО</b> Олег Юрьевич	начальник управления по взаимодействию с законодательными органами правительства Ярославской области
173.	<b>ШТАРЕВ</b> Павел Валерьевич	заместитель начальника управления по взаимодействию с законодательными органами правительства Ярославской области
174.	<b>КРАСНОВ</b> Александр Сергеевич	начальник государственно-правового управления правительства Ярославской области
<b>город Москва</b>		
175.	<b>ПЛАТОНОВ</b> Владимир Михайлович	Председатель Московской городской Думы
176.	<b>АГАФОНКИН</b> Демид Борисович	заместитель начальника правового управления правительства Москвы

177.	<b>КАРСАНИН</b> Алексей Евгеньевич	начальник отдела по взаимодействию с федеральными органами государственной власти управления по связям с органами законодательной и исполнительной власти правительства Москвы
<b>город Санкт-Петербург</b>		
178.	<b>УЛАНОВ</b> Александр Ростиславович	заместитель начальника юридического управления Законодательного Собрания Санкт-Петербурга – представитель Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в Уставном суде Санкт-Петербурга
179.	<b>БРОДСКИЙ</b> Михаил Наумович	член правительства Санкт-Петербурга, представитель губернатора Санкт-Петербурга в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга
<b>Еврейская автономная область</b>		
180.	<b>ЛАШКО</b> Татьяна Романовна	начальник правового управления аппарата Законодательного Собрания Еврейской автономной области
181.	<b>КОНШИН</b> Вячеслав Владимирович	начальник юридического управления аппарата губернатора Еврейской автономной области
<b>Ненецкий автономный округ</b>		
182.	<b>РАХМИЛЕВИЧ</b> Павел Захарович	начальник экспертно-правового управления аппарата Собрания депутатов Ненецкого автономного округа

183.	<b>ОПЕХТИН</b> Михаил Ильич	заместитель руководителя аппарата администрации Ненецкого автономного округа – начальник правового управления аппарата администрации Ненецкого автономного округа
<b>Ханты-Мансийский автономный округ</b>		
184.	<b>ДМИТРИЕВ</b> Кирилл Анатольевич	начальник государственно-правового управления аппарата Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры
185.	<b>СИДОРКИН</b> Алексей Юрьевич	начальник правового управления аппарата губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры
<b>Чукотский автономный округ</b>		
186.	<b>КИСЕЛЕВ</b> Яков Геннадьевич	заместитель руководителя аппарата губернатора и правительства Чукотского автономного округа
187.	<b>КАЗАРЯН</b> Мкртич Гарегинович	заместитель руководителя аппарата губернатора и правительства Чукотского автономного округа
<b>Ямало-Ненецкий автономный округ</b>		
188.	<b>ВИНОКУР</b> Андрей Владимирович	заместитель руководителя аппарата, начальник экспертно-правового управления Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа
189.	<b>ПОГОРЕЛЫЙ</b> Дмитрий Викторович	директор государственно-правового департамента Ямало-Ненецкого автономного округа

## СТЕНОГРАММА

### заседания научно-практической конференции на тему: «К 20-летию Конституции России: анализ и перспективы законотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации»

*Здание Фундаментальной библиотеки МГУ*

*им. М. В. Ломоносова.*

*Зал заседаний Учёного Совета МГУ.*

*25 октября 2012 года. 11 часов*

**Садовничий В. А.** Уважаемый Сергей Евгеньевич, уважаемые коллеги, для Московского университета большая честь принимать такую представительную конференцию в интеллектуальном центре. Мы очень высоко ценим то отношение и внимание к образованию, которое постоянно оказывают органы государственной власти, Государственная Дума, Совет Федерации. И также рассматриваем проведение этой конференции как поддержку системы образования нашей страны. Я математик и поэтому вспомнил две цифры, первая из них такая, что ровно в этот день, в 1817 году, на этом месте был заложен камень в храм Христа Спасителя. По разным причинам он не был построен, а здесь на этом месте был построен позже Московский университет. И, наверное, это есть символ, переключки исторических событий.

Вторую дату я вспомнил, это 20-летие принятия Конституции. И, конечно, это следующий год будет годом празднования этого важнейшего события в жизни нашей страны. Но сегодняшняя конференция открывает эти события. Сегодняшняя научная конференция посвящена этому важнейшему событию. Ещё раз выражаю огромную благодарность всем. Сергей Евгеньевич, огромная благодарность за ваше решение провести конференцию в интеллектуальном центре.

И позвольте мне открыть нашу конференцию. Я хотел бы представить слово для доклада Председателю Государственной Думы Сергею Евгеньевичу Нарышкину.

*(Аплодисменты.)*

**Нарышкин С. Е.** Добрый день, уважаемые коллеги и друзья, я с большим удовольствием приветствую всех вас в этом замечательном зале, который предназначен для заседаний учёного совета Московского государственного университета и очень напоминает такие классические парламентские залы. Для нас – и депутатов Государственной Думы, и членов Федерального Собрания – это особенно приятно. Может быть, особенно приятно ещё и потому, что депутаты Государственной Думы вот такого красивого зала пока не имеют. И я хотел бы поблагодарить за возможность работать нам вместе в этом зале Московский государственный университет и вас, уважаемый Виктор Антонович. Большое вам спасибо.

Все знают о вкладе Московского государственного университета в развитие отечественной юридической науки, в развитие политологии. Знают о большой работе по подготовке юридических и политологических кадров. Известно, что и в составе парламентов в дореволюционной Государственной Думе, в составе Верховного Совета Союза ССР, и в парламенте новой современной России работает много выпускников Московского государственного университета. Наверное, уместно вспомнить, что и первую дореволюционную Государственную Думу возглавлял юрист, профессор Московского государственного университета Сергей Андреевич Муромцев.

Уважаемые коллеги, в декабре 2013 года исполняется двадцать лет демократической Конституции Российской Федерации и Федеральному Собранию Российской Федерации. Государственная Дума обратилась к президенту с предложением подготовить совместный план мероприятий, посвящённых двум этим очень важным юбилейным датам, и работа по подготовке плана такого уже идёт. Неслучайно наше предложение праздновать совместно два юбилея, ведь выборы в российский парламент и всенародное голосование за принятие Конституции России состоялись одновременно.

В Государственной Думе уже сформирован организационный комитет, дорабатывается программа юбилейных мероприятий, о некоторых из них я говорил ещё в июле на заключительном заседании Государственной Думы, в том числе о необходимости инвентаризации почти полутора тысяч внесённых в прошлые годы законопроектов. О повышении действенности инструментов парламентского контроля и ряде других актуальных задач.

Надеюсь, что участники конференции, в том числе и представляющие регионы Российской Федерации, дадут дополнительные предложения, которые будут учтены в этом плане.

Теперь несколько слов о нынешней конференции, по сути, подготовительной конференции. Кроме пленарного заседания, сегодня и завтра будут работать четыре дискуссионные площадки. В них участвуют не только члены Федерального Собрания Российской Федерации

и представители органов исполнительной власти, эксперты, учёные, но и руководители, и представители органов исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации.

Наряду с вопросами государственного строительства и конституционного законодательства будут обсуждаться правовые аспекты социально-экономического развития страны и модернизации общественно-политической жизни России.

При этом все вынесенные на обсуждение темы также связаны с ценностями Конституции России и основами правового государства. Вы знаете, что уже в первой статье Конституции Российской Федерации Россия провозглашена демократическим федеративным правовым государством.

А глава вторая закрепляет права и свободы человека в качестве высшей ценности. Причём эта глава действует прямо и непосредственно, и не может быть пересмотрена Федеральным Собранием.

Прошедшие два десятилетия подтвердили действенность и жизнеспособность нашего основного закона. При этом очевидно, что ещё не все предоставленные им возможности раскрыты до конца в полной мере, в том числе в сфере правотворчества.

Современная законотворческая деятельность в России, как никогда, бурная и насыщенная. И она заставляет задуматься о многих проблемах, включая степень её эффективности. Занимаясь этим ежедневно, мы, депутаты и парламентарии, не должны забывать о базовых канонах законотворчества. А, пытаясь быстрее решить многие текущие задачи, всегда помнить о требованиях системности и взаимоувязанности принимаемых актов, о точности, лаконизме и экономии правового материала.

Да, нынешняя интенсивность нормотворчества вызвана потребностями модернизации. И законодательство просто обязано успевать за новыми запросами общества. Но делать это надо вдумчиво и профессионально. Ведь такие, с позволения сказать, издержки как мелкотемье, декларативность или поспешные поправки вкупе с низким качеством нормативного материала могут свести любые усилия на нет.

Совершенствование правотворчества обязано сопровождаться и повышением эффективности правоприменения. Не секрет, что пробелы и ошибки законодателя подчас ведут к сложностям в применении норм, к искривлению первоначального замысла законодателя, а отсюда к широким пределам усмотрения, к злоупотреблениям и даже к коррупции.

Нам нужны механизмы комплексной реализации законов, где юридические вопросы органически сочетались бы с экономическими, социальными и другими аспектами государственной политики. И мы ждём от правовой науки рекомендаций по выработке чётких критериев оценки эффективности законов, включая степень удовлетворённости ими граждан.

Современный законодательный процесс нуждается в современных же научных концепциях и прогнозах. И необходимо глубже знать

реальные потребности как современного государства, так и разных слоёв нашего общества. Не забывать проводить объективную и всестороннюю экспертизу вносимых инициатив. Только тогда закон как акт высшей юридической силы займёт не формальное, а реальное первое место в иерархии нормативных правовых актов.

Ещё один момент. В условиях глобализации правовая сфера нашей страны не замыкается в национальных границах. И мы обязаны находить точные грани соотношения норм национального и международного права, обеспечить органичную включённость в национальное право международных стандартов и обязательств. По сути, должны внести свой вклад в разрешение этих сложных проблем.

Наша Конституция – это Конституция федеративного государства. Поэтому региональное измерение её предстоящего юбилея совершенно очевидно. Вы знаете, 14 октября состоялись выборы губернаторов по новому законодательству и уже 23 партии выдвинули свои региональные списки на выборах в региональные парламенты. Таким образом, качество взаимодействия государства и общества выходят на первый план. Напомним, что при Председателе Государственной Думы уже создан Совет непарламентских партий, работает целый ряд экспертных советов, планируем в Аппарате Государственной Думы создать отдельные подразделения по вопросам общественной политики, а также управление, специально занимающееся развитием программ, так называемого, электронного парламента.

Потребности такого рода наверняка появятся и у региональных законодателей, ведь они должны не просто реагировать на отдельные текущие вызовы, а находиться в постоянном диалоге с обществом и действовать на опережение, тем самым обеспечивая устойчивое развитие территорий на перспективу. Это особенно актуально сейчас, когда на повестку дня вновь выходят вопросы децентрализации проблемы совершенствования региональной и национальной политики. Буквально на днях мы обсуждали эти вопросы на дискуссионной площадке «Открытая трибуна», которая как раз и была посвящена проблемам национальной и миграционной политики.

Кстати, на нашей конференции будет представлен комплексный рейтинг деятельности региональных законодателей. Надеюсь, такая система общественной и экспертной оценки покажется вам интересной и полезной, поможет росту качества нашей общей работы.

Хочу ещё раз подчеркнуть, в ближайшие годы роль правотворчества будет объективно расти, причём на всех этапах власти. Мы все должны быть к этому готовы, ведь уже возникает немало практических трудностей, включая кадровые, грамотные аппаратчики, тем более юристы и экономисты, способные помогать в аналитике и подготовке нормативных решений, сейчас нужны везде, а не только в парламенте и за такие кадры надо бороться.

Завершая, хотел бы повторить одно из фундаментальных условий движения к правовому государству – это обеспечение непротиворечивости, системности и строгой иерархии правовых актов. Лишь соблюдая эти принципы, можно с успехом совершенствоваться и отраслевое законодательство, и необходимые процедуры. Как будет достигнута названная главная цель, с помощью каких правовых решений? Это вопрос для серьёзного профессионального обсуждения и я надеюсь, что в ходе нашей дискуссии сегодня и завтра профессионалы, юристы, правоведы дадут предложения по таким решениям.

Но восстанавливать высокий авторитет закона жизненно необходимо, если мы хотим, чтобы вся система законодательства была прочным фундаментом для развития демократического общества и строительства в России, действительно, правового государства. Надеюсь, что сегодняшняя конференция и другие мероприятия, посвящённые 20-летию Конституции и Федерального Собрания Российской Федерации, помогут всем нам в столь важной и востребованной для нашего общества и для нашего государства работе. Спасибо.

*(Аплодисменты.)*

**Садовничий В. А.** Позвольте мне попросить выступить Александра Порфирьевича Торшина – первого заместителя Председателя Совета Федерации. Пожалуйста, Александр Порфирьевич.

**Торшин А. П.** Уважаемый Сергей Евгеньевич! Уважаемый Виктор Антонович! Уважаемые коллеги! Прежде всего, позвольте мне присоединиться к словам благодарности Сергея Евгеньевича Нарышкина, обращённым к организаторам этой замечательной широкой конференции и, прежде всего, к Виктору Антоновичу Садовничему, у которого налажена тесная связь с парламентом. И не было ещё ни одного случая, чтобы Виктор Антонович отказал нам в предоставлении тех возможностей, которые даёт Московский государственный университет для обсуждения самых разных актуальных проблем законотворчества, актуальных проблем развития и функционирования политической системы.

Тема, которую мы сегодня рассматриваем, фундаментальна. Празднуя 20-летие Конституции России, мы одновременно подводим итоги важного этапа в истории нашего Отечества, а именно построение правового государства. Во многих развитых демократических государствах на это ушли столетия. В России же эти процессы идут реально всего 20 лет. Российскую правовую систему сегодня просто невозможно представить без её основы – Конституции. Она в полной мере доказала свою жизнеспособность и мощный государственно-правовой потенциал. Все мы помним, что Конституция России принималась в крайне непростое время. Скептики предрекали ей недолгое будущее. Однако прошедшие годы подтвердили правильность выбора народа, выбора свободы и реальной демократии, правового государства и сильной

власти. Этот выбор и сегодня определяет наше развитие. Именно Конституция 1993 года признала своей высшей ценностью не идеологические догмы и цели, а права и свободы человека. Именно Конституция определила как юридические понятия наши общие ценности, на которых базируется российская государственность.

Прошедшие годы, как это справедливо отметил в своём докладе Сергей Евгеньевич Нарышкин, доказали, что ресурсы Конституции России далеко не исчерпаны. Это ресурсы стабильности, неизбежности основ государственного порядка, но это и ресурс обновления, способности отвечать на вызовы времени. В декабре следующего года мы будем отмечать ещё один юбилей, 20-летие Совета Федерации. Конституция закрепила исторически сложившиеся традиции двухпалатной формы устройства российского парламента. Они восходят ещё к Государственному совету Российской империи. Опыт работы Федерального Собрания показал правильность такого устройства высших представительных органов власти страны.

Во-первых, в соответствии с мировым опытом конституционно-правовой институт двухпалатности – это неотъемлемый признак развитой демократии.

Во-вторых, для нашей страны модель двухпалатного парламента приобретает особое значение, поскольку она позволяет обеспечить прямое представительство интересов регионов на федеральном уровне.

В-третьих, Совет Федерации внепартийный орган. У нас нет фракций и политической борьбы. Палата в целом, её члены не заняты ожесточёнными предвыборными баталиями. Наша палата этим и отличается от Государственной Думы. Мы, прежде всего, палата регионов, палата Федерации, а не отдельных партий. Здесь я хочу быть правильно понятым. Весь мир так устроен, когда нижняя палата – это палата, ориентированная на политические партии, воюющая за голоса. Верхняя палата – палата стабильности. В Бразилии, например, где тоже двухпалатный парламент, даже в архитектуре это запечатлено. Нижняя палата сделана в виде украшенной чаши, которая бурлит, в которой варятся, идут такие непростые процессы. Верхнюю палату, наоборот, изображают стабильной, в виде закрытого купола, где уже то, что, так сказать, сделано внизу, проходит окончательную доводку и утверждение.

И наконец, Совет Федерации является одним из основных гарантов и механизмов обеспечения стабильности и преемственности власти. Палата обновляет свой кадровый состав постепенно. Ведь по Конституции Российской Федерации Совет Федерации полномочия не прерывает. Он не бывает распущен, это постоянно действующий орган. За время работы моей достаточно долгой в Совете Федерации, я так прикинул, мы уже три раза обновили свой состав. Но делается это в соответствии с законом, по мере истечения полномочий того или иного сенатора.

За двадцать лет, оставаясь полностью в рамках конституционной модели, несколько раз поменялся порядок формирования Совета Федерации. Это были и прямые выборы два года, вы помните. Это был переходный период, когда избрание было напрямую. Это предусмотрено было Конституцией Российской Федерации. И представительство от органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации. Сначала по должности входили руководители субъектов Федерации, руководители законодательных органов субъектов Федерации, потом этот порядок был изменён на представителей от законодательной и исполнительной власти. Постоянно идёт поиск совершенствования форм представительства. Конечно, как и в любом государстве, как в любом сложном обществе идут процессы, которых хотелось бы избежать. Ну что греха таить? Бывали случаи, что представляли регионы люди, которые в этих регионах не жили, не работали, бывали случаи недобросовестного исполнения обязанностей – всякое бывало. Жизнь есть жизнь.

Мы ищем оптимальный вариант, и в этом году внесли, президент внёс, после проработки в Совете Федерации, законопроект «О порядке формирования Совета Федерации» (новый). Будет новая схема формирования палаты, она основана на расширении влияния граждан на формирование и деятельность Совета Федерации. Этот закон обеспечит главное – отбор сенаторов на основе волеизъявления населения, при этом членам Совета Федерации будет гарантирована и защита от немотивированного отзыва. Согласитесь, это достаточно важная ключевая гарантия деятельности и обеспечения независимости этой ветви власти.

С учётом этого законопроект о новом порядке формирования Совета Федерации мы готовили в рамках действующей Конституции России, но с максимальной степенью учёта предложений граждан, поступающих в ходе его обсуждения. Таким образом, мы пытались добиться повышения эффективности и результативности работы сенаторов, усиления роли палаты в государственной политической системе страны. Законопроект прошёл первое чтение. Думаем, что до конца года Государственная Дума сумеет принять его в целом, и мы успеем одобрить его, чтобы в новый год, 2013-й войти с новым законом «О порядке формирования Совета Федерации».

За это время мы реформировали работу комитетов и комиссий, сделали её более, на наш взгляд, оптимальной и обратили внимание особо на то, чтобы о работе Совета Федерации люди знали побольше. Уже стартовал проект «Телевидение Совета Федерации». И сейчас стоит вопрос о прямой трансляции заседаний комитетов и, наверное, слушаний, которые проходят в палате, в сети Интернет. Надо, чтобы люди больше знали о том, как работает верхняя палата.

Ну, предварительно мы проводили обсуждение этого законопроекта и всех нововведений, а также места и роли Совета Федерации

в Интернете, получили около 90 тысяч откликов всевозможных, и уже с учётом нашей новейшей истории беспрецедентной обратной связи, собственно, строили новый порядок формирования комитетов и комиссий и их целевого назначения.

Ещё несколько слов о Совете Федерации. Ведь это не только законодательный, но и представительный орган. Мы представляем интересы регионов. Поэтому всё, что касается реализации их конституционных прав, вызывает наше особое внимание. В этой сфере есть ещё масса нерешённых вопросов.

Так, Конституция России наделила законодательные органы субъектов Федерации правом законодательной инициативы в Государственной Думе. Однако эффективность реализации данного права пока ещё крайне низка. Всего шесть процентов законодательных инициатив субъектов Федерации становятся законами. Коллеги, эта проблема очень серьёзная. Правда, 10 лет назад было 2 процента, 2,5, сейчас – 6, но и это немного на самом деле. Дело в том, что законодательные органы субъектов Федерации, они ведь ближе к земле непосредственно, и тут одно из двух – либо они законопроекты писать не умеют, либо мы их слушать не хотим. На самом деле, наверное, есть проблемы и с качеством этих законопроектов, есть проблемы и с регламентами, чистыми нормами, которые не позволяют быстро реагировать. И если эти шесть процентов посмотреть получше, там есть законы, которые, безусловно, нужны, они очень важные, например, закон о ликвидации какого-нибудь Стерлитамакского межрайонного суда. Он важен, понимаете, он совершенно бездискуссионный, он проходит и попадает в эти шесть процентов, в эти показатели. Остальных, сущностных меньше, намного меньше. Но имея такое количество субъектов Федерации, такую махину с совершенно разными культурными, национальными традициями, всё-таки больше надо внимания уделять именно этому – субъектам Федерации.

Ну, уже этот вопрос стоит, и я думаю, что то, что мы можем сделать на уровне синхронизации наших регламентов, это посмотреть всё-таки, как та или иная законодательная инициатива субъектов Федерации находит поддержку. И если есть поддержка большого количества, давайте определим, какого – половины, трети субъектов Федерации, то предоставим ей приоритетное рассмотрение, поставим её впереди в наших планах законодательной деятельности, впереди других. Надо больше обращать внимание на законодательные инициативы субъектов Федерации.

Я думаю, что здесь особая роль будет принадлежать созданному нами совместно с Государственной Думой Совету законодателей. Хочется сказать несколько слов и об этом. И от имени Валентины Ивановны поблагодарить Сергея Евгеньевича Нарышкина, что быстро нашли отклик в Государственной Думе.

Раньше ведь как было? Совет законодательный при Совете Федерации и Ассамблея законодателей при Государственной Думе. Одни и те же люди, одни и те же вопросы. То у нас соберёмся, в Совете Федерации, то в Государственной Думе.

На самом деле, отрываем людей от текущих проблем и несколько раз ходим по одному и тому же кругу, что, наверное, контрпродуктивно.

Сейчас это совместный орган – Совет законодателей при парламенте. И сопредседателями являются Председатель Совета Федерации Валентина Ивановна Матвиенко и Председатель Государственной Думы Сергей Евгеньевич Нарышкин.

Мы ждём много от этого органа. Он уже начал работать. И сразу мы почувствовали оптимизацию эту, почувствовали обратную связь от субъектов Федерации.

**Нарышкин С. Е.** Александр Порфирьевич, я вынужден следить за временем.

**Торшин А. П.** Всё понятно. Тогда несколько слов, как говорится, ещё вдобавок.

Что беспокоит? Вы знаете, на самом деле, возвращаясь к юбилею Конституции России, я бы хотел сказать, что здесь есть ещё одна такая проблема, которая, с одной стороны, вроде и лежит на поверхности, но как-то слабо лишь решается.

Коллеги, по статистике Конституционного Суда, более 30 решений Конституционного Суда на федеральном уровне до сих пор не исполнены. Вот мы говорили о том, что построено правовое государство. Да, но есть свыше 30 решений Конституционного Суда, которые до сих пор не использованы.

Есть такая статистика, собственно говоря, и на уровне субъектов Федерации, там тоже... Нет, секундочку, я ошибся. Оказывается, всё гораздо интереснее. На федеральном уровне не исполнено 60 решений Конституционного Суда и 30 на субъектовом уровне.

Но я думаю, с этим-то мы можем как-нибудь справиться и на это обратить особое внимание? Поэтому следующий доклад «О состоянии законодательства Российской Федерации», который Совет Федерации делает каждый год, мы посвятим вопросу о реализации, претворении в жизнь, выполнении решений Конституционного Суда.

Уважаемые коллеги, в завершение своего выступления позвольте от себя лично, от имени Председателя Совета Федерации Валентины Ивановны Матвиенко сердечно поздравить вас с наступающим 20-летним юбилеем Конституции Российской Федерации и пожелать вам, собственно, всем нам успехов в труде на благо России, современного демократического правового государства. Спасибо. *(Аплодисменты.)*

**Нарышкин С. Е.** Спасибо, Александр Порфирьевич. Спасибо большое за хорошие пожелания.

Уважаемые коллеги, должен признаться, что вести заседание Государственной Думы легче и следить за регламентом, потому что микрофон отключается автоматически после того, как установленное регламентом время заканчивается.

В этой связи я прошу докладчиков всех, выступающих помнить: 10 минут на каждое выступление, 10 минут, последите, пожалуйста, за временем. И уже не обижайтесь, если я буду подсказывать. Ладно? Спасибо.

Я попрошу выступить Сергея Вадимовича Степашина – Председателя Счётной палаты Российской Федерации. Тема выступления «Контрольные полномочия парламента России».

**Степашин С. В.** Уважаемый Сергей Евгеньевич! Уважаемые сограждане!

Попытаюсь языком Конституции говорить уже в своём обращении к вам. Концептуальная основа парламентского контроля в нашей стране тесно связана с теми принципами, мировоззренческими принципами, которые заложены в Конституции России.

В соответствии, я напомним, со статьёй 94-й Федеральное Собрание является не только законодательным, но и представительным органом власти, об этом говорили руководители обеих палат сейчас в своих докладах, посредством которого граждане России, по крайней мере, должны участвовать в делах государства.

Согласно статье 57-й, каждый гражданин обязан платить законом установленные налоги и тем самым экономически обеспечить осуществление госвласти, источником которой он сам и является.

При этом статья 29-я и 32-я предусматривают, что граждане имеют конституционное право на участие в управлении государством и на информацию. Соответственно, 101-я статья Конституции России предусматривает, что в целях осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Федеральное Собрание образует Счётную палату.

Данный орган как неотъемлемый элемент системы разделения властей имеет статус и действует автономно от исполнительной и законодательной власти.

Конституционное назначение Счётной палаты заключается в том, чтобы осуществлять независимый контроль деятельности органов госвласти в сфере управления общественными ресурсами для обеспечения парламента, а в его лице и всех граждан информацией, которая, собственно говоря, и необходима для принятия экономически и социально обеспеченных и обоснованных законов.

На основе упомянутых выше положений Конституции, в 90-е годы, как вы знаете, смею напомнить, были приняты Бюджетный кодекс, закон о Счётной палате, а также другие правовые акты, которые способствовали, на мой взгляд, становлению в России внешнего государственного аудита, как одного из основных элементов парламентского контроля.

Однако время не стоит на месте и на данный момент сформировался комплекс условий, которые предполагают повышение роли парламента не только в деле обеспечения контроля за исполнением федерального бюджета, но и, что самое главное, за эффективностью реализации стратегических решений социально-экономического характера.

Во-первых, это обусловлено самой логикой дальнейшего развития российской государственности, расширения роли институтов гражданского общества.

В качестве ещё кандидата в президенты страны Владимир Владимирович Путин сформулировал эту задачу так: надо настроить механизмы политической системы таким образом, чтобы она своевременно улавливала и отражала интересы больших социальных групп и обеспечивала бы публичное согласование этих интересов. Ни убавишь, ни прибавишь.

Во-вторых, окончательный переход в 2014 году к программному бюджету, надеюсь, что это всё-таки произойдёт, меняет саму логику формирования и реализацию бюджетных назначений, а также последующего контроля за их исполнением.

Основным инструментом контроля становится аудит эффективности, который предполагает не только анализ достижения запланированных результатов, сегодня здесь, я вам скажу откровенно, проблем-то у нас нет, но и, что самое главное – разработку рекомендаций по устранению системных причин, которые препятствуют их достижению.

Такой подход, на наш взгляд, увеличивает роль парламента, так как предусматривает, прежде всего, качественную, а не количественную оценку реализации государственных проектов и программ.

При этом очень важен фактор публичности и прозрачности, когда к обсуждению отчёта о реализации госпрограмм привлекаются широкие круги общественности.

Однако анализ эффективности реализации программ во многих случаях явно недостаточен. Нужно учитывать, что называется, играть или играть на опережение, как говорят в таких случаях, и уже на предварительной стадии оценивать обоснованность механизмов реализации и ресурсного обеспечения госпрограмм, а также их соответствие долгосрочным целям социально-экономической политики государства. Это, собственно говоря, и называется сегодня стратегическим аудитом, который используют большинство органов внешнего контроля развитых стран мира.

В настоящее время, как вы знаете, на рассмотрении в Государственной Думе находятся проекты законов о федеральной контрактной системе, о гособоронзаказе, которые призваны существенно повысить эффективность системы госзакупок. В соответствие с этим необходимо менять и подходы к проведению аудита данных контрактов. Кстати, там многомиллиардные потери, вы это знаете прекрасно, я не раз докладывал об этом депутатскому корпусу.

Таким образом, переход к программному бюджету предполагает внедрение новых методов и форм проведения внешнего государственного аудита.

В-третьих, дальнейшее развитие бюджетного федерализма, передача на ... федеральный уровень дополнительных полномочий в налогово-бюджетной сфере предполагает повышение роли представительных органов власти, а также органов внешнего государственного аудита, как на региональном, так и особенно на муниципальных уровнях. Кстати, именно этой теме посвящена докторская диссертация, которая недавно была утверждена ВАКом, министра финансов Антона Силуанова. Очень надеюсь, что свои научные разработки он реализует на практике.

Прорывным событием в решении данной задачи стало принятие в прошлом году закона об общих принципах организации деятельности контрольно-счётных органов. Одновременно данный закон создал стимулы для дальнейшего развития системы парламентского контроля на федеральном, и что самое главное, на муниципальных уровнях. Тут Александр Торшин вспоминал Бразилию, так вот, я хочу, товарищи, сказать вам следующее. Что мы единственное федеративное государство в мире, которое приняло данный закон. Ни в Германии, ни в Бразилии, ни в северных американских штатах, где также федеративное устройство, такого закона нет. Так что где-то мы можем быть впереди и, слава богу, что называется.

Ну и, наконец, в-четвёртых, расширение и постоянное развитие контрольных функций парламента является общемировой тенденцией. Данная тенденция зафиксирована, например, в стандартах международной организации высших органов финансового контроля, их 82, а в эту организацию, называется она ИНТОСАИ, входит ни много ни мало 197 стран.

Кстати, впервые в истории Организации Объединённых Наций в декабре прошлого года Генассамблея ООН приняла резолюцию, в которой государствам – членам ООН рекомендовано применять на практике принципы, которые заложены в двух декларациях, определяющих деятельность внешних органов финансового контроля. Видимо, финансовый кризис 2008 года достал уже и Генеральную Ассамблею Организации Объединённых Наций.

С учётом закреплённого в Конституции России принципа приоритета международного права это даёт импульс для активизации работы по приведению национального законодательства в соответствие с международными стандартами. Например, в обеспечении независимости органов внешнего государственного аудита от исполнительной власти при решении вопросов его финансирования.

В настоящее время идёт активная работа по созданию правового поля, которая позволит парламенту усилить свою роль в деле

превращения бюджета в эффективный инструмент социально-экономического развития страны. Так, например, вы знаете, принят в первом чтении закон «О парламентском контроле в Российской Федерации».

В настоящий момент идёт активная работа по изменению Регламента Государственной Думы. И я признателен депутатскому корпусу за то, что «правительственный час» сегодня стал уже действительно «правительственным часом», где есть и содоклад аудиторского корпуса.

Также сейчас, буквально на днях, принят раздел Бюджетного кодекса о государственном и муниципальном контроле, который во многом расширяет функции парламента в деле осуществления контроля за бюджетными средствами.

Ну и, наконец, вы знаете о том, что в ближайшее время (я надеюсь, Сергей Евгеньевич, всё-таки это когда-нибудь состоится, в ближайшее время) мы увидим с вами в Государственной Думе новую редакцию закона «О Счётной палате Российской Федерации», которая серьёзно расширит роль парламента в деле не только контроля, но и аудита эффективности, и стратегического аудита (то, о чём я сегодня говорил). И я признателен депутатскому корпусу, что вы приняли решение о том, чтобы в окончательном варианте три этих закона принимались, что называется, в пакете.

В связи с этим я ещё раз хотел бы подчеркнуть о том, что международный опыт показывает: самая важная и эффективная часть парламентского контроля, если хотите, его стеновой хребет, – это контроль за финансовыми расходами исполнительной власти. И чем сильнее институты представительной власти, тем больше они заинтересованы в развитии независимых органов государственного аудита, которые и созданы для обеспечения такого контроля.

Ну и в заключение я, Сергей Евгеньевич, хотел бы сказать спасибо, что вы в преддверии 20-летия Конституции России, именно сейчас начали вот эту активную работу. Потому что мне представляется, 20 лет – это не только праздник, это серьёзный анализ, что мы наработали в нашей стране за 20 лет, и куда мы пойдём дальше. Спасибо.

*(Аплодисменты.)*

**Нарышкин С. Е.** Спасибо, Сергей Вадимович.

Я хочу проинформировать вас и участников дискуссии (вы эту тему затронули), действительно, подготовлен проект закона «О Счётной палате Российской Федерации». Он в ближайшее время будет внесён официально уже в Государственную Думу.

Коллеги, я уже говорил о том, что в нашей дискуссии (в конференции) участвуют и представители, и руководители органов исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации. И я с большим удовольствием хочу попросить выступить Владимира Сергеевича Груздева, губернатора Тульской области, в прошлом – депутата Государственной Думы нескольких созывов.

**Груздев В. С.** Спасибо большое, Сергей Евгеньевич.

Уважаемые коллеги, как глава региона хочу отметить ту важную регулирующую роль, которую играет Конституция в жизни субъектов Российской Федерации. Речь идёт не только об основах конституционного строя, единой вертикали власти, но и о чётком разграничении ведения.

Подчеркну, что Конституция Российской Федерации является стержнем всей правовой системы, каркасом и ориентиром для принятия основополагающих законов нашего государства. На государственном уровне неоднократно обращалось внимание на важность законодательного и правоприменительного решения насущных проблем российского федерализма, необходимость выработки и законодательного закрепления критериев, на основе которых органы государственной власти могут выстраивать конституционные отношения с субъектами Российской Федерации.

Об актуальных задачах решения отдельных политических, экономических, правовых аспектов разделения власти между Федерацией и её субъектами, строгого разграничения функций, полномочий, финансовых ресурсов и ответственности говорилось неоднократно. Поэтому немаловажно то, что Конституция России положила начало формированию и развитию в стране нового института – института местного самоуправления. Был установлен особый статус, дающий органам местной власти значительные полномочия по решению широкого круга вопросов.

Принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целом завершило процесс формирования местного самоуправления в России.

Сегодня жители регионов всё чаще заявляют свои права на участие в государственном управлении и местном самоуправлении. Идеи народного участия в формировании как стратегических направлений развития региона, так и путей решения насущных проблем, нашло своё практическое воплощение в проекте «Открытый регион». К его реализации Тульская область приступила одна из первых и уже наработан значительный опыт по созданию механизма эффективного взаимодействия между населением и властью. Первым из проектов, который активно начал осуществляться, стала программа «Народное правительство». Каждый житель области мог предложить свою кандидатуру на посты заместителей губернатора, министров, руководителей департаментов, правительства Тульской области. В целом в конкурсном отборе приняло участие более шестисот кандидатов. И по результатам интернет-голосования и экспертного отбора, собеседования с губернатором области, были назначены члены правительства, руководители органов исполнительной власти. База данных участников этого конкурса и в настоящее время используется для подбора кандидатов на замещение вакантных должностей

в органы исполнительной власти Тульской области и подведомственных учреждений. Хочу заметить, что более ста участников этого конкурса на сегодняшний день работают в правительстве Тульской области.

В числе других направлений реализуются программы «Народная программа» и «Народный бюджет», которые также активно внедряются на протяжении года. Уже можно подводить итоги, делать выводы, оценивать достигнутое. Благодаря программе «Народный бюджет» удалось решить на местах многие застарелые проблемы. В сентябре в Туле прошла стратегическая сессия «Открытый регион» с участием представителей экспертного сообщества, федеральных и региональных органов исполнительной власти. По результатам её работы, деловых встреч, дискуссий, были определены основные механизмы реализации проекта «Открытый регион», сформировано шесть пилотных проектов, которые позволят действовать более целенаправленно.

Со своей стороны я считаю, что необходимое своевременное их законодательное закрепление, должен быть сформирован свод правил, широкое обсуждение которых придаст им легитимность, а правовое закрепление – безусловность применения.

Сейчас очень много у экономистов новых выражений, одно из них, это «новая нормальность» или «новая реальность». Новая реальность появляется, в том числе и в законодательной сфере, в политической жизни. Уже сегодня мы с вами говорим о том, что на федеральном уровне законопроект, который соберёт 100 тысяч подписей в Интернете, подлежит рассмотрению Государственной Думой. На региональном уровне мы предлагаем установить такой порог в 1000 подписей.

Современная Конституция России диктует нам дальнейшее совершенствование всех важнейших составляющих государственного строя страны. Важен не только сам текст Конституции России, но и его реальное воплощение в жизнь. Спасибо за внимание.

*(Аплодисменты.)*

**Нарышкин С. Е.** Спасибо, Владимир Сергеевич.

Уважаемые коллеги, в нашей конференции принимают участие и лидеры парламентских фракций. К сожалению, только Сергей Михайлович Миронов по уважительной причине не смог участвовать, но он об этом сожалеет. Я хочу предоставить слово каждому из трёх присутствующих руководителей фракций. И первым выступает руководитель фракции Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Государственной Думе Андрей Юрьевич Воробьёв.

Пожалуйста. Лидеры фракции умеют следить за регламентом, десять минут.

**Воробьёв А. Ю.** Добрый день, уважаемые коллеги, Виктор Антонович, спасибо за такой прекрасный зал, такую актуальную тему. Так получилось, что половину своей жизни я прожил в Советском Союзе. Это

была могучая страна, нет человека, даже в этой, в том числе молодёжной аудитории, который бы не гордился её достижениями, заслугами, победами, яркими победами, её гимном. Безусловно, каждый из нас должен это помнить, этим дорожить и рассказывать об этом своим детям.

Вторую часть своей жизни я живу в России. В чём разница первой половины и второй? В том, что во второй половине жизни я живу в свободной стране, мы живём в свободной стране. Мне кажется, это самое главное, самое принципиальное отличие, которым дорожит каждый гражданин нашей страны. И понимая социальную направленность Конституции России, понимая важность разделения властей, эффективность работы государственного аппарата, государственной власти, прав, обязанностей граждан, всё-таки важно при работе в Государственной Думе, а мы представляем фракцию большинства, следить не только за буквой закона, но и, конечно, за духом.

Так получилось, что «ЕДИНАЯ РОССИЯ» уже достаточно продолжительное время несёт ответственность за то, что происходит в стране. С 2003 года мы получили большинство и те законы, те решения (государственные решения), которые мы принимаем, принимают те, кто победил на выборах в регионах, наши представители в региональных парламентах, это очень важная и ответственная ноша. В этой связи мы, конечно, должны думать о том, чтобы все процессы обсуждения, принятия законов соответствовали самым современным, самым цивилизованным нормам их обсуждения, их анализа и их принятия.

Я думаю, Сергей Евгеньевич, что Дума шестого созыва отличается от предыдущих как раз тем, что сегодня как никогда мы уделяем огромное значение, огромное внимание обсуждениям, обсуждениям на самых разных площадках каждой инициативы – очень важной, фундаментальной и, может быть, как кому-то кажется, незначительной. И я считаю, что вот этот стиль – это постоянная работа, в том числе, с представителями нашей уважаемой оппозиции, это достаточно важное изменение и это нужно развивать.

Мы считаем, что те силы, которые представлены сегодня в Государственной Думе, это наши партнёры, оппозиция – это люди, которые имеют альтернативное, другое мнение. И наша политическая культура, развиваясь, в том числе, должна учитывать и слушать тех, кто не согласен, может быть, с какими-то решениями, потому что мы исходим из того, что живём в одной стране и каждая ответственная политическая партия, это можно прочитать в программе, это можно услышать с разных трибун, конечно, ставит своей целью изменение к лучшему в жизни, достижение целей, которые объединяют всех.

Я думаю, что в нашей законотворческой деятельности такая практика сейчас активно формируется. И явное тому подтверждение – присутствие на пленарных заседаниях, в том числе, и непарламентских

партий, представителей Общественной палаты, выступления (регулярные выступления) экспертов различных уровней власти, муниципальной, региональной. Я думаю, это правильный, единственно правильный путь, по которому мы можем двигаться.

Важно и то, что в региональном разрезе наши подразделения фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» тоже должны очень бережно и внимательно относиться к развитию политического диалога, к тому, чтобы каждое решение было рассмотрено с разных сторон, в этом, мне кажется, есть очень существенное отличие от предыдущих этапов.

Двадцатилетие Конституции России – это важная веха. У меня очень мудрый сосед и он напомнил мне, что предыдущая Конституция нашей страны была принята в 1977 году и просуществовала, получается, меньше, чем существующая. Мы, конечно, этому должны уделять внимание, мы должны говорить, а самое главное понять то, что качество законов, которые мы принимаем, влияют на качество жизни в нашей стране. Это для нас особая ответственность, которую мы, безусловно, должны оправдать. Спасибо.

*(Аплодисменты.)*

**Нарышкин С. Е.** Спасибо, Андрей Юрьевич. *(Аплодисменты.)*

Уважаемые коллеги, а вы знаете, в зале заседаний Государственной Думы депутаты фракций сидят компактно и расположены, если смотреть от президиума, слева направо: КПРФ, ЛДПР, «ЕДИНАЯ РОССИЯ» и «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ». И вот в соответствии с этим и идут выступления представителей или лидеров фракций.

Пригласив первым на трибуну Андрея Юрьевича, я понял, что логику эту потерял, и стал какой-то иной логикой пользоваться. Но уж, поскольку эту логику я установил, Владимир Вольфович, тогда вам слово. Геннадий Андреевич, а вы будете завершать, ладно?

Слово руководителю фракции политической партии «Либерально-демократическая партия России» в Государственной Думе Владимиру Вольфовичу Жириновскому.

**Жириновской В. В.** Самый лучший вариант, конечно, предоставлять слово просто по алфавиту. В данном случае «ж» впереди «з», так что уже можно сказать, что можно раньше выступить, хотя «к» впереди «л». И вот что лучше выбрать: по названию партии или по фамилии руководителя?

Я непосредственно участвовал в работе конституционного совещания. Это была очень напряжённая обстановка, 1993 год. И в Кремле, в Большом Кремлёвском дворце всех собрали, всех, кто хотел, и впервые я понравился Ельцину. До этого, так сказать, будучи кандидатом в президенты, я его жёстко критиковал. Это вызывало у него страшные отрицательные эмоции.

**Нарышкин С. Е.** А Ельцин вам понравился?

**Жириновский В. В.** Нет, но я предлагал тоже президентский вариант Конституции, но я-то имел в виду себя.

Я хотел, чтобы на том трудном этапе России у главы государства был максимум полномочий. Потому что всех убедить, всех помирить в те тяжелейшие годы было невозможно.

Оттуда и пошло такое вот: пресса или кто-то подхватил, что якобы я чуть ли не союзник Ельцина. Но я как юрист исходил из того, что возможны два варианта Конституции России, вернее, два режима – парламентская республика и президентская.

Парламентская, конечно, свободнее, когда коалиция партий принимает все решения и формирует правительство. Но в условиях государства, окружённого определёнными соседями и имеющего огромную военную историю, лучше было бы, конечно, президентский режим.

Собчак вёл это совещание. А Собчак дружил с Владимиром Владимировичем Путиным. Это первый раз, когда на меня внимание обратил Путин. Собчак возвращается и говорит: вот там такой есть Жириновский, он там так хорошо говорит про будущую Конституцию, про президентский режим. Именно тогда.

Так вот эта статья у нас в Конституции. В чём я вижу здесь минусы? Хвалить можно много и долго. Но если советская Конституция была очень хорошая, то где государство с такой хорошей Конституцией? Здесь сегодня вспомнили последнюю советскую Конституцию, так вот главным недостатком её была статья о возможности выхода из состава Союза. И никто не заметил. Может быть, юристы спорили, но до нас, до народа, это ничего не доводилось.

Поэтому это самое страшное, что не предусмотрели. И это сработало. Здесь вообще логики нет никакой: государство исключает выход из состава государства. Оно и создано как единство территорий языка. Если все говорят на одном языке и у них единая территория, вот у них и государство. А как его можно расчленить?

Мы приняли новую Конституцию. На будущий год ей исполнится 20 лет. Наверное, награды будут, медали, ордена? Будем надеяться.

Вот статья 118-я новой Конституции: «Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом». Хорошо. «Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства».

Конституционный Суд есть. Мы реализовали эту норму. Есть гражданский суд. Есть уголовный. А где административный? Кто тормозит его создание 20 лет? Как гражданин будет спорить с властью? Он это преступление не совершал. У него нет гражданского иска. А как он будет спорить с любым главой администрации, с мэром города, с губернатором и даже с верховной властью? Это возможно только через

административный суд. Не хотят, чтобы был принят кодекс соответствующий, кодекс, видимо, административного судопроизводства.

То есть, административных судов в России нет. Забираем контрольные функции у уголовного суда и передаём арбитражному. Вы где такое видели вообще? Арбитраж – хозяйственные дела. Как он может контролировать судопроизводство в стране?

Поэтому мы уже сегодня делаем ошибки. И нашему Конституционному Суду, правовым комитетам Государственной Думы нужно задуматься и скорее принять кодекс, который бы мог обеспечить административное судопроизводство.

Но это не самое страшное. Самое страшное – статья 5. Опять слегка изменили статью советской Конституции о праве выхода из состава СССР. О праве выхода не говорят, но что пишут? Смотрите: Российская Федерация состоит из республик, краёв, областей, городов... Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство (вы что делаете?). Край, область и так далее имеет свой устав и законодательство.

Вот вы заложили «бомбу» ещё раз. Вам мало крушения Советского Союза? Ведь если в Конституции заложено понятие, что республика – это государство (есть герб, флаг, есть своя экономика, свой язык), то какой шаг остался до объявления независимости этого государства (республики)? Какой шаг? Закрывать границы с соседними областями. Но это им не нужно, потому что сегодня уже никто границы не закрывает. Ввести свою валюту. Всё. И это уже было. Уже в Лондоне печатали валюту некоторых наших республик.

Поэтому в этом смысле, конечно, нам надо уделить внимание и всё-таки подойти к таким (в будущем, я не говорю, завтра) поправкам к Конституции России, чтобы навсегда исключить возможность раздела государства, чтобы эта попытка считалась самым страшным государственным преступлением.

Вот сегодня принимаются правильные и эффективные меры по малозначительным пока событиям на улицах Москвы. Но если сейчас не принять меры, потом начнётся цунами, потом уже никто не сможет принять меры. Это тоже имеет значение. Хотя это морально объяснить не всегда удастся. Ну, что вы там... Чего-то они ходят, и вы там уже задерживаете их... Какие-то там у них, может быть, нарушения были... То есть всё правильно делается сегодня. Но мы обсуждаем Конституцию России, поэтому всё-таки хотелось бы, чтобы были препятствия для возможного такого...

Смотрите, Шотландия... В 2014 году референдум. Она отделится от Британии. Семьсот лет были вместе. То есть, если несколько народов объединены в рамках одного государства, когда-нибудь они обязательно разойдутся. Раз мы говорим, что это шотландцы, шотландский язык, шотландская культура. То же самое – каталонцы (восточная

часть Испании). То же самое – фламандцы и валлоны. Кто их вообще объединил в одно государство Бельгию? Что такое слово «Бельгия»? Откуда взяла? Фламандцы – это голландцы, валлоны – это французы. Вот... Но это их, европейские дела. А у нас-то свои дела есть.

Поэтому надо очень осторожно подходить к Конституции России. Ибо, если даже кто-то из чиновников в каком-то лесу принимает незаконное решение, то парламент-то не должен ратифицировать и утверждать такие решения, он не должен этого делать.

Поэтому можно остановить любые преступления против государства. Опираясь на Конституцию России, генеральный прокурор должен реагировать, видя, что совершаются антигосударственные преступления. Как попытка массовых беспорядков. Это же против государства. Вы можете спорить друг с другом, но это уже... Вы пошли, подняли руку на полицию и направляетесь в сторону Кремля. Это уже революция. Революция, которую надо останавливать. Вот...

Поэтому здесь нам нужно правильно понять, что мы здесь ещё раз совершили ошибку. Само слово «республика» – это уже государство. Не может быть республика в республике.

Что у нас в Тюмени? Ямал отдельно, Тюмень отдельно, Ханты-Мансийск отдельно. Но вместе это Тюменская область. Никто не разберётся. Так отдельно они или вместе? Единственный регион на территории земного шара, который вроде бы единый – Тюменская область, но отдельные части Тюменской области имеют все права области, они являются субъектами государства. Что это такое вообще? Это всё от низкого правового воспитания, сознания и так далее.

Я понимаю, решаются тактические задачи, чтобы меньше было напряжённости, нате вам, вот эта фраза известная: «Берите суверенитета сколько хотите». По-русски бы сказал, большинство граждан России не поняли, чего брать-то. «Суверенитет». А что это такое? Сказал бы: «независимость берите». И все бы подумали: так что он раздаёт-то?!

То же самое характер внутреннего устройства государства. Мы постоянно хвалимся, что у нас дружба народов, я согласен, очень хорошо, но Турция не распалась, а ведь у них нет дружбы народов – турки бомбят курдов 60 лет, они понимают, что если дать независимость курдам, то Турции не будет. Инстинкт самосохранения. Курдов 40 миллионов, если они отделятся от Турции, от Ирана, от Сирии и от Ирака – это будет огромное, мощное, самое богатое государство. И турки бомбят, и Запад их в этом поддерживает.

Но когда мы наводим порядок у себя в стране в соответствии с российской Конституцией, нас обвиняют, что мы (как они нашли формулу!) принимаем чрезмерные меры. Как чрезмерные? Как вы можете определить чрезмерность мер? Сказать боевику: ладно, оставайся там,

мы уходим? Мы должны его уничтожить, он с оружием в руках. Нам говорят: «чрезмерные меры», надо окружить его и выпустить, тогда вы молодцы! Вот эта власть нормальная демократическая, а раз вы уничтожили боевиков – это чрезмерные меры.

Поэтому я бы хотел, чтобы Конституционный Суд продолжал работать над Конституцией России, как и комитет по конституционному законодательству. Мы должны добиться того, чтобы каждая статья работала, но меня интересует только эта статья, статья 5, как в своё время у нас был самый страшный пункт в анкете, 5-й пункт. Чуть что: а, 5-й пункт у него барахлит! Вот теперь у нас статья 5 барахлит, у нас всё хорошо, но пока есть статья 5 в Конституции Российской Федерации, мы с вами под угрозой легального расчленения страны, и они всё это готовят.

Почему Фукусима вдруг взорвалась ни с того, ни с сего? Ведь отличная техника. Но с Китаем стала дружить Япония, американцы испугались, что если японские достижения в экономике с огромным потенциалом Китая объединятся, то азиатский монстр всех задушит. Поэтому надо сделать Фукусима метеовойну. Они только просчитались: гнали на Европу этот смерч, а он взял да развернулся и весь город Орлеан уничтожил.

Поэтому здесь нужно понимать, что не только российская Конституция может послужить легализацией расчленения страны. Вот что они могут сделать и с хорошей японской конституцией, и китайской: недавно была тишина, а теперь Япония спорит из-за каких-то островов, Китай спорит, и там уже американские корабли. Так что надо всё подготавливать, на всякий случай, на всякий случай.

Поэтому неслучайно... Я понимаю, что много желающих выступить, всё-таки мы отмечаем 20 лет. Это детский возраст, надо отмечать 200-летие Конституции, 300-летие. Вот шотландцы спустя 700 лет объединились и говорят: «Мы не хотим больше, до свидания, в 2014 году мы от вас уходим». Так это же какой период исторический – 700!

В этом году (21 сентября) была годовщина рождения нашего государства – 1150 лет. Кто отмечал? Где пропаганда? Кто приехал в Великий Новгород? Я там был, а никто не приехал больше, чтобы именно в день праздника, 21 сентября встать на берегу реки Волхова у камня, где наши праотцы провозгласили Русское государство. Мы 12 июня 20 лет навязываем, никто не празднует. Мы 7 ноября 73 года навязывали, все уже забыли.

Вот я в заключение предлагаю на будущий год или через год ещё, через два подписать акт исторического примирения, помирить все три России: царскую, советскую и новую – и день подписания приурочить к 21 сентября, ко дню рождения Русского государства. Вот тогда будет что праздновать. Это день рождения России – в 862 году. И пусть в Кремле соберутся все губернаторы, все депутаты и министры, все поставят подписи под актом исторического примирения. И царская

Россия была хорошая, и советская, и нынешняя, и дальше будем двигаться вперёд. Но Конституцию России подправить надо и праздник установить другой! Я закончил.

*(Аплодисменты.)*

**Нарышкин С. Е.** Спасибо, Владимир Вольфович.

Хотя должен сказать, что 1150-летие государственности праздновала вся страна. Может быть, не все были в тот день в Великом Новгороде, но праздновали.

Когда вы говорили о будущем 200-летнем юбилее российской Конституции, я думал, что вы всем пожелали хорошего здоровья, чтобы мы встретились... Спасибо.

Слово предоставляется руководителю фракции политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» в Государственной Думе Геннадию Андреевичу Зюганову. Геннадий Андреевич, пожалуйста.

**Зюганов Г. А.** Уважаемые коллеги, сам факт того, что мы собрались на научно-практическую конференцию в главном учебном заведении страны, где трудится и учится почти 100 тысяч человек, весьма знаменателен. Тем более что собрались накануне даты, которую придётся не только отмечать, которая нас обязывает и внимательно всмотреться в практику нынешней Конституции России, которая уже существует довольно длительный период, 20 лет.

Я хотел бы вам продемонстрировать два документа. Думаю, абсолютное большинство их никогда не видели.

Вот документ – Конституция Российской Федерации, правленный лично Ельциным, тут стоит его целая серия подписей, где огромный объём полномочий он дал своей рукой, в огромный объём полномочий добавил ещё целый ряд, который по сути дела его превратил в монарха Российской Федерации. По своим полномочиям он мощнее и сильнее в три-четыре раза, чем довольно сильные президенты Франции и Соединённых Штатов Америки. Были убраны все контрольные функции, фактически человек обладал полномочиями всех назначать, всех награждать и одновременно ни перед кем не отвечать и ни перед кем не отчитываться.

Вот второй документ, это выступление Маргарет Тэтчер в Хьюстоне в ноябре 1991 года, закрытая встреча. Позвольте, я вам прочитаю три небольших абзаца, и вдумайтесь внимательно, по крайней мере, вы увидите свою судьбу, которая реализовывалась в последние годы. Это довольно умный и талантливый политик, недавно выпустила прекрасную книжку, как управлять всеми процессами. Я думаю, любому серьёзному руководителю партии надо её положить на стол и внимательно проштудировать.

Её прямая речь: «Советский Союз – это страна, представляющая серьёзную угрозу для западного мира. Я говорю не о военной угрозе, я имею

в виду угрозу экономическую. Благодаря плановой экономике и своеобразному сочетанию моральных и материальных стимулов, Советскому Союзу удалось достигнуть высоких экономических показателей. Процент прироста валового национального продукта у него примерно в два раза выше, чем в наших странах. Если при этом учесть огромные природные ресурсы СССР, то при рациональном ведении хозяйства, у Советского Союза были вполне реальные возможности вытеснить нас с мировых рынков. Важное место в нашей политике занимают учёт несовершенства Конституции СССР, формально она допускала немедленный выход из СССР любой, пожелавшей этого, союзной Республике. Но наличие мощной компартии и силовых структур лишало такой возможности».

И дальше. «Нам надо было внимательно взглядеться в кадровый состав. И мы присмотрелись к человеку по имени Горбачёв, который характеризовался экспертами как человек неосторожный, внушаемый и весьма честолюбивый. Приход его к власти с нашей помощью был возможен». Ещё один абзац: «Долго спорили относительно кандидатуры Ельцина. Решение о проталкивании Ельцина было принято. Ельцину была оказана существенная помощь и во время событий августа 1991 года». И так далее.

Я не хочу сваливать наши беды только на ту ситуацию, но ещё Александр Александрович Зиновьев, выступая в Германии на одной встрече с лекцией: «Можно ли убить иголкой слона?», сказал: «Можно с Советским Союзом справиться, если на вершину власти посадить человека с неограниченными полномочиями, и он будет реализовывать пожелания своих оппонентов».

Вот эти пожелания во многом реализованы. Хочу вам напомнить, что нынешняя российская Конституция была принята по указам, хотя тогда был закон «О референдуме», его отменили только в 1995 году. Из 106 миллионов, которые имели право голоса, голосовали за Конституцию 33, 23 голосовали против, 40 не пошли на эти выборы. Фактически она была принята меньше чем третью голосов.

Мы тогда проводили исследования, 137 статей Конституции, кто читал, и кто ознакомился за этот период. Лишь двое из сотни читали эту Конституцию. Думаю, многое и не поняли в этой Конституции, особенно отсутствие баланса властей. Хотя было несколько проектов, все остальные выбросили.

Я думаю, Шахрай вспомнит знаменитую фразу Бурбулиса: «Пока никто не опомнился, мы должны пропихнуть, протолкнуть эту Конституцию».

За первые же полтора-два года по указам президента была распорядана собственность тысячелетнего государства. В первую очередь, растащили все золотовалютные, в основном, резервы, всё, что было связано с золотыми приисками, драгметаллами и всем остальным.

Только стратегических ресурсов было на 200 миллиардов долларов. И они, собственно говоря, были пропиты и разворованы. Мне представляется, вот здесь, в университете, где недавно отметили мы 300 лет Ломоносову, мы обязаны вспомнить его две главные идеи, что государство, прежде всего, должно заботиться о сбережениях народа, его просвещении и образовании, которые составляют суть национальной идеи и принципиальной политики любой политической силы.

Так вот мы под сенью этой Конституции, принятой под расстрел парламента, потеряли с вами две трети промышленности, треть сельского хозяйства, 15 миллионов человек, из них 14,5 миллиона русские.

Что касается ремонта её, он давно назрел. Когда надо было удлинить сроки на несколько лет, это решение парламент наш принял за три недели. Сейчас, говорят, неудобно. Нам придётся принимать целый ряд законов, которых на сегодня у нас нет, и без которых мы не справимся.

У нас нет закона о Федеральном Собрании. Мы не можем вместе собраться, две палаты, для того чтобы рассмотреть самые насущные и принципиальные вопросы, хотя по этой Конституции являемся и представительной, а не только законодательной властью, но, тем не менее не в состоянии сообща обсудить самые большие насущные вопросы.

У нас нет закона об администрации президента. Она диктует и вносит (тот же Президент Соединённых Штатов не имеет право вносить законы) совершенно другие законы.

У нас определяют зарплату люди, которые никакого отношения не имеют к этой деятельности и определяют, прежде всего, зарплату себе, а не гражданам и трудящимся.

У нас нет закона об оппозиции, хотя было несколько вариантов. Покрутили, повозились и отложили в сторону.

У нас нет закона о Конституционном собрании, хотя была такая попытка. Мы вносили целый ряд поправок, связанных с контрольными функциями. У нас ни один министр не находится под контролем парламента, чего нет ни в одной стране мира.

У нас могут несколько человек собраться и 200 миллиардов отдать нескольким банкам в считанные часы, хотя это функция прямая прерогатива только Государственной Думы. На это совещание не пригласили даже председателя.

А потом, когда мы стали подсчитывать, и нам дала сводку Счётная палата, оказалось, из 200 миллиардов долларов ни копейки не попало на промышленность, сельское хозяйство, учебные заведения. В основном, тоже растащили. А на эти деньги можно было создать рабочие места на 10–11 миллионов человек со средней зарплатой 25–30 тысяч на три года вперёд.

Поэтому, мне представляется, мы обязаны очень внимательно вчитаться... Недавно в «Независимой газете» опубликована статья Авакьяна, профессора МГУ, заведующего кафедрой конституционного права, называется «Гарантирование народовластия». Там 10 причин, которые требуют соответствующего ремонта нашей Конституции.

Мне представляется, что мы к этому подойдём. Но надо подойти осмысленно и не допускать тех просчётов, которые допустили мои предшественники. Потому что все полагали, что мощь КПСС и силовых структур позволит сохранить страну. Но когда была руководством предана главная идея, предана своя родная партия, союзники и друзья, и начала рассыпаться система, то поддержать её было некому. В этом отношении нынешняя Россия не более устойчива. Поэтому мы должны заблаговременно продумать это, спокойно и взвешенно посмотреть и ответить на те вопросы, которые уже давно назрели.

В Конституции посмотрите третью главу. Она написана блестяще. Народ суверен, власти, защита и всё остальное. Мы сейчас принимаем бюджет. Если мы примем его на фоне двух законов об образовании с таким финансированием, то мы не являемся социальным государством, даже нет прообраза социального государства. В социальном государстве, прежде всего, образование, здравоохранение и качество жизни определяет суть бюджета. Мне представляется, у нас сейчас есть возможность поправить, но для этого надо будет расширить статьи дохода и многое другое, и у нас федеративное государство.

Мы отдали своими законами 40 полномочий местным властям – от рождения до похорон. И ни копейки не добавили к тому, чем они должны распоряжаться. У нас и намёка нет в бюджете на федеративное государство. Мы неизбежно придём к бюджетному федерализму, когда 40 процентов нужно будет тратить на общегосударственные цели, треть на местное самоуправление и треть республикам, краям, областям. В противном случае и дальше будет нарастать напряжение, а напряжение добавит очередная волна кризиса, который уже у нас стоит за спиной.

И последнее. Судебная власть. Перед вами стоит человек, которого судили не одну сотню раз. Я восемь месяцев был в Конституционном Суде, отстаивая право людей думать и чувствовать иначе. Лишь двумя голосами восстановили снизу нашу партию, двумя голосами. Хотя сидели в основном там в суде бывшие члены КПСС. Я не одну неделю был в Верховном Суде. Судьи толковые, грамотные люди, подходили, я их всех поимённо знаю. Но говорят: «Геннадий Андреевич, вы правы, но решение будет другое». И сегодня, когда в ходе выборов говорят, что в Мордовии всё хорошо, её надо поздравлять... Первый раз 92 процента, второй 98... а теперь все 100. Кто может поверить в такое народное представительство? А ведь главная идея и нынешней Конституции: за-

кон – это, прежде всего, власть народа. Я думаю, он ещё скажет своё слово, но мы должны чувствовать это дыхание и вовремя вносить соответствующие поправки. Я надеюсь, что под председательством Нарышкина мы с этим справимся.

**Нарышкин С. Е.** Геннадий Андреевич, спасибо большое. В том числе, спасибо за оптимизм. Геннадий Андреевич вспомнил судебную систему. В этой связи я хочу попросить выступить Петра Павловича Серкова, первого заместителя Председателя Верховного Суда России.

**Серков П. П.** Уважаемый Сергей Евгеньевич, уважаемые участники конференции. Уже говорилось о том, что следующий год отмечен знаменательной датой, 20-летием со дня принятия Конституции Российской Федерации. Являясь актом высшей юридической силы прямого действия, Конституция за прошедшие годы неизменно служила правовым фундаментом становления новой России как демократического правового государства. Закреплённые в ней совокупности основных прав и свобод человека, гражданина занимают место основополагающего ориентира для формирования современного правового регулирования.

Одним из достоинств Конституции является признание самостоятельной и независимой судебной власти, установление принципиальных принципов деятельности её органов и взаимоотношений с органами законодательной и исполнительной власти.

Согласно части первой статьи 118, статьи 18 Конституции Российской Федерации функциональное значение судебной власти заключается в осуществлении правосудия в целях обеспечения непосредственно действия прав и свобод человека и гражданина, определяющих смысл, содержание и применение законов, деятельности законодательной и исполнительной власти, а также местного самоуправления. Правозащитную задачу судебная власть должна решать посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

В настоящее время успешно функционирует конституционное, гражданское и уголовное судопроизводство. Об этом свидетельствует, в том числе всестороннее нормативно-правовое регулирование каждого названного судопроизводства, включающего в себя разграничение юрисдикции. Обращение к понятию юрисдикции не является случайным. Именно совокупность юрисдикционных полномочий органов судебной власти выступает необходимым условием полноценной реализации конституционных гарантий судебной защиты прав и свобод. Данные полномочия органов судебной власти можно разделить на две формы. В одном случае они осуществляют правосудие, путём рассмотрения уголовных и гражданских дел. Такой деятельностью занимаются суды общей юрисдикции и арбитражные суды в отношении гражданских дел.

Во втором случае деятельность органов судебной власти имеет иное назначение, они должны рассматривать конфликты, одной из сторон которых выступают органы публичной власти и их должностные лица не в качестве участников гражданского оборота или субъектов правонарушений, а как властью наделённые субъекты системы сдержек и противовесов, возникших и функционирующих в результате организационного разделения государственной власти. С помощью гражданского, а тем более уголовного судопроизводства такие конфликты эффективно разрешены быть не могут.

Принципиально важно отметить, что в данных конфликтах предметом спора выступают не права и обязанности, диспозитивно принятые на себя субъектом, а само правовое регулирование. Поэтому орган судебной власти по таким делам призван осуществлять контрольные функции с тем, чтобы нормативно-правовые акты, решения и действия соответствовали вышестоящему по иерархии законодательству вплоть до Конституции Российской Федерации.

В соответствии со статьёй 1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде» контрольные полномочия наиболее полно реализуются Конституционным Судом, как органом судебного контроля. В то же время данные формы судопроизводства не охватывают проверку содержания правового регулирования на соответствие нижестоящим правовым актам, в частности федеральному законодательству. Учитывая большой объём подзаконных актов, действующих в Российской Федерации, число законов, принимаемых законодательным органом субъекта Российской Федерации, а также разнообразие регулируемых ими общественных отношений, системное проведение проверочных мероприятий за содержанием данных актов далеко непростое дело. А ведь между физическими лицами и организациями, с одной стороны, и органами публичной власти и их должностными лицами, с другой стороны, возникает ещё немало споров по поводу правомерности властного наделения обязанностями конкретных субъектов правового регулирования или отказа в удовлетворении обращений граждан и организаций, и другие споры.

Чтобы не допустить пробела в системе гарантий судебной защиты, прав и свобод человека, гражданина в Конституции Российской Федерации в части второй статьи 118 и предусмотрено административное судопроизводство, которое по своим целям, задачам значительным образом совпадает с конституционным судопроизводством. Различия этих юрисдикций для данной темы не является принципиальным. Однако, несмотря на названную значимость административного судопроизводства, оно не обладает самостоятельным правовым регулированием, хотя со времени принятия Конституции прошло почти двадцать лет.

Девятнадцатого сентября 2000 года Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял постановление № 29 о внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в частности, проекта федерального конституционного закона о федеральных административных судах в Российской Федерации. Законопроект был рассмотрен Государственной Думой в первом чтении 21 ноября 2000 года.

Шестнадцатого ноября 2006 года постановлением Пленума № 55 в Государственную Думу Федерального Собрания внесён проект Кодекса административного судопроизводства. Слушаний по данному законопроекту не проводилось совсем. В результате административное судопроизводство фактически продолжает функционировать в формате гражданского судопроизводства. Такой симбиоз изначально соподчиняет административное судопроизводство и не позволяет ему в полной мере раскрыть свои правозащитные способности.

Главный недостаток в превалировании гражданского судопроизводства заключается в том, что оно опосредует правосудие по гражданским делам и не способно придать правосудию контрольные качества, потому что его целеполаганием является разрешение споров, основанных на нормах частного права, не затрагивающих вопросов взаимоотношения органов государственной власти в системе сдержек и противовесов. Право суда на осуществление при рассмотрении гражданских дел не прямого, а косвенного контроля, ничего не меняет в соотношении гражданского и административного судопроизводства, так как судебная оценка нормативно-правового акта в порядке косвенного контроля по своим целям носит сопутствующий характер и позволяет затрагивать лишь аспекты приемлемости нормативного акта при разрешении конкретной ситуации.

Неупорядоченность правового регулирования административного судопроизводства на этом не заканчивается. Ко всему прочему, полномочия на рассмотрение административных дел разделены ещё между судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Будет уместно отметить, что отсутствует убедительное обоснование возможности распределения административной юрисдикции федеральными конституционными и федеральными законами при наличии прямого указания в статье 126 Конституции Российской Федерации о том, что административные дела подсудны судам общей юрисдикции. В статье 127 Конституции, регулирующей, в том числе компетенцию арбитражных судов, подобной нормы не содержится.

Таким образом, двойное растворение административных дел в гражданском судопроизводстве, с одной стороны, в ГПК Российской Федерации, с другой – в Арбитражно-процессуальном кодексе, создаёт устойчивую правовую неопределённость в правилах распределения их подведомственности. Её масштаб значительным образом возрос

после того, как федеральным законом от 27 июля 2010 года за номером 228-ФЗ произведено дополнительное перераспределение юрисдикционных полномочий в отношении административных дел в пользу арбитражных судов.

Нелогичность объединения двух различных по своей правовой природе судопроизводств, к тому же в формате разделённого гражданского судопроизводства, не могла пройти мимо внимания физических лиц и организаций, желающих решить свои проблемы в судебном порядке. Используя неоднозначность правового регулирования юрисдикции на рассмотрение административных дел, толкуя её сугубо в своих интересах, они подчас обращаются в арбитражные суды с заявлениями, не свойственными экономической направленности правосудия, осуществляемого этими судами.

Вряд ли такая ситуация согласуется с усилиями, направленными в частности на исключение из правового регулирования возможности злоупотребления своими правами. Исходя из изложенного, напрашиваются следующие выводы.

Во-первых, развитие самостоятельного административного судопроизводства будет завершающим этапом реализации конституционных гарантий на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина. Во-вторых, административное судопроизводство предстаёт одним из наиболее рациональных правовых механизмов, позволяющих обществу и государству проводить оздоровление публичной власти и одновременно повышать её способность к защите от необоснованных притязаний.

И в заключение поздравляю всех с наступающим юбилеем. Я хочу пожелать нашей конференции посеять добрые семена в будущее нашего государства. Спасибо.

*(Аплодисменты.)*

**Нарышкин С. Е.** Спасибо, Пётр Павлович.

Прошу выступить Талию Ярулловну Хабриеву, директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

**Хабриева Т. Я.** Добрый день, уважаемые коллеги!

Нет большей отрады для представителей научного сообщества, чем участвовать в высоком собрании, где обсуждаются перспективы законодательства, то есть будущие главные траектории развития страны в одном из первых, исторически первых очагов науки. И я хочу подтвердить, что и отечественная наука внесла свой очень ощутимый вклад в создание основного закона российского государства.

И я хочу сказать, что во многом благодаря этому российская Конституция состоялась ещё и как важнейший правовой акт проектирования будущего. Как-то мы уже притерпелись к мысли, что у нас произошла смена социально-экономических формаций, и именно

Конституция России 1993 года создала правовую основу, правовой каркас для новой формации. И я хочу сказать, что мы уверены, в этой части потенциал Конституции реализован, продолжает реализовываться и влиять на основную линию правового развития страны.

Но прав Сергей Евгеньевич, когда говорит, что мы претерпеваем до сих пор, и это ещё будет продолжаться, не просто глобальные, не просто масштабные, но очень динамичные преобразования, а это означает, что мы должны больше внимания уделять обеспечению стабильности устоев и общества, и государства, то есть Конституции. И я полагаю, что в этой части и социальные, отдельные социальные и многие правовые ресурсы Конституции России, они не востребованы, они до конца не используются.

Я назову только три ключевые проблемы, которые заботят научное сообщество, юридическое сообщество, и о которых отчасти говорил и основной докладчик Сергей Евгеньевич, и другие выступающие.

Первое. Это то, что касается разбалансированности отдельных элементов системы российского законодательства. Речь идёт ещё и о том, что само формирование, сам этот процесс, конечно, он подвержен влиянию объективных причин. Тоже об этом речь шла, а именно: то, что необходимо за короткий исторический срок внести очень много изменений, постоянно обновлять законодательство. Но есть и субъективные причины, а именно: совершенно (очень часто) не оправдана поспешность нарастания законодательства.

Вот в силу научного профиля нашего института, которому без малого 90 лет, мы теперь проводим постоянно мониторинг законодательства, и мы подсчитали, сколько полнотекстовых законов действует в России. Вот мы подходим к 20-летию Конституции, и их около 1 тысячи только. То есть это не законы о поправках. Полнотекст – только 1 тысяча, а остальных – 5 тысяч. Хорошо. А если спустимся «на нижний этаж», на другой (законы субъектов), то там 20 тысяч соответственно и 100 тысяч, даже больше. Насколько это способствует сбалансированности системы законодательства? Я могу сказать точно, что нет.

В этой части я также должна сказать о том, что на сегодняшний день число законов растёт постоянно. Вот вы динамику в диаграммах, я думаю, видите. Удалось несколько вот эту динамику, не всегда оправданно высокую, приостановить только в весеннюю сессию. Сергей Евгеньевич, вы это знаете? Почти в два раза.

И мы сравнили ещё с весенними сессиями предыдущих созывов Государственной Думы. Это как-то вселяет надежду на то, что вот такое развитие законодательства, не всегда обдуманное, прекратится. И проблема размывания роли законодательства, как важнейший взгляд общественной жизни, с увеличением числа законов, может быть когда-нибудь перестанет для нас существовать.

Я хочу также сказать, что есть и другая тенденция в этой же части в связи, к сожалению, с возникшей разбалансированностью системы законодательства. Это то, что появилась тенденция к неоправданно расширенному использованию ресурса закона.

О чём идёт речь? О том, что закон – это универсальный инструмент социального регулирования. Коль скоро это так, то и очень много больших ожиданий он вызывает: от разумных до нелепых. Я уж не буду называть все инициативы, не хочу никого обижать. Но в то же время есть те, которые позволяют думать о том, что закон – это вакцина от сезонной простуды.

Простите, это не так. Это не так. И у закона есть свои существенные признаки, по которым и можно определить, стоит та или иная ситуация решения, адекватна ли она для регулирования законом как актом высшей юридической силы. Самолёты пятого поколения у нас на пассажирских линиях не летают. Компьютерами у нас гвозди не забивают. И здесь примерно такая же ситуация. То есть внимательнее нужно относиться к существенным признакам закона.

Вторая проблема, которая связана напрямую с тем, что с каждым годом усложняется экономическая, социальная и общественная жизнь. И это объективно требует не только структурной упорядоченности законодательства, но и требует его гармоничного развития.

На сегодняшний день отсутствует синхронность в развитии отраслей законодательства. Я имею в виду не только то, что у нас некоторые отрасли очень важные развиваются как бы параллельно, совершенно без взаимосвязи, либо не в полной мере во взаимосвязи между собой.

Самый яркий пример, который до сих пор сохраняет свою актуальность, – это действие Градостроительного кодекса (многих его положений) и земельного законодательства. Правоприменительная практика до сих пор идёт автономно. Как же это может способствовать модернизации страны? Как это может способствовать защите прав рядового обывателя, который пытается реализовать нормы этих двух законов?

И во многом это связано с тем, что в последние два десятилетия (почти два десятилетия) доминирующее значение имели те отрасли законодательства и связанные с ними правовые институты, которые ориентированы на экономику. Но есть же и другие отрасли. То есть масштабных ответных изменений в других отраслях не происходит. А они при этом обеспечивают ресурсное развитие тех видов законодательства, о которых я говорила. Речь идёт о трудовом законодательстве, о миграционном законодательстве, законодательстве о культуре, образовании и так дальше.

И, наконец, третья проблема, которая, безусловно, требует своего решения, она связана, как ни странно, с культурой законотворчества в стране, где большая традиция законотворческой культуры. И здесь

мы говорим о том, что вдруг появилось (это даже не тенденция, я называю это признаками болезни) пренебрежение к известным правилам юридической техники.

Можно было бы об этом не говорить, если бы это уже не приобрело такие масштабы, что влияет уже на эффективность принятых законодательных актов. Я вам скажу, что сейчас эта тема в законодательской практике, которая менее всего связана с постулатами науки. Кто бы мог подумать об этом, что такое произойдёт?

Я не буду приводить разного рода казуистичные примеры, хотя могла бы. Но хочу сказать, что законодательная техника, это не только структурирование законодательно текста, как статью разбить на части, это в том числе, например, и выбор предмета регулирования закона. Почему произошла инфляция закона, пошло мелкотемье? Предмет регулирования определяется неправильно. Ну как, например, можно... Вот сейчас во втором чтении, Сергей Евгеньевич, находится закон, я вот, когда готовилась, посмотрела, что у нас из таких вот любопытных примеров, которые разводят наше законодательство, есть акты, какие проекты актов. Закон об аквакультуре – это примерно, как отклонённый когда-то в 90-е годы президентом закон о пчеловодстве, он нарушает многие правила. Ну как можно регулировать то, как плавает рыба в воде? Этот закон это регулирует. И речь идёт о том, что мы нарушаем ещё правила юридической техники об однократном регулировании той или иной сферы отношений, а у нас есть закон о рыболовстве, и на две трети они перекликаются, эти законы.

Я могла бы и дальше приводить, конечно же, примеры. Могу только сказать, что законодательная техника очень важна. И сейчас мы должны вернуться к той ситуации, когда это действовало почти так же, как Конституция действует в отношении других законодательных актов, выверяя ту иерархию, в которой они могут только и действовать.

В самом начальном докладе был поставлен вопрос, какие же рецепты может представить правовая наука? Для начала надо поставить диагноз. Диагноз можно поставить следующий, что мы переживаем этап развития нашего государства и соответственно и права, который характеризуется эволюционным характером, то есть он связан с постепенным обновлением, то есть постепенно обновление, модернизация... Значит, основные усилия всё-таки нужно приложить к тому, чтобы сбалансировать систему законодательства и перейти, наконец, от экстенсивного развития законодательства к обеспечению эффективности общественной отдачи тех законов, которые уже приняты.

И здесь рецепты есть. Я не буду все их перечислять. Вот они у вас, предложения, они разработаны, наука вообще с готовностью подошла к решению многих этих проблем. Меня особенно воодушевляет, кстати, готовность Государственной Думы обратить внимание на доктрину,

а именно доктринальные концепции развития российского законодательства, которые в нашем институте, в частности, начиная с 1994 года готовятся, и были только отчасти востребованы и до сих пор востребованы Правительством Российской Федерации и палатой Федерального Собрания – Советом Федерации. Если теперь это будет ещё под эгидой главного законодательного органа страны, потому что именно Государственная Дума принимает федеральные законы, я рассчитываю, что прогностическое начало и доктринальная обоснованность законов, безусловно, усилятся.

Но всё это задачи, которые решаются в такой долгосрочной перспективе, так же как использование новых юридических технологий, таких как: юридическое прогнозирование, правовой мониторинг, оценка регулирующего воздействия. Но есть рецепт, не новый, но и не устаревший, который может достаточно быстро дать эффект для того, чтобы обеспечить системность российского законодательства.

Я возвращаюсь, Сергей Евгеньевич, уважаемые участники, к давней-давней идее, которую прорабатывает Институт законодательства и сравнительного правоведения, это закон о нормативных актах. Дело в том, что ещё в 1970 году был подготовлен первый проект этого закона, и над ним шла серьёзная работа. И очень приятно осознавать, что элементы такого законодательства нашли отражение у наших соседей, причём не только тех, кто сейчас входит в нашу СНГшную семью, но и тех, кто подальше от нас находится, например, в Болгарии принят такой закон. В каких ещё странах принят этот закон, вы видите на слайде. У наших соседей уже приняты новые редакции. Вот буквально в эти дни парламент Узбекистана принимает вторую редакцию этого закона. У нас пока продвижение этой идеи застопорилось. Есть определённая история, вы знаете, принятия этого закона. В 1996 году в первом чтении был принят такой закон, затем он был, как бы это сказать помягче, он был похоронен, без почестей почему-то. Затем, вы знаете, был принят в первом чтении другой закон, который отчасти совпадает по предмету регулирования с законом о нормативных актах. И сейчас мы хотели бы эту идею реанимировать и предложить (обновлённый текст уже готов) Государственной Думе для внесения, для того чтобы нормативным способом урегулировать то, что касается процессов законодательства в Российской Федерации.

Во многом, я думаю, здесь можно будет решить и вопросы, даже не во многом, совершенно точно, вопросы иерархичности законодательства и вернуть, получив такую технологичную основу, то место закона, в котором он должен играть в иерархии всех иных нормативных актов.

И ещё один сюжет. Он, кстати, отличает предложенный нами сейчас проект закона «О нормативных актах» от предыдущих, которые

готовили мы и другие разработчики, это то, что этот закон позволит решить многие проблемы, связанные с синхронизацией, гармонизацией российского законодательства с законодательством международным. Потому что закон «О международных договорах» устарел в этой части, и он решает только вопросы имплементации (и то не в полной мере) международных договоров.

А сейчас Россия вступила в огромное количество интеграционных объединений: СНГ, Таможенный союз, ВТО, ЕврАзЭС, ШОС и так далее. И очень много актов действует параллельно. И они уже вошли в тело нашего законодательства, но никакой согласованности нет. И правила отсутствуют. А этот закон мог бы эти проблемы решить.

Конечно, я не призываю к тому, чтобы рассматривать проект закона «О нормативных актах» как панацею от всех болезней. Но я глубоко убеждена, что принятие этого закона сможет позволить достичь заметного прогресса в создании стабильной и экономично развивающейся правовой системы. Благодарю за внимание.

*(Аплодисменты.)*

**Нарышкин С. Е.** Спасибо. Уважаемые коллеги, субъектами права законодательной инициативы являются, в том числе и органы законодательной власти субъектов Российской Федерации. И о том, как участвуют региональные парламенты в федеральном законотворческом процессе я попрошу рассказать Марину Дмитриевну Истиховскую – Председателя Государственного Совета Республики Коми. Пожалуйста.

**Истиховская М. Д.** Уважаемые друзья! Уважаемые коллеги!

Тема законодательных инициатив субъектов и их прохождения, тема достаточно актуальная, это 104-я статья Конституции России, в которой мы, законодательные органы власти субъектов, обозначены полноправными инициаторами проектов федеральных законов и участниками обсуждений проектов законов.

Понятно, что есть проблемы. Понятно, что эта тема достаточно горячая. Я бы хотела поблагодарить всех, кто занимался организацией, коль эта тема стала обсуждаться именно в пленарной части заседания, это говорит о том, что и Государственная Дума, и Совет Федерации сегодня готовы сделать конкретные шаги для того, чтобы, соответственно, изменить эту ситуацию в целом.

Для субъектов Федерации законодательные инициативы, безусловно, это не только право, но и высокая обязанность. Правовая регламентация и участие в законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации реализуется в интересах населения регионов. И, безусловно, она необходима органам власти для качественной реализации своих полномочий.

Информация о применении тех или иных федеральных законов, проблемах, возникающих при реализации норм, она находится именно

в субъектах Российской Федерации. И именно они обладают всей информацией о проблемах наших законов.

И именно субъекты Российской Федерации обязаны сигнализировать Государственной Думе об этих проблемах. По идее, конечно, эти сигналы от нас, от регионов, должны бы быть востребованы.

Но действительно ситуацию с законодательными инициативами мы с вами знаем. И вот Александр Порфирьевич тоже в своём выступлении сказал, 6 процентов только становятся законами.

Достаточно давно занимаюсь этой темой и как председатель законодательного собрания, и с научной точки зрения. И мои выводы следующие, вообще, безусловно, виноваты обе стороны, на мой взгляд, и законодатели субъектов, и законодатели Федерации.

У обеих сторон по вопросу взаимодействия сегодня уже сложился ну такой вот, знаете, такой железный и тяжёлый скепсис. Наши законодательные инициативы, надо это честно сказать, они далеко не качественные. И причины здесь достаточно объективные, но не буду о них говорить, потому что тогда моё выступление просто превратится в плач Ярославны.

И что же остаётся тогда Государственной Думе, в принципе, получая наши такие законодательные инициативы? То, что, собственно говоря, и было сделано в начале 2000-х годов, сначала в Регламенте, потом, соответственно, это уже и действием было подкреплено: выстроить многоэтапную систему барьеров, через которые могут пройти единицы.

Я вам скажу честно, что вот я – председатель законодательного собрания. Вы думаете, что мы как-то по-другому поступаем, то есть законодатели субъектов по отношению к субъектам права законодательной инициативы муниципального уровня?

Слушайте, ну если в Регламенте многоступенчатая система барьеров, то у нас вообще, если честно, баррикады, но почему бы их не выстроить. Вы понимаете? Три года назад (потому что именно за три года мы с муниципалами договорились, как мы работаем) у меня таких вопросов не возникало, да. Но три года назад, открывая свою почту, я, например, видела такие законодательные инициативы и всё думала: как же это можно будет на площадке официальной Государственного Совета Республики Коми это обсуждать?!

Ну, например, по вопросу организации родовых кладбищ, родовых усадеб, гнёзд – были такие законодательные предложения: всем жителям республики по 500 рублей раздать, а наследникам умерших по 1000. Вы понимаете? То есть, конечно, естественно, тут начинаешь задумываться, каким бы образом вообще не допустить на официальное заседание Государственного Совета Республики Коми, где серьёзные вопросы обсуждаются, подобные инициативы.

Проблема качества законодательных инициатив. Проблема, на мой взгляд, вообще двухсторонняя. Необходимо выработать, на мой взгляд,

эффективные каналы взаимодействия между Государственной Думой и региональными парламентами, которые позволят сигналу стать нормой закона и преодолеть наш общий скепсис.

К сожалению, сегодня отсутствует правовая регламентация такого взаимодействия. Вы понимаете, как проект закона внести в Государственную Думу, какой пакет документов, как он потом дальше пойдёт рассматриваться, это всё есть, а вот как на этапе до внесения отработать, каковы правила этой отработки... Потому что восемьдесят три субъекта в Российской Федерации, и как-то надо по единой технологии это делать.

Где-то ещё в 2008 году мы с депутатами Государственного Совета Республики Коми провели масштабный анализ законодательной инициативной деятельности нашего Государственного Совета за несколько лет и честно скажу, не только Государственного Совета, ну и по всему Северо-Западному федеральному округу в рамках парламентской ассоциации Северо-Западного федерального округа. Проанализировали и причины возвратов законодательных инициатив, и причины отклонений. И после этого приняли решение провести такую экспертную ревизию всех наших собственных законодательных инициатив, находящихся на рассмотрении Государственной Думы, и приняли решение практически все их отозвать. Причины две.

Ну, во-первых, утраченная к этому времени актуальность, некоторые из них в Государственной Думе на рассмотрении находились от 2 до 5 лет, осознание депутатами нецелесообразности предлагаемых подходов и последнее – признание их низкого качества. То есть мы сами честно признались: да, они низкого качества, Государственная Дума не будет их рассматривать, они будут там ещё десятилетиями просто лежать.

Результатом работы депутатов стало на самом деле не это, а стало совершенно другое, и мне кажется, это самое главное: решение о необходимости правовой регламентации порядка разработки федеральных законодательных инициатив. Мы на региональном уровне узаконили такое понятие, как «законодательное предложение», которое принципиально отличается от понятия «законодательная инициатива». Было принято постановление Государственного Совета Республики Коми, именно постановление, ещё раз подчёркиваю, которое определило порядок работы над законодательными предложениями и поручили вести всю многоэтапную работу Президиуму Государственного Совета.

Ну почему Президиуму? Дело всё в том, что территория наша огромна и на заседании мы собираемся раз в полтора месяца, то есть, мы тут только будем удлинять сроки. Поэтому эту работу ведёт Президиум Государственного Совета Республики Коми. В постановлении определён порядок многоступенчатого экспертирования предложений, все субъекты права законодательной инициативы соблюдают этот порядок и высшее должностное лицо нашего субъекта в том числе.

Установлен первый этап экспертирования – региональный. Кто участники? Прокуратура, Минюст Республики Коми, органы исполнительной власти как региональные, так и федеральные, которые находятся на территории, общественная палата региона, институты гражданского общества, научные эксперты. Только после этого Президиум принимает решение: или продолжить работу над этим законодательным предложением, доработав его, или сказать всё, больше не работаем, до свидания и мы не будем рассматривать дальше, если даже будет попытка внесения на заседание Государственного Совета.

Замечания учитываем и дальше, и пошёл второй этап экспертирования – федеральный. Участники – Правовое управление аппарата Государственной Думы, профильные комитеты Государственной Думы и Совета Федерации, профильные федеральные министерства.

Я хочу сказать всем им большое спасибо, потому что даже сегодня, ещё до начала заседания коллеги подходили и мне говорили: «Как вы быстро получаете от всех ответы!» Максимально три месяца, а в среднем полтора месяца. Я вам хочу сказать, что это неплохая результативность, на мой взгляд.

Анализ поступивших отзывов и высказанных замечаний позволяет нам определиться с дальнейшей судьбой самого проекта. И только потом Президиум Государственного Совета Республики Коми принимает решение: продолжить работу после доработки и учёта всех замечаний и рекомендует инициатору вносить или, например, не вносить. И, безусловно, инициаторы, они уже вносят после всей этой работы на рассмотрение Государственного Совета данное предложение в статусе законодательной инициативы.

Три года работает у нас этот порядок. Насколько это эффективно (или неэффективно)? Конечно, тогда надо говорить о результатах. Цифры следующие: было внесено Президиумом 30 законодательных предложений за три года, четыре из них мы внесли на рассмотрение Государственной Думы, два из них уже стали законами. Два мы ждём. Совершенно недавно внесли, кстати. Тут, обидно, Государственной Думы у нас нет в этом плане. Не лежат они долго. Четыре законодательные инициативы были переданы на второй стадии для внесения нашими депутатами Государственной Думы, которые представляют Республику Коми в парламенте. По остальным законодательным предложениям принято решение: не вносить их в Государственную Думу. Таким образом, эффективность законотворчества составила (я в процентах говорю) 20 процентов.

В сравнении с предыдущим аналогичным периодом у нас была следующая статистика: внесена в Государственную Думу 41 законодательная инициатива, законом стала одна. Эффективность – 2,5 процента.

У этого порядка, безусловно, есть один существенный недостаток. Это, к сожалению, длительность вообще подготовки всей

законодательной инициативы до момента уже официального её принятия Государственной Думой. Получается, где-то так: от шести месяцев до года мы проводим всю экспертизу, где-то год рассматривает Государственная Дума.

И здесь, безусловно, у меня есть предложения.

Первое – всем субъектам Российской Федерации, на мой взгляд, необходимо принять порядок разработки проектов федеральных законов. А, может, подумать и обязать... 184-й федеральный закон же никто не отменял. Он, собственно говоря, даёт возможность это в правовом поле отрегулировать.

Второе и, на мой взгляд, самое главное. Необходимо помочь субъектам Российской Федерации в ускорении получения экспертиз на федеральном уровне. Таким органом вполне может стать Совет Федерации. Для этого нужно регламентировать порядок рассмотрения: либо через Регламент Совета Федерации, либо отдельным постановлением. Пусть хотя бы начнёт это постановление (этот порядок) работать во временном режиме.

Мы, когда принимали постановление, тоже сначала приняли его во временном режиме, посмотреть, как это работает. Через год сказали: всё, устраивает. Чуть-чуть подчистили, и оно стало у нас постоянно действующим.

**Нарышкин С. Е.** Марина Дмитриевна, завершайте, пожалуйста.

**Истиховская М. Д.** Я думаю, что Совет Федерации и комитеты Совета Федерации, они, безусловно, смогут помочь нам быстрее получить все экспертизы от всех экспертов на федеральном уровне.

Уважаемые коллеги, мне кажется, что вот этот момент – договориться, как работать, он очень важный. И проблемы, связанные с региональными законодательными инициативами, – конечно, безусловно, это дело серьёзное. Потому что недовольство наших граждан, безусловно, большое и претензия здесь одна – к их качеству (пробелы, некорректность, расплывчатость форм, тяжеловесность процедур их реализации). И только мы, безусловно, регионы, можем сказать федеральному законодателю, что в законе не так, что мешает сегодня его правоприменению.

Мне кажется, что пора просто сесть и договориться. Вот мы в республике более чем с 200 субъектами права законодательной инициативы, вообще-то, договорились. Если мы с вами не договоримся, то мы будем, к сожалению, напоминать тех ёжиков, которые рыдают и дальше продолжают есть кактусы. Спасибо.

*(Аплодисменты.)*

**Нарышкин С. Е.** Спасибо, Марина Дмитриевна, за такое поэтическое сравнение. Спасибо.

Осталось два очень интересных выступления. Приглашаю Сергея Михайловича Шахрая. Сергея Михайловича мы знаем как опыт-

ного, авторитетного юриста, он руководитель аппарата Счётной палаты Российской Федерации. Одновременно Сергей Михайлович возглавляет Фонд современной истории и является одним из создателей и активных участников вновь воссозданного Российского исторического общества – он председатель правления Российского исторического общества. И неслучайно тема его выступления звучит так: «Конституционная модель российского парламента: история и современность». Пожалуйста.

**Шахрай С. М.** Спасибо, Сергей Евгеньевич.

Уважаемые коллеги, для меня важный и волнительный момент – выступление на таком форуме.

Я думал, Марина Дмитриевна Истиховская как председатель законодательного собрания одной из республик ответит Владимиру Вольфовичу, готова ли Коми отказаться от наименования республики, но она как учёный и мудрый человек тактично этот вопрос пропустила. Хочу просто сказать одну реплику. Действительно, в действующей Конституции России нет права свободного выхода и это благо для страны, и нет суверенитета у субъектов Российской Федерации, по поводу чего есть решение Конституционного Суда Российской Федерации. Так что угроза в данном случае не более чем гипотетическая.

По предмету своего выступления. Говоря о конституционной модели парламента, основное внимание я уделю периоду конца XX, начала XXI века. Хотя, разумеется, изучение дореволюционного опыта российского парламентаризма имеет непреходящее значение для политической теории и практики. Накануне Февральской революции, как и во времена последних российских реформ, наша страна переживала масштабные системные изменения, решала задачи обновления политической, социально-экономической жизни. А в таких ситуациях, когда речь идёт о выборе новой модели развития, именно институт парламентаризма играет исключительно важную роль как с точки зрения выражения интересов всего народа, так и с точки зрения эффективного законодательного обеспечения этих самых реформ.

Анализируя историю существования первого ещё дореволюционного парламента в России, можно наблюдать удивительные параллели с событиями середины 90-х годов. В силу разного рода объективных и субъективных обстоятельств исполнительная и представительная ветви власти долгое время не могли найти общего языка ни при царе, ни при первом российском президенте.

Как вы помните, в 1906–1907 годах первая и вторая Государственные Думы демонстративно отказались от конструктивного взаимодействия с правительством. В результате Пётр Аркадьевич Столыпин, который придавал огромное значение (об этом множество документов) парламенту в деле становления правового государства в России,

был вынужден вопреки своим убеждениям дважды принимать участие в роспуске Государственной Думы, а затем дал согласие на весьма непопулярную в обществе меру на изменение в одностороннем порядке избирательного закона. Дело в том, что он надеялся таким образом сформировать в тогдашней Государственной Думе конструктивное большинство. На слове «большинство» я ставлю галочку, потому что в конце к нему вернуться. Большинство, способное нормально работать с правительством для проведения курса реформ.

Столыпин, чьё 150-летие со дня рождения мы отмечаем в апреле текущего года, много раз подчёркивал, что именно Дума является ключевым фактором. Цитирую. «Воссоздания государственных устоев, порядка, что обеим ветвям власти важно найти (цитирую) тот язык, который был бы одинаково нам понятен». И таким языком, по его мнению, должно было стать сходное понимание правительством и молодым народным представителем общенациональных и общегосударственных задач. Собственно, ради того, чтобы все ветви власти и политические силы сходным образом понимали общенациональные и общегосударственные задачи, и принимается конституция государства. Особое значение это имеет в эпоху системных трансформаций, когда страна выбирает новую траекторию движения.

Здесь говорилось, что Конституция 1993 года принималась в непростых условиях. Немножко удивительно слышать аргументы о её спорной легитимности. Хотя бы потому, что после 1993 года все политические силы, включая оппозицию, ходили на общенациональные выборы, получали по результатам выборов места в парламенте и тем самым признавали легитимность, высшую юридическую силу нашего основного закона. Тем не менее Конституции Российской Федерации, принятой в таких условиях, удалось стать платформой для постепенного формирования общественного согласия. С одной стороны, она содержала ключевые принципы общественного устройства, против которых уже не возражал тогда никто. Я их называю условно десять заповедей. Перечислять не буду.

Социальное государство, правовое, федеративное и так далее. С другой стороны, Конституция России дала юридические инструменты как для поддержания стабильности, так и для развития политического творчества. То есть вторая, большая часть нашей Конституции – это инструмент разрешения споров и конфликтов. От Конституционного Суда до механизмов согласия, до новых законов и так далее. Поэтому она и призвана была стать планом будущего для России. И какие же модели, или какие вот эти, как я написал, грани российского парламента, на которых я хочу остановиться, заложены в нашей Конституции? Я их условно назвал «три кита», три ключевых принципа.

Первое. Об этом, не договариваясь, говорили очень многие сегодня выступающие, видимо, проблема назрела. Парламент является не только законодательным, но и представительным органом власти.

Второе. Парламент отражает федеративную природу государства. И поэтому состоит из двух палат, одна из которых представляет интересы субъекта.

И, наконец, третье. Парламент строится на принципах многопартийности. То, что парламент является представительным органом, считается как бы само собой разумеющимся, очевидным. Может быть, поэтому данная характеристика парламента реализована крайне слабо и непоследовательно в нашей законодательной деятельности и в политической практике. Но представительная функция парламента не возникает автоматически из факта избрания. Творить общенациональные законы от имени народа это тоже далеко не единственная функция парламента. Важнейшее направление реализации представительской функции – это осуществление парламентского контроля от имени общества, от имени избирателей, от имени налогоплательщиков.

Об этом здесь шла речь. Не повторяясь, хочу только сделать несколько ремарок. Во всех современных обществах граждане в лице своих представительных органов и созданных ими институтов контроля получают реальную возможность управлять общественными финансами и другими ресурсами, контролировать расходы государства, влиять на выбор приоритетов и стратегий развития в целом. Этот инструмент нужен для того, чтобы держать в узде аппетиты бюрократии, которая, как известно, пределов не знает. Однако анализ показывает, что за прошедшие годы немало контрольных полномочий парламента были де-факто переданы исполнительным органам власти, особенно в части вопросов, касающихся разработки, принятия и исполнения федерального бюджета.

Например, раньше парламент рассматривал и утверждал доходную часть бюджета детально в разрезе отдельных статей классификации доходов. Это давало депутатам и их избирателям представление о состоянии экономики, о динамике развития страны. Теперь законом утверждается только общий объём доходов, как говорится, одним мешком. Парламент давно уже не рассматривает структуру расходов по ведомствам. Он только голосует за цифры, которые правительство представляет в третьем чтении бюджета. Это значит, что у парламента практически утеряна функция контроля за планированием бюджетных ассигнований. Кстати, многие ключевые вопросы бюджетной классификации, начиная с 2008 года регулируются даже не законом, а приказами министра финансов, хорошо, что он теперь доктор экономических наук.

Кроме того, исполнительная власть получила возможность самостоятельно вносить изменения в сводную бюджетную роспись федерального

бюджета и воспользовалась этим правом более 60 раз. Это значит, что в процессе исполнения бюджета постоянно происходит существенное перераспределение его средств без внесения поправок в принятый федеральный закон. То есть вне парламентского контроля. Перечень можно продолжать, коллеги. Но думаю, ясно одно: пора провести серьёзную инвентаризацию полномочий парламента, переданных в предыдущих созывах исполнительной власти. А по итогам сделать вывод. Что-то, наверно, действительно, исполнительная власть лучше сделает, но парламентский контроль должен быть, финансовый парламентский контроль в руках парламента.

Пару слов по поводу отражения в модели парламента федеративной природы государства. Подлинные интересы субъектов должны быть представлены на федеральном уровне, а сами регионы должны участвовать в принятии общегосударственных решений. Формально у нас всё есть, но на практике сохраняется проблема с порядком формирования Совета Федерации. Какие-то здесь сейчас узлы развязываются.

Опыт показывает, что самой эффективной была всё-таки модель 1993 года, когда в Совете Федерации заседали первые лица субъектов Российской Федерации. Это были люди, принимавшие решения от имени своих регионов. И, приехав и два раза в месяц проголосовав за федеральный закон, они брали на себя ответственность за исполнение этого закона на своей территории. Извините, ты соучастник принятия этого решения.

На мой взгляд, сегодня могла бы быть эффективной, могла бы быть рассмотрена система, когда представитель от исполнительной власти избирался бы вместе с губернатором «в статусе» (я в кавычки это название беру), в качестве вице-губернатора по работе в Совете Федерации, а представитель от законодательной власти обязательно имел бы статус заместителя председателя региональной Думы. И тогда региональное законодательное собрание всегда могло бы иметь тот самый постоянный контакт с общефедеральным парламентом, и тех 6 процентов, о которых здесь речь шла, не было бы.

Кстати, действующая российская Конституция не содержит никаких препятствий для такого рода изменений, как, впрочем, и для других направлений совершенствования политической системы страны. В частности, в Конституции России нет запретов на реализацию модели «правительство парламентского большинства».

Об этой модели ещё в 2003 году говорил Владимир Владимирович Путин в Послании Федеральному Собранию. Цитирую: «Поддерживаю общий курс на усиление роли партии в общественной жизни и с учётом итогов предстоящих выборов в Государственную Думу считаю возможным сформировать профессиональное и эффективное правительство, опирающееся на парламентское большинство». Конец цитаты.

Если такая модель будет востребована политической практикой, достаточно будет внести изменения в регламенты обеих палат и в три статьи Федерального (подчёркиваю) конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», не меняя текст Конституции.

И последнее, что касается принципа многопартийности. Как всегда, наш опыт показывает, что это палка о двух концах. И до революции, и в начале 90-х годов были даны возможности для демократизации политической жизни. Но отсутствие политической культуры, «разгул» многопартийности в середине 90-х годов привели к параличу парламента и большей части законодательной работы. Пять лет не принимали законы по федеративному устройству и по целому ряду других вопросов. 30 раз к этой теме возвращался Конституционный Суд.

В апреле 1996 года президент получил право издавать указы с силой закона, правда, временного характера. Это решение Конституционного Суда. То есть, как только многопартийность становится препятствием слаженной работы парламента, возрастает (и иногда непропорционально) роль единоличного главы государства и, что позитивно, конечно, возрастает роль Конституционного Суда.

Вот этот диагноз... Ошибки тех лет или шишки тех лет привели к тому, что мы качнули маятник в другую сторону и зарегулировали многопартийность. 7 процентов, чтобы попасть в парламент, 50 тысяч членов и так далее.

Но мы, как всегда, очень быстро кинулись назад. И сейчас у нас необходимо 500 человек для того, чтобы партия была. Будут десятки и сотни партий. Не дай бог, повторится система, когда неконтролируемая, а точнее, безбрежная многопартийность приведёт к параличу законодательной и парламентской деятельности. Хотя мы опять увидим увеличение роли президента и увеличение роли Конституционного Суда.

В последнее время возникла очень интересная тема в развитии парламентаризма. Мы как-то пока увлеклись ею, а можно на неё посмотреть с точки зрения Конституции. Речь идёт об интернет-демократии.

Наряду с очевидными плюсами этой системы стали проявляться не менее очевидные минусы. Сегодня повальное увлечение Интернетом приводит к тому, что до органов власти проще достучаться через «Twitter», чем обычным путём. Но это означает, что власть зачастую реагирует только на сигналы очень небольшой, но очень активной и креативной части населения и оставляет за бортом всех остальных. Появились даже такие настроения, что голосовать и принимать государственные решения должны только современные, продвинутые граждане, потому что они способны чётко сформулировать свои интересы и довести их через Интернет до органов власти.

Выглядит это красиво, но на деле речь идёт о дискриминации большинства граждан, потому что они ещё не умеют работать с компьютером

и не являются резидентами «Twitter». И опять под угрозой тот самый представительный характер парламента, о котором я говорил вначале.

И вот здесь здорово, что лидеры практически всех фракций участвуют в нашей конференции, которая из научно-практической стала немножко научно-политической, это тоже плюс. И вот здесь именно роль партий велика, потому что партии для того и существуют, чтобы выражать интересы больших социальных групп, а не только интернет-продвинутых.

Последнее, действительно последнее. Парламентаризм, парламентская демократия – это не только система политической организации, законов, но это, прежде всего, идеология, это образ мысли, это особая система ценностей. Эти ценности и принципы необходимо постоянно разъяснять и пропагандировать. И большое спасибо МГУ, в котором периодически возвращаются к этой теме и предоставляют для её обсуждения свою площадку.

Наличие законодательного органа с большим объёмом полномочий при отсутствии культуры парламентаризма может стать источником серьёзных политических рисков. Извините. Спасибо.

*(Аплодисменты.)*

**Нарышкин С. Е.** Спасибо, Сергей Михайлович, за очень интересное выступление.

Ну, и ещё одно выступление, которое посвящено такому вопросу, как способы оценки эффективности законотворческой деятельности региональных парламентов. Я попрошу выступить Сергея Владимировича Володенкова, доцента кафедры государственной политики Московского государственного университета. Пожалуйста.

**Володенков С. В.** Спасибо, Сергей Евгеньевич! Виктор Антонович!

Хотел бы сказать, что весь проект полностью выполнен был выпускниками Московского государственного университета, целиком, на сто процентов.

Уважаемые коллеги! Представляемый сегодня проект методики оценки влияния, активности региональных органов законодательной власти является в определённой степени уникальным в силу того, что вам это хорошо известно, что, как правило, у нас принято рейтинговать политиков (политических деятелей), политические партии. Мы знаем, что у нас в России существует несколько рейтингов губернаторов, есть партийные рейтинги. Но что касается комплексного изучения и оценки деятельности с последующим рейтингованием региональных институтов законодательной власти, то подобных проектов в России и за рубежом пока что не существует.

Хотел бы сразу сказать, что на самом деле планируемые на основе представляемой сегодня методики рейтинги призваны продемонстрировать максимально объективную картину динамики законотворческого

процесса в регионах Российской Федерации. Этот ракурс дают недостающие моменты для получения целостного взгляда на актуальный статус законодательной ветви власти. Следует сказать, что, учитывая объективную разницу, которая существует действительно в такой большой стране, как Россия, с различным социально-экономическим развитием регионов, населённостью территорий, территориальными отличиями.

Такого рода рейтинги, конечно же, необходимы не для создания какой-то конкуренции между региональными парламентами, а в первую очередь необходимы для анализа, в том числе и самими законодательными органами власти, положения дел на региональном уровне в сфере укрепления единого правового пространства и усиления авторитета института законодательной власти, а также прогнозирование и реагирование на региональные процессы, связанные с законотворческой деятельностью, а также выстраивание более эффективной обратной связи между центром и регионами. Анализ тенденций в сфере законотворчества необходим также для последующей выработки эффективной стратегии функционирования российских законодательных органов власти по вопросам общегосударственной политики.

Говоря о разработанной методике оценки деятельности органов региональной власти, следует сказать, что здесь проанализировано и исследовано сразу несколько составляющих. Прежде чем сказать о самих рейтингах, я скажу, что использовались такие составляющие, как оценка деятельности органов законодательной власти представительно-экспертного сообщества. Данные анализа присутствия в медийном пространстве федерального и регионального уровня, основанные на мониторинге как ведущих печатных электронных средств массовой информации, так и анализе, мониторинге социальных медиа, в том числе системы Twitter, о которой говорили, «Живого журнала», других площадок, где сегодня максимальная активность идёт как раз тех слоёв населения, которые общественно и политически активны. Кроме того, в ряде рейтингов используется статистическая составляющая – оценка деятельности. Например, число законодательных инициатив тех или иных региональных парламентов. И на выходе мы получили возможность комплексировать полученные оценки, что позволяет создавать комплексные рейтинги, учитывающие в совокупном весе различные аспекты деятельности региональных органов власти.

Безусловно, следует отметить, что сама методика, конечно же, является пилотной. Это очень сложный проект. И мы рассчитываем на то, что методика в дальнейшем будет развиваться и совершенствоваться, в том числе и при участии представителей законодательных собраний, представителей регионов. И мы планируем завтра провести фокус-группы, чтобы проговорить, оценить имеющуюся методику для того, чтобы услышать и мнения представителей регионов.

Говоря непосредственно о рейтингах. Мы предлагаем рейтинги, несколько следующих рейтингов.

Первый по уровню активности региональных парламентов в законодательской деятельности. Второй по уровню влияния спикеров региональных парламентов.

Третий по уровню влияния региональных парламентов субъектов Федерации и также по уровню информационного присутствия в условиях открытого информационного общества. Этот рейтинг также актуален – уровень информационного присутствия региональных парламентов в медийном пространстве.

Кроме того, чтобы не было ощущения, что мы только регионы исследуем, также мы планируем проводить рейтингование законопроектов, обсуждаемых в Государственной Думе на предмет общественной значимости. Соответственно, теперь я хотел бы сказать несколько слов о методологии в максимально сжатом режиме, учитывая, что времени мало.

Итак, у нас три основных вида рейтингов: основанных на экспертных оценках и статистических показателях, медиа-рейтинги, оценивающие уровень информационного присутствия и комплексированные рейтинги, которые аккумулируют и дают интегральную оценку как экспертных, так и медийных параметров.

В качестве примера. Рейтинг медиа-присутствия на информационном пространстве. Мы можем показать, что происходит выборка СМИ и блогов, в первую очередь, конечно же, ведущих по цитируемости, есть система медиалогии, которая даёт такую информацию. Соответственно, кроме СМИ и блоги рейтингуются, их количественная составляющая осуществляется, конечно же, подсчёт упоминаний о том или ином законопроекте, о том или ином региональном парламенте, о том или ином спикере, об их деятельности, которая отражается в информационном пространстве. Соответственно, говоря о качественной составляющей, необходимо отметить, что она несколько сложнее, потому как не так всё очевидно. Задача была не тривиальной.

В любом случае после подсчёта количественных показателей мы вынуждены делать качественный анализ с учётом количества позитивных и негативных нейтральных комментариев, то есть качественную оценку информационного пространства, которая относится к каждому из регионов в медийном пространстве.

Соответственно, учитывая индекс влияния отобранных СМИ, мы можем в дальнейшем с весом этих индексов количество упоминаний использовать, перемножая, и получать из коэффициента содержательной оценки. Получаем, собственно говоря, непосредственно результаты, которые учитывают количественную составляющую с учётом веса издания, с учётом количественной оценки и с учётом количества упоминаний.

То же самое делается и с блогами. С учётом влияния блога, влиятельности, какие рейтинги, с учётом содержательной окраски и с учётом количественных показателей упоминаемости.

После чего объекты рейтингования могут ранжироваться, соответственно, по суммарному показателю.

Сразу можно сказать, что мы проводим серьёзную работу с экспертами. Сегодня у нас есть представитель Общественной палаты – Дискин Иосиф Евгеньевич, представители средств массовой информации, например, Горяйнов Леонид Владимирович – шеф-редактор «Парламентской газеты». У нас достаточно широко представлена научная школа, в том числе, Московский государственный университет в первую очередь: декан факультета политологии Андрей Юрьевич Шутов, декан факультета государственного управления Никонов Вячеслав Алексеевич, Соловьёв Александр Иванович – заведующий кафедрой политического анализа МГУ. Также в качестве экспертов у нас присутствуют: заведующий кафедрой политологии Политического управления РАН ХИКС Шавров Олег Фёдорович, Оксана Викторовна Гаман-Галутвина – заведующая кафедрой сравнительной политологии МГИМО, президент Российской ассоциации политической науки.

Представлены и аналитические службы, и Государственная Дума – Петров Андрей Евгеньевич – начальник Аналитического управления Аппарата Государственной Думы, Макушкин Алексей Георгиевич – руководитель Федерального государственного бюджетного учреждения «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации».

Я могу перечислять достаточно долго, но в силу нехватки времени, хотел просто показать, что эксперты обладают определёнными компетенциями, конечно, их значительно больше и совокупная экспертная оценка, действительно, позволяет говорить о том, что экспертное мнение во многом совпадает с теми исследованиями, которые мы ведём независимо от экспертных оценок. То есть мы считаем, что этим рейтингам можно доверять.

Процедура работы с экспертами. Специально для того, чтобы в плотном проекте понять все узкие места, мы решили проводить работу по трём системам рейтингования, чтобы отобрать потом наиболее валидную, наиболее адекватную специфике объектов рейтингования в данном случае.

У нас три системы рейтингования, и каждая даёт схожие результаты. В то же самое время эти результаты несколько отличаются друг от друга. И нам предстоит ещё анализировать, какой из рейтингов оставить. Подсчёт результатов экспертных оценок мы точно так же представим в бумажном виде для желающих ознакомиться. Я его пропущу в силу нехватки времени.

Далее. Комплексированная оценка. Как я уже говорил, на основе использования коэффициентов медийного присутствия, а также коэффициентов экспертных оценок, а также статистических коэффициентов, мы можем получать комплексный многопараметрический рейтинг, который отражает специфику рейтингования именно региональных органов и законодательной власти.

Собственно говоря, для того чтобы показать, кроме методики, конкретно результат, я хотел бы представить пилотный рейтинг общественной значимости законопроектов в федеральном пространстве.

Вы можете увидеть количество упоминаний и обсуждений в сентябре месяце, которые мы нормировали в топ-10, присваивая первому месту 100 баллов и дальше на 10 баллов меньше, до 10-ти. Как вы можете сейчас увидеть, это оценка обсуждаемости в медиапространстве законопроектов, то, что обсуждается людьми.

В то же самое время есть экспертная оценка, которая в определённой степени отличается от той оценки, от уровня общественной значимости, основанной на замере медийных рейтингов.

Экспертная оценка несколько иная. То есть существуют различия в понимании общественной значимости законопроектов экспертами и общественностью, это вполне естественно. И по большому счёту, это является, в том числе предметом для дальнейшего анализа общественной значимости: как её оценивать, что есть общественная значимость.

И, конечно же, для комплексирования, взяв равные веса медийной экспертной оценки, мы получили комплексированную оценку, основанную на двух показателях в данном случае, общественной значимости законопроектов за сентябрь. Октябрь специально не трогали пока что.

При этом можно увидеть, что в 10-м пункте общественностью в блогосфере, в медийном пространстве бюджет практически не обсуждался. А для экспертов он был значим. В то же время социальный патронат был важен для общественности, обсуждался в едином медийном пространстве. Но ни один из экспертов не указал социальный патронат в качестве общественно значимого. То есть здесь есть определённые разрывы, которые ещё действительно стоит проанализировать.

Но, в любом случае, пилотный рейтинг уровня общественной значимости федеральных законопроектов мы уже сумели сегодня представить. В дальнейшем я рассчитываю на поддержку и заинтересованность представителей регионов для того, чтобы можно было действительно сделать не просто рейтинг как таковой, а именно инструмент для анализа происходящих процессов в законотворческой деятельности. И буду признателен за пожелания, предложения, и надеюсь, что завтра, на фокус-группах мы встретимся и плодотворно обсудим данную тему.

Благодарю вас за внимание. И желаю всем участникам конференции плодотворной работы. Спасибо.

*(Аплодисменты.)*

**Нарышкин С. Е.** Спасибо, Сергей Владимирович.

Уважаемые коллеги, мы выслушали все выступления. Я благодарю докладчиков.

Нам остаётся провести одну очень короткую и в меру торжественную процедуру подписания Меморандума о сотрудничестве между Московским государственным университетом и Государственной Думой.

Поэтому, если коллеги готовы, то мы с Виктором Антоновичем тоже готовы это сделать.

*Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Сергей Евгеньевич Нарышкин и ректор Московского государственного университета имени Ломоносова Виктор Антонович Садовничий подписывают Меморандум между Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и Федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Московский государственный университет имени Михаила Васильевича Ломоносова».*

*(Аплодисменты.)*

**Нарышкин С. Е.** Сотрудничество, конечно, и без подписания Меморандума между университетом и Государственной Думой идёт, и идёт довольно активно. Но тем не менее мы решили вот на бумаге ещё раз зафиксировать эти обязательства.

Виктор Антонович, я вам ещё раз хочу выразить большую благодарность за эту совместную и, на мой взгляд, очень полезную работу.

Итак, коллеги, пленарное заседание завершено. Я ещё и ещё раз искренне хочу поблагодарить всех выступивших. Думаю, что выражу общую точку зрения, что буквально каждое выступление было очень интересным, и Виктор Антонович только что мне сказал, что он обязательно издаст сборник этих выступлений.

## МЕМОРАНДУМ

# МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМОЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФЕДЕРАЛЬНЫМ ГОСУДАРСТВЕННЫМ БЮДЖЕТНЫМ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМ УЧРЕЖДЕНИЕМ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ имени М. В. ЛОМОНОСОВА»

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации и Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова»,

придавая важное значение подготовке к 20-летию Конституции Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации, укреплению правового государства, демократических институтов и традиций;

стремясь внести совместный вклад в дальнейшее развитие отечественной науки и образования;

учитывая важность обогащения лучших традиций российской юридической школы, исторического и иного высшего профессионального образования, а также укрепления инновационного потенциала системы профессионального образования;

договорились о нижеследующем:

1. Проводить совместные научные конференции, круглые столы, организовывать научные исследования, посвящённые истории российского парламентаризма и развитию законодательных (представительных) органов государственной власти в современный период, изучению политических и исторических традиций российской государственности, а также сравнительному опыту парламентаризма в мире.

2. Содействовать развитию политической культуры и повышению роли научного, аналитического, экспертного обеспечения работы законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

3. Предпринимать меры по расширению базы прохождения практики студентами МГУ имени М. В. Ломоносова в Государственной Думе с учётом современных требований организации образовательного процесса и необходимости повышения профессиональной компетенции будущих политологов, юристов, специалистов государственного управления, экономистов и других специалистов.

4. Содействовать теоретическому и практическому обеспечению мер укрепления парламентского измерения евразийской экономической интеграции.

5. Способствовать созданию условий для повышения политической культуры в обществе, в том числе через расширение роли образования и науки в развитии современного нормотворческого процесса в России, в формировании устойчивых навыков анализа общественно-политической информации и культуры политического участия в целом, в реализации гражданских инициатив прямой и представительной демократии.

6. Предпринимать усилия по популяризации истории отечественного парламентаризма и деятельности Федерального Собрания – парламента Российской Федерации.

Конкретные проекты, программы и иные совместные мероприятия реализуются на основе достигнутых договорённостей между Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и Федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова».

Подписано в г. Москве \_\_\_\_\_ 2012 года.

За Государственную Думу  
Федерального Собрания  
Российской Федерации

За Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова»

Председатель Государственной  
Думы Федерального Собрания  
Российской Федерации  
С. Е. Нарышкин

Ректор Московского  
государственного университета  
имени М. В. Ломоносова  
В. А. Садовничий

# СТЕНОГРАММА

## дискуссии № 1 «Актуальные проблемы законодательного обеспечения экономического развития и роль законодательных процедур в этом процессе»

*Здание МГУ имени М. В. Ломоносова.  
Учебный корпус «Шуваловский».  
25 октября 2012 года. Лекционная аудитория № В-1*

**Жуков А. Д.** Добрый день, уважаемые коллеги! Я прошу прощения за небольшую задержку. Ждали Виктора Антоновича. Мы очень рады, что он решил нашу секцию тоже посетить.

Сегодня мы обсуждаем вопросы, связанные с довольно-таки важной юбилейной датой, – 20-летием Конституции Российской Федерации. Состоялась уже довольно содержательная пленарная дискуссия по этому поводу, но наша секция посвящена проблемам законодательного обеспечения экономического развития нашей страны.

Я бы хотел несколько вступительных слов сказать. Знаете, вот 20 лет тому назад, когда была принята Конституция, у нас по сути экономическое законодательство было, ну, наверное, на нулевом уровне, потому что страна из такой абсолютно централизованной экономики перешла к рынку, очень стремительно, может быть, даже более стремительно, чем кто-то мог предполагать, а законов, которые бы регулировали рыночную экономику, по сути, не было, и вот то, чем занимались первые Государственные Думы – они принимали базовые законы для рыночной экономики.

Я могу среди них назвать Гражданский кодекс, по сути, экономическую конституцию, абсолютно новую для абсолютно новой экономики страны. У нас не было налогового законодательства, по сути, оно тоже создавалось, и Налоговый кодекс... Он, правда, был несколько позже принят, тем не менее это было абсолютно новаторское законодательство.

Первый бюджет на моей памяти, который принимался, был толщиной всего в 15 страниц, весь федеральный бюджет. И мы принимали каждый год специальный закон о порядке рассмотрения бюджета, и всегда спорили, как это надо делать, сколько там времени посвящать обсуждению основных цифр, других.

Но после этого у нас появился Бюджетный кодекс, который регулирует по сути в целом бюджетное законодательство.

Я помню, в каких муках рождались такие законы, как закон «О рынке ценных бумаг» или «О Центральном банке», тоже совершенно новые экономические институты России. Вот, по сути, это всё экономическое законодательство, оно было сформировано в 90-е годы, все базовые законы.

С тех пор время шло, множество изменений вносилось практически во все эти законы, принимались, конечно, и новые какие-то, например, там, таможенное законодательство, какие-то вещи совершенствовались, но, естественно, каждый этап экономического развития страны требует достаточно серьёзной корректировки и экономического законодательства.

Вот сегодня хотелось бы поговорить о том, какие же проблемы являются актуальными для сегодняшнего дня. На самом деле, мы знаем их, можем их перечислить. Это, конечно, новый этап развития нашей экономики, связанный с модернизацией, проблемы, которые требуют внесения изменений в законодательство в связи со вступлением России в ВТО, всё, что связано с развитием, скажем, малого и среднего предпринимательства и так далее, всё это требует новых подходов.

У нас сейчас в портфеле Государственной Думы такие важнейшие законопроекты, как законопроект о федеральной контрактной системе, который призван решить, может быть, одну из главных проблем, с которой связан довольно большой объём коррупционных отношений, всё, что касается государственных закупок, изменения в антимонопольном законодательстве, тоже чрезвычайно важное, законодательство о торговле и т. д.

Вот такой круг вопросов, который хотелось бы сегодня обсудить, об этом поговорить. Но я, возможно, слишком много времени занял, Руслан Семёнович...

**Гринберг Р. С.** Да нет, я бы добавил, дополнил.

Я коротко хочу представиться: Руслан Гринберг. Я директор Института экономики Российской академии наук. Мы активно сотрудничаем с Государственной Думой и надо сказать, что чаще всего недовольны тем, что там происходит.

**Жуков А. Д.** Как и все остальные.

**Гринберг Р. С.** Да, как и все... Но я не буду об этом говорить, может быть, будет какая-то дискуссия. Я просто хотел две вещи сказать, и просто посмотрел на наши предложения.

Вот я хотел бы обратить внимание на второй пункт. «Совершенствование законодательства в экономической сфере должно быть направлено на поддержание стабильности, планомерное снижение уровня инфляции, снижение дефицита федерального бюджета и недопущение высоких темпов роста государственного долга страны».

Вот это я 20 лет слышу как приоритетную задачу, и мне кажется, что надо с этим как-то заканчивать. Мне кажется, пора переходить от стабильности к развитию. Хотя об этом много говорится, но мне кажется, что Государственная Дума должна внести свой вклад вот в модификацию мировоззрения правящей партии, хотя она правильная, её поддерживают все, правильно любят президента, это я без иронии говорю. Но, вообще-то говоря, страна у нас может расти или падать. Но она и когда падает не развивается по определению, и когда растёт не развивается. То есть демодернизация экономики в моём представлении не остановлена и это очень грустный факт.

Ну и всё. Я думаю, что очень будет важно, может быть, поговорить на эту тему. Для меня большая честь участвовать в качестве сомодератора, и я очень благодарен Александру Дмитриевичу Жукову и Виктору Антоновичу Садовничему, поскольку я здесь учился в университете, правда, в другом здании. Я вижу, что он всё-таки... Я хочу закончить на хорошей ноте, что большие успехи есть у страны и, в частности, вот этот замечательный университет и развитие его совершенно обалденное по сравнению с другими, к сожалению, местностями в стране. Но, может быть, это будет распространяться и дальше по стране.

**Садовничий В. А.**, *ректор Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова.*

Я не являюсь сомодератором, я просто выражаю своё огромное уважение к аудитории, Александр Дмитриевич, к вам, к выпускнику Московского государственного университета, Руслан Семёнович, к вам, профессору Московского государственного университета.

Просто у нас было пленарное заседание и оно только что завершилось, гости разъезжались, я провожал гостей. Прошу извинить за опоздание, я очень рад вас повидать.

Я думаю, что и сегодняшнее обсуждение в целом в Московском государственном университете, и пленарное заседание, и круглые столы сегодня и завтра – это будет богатый материал для нашей страны, для воспитания культуры. И Московский университет издаст труды нашей научно-практической конференции. Это, наверно, будет очень интересный материал.

Конечно, я не являюсь профессионалом-экономистом и не являюсь специалистом, но могу сказать, что это основа основ в жизни нашего государства. И, безусловно, привлечение выдающихся экономических умов, сил для обсуждения всех процессов: и формирования бюджета, и экономики, и политики в области экономического развития, безусловно, это, я думаю, альфа и омега нашей жизни. Учёные должны говорить, учёные должны прогнозировать, учёные должны предупреждать.

Я посмотрел Нобелевские премии за последние где-то 20 лет по экономике. Эти все премии даны учёным за модели. То есть это

не только рассуждение, как лучше, глубже и шире, а это модели реального прогноза с теми погрешностями, и, конечно, премию получают те, чьи прогнозы, как правило, в основном сбываются. Вот поэтому наука очень нужна для развития экономики.

Я очень рад всех вас приветствовать в Московском государственном университете. Спасибо, Александр Дмитриевич.

**Жуков А. Д.** Спасибо, Виктор Антонович.

Сейчас я хочу... Руслан Семёнович сказал, что главной задачей у нас, наверное, на сегодняшний день является развитие, и законодатели должны постараться дать соответствующее обеспечение правовое для этого. И, безусловно, в этом смысле бюджетное, налоговое законодательство является, наверное, наиболее важным.

Поэтому я хочу предоставить слово председателю Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам Андрею Михайловичу Макарову, который расскажет нам о том, что у него есть в портфеле и какие он видит перспективы развития.

**Макаров А. М.** Спасибо. Каждое посещение университета – это всё-таки воспоминание о чем-то очень родном и очень хорошем. Вот сейчас, когда ехали сюда, проезжали мимо 5-го корпуса филиала Дома студентов, где было общежитие филологического факультета. Сколько приятных воспоминаний! Всё-таки это совершенно родное.

Мне на самом деле в этой жизни повезло, повезло, понимаю, как юристу. Я был представителем президента на том конституционном совещании, которое выработывало текст Конституции, вместе с Александром Дмитриевичем мы писали Налоговый, Бюджетный кодекс. Знаете, просто, я повторяю, как юристу повезло. Ну, а теперь, в общем-то, помните, эту замечательную историю. Бюро райкома ВЛКСМ идёт: «Марья Ивановна, как вы, знатная колхозница, доярка, орденосеица, член бюро райкома, могли стать валютной проституткой?». – «Честно говоря, просто повезло». Вот и мне, простому юристу, повезло стать председателем Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам.

Вот на этой оптимистической ноте мне бы хотелось бы перейти к теме сегодняшнего разговора.

Вы знаете, на самом деле ведь действительно, Александр Дмитриевич об этом говорил, это была фантастика. Фантастика, когда страна, которая из всех налогов знала один налог на бездетность, всё остальное, то, что нам просто недодавали в зарплату, называлось подоходным налогом. Ну, об этом просто никто не думал, я сужу по возрасту тех, кто присутствует в зале, это все помнят. Когда сложно было говорить, скажем, о бюджетном законодательстве, ведь кроме слова «финансирование», по-моему, просто другого слова никто не знал, разве только профессор Московского университета Гринберг. А говорить о таможенном законодательстве в условиях «железного занавеса» как-то вообще было очень сложно.

То есть когда создаётся законодательство на пустом месте, это безумно интересно. Наверное, мы сделали много ошибок, но сейчас хотелось бы не об ошибках, просто я хорошо помню, что мы испытывали, когда готовили в новую российскую Конституцию эти законы. Действительно, сбилось то, что мы тогда задумывали или нет? Вот для меня этот вопрос главный.

Потому что, строго говоря, помните фразу о том, что жестокость российских законов компенсируется необязательностью их исполнения. Вот мы говорим о бюджете, об экономике и так далее. Мне всегда казалось, что бюджет, налоги – это инструменты экономической политики. А кто знает, в чём сегодня у нас состоит экономическая политика? Бюджетное законодательство и налоговое законодательство – это в свою очередь не просто инструменты, это то, чем государство должно оперировать, то, чем мы занимаемся.

В каких целях мы их используем? Вот одна очень интересная вещь. Скажем, Конгресс Соединённых Штатов 92 процента времени, которое посвящает работе над законами, тратит на обсуждение закона о бюджете в той или иной степени. Налоги, бюджет. Не существует ни одного вопроса, ни одного направления жизни страны, по которому бы вопросы могли рассматриваться вне бюджета, вне денег и вне налогов. Именно, может быть, поэтому там все эти вопросы становятся не пустыми лозунгами в законе, как «Мир, труд, май», потому что действительно очень сложно спорить. Гениальный ведь лозунг «Мир, труд, май», потому что спорить невозможно. Война, ясно, хуже, чем мир. Труд, безусловно, лучше, чем безработица. А вот холодный мерзкий октябрь никогда не сравнится с солнечным маем или нет, с ласковым маем, извините. С годами начинаю путать слова.

И дальше возникает одна проблема, понимаете, в чём дело... Мне кажется, что когда мы начинаем, вот сейчас идёт бюджетный процесс, мы обсуждаем очень много вопросов: эффективность и так далее. А вот какова цель, для чего? Мы определились вообще, что мы хотим делать? Мы, мне кажется, начинаем обсуждать не с того конца.

Мне кажется, обсуждению, принятию бюджета в Государственной Думе должно предшествовать очень серьёзное обсуждение целей нашей экономической политики. И уже тогда эти цели и должны находить своё отражение в бюджете, находить отражение в налоговом законе.

Делается ли это у нас? Боюсь, что пока не всегда. Но когда у нас вся экономика сводится к тому, что главное сейчас накопить на случай мирового кризиса... Здесь сидят подготовленные люди. Я думаю, что никто не сможет сейчас возразить против тезиса о том, что история не знает случаев повторения, когда экономические кризисы повторяются. Они всегда другие, они всегда разные. Мы же, когда выстраиваем экономическую политику, почему-то готовимся всё время к борьбе с последствиями предыдущего кризиса.

Сегодня у нас ещё одна фишка очень важная в экономической политике – надо накопить деньги на эту борьбу с последствиями. Причём мы делаем это в двух как бы плоскостях, мы их копим, с другой стороны, мы боремся за их эффективность. Я не очень понимаю, как можно бороться за эффективность расходов, их не делая. Но ведь основная идея бюджетной политики сегодня состоит в том, чтобы не делать бюджетных расходов, объясняя их неэффективностью. Наконец, мы говорим, что на самом деле главный локомотив экономики, локомотив развития страны на сегодняшний день это человеческий капитал. То есть это модернизация здравоохранения, модернизация образования, наконец, тех домов, в которых живут люди, потому что это человеческая жизнь.

Двадцать пять миллионов рабочих мест, о которых говорил Владимир Владимирович Путин во время предвыборной кампании, это на самом деле тот локомотив, который должен вытащить экономику. Но вот какие это будут рабочие места? Это главный вопрос. Что мы делаем для того, чтобы эти 25 миллионов рабочих мест стали действительно серьёзными, новыми. Я ужасно не люблю слово «инновационный», потому что я до сих пор не знаю, что это такое, мне очень стыдно. Но я, правда, не знаю, что это такое. Я всегда считал, что инновации это то, что можно продать. И до тех пор, пока не продано, это всё теории. Но опять же нет, будем копить. Хорошо. А если вдруг кризиса не будет, не наступит?

Вот, понимаете, мы говорили в прошлом году, что вот сейчас он долбанёт. Не долбанул. Этот год уже заканчивается, тоже каждый день слышим: вот-вот, сейчас долбанёт кризис. Опять не долбанул. А деньги всё лежат и лежат, и лежат. Неудобно получится, если мы накопим те 7 процентов в Резервном фонде, которые нам предлагают накопить, они там пролежат до 2017 года, а кризис возьмёт и не долбанёт. Вот мне кажется, что перед тем, как обсуждать законодательство и роль законодательства, нам надо обсудить всё-таки чего мы хотим. Это первое.

И второе, что, мне кажется, не менее важное. Я сейчас заканчиваю, извините, пришёл полномочный представитель правительства. Разрешите продолжать? А вот это, между прочим, мания величия, когда вы сели на место полномочного представителя. Так вот, понимаете, в чем всё дело, я просто возвращаюсь к тому, что даёт о себе знать адвокатское прошлое, почасовая оплата труда. Но мне перед этим, к сожалению, Виктор Антонович сказал, что моё выступление оплачиваться не будет, поэтому я сейчас, поскольку нет почасовой оплаты, быстро закончу.

Но есть один момент, на котором я не могу не остановиться. Когда мы выстраиваем законодательство, для чего мы его пишем? Вот ощущение такое, что сегодня главными инструментами экономической политики становятся поправки в Уголовный кодекс. Потому что у нас сегодня поправок в уголовное законодательство или на худой конец в административное, гораздо больше, чем необходимых поправок

в тот же Налоговый, в тот же Бюджетный кодекс. Мы хотим запугать. Не получится. И хотя главная дубинка ОМОНовца может сотворить чудеса, она не сможет заставить создать вот эти 25 миллионов рабочих мест. Она не сможет заставить создавать инновационную экономику. Она не сможет заставить развиваться. И вот в этом плане, мне кажется, наверное, стоит пересмотреть подходы и, наконец, понять, что законодательство – это инструмент. Я не против ужесточения ответственности, но когда, простите, начинаем бороться за экономику страны законами о борьбе с педофилией или выяснять, сколько чего у депутатов или госслужащих есть. Я глубоко убеждён, что если сегодня поставить на референдум вопрос, надо ли всех депутатов посадить в тюрьму для профилактики хотя бы лет на пять, то практически мы получим 99 процентов голосов, что надо сажать. Напрашивается вопрос: а вот тех депутатов, кто за это выступает, тоже сажать? Тех тоже. Понимаете?

Поэтому у меня ощущение, ещё раз я повторяю, что мы начинаем заниматься экономикой чуть-чуть не с того конца. И вот это очень далеко от того, что мы закладывали в Конституцию России, когда мы её готовили в той комиссии, где мне посчастливилось быть представителем президента.

И, наконец, последнее в этой связи, что хотел сказать. Если мы хотим всерьёз заниматься этими вопросами, нам надо с вами понять одно – экономические проблемы страны сегодня лежат во внеэкономической плоскости, и уж тем более во внеправовой.

Отсутствие уважения к частной собственности, отсутствие независимого суда, отсутствие того, что на самом деле называется умным словом «институты», извините, что я не говорю «университеты». Институты. Вот причины того, что у нас творится в экономике. И умножается это всё на всевластие силовиков, которые считают, что именно они разбираются в экономике лучше всех.

И поэтому, крышуя бизнес, они считают, что они бизнесу именно таким образом лучше всего помогают.

Мне кажется, что вот это те три главных момента, на которых мне хотелось остановиться.

Ну и то, что говорил здесь Александр Дмитриевич, это последняя фраза, которую я бы хотел сказать, я считаю, что в принципе мне уж лучше отсидеть за это, чем за всё остальное. Это то, о чем говорил сегодня на пленарном заседании Сергей Михайлович Шахрай. Он говорил о том, как сокращаются полномочия Государственной Думы в бюджетной сфере.

Вот как председатель бюджетного комитета я готов подписаться под каждым его словом. Только я к этим словам добавил бы ещё, на тот час выступления, который мне не оплатят, что проблема в том, что на сегодняшний день никаких полномочий у парламента. Нет тех полномочий, ради которых парламенты создавались во всём мире исто-

рически, а парламенты всего мира создавались с единственной целью – давать главе, королю согласие на установление налогов, то есть формирование бюджета. Таких полномочий у Государственной Думы нет.

Более того, последние семь лет, я подчёркиваю, семь лет, ни к какому кризису это не имело отношения, Минфин России выстраивает единую политику, выстраивает бюджетный налоговый процесс, исходя исключительно из удобства для себя.

Кстати, я готов согласиться, что в Министерстве финансов Российской Федерации сидят самые профессиональные люди, я даже готов согласиться с тем, что они лучше нас знают, что и как надо делать. Я не согласен только с тем, что при этом Государственную Думу мы почему-то тоже называем парламентом.

И вот проблема состоит в том, что до тех пор, пока у нас не будет нормальной процедуры по принятию бюджета, по принятию налогов, и наконец, не будет нормальной процедуры парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти и не будет независимого суда, то есть того, что во всём мире называется системой сдержек и противовесов и системой разделения властей, боюсь, что обсуждение того, что нам нужно сделать для того, чтобы наша экономика была более экономной, боюсь, не имеет принципиального значения.

Но при всём при этом я могу сказать только одно: мы делаем сегодня эти шаги.

Вот единственное, я думаю, и Руслан Семёнович это подтвердит, что мы пытаемся сделать сегодня. Вот и Александр Дмитриевич это знает, мы пытаемся сегодня вернуть Думе те полномочия, которыми она должна заниматься. А как у нас это получается, я думаю, через некоторое время, может быть короткое, а может быть длинное, все узнают. Или не узнают. Спасибо.

**Жуков А. Д.** Спасибо, Андрей Михайлович.

*(Аплодисменты.)*

Спасибо, что вы закончили на оптимистической ноте. Я знаю, что на самом деле в бюджетном комитете сейчас рассматриваются поправки в Бюджетный кодекс, а поправки очень важные, они связаны с тем, чтобы придать всё-таки бюджету принцип программы. То есть, действительно, не просто определять, сколько денег направить на ту или иную статью бюджета, а постараться увязать финансовые ресурсы с конечными результатами.

Ну я думаю, что сегодня этот подход все поддерживают, в первую очередь правительство. Но как, каким образом сделать, чтобы все государственные расходы оценивались не так, как сейчас, когда Государственная Дума получает отчёт правительства о бюджете в виде набора цифр с кодами статей, направления расходов и всё. А что за этими цифрами стоит на самом деле не очень понятно.

И, конечно, хотелось бы, чтобы всё-таки этот отчёт был содержательным, так же как и бюджетное планирование было ориентировано на конечный результат.

Я надеюсь, что после принятия этих поправок, во-первых, парламент найдёт своё место в обсуждении государственных программ, и на стадии их рассмотрения и принятия, ну и естественно, на стадии отчёта об этих программах. Мне кажется, что это очень важное направление деятельности.

Сейчас я хочу предоставить слово Игорю Николаевичу Руденскому, председателю Комитета Государственной Думы по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству. Может быть, он нас порадует немножко больше, и у него будет более оптимистический взгляд на развитие нашей экономики.

**Руденский И. Н.** Спасибо, Александр Дмитриевич.

Уважаемый президиум, уважаемые коллеги! Я полностью вообще-то согласен с Андреем Михайловичем. На самом деле тот бюджетный процесс, который сегодня у нас идёт, он достаточно сложный, но мы должны, мне кажется, говорить друг другу правду, иначе, конечно же, у нас будут происходить вещи, которые не выведут нашу страну на путь развития.

Хотелось бы сказать, я с Андреем Михайловичем также согласен в том, что нам нужно в первую очередь заниматься развитием, мы конечно должны думать о макроэкономической стабильности, о Резервном фонде, о том, чтобы уберечь страну от потрясений, ну и конечно же, в первую очередь надо говорить о развитии.

Развитие, вы знаете, во всех странах, и в той же Америке, сегодня ориентируется в основном на несколько вещей, например, как развивается жилищное строительство. У нас, к сожалению, жилищное строительство начинает сокращаться, мы получаем падение строительного производства, и это очень удручает.

Кстати, американцы на этот счёт очень здорово реагируют и высказываются, и мы так же должны, мне кажется, на это реагировать. Что касается локомотивов экономики, то мы все знаем, что нужно развивать инфраструктуру, и конечно, нужно развивать то, о чём опять же сказал Андрей Михайлович – образование, здравоохранение и всё остальное.

Хотелось бы, конечно, немного сказать о хорошем, о том, что у нас сегодня происходит в комитете, над какими законами мы работаем, какие законы в Государственной Думе принимаются именно в экономической сфере.

Весь базис наш, конечно же, строился на Конституции России, которую мы приняли, как сказал Александр Дмитриевич, 20 лет назад. Ну и, соответственно, вся экономическая сфера, законодательная база была построена именно на этом фундаменте.

Сегодня мы, в общем-то, руководствуемся в основном в своей долгосрочной экономической политике указами Президента России от 7 мая. И поэтому хотелось бы сказать, что те законы, которые у нас принимаются, и в будущем, наверно, будут приниматься, они исходят из тех указов.

У нас сегодня находится в Государственной Думе, поступил совсем недавно, закон о стратегическом планировании. Вы знаете, что уже порядка 50 стратегий принято, и региональных, и ведомственных, и каких угодно, но они, конечно же, не имеют ни единой координации, ни единой методологии, и поэтому, конечно же, нужно здесь нам всё приводить в порядок. Мы все прекрасно знаем, что такой закон архинужен, потому что мы должны всё-таки смотреть за горизонт, на 30–50 лет вперёд, как это делают все экономически развитые страны, в том числе и Китай.

Так что мне кажется, закон очень важный, и мы, конечно же, его примем в этом году, сейчас над ним работаем.

Второе, об этом Александр Дмитриевич сказал, у нас буквально, наверно, через месяц во втором чтении будет приниматься закон о федеральной контрактной системе, закон очень важный. Посмотрите дебаты, которые сегодня идут у нас по всем программам, я имею в виду дебаты кандидатов в президенты США. Видно, как они отстаивают интересы своей промышленности, своей экономики. И, конечно, мы должны точно так же не стесняться отстаивать свои интересы через федеральную контрактную систему, и у нас для этого все рычаги есть. И ВТО, кстати, нам в этом, можно сказать, помогает, то есть не запрещает принимать меры протекционистской поддержки. Так что, здесь, в общем-то, всё уместно.

И вы знаете, что федеральная контрактная система – это колоссальные средства – порядка 13 триллионов рублей, которые могут поддержать сегодня и нашу лёгкую промышленность, и тяжёлую, и многие, и многие другие отрасли, включая сельское хозяйство.

Третье, о чём бы хотелось сказать. Чтобы обеспечить темпы роста ВВП на уровне более 5 процентов, нам просто необходимо развивать инфраструктуру. И поэтому у нас основная цель сегодня – это принятие закона о частно-государственном партнёрстве. К сожалению, он пока к нам в Государственную Думу не поступил, но надеемся, что этот закон в ближайшее время поступит, чтобы нам снять все существующие ограничения в этой сфере.

Сейчас в России применяются всего два механизма ГЧП – это концессии и софинансирование региональных инвестпроектов из средств Инвестиционного фонда. Так что в этом плане нам, конечно, предстоит большая работа.

Четвёртое. Это всё, что касается инвестпрограмм и инвестиций. Для того, чтобы инвестиции росли, нам, конечно же, необходимо улучшать,

как мы все прекрасно знаем, деловой инвестиционный климат. Поэтому у нас сегодня так актуальна национальная предпринимательская инициатива – это улучшение инвестиционного климата, она включает в себя 22 предложения бизнес-сообщества (22 проекта) по упрощению действующих на территории России процедур. Конечно же, их реализация потребует внести изменения в действующее законодательство и мы к этому уже готовы.

Пятое. Это всё, что касается ВТО. Мы над темой ВТО очень серьёзно работали, вы знаете, практически изучили все наши отрасли, как оказалось, что не все наши отрасли нуждаются в финансовой поддержке. Практически 90 процентов, наверное, примерно 22–25 отраслей, которые мы рассмотрели, в основном требуют поддержки в плане изменения подзаконных актов, которые принимает правительство. И сейчас работа над этим ведётся. У нас только две отрасли требовали поддержки финансово – это сельское хозяйство и то точно, ну и лёгкая промышленность, которая у нас сегодня находится в ужасающем состоянии. И мы, конечно, над этим сейчас работаем.

Что касается бюджета... Ну, Андрей Михайлович, в общем-то, про бюджет практически всё сказал, мне бы хотелось добавить, что, конечно, нам нужна «подушка безопасности», нам нужно сделать всё, чтобы бюджет наш стал бюджетом развития и чтобы, конечно же, мы по возможности это предусмотрели сейчас. И я к Андрею Михайловичу обращаюсь с просьбой увеличить расходы на НИОКРы, на науку, образование, ну и, конечно, на все наши инфраструктурные проекты. Я думаю, что у нас резервы, конечно же, есть. Вы знаете, что сейчас принято, так называемое, бюджетное правило, то есть будем накапливать 7 процентов ВВП в Резервном фонде. Ну, можно было бы, конечно, сократить эти резервы до 5 процентов и, наверное, не пострадал бы наш бюджет, и, в общем-то, приступили бы, наверное, уже буквально завтра к достаточно интенсивному развитию. Всё, что касается...

И, наконец, хотелось бы несколько вещей в заключение сказать. Есть, конечно, у нас ещё и в законодательной сфере, в сфере экономики, соответственно, пробелы. В статье 71 Конституции Российской Федерации к ведению федерального центра отнесены основы ценовой политики. Но, однако, ни базового закона, который устанавливает эти основы, ни системной правовой политики мы пока сегодня не имеем. Поэтому механизмы в принципе ценообразования в России разбросаны сегодня по множеству законодательных актов и непосредственное воздействие государства на цены и тарифы осуществляется преимущественно на ведомственном уровне, существует просто огромное количество подзаконных актов, которые выпускаются исполнительной властью.

И ещё одна немаловажная деталь. Мы считаем, что тоже большая проблема у нас существует – в ценообразовании, в недостаточной обос-

нованности тарифа естественных монополий. Нужно, конечно, разрабатывать и принимать федеральный закон, который регулирует основы ценовой политики в Российской Федерации.

И в заключение хотелось бы отметить, что в нашей стране разработаны и уже утверждены военная доктрина, доктрина продовольственной безопасности, экологическая доктрина, национальная доктрина образования. Мне, по крайней мере, известно примерно восемь доктрин.

Но, к сожалению, у нас по такой важной теме как экономика доктрины не существует. Хотелось бы, конечно, чтобы мы в ближайшей перспективе приняли такую доктрину под названием «Экономическая доктрина Российской Федерации». Спасибо.

*(Аплодисменты.)*

**Гринберг Р. С.** Я хотел вопрос задать один. Игорь Николаевич новый сравнительно руководитель комитета по экономической политике и у него большие задачи и амбиции.

**Руденский И. Н.** У нас они там не задерживаются, к сожалению.

**Гринберг Р. С.** Я вам желаю всё-таки подольше оставаться.

Значит, смотрите, какая проблема. Вот вы в своём выступлении сказали о том, что вот что-то такое там надо думать о частно-государственном партнёрстве. На самом деле есть термин «частно-государственное партнёрство» и термин «государственно-частное партнёрство». И это непростые филологические эквиваленты. Это на самом деле борьба двух мировоззрений.

В «Концепции 2020» очень забавно написано об этом, что частно-государственное партнёрство нужно нам и промышленная политика нужна, но главное в промышленной политике, что инициировать её должен бизнес. Вот для меня это смешно очень выглядит, потому что бизнес каждый день проводит промышленную политику и так. Что за проблема?

Более того, там даже написано, что эта самая промышленная политика не должна искажать рыночные стимулы, а любой студент скажет, что промышленная политика проводится только государством и только тогда, когда рыночные стимулы не позволяют справиться частному бизнесу с той или иной проблемой.

То есть я хотел бы, чтобы была ясность здесь. И мне очень бы хотелось, чтобы и Государственная Дума подумала на эту тему. Вот Александр Дмитриевич говорит о том, что мало сформировать приоритеты, надо подумать ещё и о конечных результатах. И это, в общем, правильно. Но есть такие вещи, где конечные результаты не очень видны. Ну, условно говоря, если мы хотим соперничать с остальным миром после вступления в ВТО, мы должны иметь хотя бы такую государственную поддержку, которую имеют наши конкуренты. Хотя бы такую же, там, в самолётостроении или в сельском хозяйстве. Это ведь не идеологический подход, это самый настоящий прагматический.

Государственная Дума может подумать?

**Руденский И. Н.** Государственная Дума подумать может и думает на этот счёт, мы принимаем закон о концессиях.

Но я считаю, что на самом деле у нас в этой области огромные перспективы, потому что правильно вы заметили, сегодня бизнес, особенно средний, малый, не может развиваться самостоятельно, без поддержки государства. Поэтому нужны госгарантии, нужны преференции. В первую очередь должны работать у нас в правильном направлении, я считаю, это отдельная тема, наши все инвестиционные фонды. Они, к сожалению, не помогают сегодня нашей промышленности, нашему бизнесу развиваться. Не помогают. До 150 миллионов рублей у нас банк СМП кредитует микробизнес. А наши крупные банки, если сегодня вы придёте к ним получать кредит, кредитуют только крупный бизнес на развитие производства – от 2 миллиардов рублей. Вся ниша и в том числе инновационная, она у нас провалена полностью, никакие кредиты вы не получаете.

Если у вас какой-то средний бизнес, если вы надумаете построить предприятие среднего размера, а это примерно 500, 700, 800 миллионов рублей завод такой сегодня стоит, вы никогда его не построите. У нас нет проектного финансирования, у нас сумасшедшие кредитные ставки, о чём мы постоянно говорим, и это сейчас самая большая тема для развития бизнеса. Даже не государственные преференции, на них уже, честно говоря, никто не рассчитывает и не надеется. Самое главное сегодня – сделать так, чтобы эти ставки были на уровне хотя бы европейских 5–6 процентов, не говоря про Китай, где эти ставки под 0,5 процента, под 1 процент. Ипотека у нас сейчас вся развивается под три процента. Три процента! И они строят просто семимильными шагами всё.

Поэтому, конечно, институт частно-государственного партнёрства нужен там, где... Нам сегодня нужно построить, к примеру, несколько предприятий, которые будут давать эффект и отдачу буквально завтра. У нас нет производства химволокна, я вам об этом говорил. На самом деле предприятие недорогое – 10 миллиардов рублей, государство могло бы поучаствовать. Соответственно, рынок сбыта сумасшедший, загрузка предприятия была бы 100 процентов, этот рынок был бы, по крайней мере, нашим, сегодня он китайский. И, к сожалению, даже губернатор Мень, который ходит с этим проектом, не может найти денег. Даже готов уже из своего бюджета профинансировать.

Так что здесь, конечно, у нас огромное поле для взаимодействия, для сотрудничества. Мы с удовольствием... Конечно, на эту тему и сами работаем и будем ещё предлагать какие-то варианты, но и ждём, конечно, от всех предложений. Спасибо.

**Гринберг Р. С.** Спасибо, Игорь Николаевич. Я просто одну реплику хочу сказать. Мне кажется, что это, вообще-то, замечательно, когда

представители правящей партии такие вещи говорят, как Андрей Михайлович, Игорь Николаевич. Я думаю, вы в оппозиции правящей партии.

Один вопрос только...

**Макаров А. М.** Извините, ради бога. Вы говорите о государственно-частном партнёрства или о частно-государственном, а нужно говорить о том, что это логическая картина мира. Но всё равно двигатель любой экономики – это конкуренция. А сегодня у бизнеса конкуренция есть только за одно: за доступ к телу. И как только он добивается доступа к телу, дальше делается всё, чтобы убить любую конкуренцию. И на самом деле, будь... частно-государственный или государственно-частный – ничего не меняется, потому что, ещё раз говорю, на сегодняшний день надо решать не вопрос о том, чтобы друг друга поддерживать. До тех пор, пока государство в экономике будет сохраняться, ничего не изменится.

**Жуков А. Д.** Спасибо, Андрей Михайлович.

**Макаров А. М.** Да не за что. А то... хорошо всё говорит...

*(Идёт обсуждение.)*

**Руденский И. Н.** ...Сейчас одну системную меру отработать и сделать так, чтобы правительство услышало нас всех. Нам нужно снизить кредитные ставки. Проценты по кредитам – это немыслимо, мы ничего не разовьём: ни малый бизнес, ни средний, у нас сумасшедшие проценты...

**Из зала.** А правительство вам скажет: мы снижаем инфляцию, а вы мешаете, разгоняете своими расходами. И всё. *(Шум в зале.)*

**Жуков А. Д.** Депутатам нельзя слишком часто слово давать, они тогда никому не дадут разговаривать. Поэтому я сейчас предлагаю всё-таки дать слово полномочному представителю Правительства Российской Федерации в Государственной Думе Андрею Викторовичу Логинову. Поскольку всё-таки большинство экономических законов важнейших инициирует у нас правительство, как правило, поэтому, я думаю, что он в этой дискуссии должен своё веское слово сказать.

**Макаров А. М.** *(Не слышно.)*

**Жуков А. Д.** Андрей Михайлович, на этот вопрос, может быть, Андрей Викторович тоже нам ответит. Пожалуйста.

**Логинов А. В.** С него начать. Это предмет нашей особой заботы с 1995 года. Это я могу сказать как тогдашний руководитель Управления Президента России по вопросам внутренней политики. Так что, Андрей Михайлович, всё, о чём вы здесь говорили, уже неоднократно ставилось на повестку дня политической и экономической жизни страны, обсуждалось, решения принимались. Благодарим вас за пламенность, пассионарность и, в общем-то, за такое горячее желание служить общему делу.

Я, безусловно, не компетентен здесь выступать по вопросам современным, актуальнейшим проблемам, которые волнуют всех – по вопросам социально-экономической, финансово-экономической, в первую очередь, политики, поскольку темы эти, естественно, озвучивались

и неоднократно моим руководством. И председателем правительства, и нашими вице-премьерами, ну и, конечно же, министрами Российской Федерации, которые постоянно приходят в Государственную Думу, участвуют в работе комитетов, выступают на пленарных заседаниях в рамках «правительственного часа», в рамках представления таких резонансных законодательных инициатив, вроде закона об образовании. И я так думаю, скоро будет закон о борьбе с курением, не говоря уже о законе о бюджете, о налоговых инициативах, поправках в Бюджетный кодекс, которые мы завтра будем обсуждать. Поэтому вы позволите в названии сегодняшней секции всё-таки акцент сделать не на слове «экономический», а на слове «законодательная процедура».

Дело в том, что, действительно, законодательная процедура, она как некая такая вещь и в себе, и для всех в последнее время приобрела особое измерение. И, мне кажется, следует это где-то держать в своём сознании на заднем плане, но тем не менее понимать, что всё происходящее в Государственной Думе, в правительстве, при принятии тех или иных решений, оформлении тех или иных нормативных документов, всё это, конечно, имеет прямое отношение к тем сюжетам, которые в нашей стране зародились ещё в далёкие 1990-е годы. Когда мы объявили, что, казалось, была такая иллюзия, в общем, не иллюзия, действительно надежда, уверенность, что свободный демократический парламент, с одной стороны, свободная рыночная экономика, с другой – это всё, что нужно стране, для того чтобы сделать последний решающий шаг к благоденствию.

Жизнь, конечно, показала, что это далеко не так, что на пути этих двух правильных, объективных тенденций лежат серьёзные препятствия, это мы почувствовали в 1993 году, в этом же октябре. И почувствовали это и в 1995, в 1996 году, когда случился с точки зрения правящей власти, с точки зрения Кремля этакий коммунистический реванш, и мы получили вторую Государственную Думу, второй созыв, мы получили губернаторов, представителей КПРФ. И это случилось и в 1998 году во время дефолта и последующего кризиса, я уже не буду перечислять мелкие кризисы, их было огромное количество.

Как бы то ни было, все уже стали понимать, что не обойтись красивыми декларациями, законами, которые мы тогда принимали. Большинство из этих законов великолепно действуют и сегодня, но многие из них уже работают в редакциях, которые были даны им в 2000-е годы. Благодаря всему этому все почувствовали, какое значение приобретает процедура. И действительно, работая с парламентом, я сейчас вспоминаю те годы, когда мы работали в условиях коммунистического большинства в Государственной Думе, мы понимали, что тогда наш главный механизм был такой: тормозная педаль под названием «вето президента». И Котенков, если вы помните, постоянно вёл счёт. За месяц,

за пленарные заседания счёт 11 : 8 (восемь непреодоленных вето против 11 преодоленных нижней палатой).

Сегодня уже такие вопросы на повестке не стоят, но вместо вето у нас тогда был выработан механизм сдерживания этих инициатив. Казалось бы, прописанный в своё время в российской Конституции, причём без всякого злого умысла, а он потом превратился в мощный такой механизм – это заключение правительства. Вот вам, пожалуйста, как мы начали переосмыслять действительность.

Законопроекты, которые охватывали и описывали всё, стали наполняться нормами, которые отсылали к компетенции правительства и органов исполнительной власти. У нас стало появляться большое количество отсылочных норм, где мы говорили: «Ну, вопрос важный, он будет обязательно урегулирован, но в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации или органом федеральной власти в данной сфере». И вот такого рода сюжеты, они стали наполнять практику нашей живой парламентской законотворческой жизни. И, наполняя её, начали её в значительной степени преобразовать. И, конечно, парламент сегодняшнего дня – это не парламент 1990-х. Механизмы, алгоритмы взаимодействия правительства с Государственной Думой и администрацией президента, потому что в отсутствии нашего дорогого Гарри Владимировича скажу, что здесь мы работаем совершенно в одном потоке, в одной линейке, в одной связке. Эти алгоритмы тоже сегодня совсем не такие, как были 15, 10, даже 12 лет тому назад.

Вот один только Андрей Михайлович не изменился. Как он тогда выступал пламенно и от всей души, горел на работе, так сегодня продолжает со всем опытом.

**Жуков А. Д.** Никак не догорит.

**Лигинов А. В.** Никак не догорит. К чему я хочу подвести ваше мнение. Уважаемые коллеги, это, конечно же, к тому, что за последние 10–12 лет профиль этой работы, как бы содержательный профиль взаимодействия палаты правительства с Государственной Думой, он сместился, конечно, в сферу очень точнейшего, детального регламентирования. Хорошо это или плохо?

Очень усложнилась процедура подготовки и внесения законопроектов со стороны правительства, она разбилась на несколько этапов, каждый этап требует совершения определённых действий, безусловно, количественного согласования. Хотя мы сегодня где-то пытаемся это упростить, это всё делается в рамках постоянного обновления, постоянного повышения эффективности, оптимизации наших регламентных аппаратных процедур, тем не менее всё равно это сохраняется. Правильно это или неправильно, хорошо или плохо, когда разработка законопроектов обусловлена огромным количеством требований и регламентных задач, процедур? Я считаю, что, безусловно, без этого мы никуда не денемся.

Как справедливо сейчас считают, говорят, действительно мы живём в свободном обществе, но, когда свободное общество развивается, это неизбежным образом отражается на том, что оно становится многограннее.

Вот эти грани надо так или иначе увязывать друг с другом, чтобы они не вступали в противоречие с главными общественными интересами. Для этого требуется регламентация.

Чем более разносторонне живёт общество, а это происходит, когда мы движемся по пути научно-технического прогресса, развиваем коммуникации, раскрываем возможности для различных социальных групп и личностей, в первую очередь, чем больше всё вот это цветёт, тем, конечно же, должен быть тщательнее и аккуратнее садовник, и у него для этого должен быть более тонкий и качественный инструментарий.

Поэтому всё это и количество наших регламентных установок, это обосновано, они необходимы. Другое дело, что, конечно, надо избавляться от каких-то избыточных, надо стремиться к тому, чтобы мы оптимизировали вещи, и процесс не перекашивался.

Вот я неслучайно привёл пример, что вместо общих таких декларативных норм, тех законов 90-х годов, мы стали очень часто сопровождать принятие законов отсылочными нормами. Та или иная позиция, та или иная статья вступает в силу, но уже в результате того, что правительство или федеральный орган разработает нормативный акт.

Начиная с президентства Дмитрия Анатольевича, вот когда он стал президентом, было одно из первых поручений, мы его очень детально обсуждали в Государственной Думе пятого созыва, это было поручение (там несколько раз собирались у Морозова и так далее) о том, чтобы правительство успевало быстро вносить в Государственную Думу, более того, чуть ли не ко второму, третьему чтению проекты тех нормативных актов, которые следуют после принятия данного федерального закона.

Тогда были соответствующие нормы прописаны в Регламенте Государственной Думы и в Регламенте правительства. Они не были тотальными, они были избирательными. В частности, в Регламенте Государственной Думы, по-моему, тогда прописали, что речь идёт только о тех законопроектах, которые затрагивают вопросы реализации прав человека, ну и большое количество социальных, то есть большой социальный спектр наших граждан они должны затрагивать. Только в таком случае правительство могло, вернее, палата могла попросить правительство представить какую-то пояснительную записку – а как же будет решаться вопрос в подзаконном нормативном акте.

Буквально несколько недель назад мы приняли в Регламент новые изменения, это уже как бы сейчас, когда Владимир Владимирович дал, по-моему, соответствующее поручение или это во исполнение наших прежних поручений, я, честно говоря, немножко запутался. Но поручение

достаточно чёткое, сегодня правительство, министерства приступают к разработке подзаконного нормативного акта с момента, если законопроект, который его предусматривает, рассмотрен на заседании правительства и вносится в Государственную Думу.

Как только он пошёл в Государственную Думу, если это наш правительственный законопроект, то уже мы начинаем писать этот акт. Если же он принят Государственной Думой во втором чтении, следует прямое поручение правительств о внесении этого акта в правительство, министерство.

Если же речь идёт о законодательно... Да, и после этого министерство, чтобы синхронизировать вступление в силу закона и этого нормативного акта, может обратиться в палату и попросить депутатов чуть-чуть увеличить срок между вторым и третьим чтением, опять же, для синхронизации. Если же речь идёт о законодательной инициативе, которая внесена иным субъектом, то здесь мы начинаем думать об этой инициативе и получать соответствующее поручение, когда она уже принята во втором чтении.

Вот такого рода сюжеты, они, в общем-то, постоянные. Я случайно привёл пример этого месяца. Но, чтобы ещё один такой штрих характерный дать к этой картине, к усилению регламентации, она приводит к тому, что на поле законотворчества сокращается число реальных игроков.

Действительно, в 90-е годы с законодательной инициативой могли выступить, ну и очень часто выступали, и эти инициативы серьёзно обсуждались, и многие из них становились потом законами, все участники этого процесса.

Сегодня, конечно, баланс изменился. Я помню, в конце 90-х, дай бог, 15–18 процентов от законопроектов, которые были к концу, потом подписывались президентом, вносило Правительство Российской Федерации, 15–18 процентов.

Сегодня у меня данные на 23 октября. Из 182 федеральных законов, подписанных президентом вот в этом году, 100 – это внесённые Правительством Российской Федерации, более половины. Сокращается, конечно же, на этом фоне количество законопроектов, которые вносятся, вернее, которые доходят до финиша от субъектов Российской Федерации, от законодательных органов субъекта. Я не вижу в этом никакой особой трагедии.

Во-первых, этот процесс постоянно идёт. Мы с Андреем Михайловичем сегодня немножко спорили по срокам подачи поправок, речь шла об инициативе Забайкальского края по законодательной инициативе. Это тоже серьёзный, важный законопроект, по которому правительство, буквально после ближайшего заседания, направит свои поправки. 1-го он будет рассмотрен, Дмитрий Анатольевич скажет

о важности выполнения соответствующего поручения президента и поправки пойдут именно в законодательную инициативу от субъекта Российской Федерации.

И о количественной стороне этой картины. Обратите внимание, в позапрошлом году, в 2010 году, Президентом России было подписано 450 федеральных законов и федеральных конституционных законов. В прошлом году мы в палате работали чуть меньше по времени, потому что у нас целый месяц ушёл на подготовку выборов, ну, специально мы последние три недели, ноябрь практически не работали. Тем не менее подписано президентом за 2011 год 432 федеральных и федеральных конституционных закона. Много это или мало? С учётом того, что наше общество развивается, быстро меняется и темпы этого развития, конечно же, крайне высоки, мы понимаем, что нам надо постоянно отвечать на эти вопросы, которые оно ставит и таким образом менять законодательство. А малейшие изменения, даже там перестановка слов, знаков препинания, формулировки, это отдельный самостоятельный закон, законопроект, как правило.

Но, с другой стороны, возникает и следующий вопрос: если так эффективно идёт законодательство, кто в стране осуществляет анализ объективный, не конъюнктурный, а именно объективный анализ эффективности вот этой законодательной деятельности? Вот такой вопрос, я, конечно же, не готов опять же в качестве уполномоченного представителя правительства высказываться по нему, здесь я говорю, просто как человек, специалист, вовлечённый в эти процессы в течение последних 20 лет. Но отсутствие независимой экспертизы, действительно объективистской, вооружённой самыми последними инструментами анализа проблем и получения выводов, вот отсутствие такой экспертизы правоприменения, это серьёзная вещь. Во сколько обходится стране в плюсах тот или иной закон, вернее, тот законопроект, который станет законом? Когда депутаты нажимают кнопку «за», то все они объединены желанием, эмоциями, уверенностью, что мы действительно сегодня делаем ещё один шаг к лучшей жизни в нашем государстве. Всегда ли это происходит, что потом происходит после того, как нажата кнопка «за», у нас, у наших коллег в Совете Федерации, когда после подписи в набор в «Российской газете» идёт новый федеральный закон? Вот этот вопрос, над которым, я думаю, нужно размышлять.

Я ставил его перед нашим «открытым правительством», перед руководством в правительстве. Потому что, действительно, создание такого рода института, площадок для того, чтобы тот или иной закон был взвешен, измерен в рублях, в спасённых жизнях, в продлении жизни человека, в повышении качества этой жизни. Если этот вопрос будет решён, мы получим мощнейший компас, я уж скажу по-флотски, компас, который будет указывать нам направление нашего законотвор-

чества. Но в общем направлении мы полностью солидарны с нашими коллегами-депутатами.

*(Аплодисменты.)*

**Гринберг Р. С.** Андрей Викторович, у меня один вопрос есть. Когда вы, Андрей Викторович, говорили о садовнике, который должен гармонизировать разные части бурно развивающейся нашей жизни, вы имели в виду конкретного человека или метафора это у вас?

**Логинов А. В.** Нет. В первую очередь я, конечно, представляю в Государственной Думе коллегиальный орган. Я имел в виду нечто коллегиальное.

**Жуков А. Д.** Андрей Викторович, у меня такой вопрос. 450 принятых и подписанных за год законов. Я не знаю, вам, может, приходилось сравнивать с другими странами. По моей оценке, это, по-видимому, рекорд мировой. Вряд ли кто такое количество законов за год ещё когда-нибудь принимал. Но хорошо это или плохо, я не уверен совершенно.

**Логинов А. В.** Я приведу очень короткий пример. Я помню совещания, которые у нас проходят в Кремле. Вы все их хорошо знаете. Многие из нас в них участвуют. По понедельникам в пять часов, когда обсуждается повестка и, в общем-то, это повестка Государственной Думы. На самом деле эти совещания родились в сентябре 1994 года для того, чтобы выработать позицию: а как быть президенту, Борису Николаевичу, с потоком законопроектов, которые идут к нему из Совета Федерации? Ветировать, не ветировать. И когда уже руководителем Администрации Президента России был Чубайс, он на одном из этих совещаний, когда уже был пятый вопрос или седьмой, или восьмой, говорит: «И это ветуруем». Потом смотрит на меня и спрашивает: «Андрей Викторович, не слишком ли много мы ставим вето?».

Мне тогда пришлось ему рассказать случай из моей юной жизни, когда я работал в Верховном Совете СССР. У меня была какая-то маленькая машина и мне ребята из нашего гаража постоянно её смотрели и чинили. Я помню, как один из этих механиков так посмотрел на меня важно и задал вопрос: «Андрей Викторович, слушай, а ты на тормоз-то часто жмёшь?» На что я спросил: «А как надо?».

Понимаете, вопрос вето в то время, а сегодня принятие закона – это то же самое как во время езды человек жмёт или не жмёт на тормоз. Это вообще вопрос общей безопасности или нашего представления об общей безопасности конструкции. Если мы часто нажимаем на тормоз, значит, нам постоянно надо что-то дорегулировать. Если это спокойная езда без препятствий, – мы не будем жать на тормоз. Но пока препятствий в нашей жизни достаточно, поэтому неизбежно принятие этих законов. Мы не можем сказать министерствам: не пишите законов. Тогда остановится работа, они будут скованы в вопросах своего регулирования.

**Жуков А. Д.** Да. Я просто...

**Логинов А. В.** Ради бога, извините, Александр Дмитриевич. Я просто вынужден перевести, это абсолютно философский план.

**Жуков А. Д.** Понятно. Одно дело, когда выпускник юрфака МГУ выступает, другое дело, когда истфака. Это сразу видно, разница подходов. Просто я весной этой прочитал информацию о том, что за всю весеннюю сессию Конгресс США принял один закон. Но там у них, конечно, проблемы. Там где-то большинство у республиканцев, где-то у демократов. Ну да, плохо они работают, один всего закон приняли. Но вроде как не так плохо живут.

**Логинов А. В.** Им для этого потребовалось свыше 200 лет развития парламентаризма американского.

**Жуков А. Д.** Хорошо. То есть 20 пока ещё...

**Макаров А. М.** *(Не слышно.)*

**Логинов А. В.** На газ жмёте вы.

**Жуков А. Д.** Главное, чтобы не одновременно нажимали. Хорошо. Спасибо.

Уважаемые коллеги, но у нас ещё представители Государственной Думы или правительства выступают. Я бы хотел дать слово сейчас профессору Высшей школы экономики Сергею Геннадьевичу Пепеляеву. Он может быть, взгляд со стороны на законотворческий процесс в экономике нам даст.

**Пепеляев С. Г.** Уважаемые коллеги, главный вопрос, касающийся экономического развития: чьё законодательство будет обеспечивать это самое устойчивое экономическое развитие. Наше, российское или чьё-то иное, например, английское. Есть вопрос. В этом году провели опрос 300 крупнейших российских компаний. Задали такой вопрос: какому законодательству вы подчиняете свои самые значимые сделки? 57 процентов опрошенных компаний сказали: мы 90 процентов сделок подчиняем английскому законодательству, а не российскому. Вот и всё. 57 процентов сделок.

А задали вопрос: почему? Что мешает более широкому использованию российского законодательства? Были несколько вариантов ответов, но большинство респондентов, 67 процентов, сказали: неудобство российского законодательства для ведения бизнеса. Прежде всего, гражданского законодательства, Гражданского кодекса, законов «Об акционерных обществах», «Об обществах с ограниченной ответственностью». Это крупнейшая проблема, и её две недели назад обсуждали на таком небольшом совещании у Нарышкина.

Последствия такой ситуации понятны – угроза национальной безопасности и суверенитету, когда вопрос о том, куда течь сибирским рекам будет слушаться в Королевском суде в Лондоне или в Арбитраже в Нью-Йорке, это стагнация, регресс российского права и юридической науки, и кризис российского юридического бизнеса, и дополнительные издержки.

Наверное, читали, на прошлой неделе закончился самый крупный российский процесс, он как правило... как всегда был в Лондоне. И одна сторона этого процесса заплатила английским юристам 62 миллиона долларов, которые взыскали с другой стороны. Нам, конечно, не жалко денег Березовского, который эти 62 миллиона должен будет заплатить, но это такой интересный вопрос.

**Гринберг Р. С.** Простите, а вы имеете в виду, что плохого в русском законодательстве: технология или...

**Пепеляев С. Г.** Нет, нет, вопрос не о налогах.

**Гринберг Р. С.** Или судьбы?

**Пепеляев С. Г.** *(Не слышно.)*

**Гринберг Р. С.** *(Не слышно.)*

**Пепеляев С. Г.** Речь о неудобстве российского законодательства. В чём главная проблема, которую необходимо решить, как видим мы её, практикующие юристы. Это чрезмерная императивность норм гражданского законодательства.

Как бы ни учили меня здесь, в университете, я тоже его закончил, мои уважаемые учителя, Андрей Михайлович, что принцип свободы договора существует у нас. На самом деле в отечественном законодательстве, в судебной практике с советских времён торжествует презумпция императивности норм гражданского законодательства. Иначе говоря, в том числе и бизнес действует по правилам: запрещено всё, что прямо не разрешено в тексте кодекса. И, к сожалению, суды это подтверждают.

Вспомним, например, такое яркое постановление Конституционного Суда о гонораре успеха, где суд говорит, что стороны не вправе изменять императивное требование закона о предмете договора, дополняя его своими условиями. Вслед за этим идёт Высший Арбитражный Суд.

Недавно было принято постановление пленума, связанное с недвижимостью, которое ориентирует суды на то, что необходимо перекалифицировать инвестиционные договоры в те, которые поименованы в кодексе, уложить их в прокрустово ложе – это либо договоры купли-продажи, либо подряда, либо простого товарищества и так далее.

К чему приводит эта ситуация? Она приводит к тому, что создаются крайне высокие риски для практически любой крупной и сложно структурированной сделки по российскому праву, которое не укладывается в шаблоны. Поэтому-то стороны и такие крупные, значимые сделки подчиняют другому плану. Сейчас ТНК-ВР будет Роснефть покупать. Думаете, по нашему праву они будут эту сделку заключать? Думаю, что по английскому. Соответственно, вот эта главнейшая задача.

Завтра состоится второе чтение по Гражданскому кодексу... не завтра? Вроде на 26-е было назначено. Ну, хорошо, перенесли.

В процессе подготовки новой редакции Гражданского кодекса вопрос о нормативном закреплении в кодексе презумпции диспозитивности

поднимался. Но, к сожалению, в проекте, который сейчас есть в Государственной Думе, эта норма презумпции отсутствует. Кое-что сделано, кое-какие императивные нормы в кодексе появились, но в целом нужно констатировать, что в проекте, который сейчас на рассмотрении в Государственной Думе, в части закрепления презумпции диспозитивности крупнейший пробел. Это главное, что стагнирует применение российского законодательства, что мешает. И первое, что нужно сделать в этом ключе, это ввести норму презумпции о том, что если стороны договорились о чём-то и это не нарушает публичного интереса, то суды обязаны защищать эту договорённость.

Другой подход может быть только в отношении потребительских отношений, частных договоров в бытовом секторе, где мы должны мелкого потребителя, не специалиста в области права, защитить и сказать: вот тебе конструкция, в которую ты должен уложить свои отношения.

Но в бизнесе стороны представлены профессиональными юристами. Они могут сфантазировать, придумать и договориться о чём угодно, и эту договорённость нужно защищать. Это та задача, которую Гражданский кодекс, тот его проект, который сейчас в Государственной Думе, к сожалению, не решает.

Поэтому что сейчас нужно, мне кажется, сделать, это ввести в проект во втором чтении «презумпцию о диспозитивности», вычеркнуть порядка 30 императивных норм из первой части, не допустить включения ещё каких-нибудь императивных норм, делать только так и никак иначе, и обратить внимание на эту тему, когда будет рассматриваться вторая часть. Вот это, мне кажется, такая проблема из разряда тектонических сдвигов в праве.

Вторая проблема, на которую хотел обратить ваше внимание. Вот на прошлой неделе мне клиент прислал такое маленькое письмо, передал письмо из Налоговой инспекции. Межрайонная инспекция по крупнейшим налогоплательщикам сообщает, что в связи с постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда от 7 февраля 2012 года пересмотрен порядок исчисления налога на добавленную стоимость в отношении премий, вознаграждений, выплачиваемых за достижение объёмов покупок.

В связи с этим просим представить в течение 5 дней со дня получения настоящего уведомления расчёт за 2009, 2010 и 2011 годы. У нас не Государственная Дума принимает решение о налогах, у нас сейчас суды рассматривают условия налогообложения, что ведёт вот к таким условиям.

К чему я этот пример привёл? Потому что он очень хорошо говорит о ещё одном важном процессе, который у нас происходит, который, в принципе, надо, наверное, одобрить: это процесс развития прецедентного права.

Мы всегда говорили, что у нас страна писанного права – вот что в законе, то и в судебном решении. Но этого никогда не было, потому что прецедент толкования закона всегда существовал и в советское, и в досоветское время, и сейчас, и будет существовать всегда.

Но в последнее время вот этим прецедентным решениям Высшего Арбитражного Суда придано что ли такое конституционное одобрение. В 2010 году Конституционный Суд принял известное постановление номер 1-П, где сказал, да, прецедентам быть. Мы приняли эту форму прецедентную, но не наполнили её содержанием.

Что такое прецедент? Прецедент – это источник права. Да, в западных странах, в англо-саксонской системе, он тоже рождает норму. Но если рождается норма, то она должна вступать по общим правилам, как вступают в действие нормы. Если закон о налогах не может иметь обратной силы, то почему прецедент толкования, который ухудшает положение налогоплательщика, получает такую обратную силу. И почему налогоплательщики получают такие «письма счастья» от налоговых органов?

Одной из важнейших задач, которую можно было бы решить сейчас, чтобы такого не допускать, минимальными средствами... Это хотя бы подумать о том, чтобы включить в статью 5 Налогового кодекса специальную норму (Андрей Михайлович!) о применении правовых позиций Высшего Арбитражного Суда, аналогичных правилам действия налоговых законов во времени. Как минимум. Тема прецедентов говорит и о том, что это, в общем, уже данность и надо как-то в законодательстве это регулировать, – мне кажется, это тоже крупнейшая проблема и крупнейшая задача.

Следующая причина. Следующий момент, о котором я хотел бы тоже сказать. Причиной послужил проект федерального закона о внесении изменений в Жилищный кодекс. Читаю этот закон и нахожу такое правило: об установлении обязательной ежемесячной платы на капитальный ремонт. Понятно, что хорошо бы жилище ремонтировать. Но нужно ли для этого вводить специальный налог, названный обязательной платой на что-то и прятать его в законе, в Жилищном кодексе?

Иначе говоря, я наблюдаю вот какой процесс, который можно назвать налоговой контрреформой. Очень многого за прошедшие 20 лет с помощью Конституционного Суда, с помощью Государственной Думы удалось добиться для последовательного сокращения количества налогов, применяемых в Российской Федерации, и для их кодификации в Налоговом кодексе. Это позволило обеспечить главное требование российской Конституции – установление налогов только законом.

И второе правило. Как бы мы ни называли платёж, но, если он соответствует определённым критериям, он суть налог и может быть установлен только Налоговым кодексом. Однако с 2004 года наблюдается последовательный процесс декодификации налогов.

В 2004 году из Налогового кодекса исключена таможенная пошлина, хотя ни экономисты, ни юристы не спорят, что правовая природа таможенных пошлин – это налоги, одни налоги.

В 2006 году Конституционный Суд благоволил взимание целевого налога, не предусмотренного Налоговым кодексом. Это обязательные отчисления операторов связи в резерв универсального обслуживания.

В 2010 году социальный налог перестал быть единым социальным налогом и превратился в социальные взносы, хотя природа его осталась прежней.

Много ещё можно примеров таких приводить. Но квинтэссенция, по-моему, это то, что случилось в прошлом году, когда правительство приняло специальный акт (постановление от 2010 года), налог на копирование аудио- и видеофайлов. Это когда ввозится специальная техника, на которой можно что-то записывать, и 1 процент от стоимости, таможенной стоимости этой техники, взимается при таможенном оформлении и поступает в специальный фонд.

Постановление было принято 14 октября, опубликовано 29 октября (в пятницу), а на следующий день – день рождения Михалкова, в чей фонд и поступает этот налог. Это удивительный пример, когда сделан такой щедрый подарок, налог в подарок. Это, по-моему, квинтэссенция развития вот этой системы.

Мне кажется, что Государственной Думе надо очень тщательно подходить к ситуациям, когда в других нормативных актах, в Жилищном ли кодексе, в других, встречаются какие-то платежи, по сути, налоги, но закамуфлированные под что-то другое.

Ну, это вот, наверное, три момента, о которых я хотел сказать.

**Жуков А. Д.** Спасибо. Я думаю, это очень важно.

И действительно, думаю, что Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам должен внимательно проанализировать введение различных обязательных платежей. Их действительно довольно много в последнее время становится: налогового, неналогового характера, разного.

*(Аплодисменты.)*

Спасибо. Такая тенденция действительно есть.

Уважаемые коллеги, немножко время затягиваем, но мы не можем не дать слово представителю правительства в Совете Федерации, потому что у нас двухпалатный парламент. И, если у нас всё время только представители Государственной Думы выступают – это неправильно. Поэтому слово Андрею Владимировичу Яцкину – полномочному представителю Правительства Российской Федерации в Совете Федерации. О роли всё-таки Совета Федерации или, может быть, о чём-то другом, я не знаю.

**Яцкин А. В.** Спасибо большое.

На самом деле, наверное, неправильно мне говорить о роли Совета Федерации, представителю правительства, но я могу сказать о том,

как видоизменяется роль Совета Федерации в связи с изменением формирования Совета Федерации. Как вы знаете, коллеги, президент внесён законопроект, он принят в первом чтении о том, что принципы формирования Совета Федерации в очередной раз у нас пересмотрены.

Вы помните, в 1993 году были прямые выборы, потом многие годы Совет Федерации был представлен руководителями исполнительных и законодательных органов, непосредственно которые представляли регион. Затем были делегированные представители от глав регионов и от Законодательных Собраний, которые... Практически этот принцип просуществовал 10 лет.

И в текущем году Президентом России внесена новая законодательная инициатива о том, что для представителя от законодательных органов субъектов Российской Федерации принцип практически сохранён, то есть депутат законодательного органа субъекта Российской Федерации делегируется в состав Совета Федерации на основе решения законодательного органа.

Сегодня, правда, есть ещё видоизменение, что это любой депутат: и муниципального уровня, и поселенческого, сейчас этот уровень единый от законодательного органа.

И коренным образом меняется представление интересов исполнительной власти региона. Механизм выглядит следующим образом: кандидат в губернаторы, который пойдёт на выборы (а вы знаете, что у нас единый день голосования, в следующем году это сентябрь месяц, насколько мне не изменяет память, Государственная Дума определила этот день уже), вместе с собой, в так называемой связке, представляет трёх кандидатов, один из которых станет членом Совета Федерации, в зависимости от рейтингового голосования.

Вот этот принцип заложен сегодня в первом чтении. Из новелл этого закона следует, что понижен возраст для члена Совета Федерации с 30 лет до 21 года. Соответственно, я думаю, что к концу года, к 1 января Совет Федерации, который иной раз называют ОТК для законов, которые поступают из Государственной Думы, будет это ОТК несколько изменено, потому что появятся новые члены Совета Федерации, сформированные на новых принципах. Это первый сюжет, который я хотел сказать.

Александр Дмитриевич, я хотел ответить на ваш вопрос относительно того, сколько законодательных инициатив у нас. Статистика такая действительно велась. Вы отметили, что за первое полугодие 2012 года Конгресс США принял один акт (да, вы сказали), но это в силу того, что там демократы и республиканцы не могли договориться. Вот в лучшие времена они принимают от 80 до 90 законов в течение года. Законодательство Евросоюза говорит о цифре до 200–230 законов в год, именно законов. Ну а наши – 450–430 законов. Стандартная

цифра, уже сформировалась, от 400 до 450 законов. Такой цифры, наверное, ни один законодатель ещё не мог переварить, но наша страна действительно динамично развивается. Мой коллега Андрей Викторович уже сказал, что у нас много вызовов, много стратегий, в мае опять заявлена пакетом указов президента масса задач социально-экономического характера, на которые мы должны оперативно отреагировать.

Я не буду сейчас перечислять все проекты, которые заложены по инициативе правительства в качестве генератора законодательного процесса, около 80 процентов идёт по линии правительства. Действительно я бы хотел обратить внимание на малую долю законодательных инициатив субъектов Российской Федерации. Вчера мы с рядом коллег из правовых служб субъектов Российской Федерации обсуждали: плохо это или хорошо? Я солидарен с Андреем Викторовичем, что это не плохо. Но в то же время правительство имеет поручение от председателя правительства внимательно отнестись к этим законам. Это поручение было сформировано и Президентом России на встрече с Советом Федерации – о том, чтобы всё-таки какую-то консолидирующую роль по работе с законодательной инициативой субъектов Российской Федерации Совет Федерации взял.

Мы сейчас ищем подходы к этому, и один из подходов, Александр Дмитриевич, это я обращаюсь к коллегам из Государственной Думы, вчера это обсуждали, один из подходов – всё-таки сделать законодательную инициативу субъектов, которая поддержана определённым количеством субъектов, допустим, там, 30 процентами субъектов Российской Федерации или 50 процентами, чтобы эта законодательная инициатива становилась приоритетной в программе законопроектных работ Государственной Думы.

И если этот критерий будет заложен в Регламенте Государственной Думы, мы готовы к нему отнестись как к приоритетной законодательной инициативе. Вы понимаете, там совершенно другие характеристики рассмотрения этой законодательной инициативы.

Это одно из предложений, которое можно было бы в среде юридической обсудить, и может быть, на площадке Государственной Думы, здесь представлено Правовое управление Государственной Думы уважаемое, они внимательно посмотрят это предложение.

Всё-таки Совет Федерации не только законодательный, но и представительный орган, представляющий интересы регионов, а регионы в первую очередь интересуют такие экономические инструменты, как бюджет и налоги, естественно, и именно эти законы в соответствии с Конституцией Российской Федерации для Совета Федерации обязательны к рассмотрению. То есть существует ряд законов, которые Совет Федерации может и не рассматривать напрямую, они могут уходить президенту, а есть ряд законов, которые просто обязательны к рассмотрению.

В последнее время частенько, ну не частенько, но использует Совет Федерации такую формулу, когда принимает сложный закон в бюджетной или налоговой сфере. Он пытается понять аргументы, которыми было обусловлено принятие этого закона Государственной Думой, но не принимает по существу решение, а принимает к рассмотрению, и в течение месяца или двух недель подвешивает ситуацию, чтобы определиться всё-таки – выгоден региональной власти, регионам или невыгоден тот или иной закон. У нас несколько раз такие сюжеты проходили. А говоря о платежах, о которых сейчас коллега говорил, надо там было ещё, наверное, назвать и утилизационный сбор, который в августе был принят постановлением правительства, это тоже один из платежей. Но мы здесь защищаем внутренний рынок с точки зрения вступления в ВТО, о котором мы говорили. Это ещё один...

И это принятие к рассмотрению, это конституционная процедура, это одно из решений Конституционного Суда, которое рассудило законодателя. Принятие и рассмотрение законов в Совете Федерации говорит о том, что это конституционная процедура. И этот инструмент сейчас используется.

Что касается предпринимательства и экономического законодательства, то Совет Федерации активно взял в рамках национальной предпринимательской инициативы четыре дорожных карты, которые разработало правительство: по таможенному регулированию, по подключению к энергетике, по поддержке экспорта, и также по строительству и инфраструктуре в сфере строительства.

Все эти дорожные карты, которые разработаны правительством, имеют большой перечень приложений, и в каждом этом приложении за пределами плана законопроектной работы правительства есть ещё по 5–10 законов национальной предпринимательской инициативы. Это то, что скрыто от глаз, но фактически это те же законопроекты и законы, которые касаются интересов регионов, и касаются непосредственно депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представляющих регион.

Я бы коллег, которые представляют юридическое сообщество, экономическое сообщество, когда они обсуждали тему экономического законодательства, может быть, призвал бы обратить внимание вот на те самые национальные предпринимательские инициативы, которые я сформулировал сегодня, – из 22 предложений реально дорожные карты имеет четыре. Вот в них заложено много сюжетов, которые действительно будут влиять на экономическую жизнь страны.

Я бы хотел пожелать коллегам успешной работы и сказать, что Совет Федерации и Государственная Дума, с которыми мы вместе с коллегой Логиновым Андреем Викторовичем работаем, сегодня теснее стали работать, потому что есть такой ещё инструмент, как Совет законодателей.

В прежние времена, вы знаете, у Государственной Думы была Ассамблея законодателей, у Совета Федерации Совет законодателей, сегодня Председатель Государственной Думы и Председатель Совета Федерации на пользу правительству объединили свои усилия, всех законодателей страны, и сказали – вот та площадка, где любой законопроект, либо региональный, либо федеральный, может пройти предстоящее обсуждение, в плюс к тем инструментам, которые созданы Открытым правительством, и где мы могли бы выработать единую инициативу, которая нашла бы поддержку и в Государственной Думе, и в Совете Федерации, и получила положительное заключение правительства.

Спасибо большое.

*(Аплодисменты.)*

**Жуков А. Д.** Спасибо. Ну что, будем завершать, наверное, да?

**Гринберг Р. С.** Да. Значит, уважаемые дамы и господа, мы работаем очень долго сегодня. И я не буду долгую речь говорить, и не буду особенно подводить итоги, просто скажу, как прозвучали речи наших замечательных ораторов сегодня: каждый по-своему был очень компетентен и, самое главное, говорил с большой ответственностью и страстью. Я по-прежнему под большим впечатлением того, что руководители комитетов, едва ли не самых главных комитетов, выражали, в общем, большую озабоченность по поводу, как я заметил, двух факторов. Первый, что всё-таки перекос существует в соотношении стабильность-развитие. Мне кажется, что здесь Государственная Дума должна каким-то образом отреагировать на эту ситуацию.

И Андрей Викторович, и Андрей Владимирович говорили о том, что наша страна бурно развивается, это действительно так и есть, хотя мы всегда недовольны. Но если мы сравним нашу жизнь с каким-нибудь 1984–1985 годом, то это, в общем, всё равно небо и земля, но всегда мы недовольны. И, может быть, поправлю в данном случае, поскольку речь идёт о том, что в моём представлении (это моё личное мнение), парламент, к сожалению, как бы это сказать, ещё пока не выполняет свою главную роль выражения общественных интересов.

Мне кажется, это очень важно, что, когда правительство очень сильно узурпирует полномочия формулирования целей общества, даже если оно семи пядей во лбу, это всё-таки для общества контрпродуктивно, мягко говоря. Но мне кажется, что все наши ораторы отдают себе в этом отчёт, и представители правительства в Государственной Думе и в Совете Федерации. У меня такое впечатление, что у нас есть хорошие шансы. И риски, правда, тоже есть большие, но и шансы очень большие.

Я вас всех поздравляю с успешным завершением конференции, благодарю Александра Дмитриевича. Особую благодарность, конечно же,

хотел бы выразить Виктору Антоновичу Садовничему, потому что университет всё-таки у нас в авангарде прогрессивных идей.

Спасибо вам, и всего хорошего.

*(Аплодисменты.)*

**Жуков А. Д.** Спасибо большое, Руслан Семёнович.

Виктор Антонович, вам тоже большое спасибо за то, что вы нам предоставили такую прекрасную возможность здесь пообщаться, подвести итоги законотворческой работы за эти 20 лет и наметить перспективы. Отрадно, что большинство ораторов, которые сегодня выступали, являются выпускниками Московского государственного университета, это особенно приятно.

Но в то же время, я хочу констатировать, что несмотря на то, что в целом у нас законодательная база, конечно, для экономики создана, но предстоит нам очень большая и серьёзная работа для того, чтобы её усовершенствовать и всё-таки сделать подходящей для сегодняшнего этапа развития экономики.

Я думаю, что общее мнение заключается в том, что роль парламента в принятии экономических законов должна быть усилена. И думаю, что особенно всё, что касается бюджетного, налогового законодательства, что сегодня прозвучало, я думаю, что это и в интересах и исполнительной, и законодательной власти. У нас сегодня есть достаточно тесный контакт при принятии этих законопроектов. Тем не менее думаю, что здесь есть возможности усовершенствовать этот процесс. То, что Андрей Михайлович говорил, Игорь Николаевич и представители правительства.

Но в любом случае хочу отметить, что, мне кажется, сегодняшняя дискуссия была достаточно интересной и содержательной. Мы по её итогам подготовим некие предложения и, мне кажется, эти итоги могут представлять достаточно серьёзный интерес не только для депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, но также и для широкой общественности.

Спасибо большое.

*(Аплодисменты.)*

## СТЕНОГРАММА

### дискуссии № 2

#### **«Современный парламентаризм: становление, развитие и совершенствование взаимодействия между ветвями власти в законодательном процессе»**

*Здание МГУ имени М. В. Ломоносова.  
Учебный корпус «Шуваловский».  
25 октября 2012 года. 15 часов 30 минут*

**Плигин В. Н.** Уважаемые коллеги! Дорогие друзья!

Начинаем работать. Первая дискуссия была исключительно плодотворной, и был сделан целый ряд достаточно интересных, смелых предложений, которые, конечно же, могут или должны будут получить отражение в практике работы российского парламента.

Но вместе с тем я сразу должен сказать, что целый ряд предложений были исключительно дискуссионными, в ряде случаев они подавались, может быть, как решённые, эти предложения. Но тем не менее я думаю, что мы должны будем потом в практике это оценить.

Тема современного парламентаризма – это цель нашей дискуссии. «Современный парламентаризм: становление, развитие и совершенствование взаимодействия между ветвями власти в законодательном процессе».

Сегодня несколько раз звучало слово «легитимность», Сергей Михайлович поставил его, это слово, продолжая анализировать применительно к Конституции Российской Федерации. Мне представляется, что применительно к Конституции Российской Федерации слово «легитимность» уже не вызывает никакого рода вопросов. Конституция легитимна, действительно она признаётся всеми участниками политического процесса, и статус всех участников политического процесса, который существует в настоящее время, сложился на базе конституционных норм 1993 года.

Что касается современного парламентаризма, направлений его развития не только в Российской Федерации, но и в мире, в настоящее время происходят довольно сложные дискуссии, формулы, одни формы коммуникаций заменяются другими формами коммуникаций или

форм организации общественной жизни. В рамках изменения форм организации общественной жизни существенно трансформируется роль политических партий, дополнительное звучание получают институты гражданского общества, получают такие центры, которые формулируют управленческие идеи, как think tanks, которые всё большее и большее оказывают влияние на управление и конкретными странами, и глобальными процессами. В целом ряде исследований, которые появились в последнее время, исследования функционирования государственных систем. В мире очень большое внимание уделяется такой персонализации политики, когда именно личность (правда, личность в конституционно ограниченные сроки) начинает играть доминирующую роль, и когда в известной степени формальные институты (а к такого рода формальным институтам, например, относится, и правительство) начинают выполнять вспомогательную роль, а think tanks, или лидер правительства определяет эту политику непривязки к каким-то институтам, установленным правовой системой.

В этой части, конечно же, парламентаризм, роль парламента требует осмысления. И настоящее время Государственной Думой принимается целый ряд шагов, которые усиливают роль парламента в российской общественной жизни, рассматриваются в том числе конкретные законопроектные по усилению парламентарского контроля. И на нас сегодня, в частности, оказывается такое правильное, продуктивное давление с точки зрения организации взаимодействия с парламентами субъектов Российской Федерации. Единственное, что очаровательная женщина, Председатель Законодательного Собрания Республики Коми, когда называла цифру шесть процентов, когда говорила по поводу учтённых законодательных инициатив... Мы как-то однажды с ней договаривались о том, что это не совсем цифра шесть процентов. Всё дело в том, что структурно в цифре 6 процентов довольно большое количество законодательных инициатив, которые вносятся субъектами Российской Федерации, они объединяются в рамках одной инициативы. Вот я могу привести достаточно конкретный пример, когда 20 инициатив субъектов Российской Федерации, включая Московскую городскую Думу, были объединены в одну законодательную инициативу, таким образом, они были все учтены, они подняли проблему, эта проблема была нами учтена.

Сегодня в рамках дискуссии мы собираемся коснуться основных этапов развития конституционного законодательства Российской Федерации, 20-летнего опыта перспектив дальнейшего совершенствования, проблем законодательного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и регионами, доктринальных вопросов развития российского законодательства на рубеже 20-летия российской Конституции, экспертного обеспечения законодательного процесса, правового мониторинга как инструмента совер-

шенствования законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации, истории становления современного парламентаризма в России. Я прекрасно понимаю, что все эти вопросы, которые нами были обозначены (каждый из них), требуют более детального обсуждения.

Но хотел бы сказать, что по мере подготовки к 20-летию Конституции Российской Федерации (мы здесь с Российским историческим обществом по этому поводу договаривались) мы, наверное, проведём ещё несколько круглых столов и по новейшей истории страны, поскольку вся эта новейшая история страны, несомненно, связана с конституционным процессом. И, таким образом, мы получим возможность в дальнейшем остановиться на всех этих вопросах.

Сергей Михайлович! Если позволите, у нас достаточно плотное расписание и поэтому Сергей Михайлович сегодня уже выступил с действительно фундаментальной речью в рамках первого заседания, поэтому, если можно, перейдём сразу к дискуссии.

И я должен сказать, что мы несколько раз разговаривали с Валерием Дмитриевичем Зорькиным. И Валерий Дмитриевич Зорькин передаёт искренний поклон всем участникам дискуссии. Одновременно сегодня в Конституционном Суде Российской Федерации пленарное заседание. И он, передавая этот поклон, сказал, что Владимир Александрович Сивицкий – заместитель руководителя Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации – представит позицию Конституционного Суда. И мы поговорим о конституционных основах обеспечения стабильности российского законодательства, алгоритме совершенствования форм, взаимодействия парламента России и Конституционного Суда Российской Федерации.

Если вы позволите, после выступления просто несколько ремарок будет сделано о взаимодействии судов и парламента.

**Сивицкий В. А.** Спасибо большое. Владимир Николаевич выполнил уже часть моей миссии – передать приветствие участникам конференции от руководства Конституционного Суда Российской Федерации.

Вообще приближающееся 20-летие Конституции Российской Федерации даёт хороший повод для начала дискуссий, направленных на дальнейшее улучшение качества законотворческой деятельности, и аспект взаимодействия Федерального Собрания и Конституционного Суда в решении этой задачи представляется весьма важным. И, кстати, весьма симптоматично, что в ходе первой части сегодняшней конференции, посвящённой в большей части, естественно, парламентской деятельности, неоднократно многими выступающими упоминался Конституционный Суд Российской Федерации.

В принципиальном плане взаимосвязь функций Федерального Собрания и Конституционного Суда Российской Федерации можно

выразить рядом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. Здесь я себе позволю дословно эти позиции процитировать.

Ну, во-первых, деятельность парламента обеспечивается на основе формирования воли большинства, это поиск и принятие целесообразных нормативных политико-правовых решений в установленной для неё конституционной и нормотворческой процедуре.

Далее. Существует обязанность законодателя при урегулировании соответствующих отношений найти справедливый баланс между конституционно защищаемыми ценностями на основе критериев, установленных Конституцией Российской Федерации. Парламент должен взвешивать конкурирующие конституционные ценности, исходя из обеспечения их баланса, не может допускать, что при реализации прав одних лиц, права других лиц были нарушены, и так далее.

То есть в решениях Конституционного Суда Российской Федерации вообще осевым, стержневым понятием является понятие баланса. Понятие баланса упоминалось в разных сочетаниях Конституционным Судом. Например, найти справедливый баланс между публичными и частными интересами, найти баланс диспозитивного, императивного методов правового воздействия, баланс интересов Российской Федерации и интересов субъектов Российской Федерации.

Ну и звучали в решениях Конституционного Суда Российской Федерации примеры более частных случаев баланса. Например, опять же цитирую дословно, балансы между такими конституционно защищаемыми ценностями, как права населения муниципальных образований и права лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Это применительно к обязательному выкупу помещений, находящихся в аренде у малых предпринимателей. То есть ключевое слово: «баланс». И установление этого баланса, что принципиально подчёркивает Конституционный Суд Российской Федерации – это задача именно законодателя.

Но, конечно, это вряд ли какая-то специальная такая логическая операция балансирования ценностей, но это свойство парламентской деятельности, это проявление дискреции законодателя.

И, более того, это проявление в первую очередь народовластия, поскольку законодатель отражает волю народа. И отсюда презумпция, что в парламентском голосовании по тому или иному вопросу выражен необходимый баланс интересов. И опровергнута эта презумпция может быть применительно к конкретному случаю, конкретному рассматриваемому Конституционным Судом делу только решением Конституционного Суда Российской Федерации.

И Конституционный Суд, проверяя конституционность нормы, прежде всего, сопоставляет, насколько эта норма вписывается в конституционную модель баланса ценностей. Но при этом он не формирует

баланс, он просто оценивает, соблюдены ли конституционные параметры законодателем, тем самым объективируя этот баланс. Эту функцию Конституционного Суда Председатель Конституционного Суда Валерий Дмитриевич Зорькин называет объективированием конституционно оправданной целесообразности. А продуктом такой деятельности суда на будущее время, помимо собственно решения того вопроса, который является предметом рассмотрения в конкретном деле Конституционного Суда, являются правовые позиции, которые законодатель уже соответственно может использовать и воспроизводить, как готовые критерии баланса ценностей, что, безусловно, облегчает работу законодателя.

При этом звучащие иногда упреки, что Конституционный Суд руководствуется не Конституцией Российской Федерации, а целесообразностью, раз упоминает слово «целесообразность» в своих решениях, конечно же, не оправданы. И именно потому, что сама Конституция, скажем, допуская в части 3 статьи 55 ограничение прав в определённых целях и в определённой мере, она тем самым обязывает Конституционный Суд, проверяя норму, ограничивающую права, оценивать меру и цель такого ограничения.

И при этом, что ещё достаточно важно, Конституционный Суд, оценивая целесообразность, не может находиться вне координат пространства и времени. Одна и та же модель регулирования в зависимости от условий, конкретного этапа развития российской государственности, состояния её правовой и судебной систем, содержания смежных по предмету нормативных правовых актов может получиться существенно различной. Поэтому и обращение Конституционного Суда при проверке конституционности норм к конкретному историческому контексту не должно быть предметом для упреков.

Не могу обойти стороной ещё один аспект: соотношение компетенции парламента и Конституционного Суда Российской Федерации, который тоже, кстати, вызывает иногда определённые упреки к Конституционному Суду.

Дело в том, что постановление Конституционного Суда, признающее положение нормативного правового акта утратившим юридическую силу, не всегда означает буквальное исключение полностью этого положения, этой части нормативного текста из правового акта. Конституционный Суд может определить пределы конституционности, а соответственно – действие этого положения. Для этого может быть использована конструкция: «в той мере, в какой неконституционна», «неконституционна в той части, в которой» и так далее. И вот как раз такие конструкции иногда вызывают упреки, что Конституционный Суд тем самым подменяет законодателя, раз таким детальным образом расписывает, в какой части норма сохраняет конституционность,

а в какой части она вынуждена утратить силу на основании решения Конституционного Суда.

Чтобы оценить такую методологию признания норм неконституционными в постановлениях Конституционного Суда, можно определённым образом применить аналогию с хирургом, который удаляет некое новообразование из организма. Какая задача у хирурга, когда он делает такую операцию? Он должен сделать так, чтобы, с одной стороны, никаких частиц этого новообразования не осталось, а с другой стороны, чтобы здоровая часть организма сохранилась и могла функционировать.

И вот именно, исходя из этой задачи, Конституционный Суд не идёт на то, чтобы линейно при наличии какого-то малейшего дефекта в норме признать её неконституционной.

А он, наоборот, старается максимально тщательно, для того чтобы сохранить существующий, а главное нужный для общественных отношений правовой механизм, определить некие критерии, в рамках которых эта норма сохраняется и может считаться конституционной.

Естественно, применительно к соотношению компетенции Конституционного Суда и законодателя, достаточно большое значение имеет вопрос об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации именно в части изменения законодательства в соответствии с этими решениями.

И сегодня в своём выступлении Александр Порфирьевич Торшин упомянул про действительно такой достаточно большой фолиант, где перечислены решения Конституционного Суда Российской Федерации, не исполненные законодателем.

Вот я просто по этому вопросу хотел бы для понимания внести определённые уточнения. Дело в том, что по общему правилу, собственно говоря, решение Конституционного Суда Российской Федерации, оно не требует специального исполнения законодателем. Это один из основополагающих принципов компетенции Конституционного Суда, что на основании его решения норма утрачивает силу. Ну соответственно в той части, где Конституционный Суд определяет, в какой части норма конституционна, в какой – неконституционна, норма утрачивает силу в той части, в которой Конституционный Суд определил, что эта норма неконституционна. То есть, в общем-то, для того чтобы решение Конституционного Суда функционировало и нормы применялись уже в полном соответствии с Конституцией Российской Федерации, изменение законодательства не является в большинстве случаев обязательным условием.

Но в то же время законодатель должен стремиться, ну, проще говоря, сделать удобно для правоприменителей, для граждан. И поэтому естественно, особенно с учётом некой такой технической сложности

иногда текстов резолютивной части решений Конституционного Суда, было бы просто удобно и полезно, чтобы своевременно вносились изменения в законы в соответствии с решениями Конституционного Суда.

Но ещё раз подчеркну: это не условие жизни решений Конституционного Суда, они живут сами по себе, они имеют прямое действие. А это просто та обязанность перед гражданами, которая лежит на государстве в целом, чтобы законодательство было удобным, понятным и непротиворечивым и не надо было гражданину обращаться сначала к закону, потом к постановлению Конституционного Суда, чтобы определить, каким образом использовать соответствующую правовую норму.

Но, правда, есть такие случаи в ряде решений Конституционного Суда, когда содержится прямое указание, используется формула, что законодателю надлежит (иногда даже указывается срок, в течение которого надлежит это сделать) привести закон в соответствие с решением Конституционного Суда.

Конституционный Суд идёт на такие указания не в каждом случае. Такие позиции включаются в постановления Конституционного Суда только тогда, когда Конституционный Суд понимает, что конкретная регулятивно-правовая ситуация такова, что вслед за решением Конституционного Суда, опять же, для того чтобы эти правоотношения нормально осуществлялись, должно последовать скорейшее законодательное регулирование.

И вот когда при наличии такого прямого пожелания законодателя, законодательство остаётся долгое время без изменений, вот такие случаи, конечно, иногда вызывают определённые сожаления.

В заключение своего выступления хотел бы ещё обратить внимание применительно к исполнению решений Конституционного Суда в законодательстве, вот на какой аспект. Иногда исполнение решения Конституционного Суда носит достаточно формальный характер в законодательстве, то есть вот определённую норму, конкретную норму конкретного закона Конституционный Суд признал неконституционной. Ну соответственно законодатель вносит изменение в эту норму и действительно решение Конституционного Суда, с точки зрения даже требований статьи 80-й Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде», который регулирует порядок исполнения решений Конституционного Суда, вроде бы исполнено. Но, на самом деле, помимо резолютивной части, в каждом решении Конституционного Суда даётся некая подводка к этой резолютивной части. То есть Конституционный Суд, по сути дела, перед тем как признать конкретную норму не конституционной, говорит, что есть вот некая правовая регулятивная модель, которая является неконституционной.

Вот эта правовая регулятивная модель выражена в проверяемой норме. Поэтому, строго говоря, если уж действительно ставить

глобальные задачи улучшения законодательства, то за решениями Конституционного Суда должна следовать работа именно законодателя по выискиванию в других нормах законодательства именно таких регулятивных моделей, которые Конституционным Судом были признаны неконституционными.

Сам же Конституционный Суд, естественно, не имеет правовых оснований выходить за пределы требований, заявленных в обращении, и проверять какие-то другие нормы даже когда иногда, на самом деле, бывают такие случаи, когда он видит, что вот рядом существует норма, которая по своей юридической конструкции обладает такими же свойствами неконституционности, как и та, которая непосредственно проверяется в данном деле.

И совсем уже в заключение хотел бы обратить внимание, что в ряде постановлений Конституционного Суда в последнее время выработан новый, как представляется, принцип. Он не новый для науки. Он не новый для понимания организации законотворческой работы. Но именно он закреплён в акте одного из высших органов государственной власти, это принцип системности законодательства.

В ряде постановлений Конституционный Суд констатировал, что одним из тех свойств нормы, которая заставляет эту норму признать неконституционной, является, в частности, то, что эта норма не основывается на сложившейся в Российской Федерации отраслевой системе правового регулирования и общих принципах соответствующих отраслей права (публичного и частного). То есть вообще как бы непонятно место этой нормы в системе правового регулирования.

Но упоминание и в решениях Конституционного Суда, и в этом выступлении о данном принципе вовсе не значит, что действующее законодательство в целом не соответствует свойству системности.

Наоборот, его качество выросло. Из Конституционного Суда, в том числе из Секретариата Конституционного Суда, очень хорошо видно, насколько более профессиональным стал законодатель по сравнению с первыми годами существования новой российской государственности. Но, как говорится, нет предела совершенству. И Государственной Думе, и Совету Федерации, и Конституционному Суду Российской Федерации предстоит ещё работа в одном общем направлении, в рамках компетенции, конечно, каждого из указанных органов по обеспечению не только формального соответствия каждой конкретной нормы закона российской Конституции, но и конституционной системности законодательства в целом.

Спасибо за внимание.

**Плигин В.Н.** Владимир Александрович, спасибо огромное за столь интересное и глубокое выступление. Во вступительной части я действительно упустил очень важный момент. Мы говорили об этих

балансах, которые начинают складываться. Но очень интересное место, я сейчас не буду говорить о полемике или дискуссии, которая может быть с Конституционным Судом, но в настоящее время в рамках государственного устройства начинается последовательно или фундаментально меняться роль суда.

И, соответственно, в нашей системе это получает отражение в тех дискуссиях, которые говорят о прецедентном характере по соотношению уровня представительства народа в представительных органах и, одновременно, в отражении представительства народа в судебном корпусе. То есть поднимаются действительно такого рода фундаментальные вопросы о роли суда.

Это не суть нашей дискуссии сегодня, но с учётом просто огромной и уважаемой и глубоко думающей аудитории я хотел как раз обратиться на это внимание, что нам предстоит над этим предметно работать.

Что касается позиции Государственной Думы, мы стараемся оптимально быстро восполнить те вещи, которые отмечает Конституционный Суд.

Иногда, кстати, в опережающем порядке. Нам по одному очень конкретному случаю удалось изменить, мы договорились, изменить федеральное законодательство, это касалось порядка выдачи загранпаспортов на стадии получения заявлений Конституционным Судом. То есть, таким образом, здесь существует это взаимодействие, но, естественно, оно носит требовательный характер.

Позвольте предоставить слово для выступления председателю Московской городской Думы Владимиру Михайловичу Платонову. Владимир Михайлович, после получения докторской степени, это первое, наверное, выступление на столь уважаемой конференции, да, или уже нет?

Владимир Михайлович, пожалуйста.

**Платонов В. М.** На такой впервые.

**Плигин В. Н.** На такой впервые.

**Платонов В. М.** Уважаемые коллеги, я считаю, что это очень здорово, что в преддверии 20-летия, за год до этого мы обсуждаем Конституцию Российской Федерации, как она работает, плоды конституционной реформы. Конечно, немножечко было удивительно услышать вопросы о легитимности Конституции, тема, конечно, актуальная, но должна быть другая аудитория, это лучше на митинг. А вот та задача, которая стоит перед нами, это, конечно, вопросы совершенствования Конституции. И в этом необходимость есть. И этому, я уверен, способствует и решение Конституционного Суда Российской Федерации, и та законотворческая деятельность, законотворческая практика, которая существует уже у нас.

Здесь предложена была тема обсуждения «Взаимоотношение между ветвями власти». Но я считаю, что не менее важная тема, это,

конечно, обсуждение между уровнями власти. Потому что это более острые проблемы между федеральным центром, субъектами Федерации и органами местного самоуправления. Каждый из уровней власти считает, что то, что у них есть, это самое главное, необязательно кому-то, что-то отдавать, лучше оставить у себя, на всякий случай, даровать или ещё что-то сделать, но жизнь вносит свои коррективы.

Московские власти очень долго были под критикой органов местного самоуправления, что у них мало полномочий. Это не было какое-то злодеяние со стороны городских властей, вы знаете, и на основании Конституции, и самое главное закона об основах местного самоуправления, Москва и Санкт-Петербург имели право создавать своё местное самоуправление с учётом специфики существования и развития городского хозяйства. Но обращая внимание, что после того, как к Москве были присоединены территории Московской области, городские власти первым же законом определили, что система работы органов местного самоуправления на тех территориях, которые присоединены, не будет изменяться. Потому что она носила именно специфику той территории, и никто не будет переделывать организацию местного самоуправления под городскую структуру организации власти. Потому что в этом нет никакой необходимости. И мы обращаем внимание, что и президент, и Дмитрий Анатольевич Медведев неоднократно говорили о том, что необходимо пересматривать и передавать полномочия регионам, другим уровням власти. Я считаю, что в этом есть большая необходимость и, вообще, принцип выполнения полномочий, я считаю, он должен быть совершенно простой. Эту функцию имеет и выполняет тот, кто лучше её выполнит. Этим мы руководствовались, когда передавали в органы местного самоуправления право определять последовательность проведения ремонтов на территории и в домах. Право определения, где должны быть объекты шаговой доступности на некапитальные строения площадью до полутора тысяч квадратных метров и возможность высказывать своё мнение о компетенции и полномочиях, и понимать отчёт руководителя районной управы, хотя они не назначают руководителей различных территориальных подразделений городской власти. И в дополнение к этому, это ещё на основании федерального закона Министерство внутренних дел Российской Федерации предоставило право заслушивать ежегодно отчёты руководителей территориальных органов внутренних дел в районах. Я считаю, что это один из достойных примеров передачи полномочий реально, а не на словах.

Что касается вот той практики, которая сложилась между законодателями Москвы и федеральным законодательством, то в то время, когда не существовало федеральных законов, мы имели право принимать свои. Мы устанавливали довольно-таки жёсткие наказания в административном плане, после принятия федерального закона, Административного

кодекса Российской Федерации нам пришлось вносить изменения. Но мы всегда говорили, что, снижая ответственность для Москвы, мы тем самым попустительствуем совершению очень многих правонарушений. А вообще это немножечко и раздражающий фактор, что после принятия изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, за нарушение правил остановки и стоянки транспортных средств Москва и Санкт-Петербург получили возможность наказывать гораздо строже, чем другие регионы. Я не уверен, что это проблема, которая должна наказываться строже только в двух регионах. Я уверен, что многие города-миллионники, они страдают от этих проблем, и в том числе небольшие города, где есть проблемы с организацией движения.

Сейчас гражданин выиграл у Московской городской Думы, у городских властей дело в суде, где он оспорил, что административные наказания, протоколы административного наказания и документы будут составлены работником органов внутренних дел, который не находится в подчинении городских властей, и поэтому федеральный закон... Поэтому московский закон об административном наказании, он не должен этому закону подчиняться. Мы оспариваем, мы дождёмся второй инстанции, но это показывает одну из проблем, которая существует не только в Москве, но и во многих других регионах.

И ещё одна проблема. Она важная, она актуальна для города и мы ждём её решения с появлением федерального закона о содержании животных. Дело в том, что мы прекрасно знаем – на бескрайних просторах Российской Федерации к одному и тому же явлению, по-разному относятся. Например, лай собаки – в некоторых регионах это признак, что где-то жильё в нескольких километрах и в ту сторону надо идти. Обязательно спасёшься. Где-то это даже, может, помогает выжить, а в городе с многомиллионным населением это раздражающий фактор для не одной тысячи людей.

И поэтому, дождавшись закона федерального, я не знаю, насколько удачно мы сможем им воспользоваться. Будет радость только если будут делегированы полномочия регионам наводить порядок, самим самостоятельно решать вопрос с животными. Потому что мы сейчас не можем ни устроить, ни регистрацию провести, ни установить какие-то штрафные санкции, ни установить какие-то правила, а это проблема огромнейшая. Вот это я назвал буквально три проблемы. Их гораздо больше и они все есть, они все выстроены на законодательных инициативах субъектов Российской Федерации. Я к этой проблеме ещё вернусь. Но есть несколько путей решения.

Первый – это договорные отношения. Но опыт есть. 16 июля 2008 года закончился десятилетний срок действия договора между Москвой и Российской Федерацией. В рамках этих договорных отношений

особо ничего сделано не было и добиваться, чтобы с каждым субъектом по-новому заключался договор... Может быть, есть такие вопросы, но это не по тем изменениям, которые находят своё разрешение в федеральном законе. Есть следующий путь – это когда договариваются субъекты Федерации, где действуют иные нормы. Но это тоже раздражающий фактор в отношении вот уже двух регионов. Почему у них по-другому, а у нас не так?

Третий вариант. Мы не пошли по этому пути. Это было в Советском Союзе. Основа законодательства или рамочное законодательство, где чётко определяется, какие могут быть наказания за то или иное нарушение, а субъект Федерации сам уже выбирает это наказание и парламент берёт на себя ответственность за жёсткость наказания. Мне кажется, третий вариант, он более приемлем и нам надо хотя бы двигаться бы в этом направлении. И вот эта тема непростая, её поднимали – законодательные инициативы субъектов Российской Федерации. Я считаю, что (и, слава богу, Конституция об этом говорит) недопустимо запрещать или ограничивать какие-то законодательные инициативы. Но я уже не раз призывал и Государственную Думу, и Совет Федерации организовать эту работу, потому что в каждой законодательной инициативе – боль и проблема региона, регион излагает эту проблему и видит своё видение решения проблемы. То, что благодаря федеральному законодательству это тут же превращается в законодательную инициативу субъекта Федерации, которую Государственная Дума должна по всем правилам существующим рассмотреть, это уже становится болью Государственной Думы, потому что они с самого начала видят, что такой документ в первом чтении принимать нельзя. Так вот есть предложение. Это опять же опыт Союза, законодательная деятельность. Была комиссия по законодательным предположениям. Туда направлялись все предложения и предлагались пути решения. После того, как будут собраны, консолидированы вот эти предложения, может появиться одна законодательная инициатива от Государственной Думы или от Совета Федерации, кто быстрее.

И это та законодательная инициатива, которая будет иметь больше оснований для того, чтобы она прошла. И я считаю, что в данный период это самый надёжный путь решения данной проблемы.

А сейчас приходится подводить проценты, сколько законодательных инициатив прошло, сколько не прошло, ну некоторые инициативы, слава богу, не прошли. Это действительно так. И многие из нас, кто направляли их, это прекрасно понимают.

Поэтому спасибо за организацию, спасибо за предложения, за возможность высказаться. Я думаю, что все те предложения, которые сегодня будут звучать, войдут в предложения по организации работы Государственной Думы, Совета Федерации с субъектами Российской Федерации. Спасибо.

**Шахрай С. М.** Владимир Михайлович, спасибо огромное за очень интересное сообщение и предложение.

У меня реплика из двух частей, поскольку тема как бы провоцирует: «Проблема разграничения предметов ведения и полномочий».

За 20 лет действия Конституции Российской Федерации объём полномочий пульсировал от очень большого до размера чёрной дыры. Я заметил одну закономерность: чем больше проблем в экономике, тем больше полномочий передаётся региону. Поэтому нас с вами ждёт период разграничения, активного разграничения полномочий, имея в виду ответственность. И для юристов, и для законодателей это большой вызов в этом процессе поступить без повторения ошибок, какие были, с использованием тех механизмов, о которых говорил Владимир Михайлович.

И второе. Действительно советский опыт в этом интересен, комиссия, совет по законодательным предположениям. Может быть, та структура, о которой сегодня речь шла на пленарном заседании, Совет законодателей, который начинал как орган при Совете Федерации, теперь он общий, там надо обкатывать хотя бы основные, наиболее важные законодательные инициативы, законодательные предположения и частично использовать вот эту функцию.

**Плигин В. Н.** Владимир Михайлович, вот цепляясь за последнюю вашу ремарку... Сергей Михайлович вас хвалил за эти предложения, это Миронов, я понимаю. Одновременно должен сказать следующую вещь, что в вашем выступлении прозвучало, наряду с теоретическими очень важными пожеланиями, несколько практических или практических предложений. И в этой части, уважаемые коллеги, с учётом того, что здесь присутствуют наши друзья из законодательных и представительных органов власти, мы пытаемся, возможно, с января, может быть, с февраля запустить работу рабочей группы, которая бы занялась вопросами совершенствования законодательства Российской Федерации об административной ответственности.

Да, тяжёлый достаточно момент. И вы привели пример конкретных санкций по конкретным составам. Всего, примерно, 600 составов у нас в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. Эта практика затрагивает всё население Российской Федерации ежедневно, иногда по несколько раз в день. И поэтому сейчас будут очень жёсткие меры предложены по ряду составов главы 12-й, делегирование полномочий субъектам Российской Федерации – назначать или устанавливать ответственность в пределах санкций, установленных федеральным законом. Может быть, одна из таких интересных идей...

Но, тем не менее, действительно нам всем с вами вместе предстоит над этой темой попробовать подумать, каким образом мы это можем решить.

Юрий Игоревич Смирнов – директор департамента Министерства юстиции Российской Федерации.

Юрий Игоревич, пожалуйста.

**Смирнов Ю. И.** Добрый день, уважаемые коллеги! Статс-секретарь, заместитель министра юстиции Юрий Сергеевич Любимов очень сожалеет, что лично не смог выступить перед вами сегодня. И поэтому попросил меня осветить некоторые вопросы правового мониторинга в контексте обеспечения единства правового пространства.

Безусловно, важнейшей основой функционирования государства является сформированное правовое пространство, во главе которого стоит Конституция Российской Федерации.

Механизм обеспечения единства правового пространства России предусматривает определённые формы и методы контроля, одним из которых выступает правовой мониторинг. Неотъемлемыми и равнозначными составляющими правового мониторинга являются: обеспечение законности принятых нормативных правовых актов на всех уровнях государственной власти и органов местного самоуправления, а также оценка и анализ правоприменительной практики, и формирование выводов о достаточности и эффективности правового регулирования в соответствующей сфере правоотношений.

Наиболее опасный фактор, разрушающий правовое пространство, – это наличие региональных и ведомственных актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Мониторинг указанных актов, прежде всего, направлен на выявление и устранение в них подобных норм, а также пробелов и коллизий.

Для решения этой задачи проводится правовая и антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти, нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований. Действующая система регистрации в Минюсте России нормативно-правовых актов, принятых министерствами и ведомствами, а также уставов муниципальных образований достаточно эффективно препятствует появлению в указанных актах несоответствий федеральному законодательству. Обязательное проведение правовой и антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов органами государственной власти субъектов Российской Федерации при ведении муниципального регистра, по нашему мнению, не оставило бы места для бесконтрольности в данной сфере.

Не менее важным звеном при осуществлении правового мониторинга выступает анализ правоприменительной практики. Само по себе принятие нормативного акта является результатом законотворчества, но это лишь промежуточный этап, за которым следует его применение, то есть практическое использование положений нормативного

правового акта. Именно поэтому сегодня, когда приняты нормативные правовые акты во всех важнейших сферах законодательства, одной из главных задач является изучение эффективности их применения на практике в целях его совершенствования, то есть законодательства.

Такой подход к законотворческой деятельности, на наш взгляд, позволит обеспечить единство правового пространства Российской Федерации, которое определяется, как обусловленное Конституцией Российской Федерации состояние согласованности, соотносимости и соподчинённости правовых норм, исходя из их юридической значимости и верховенства.

Организационная структура мониторинга правоприменения определена в принятом в мае 2011 года Указе Президента Российской Федерации № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации». Издание данного документа создало правовые условия построения системы мониторинга правоприменения в Российской Федерации и позволило говорить о качественном этапе развития права и совершенствования правовой системы.

Данным документом откорректированы подходы к законотворческому процессу, установлен единый правовой механизм, позволяющий осуществить мониторинг правоприменения нормативно-правовых актов Российской Федерации и реализовывать его результаты в законотворческой деятельности. В первую очередь положения указа направлены на оптимизацию работы структур государственной власти, участвующих в законотворческом процессе, в части обеспечения анализа правоприменения нормативно-правовых актов в соответствующей сфере деятельности.

В целях получения объективной и всесторонней информации о правоприменении в работе по её оценке и анализу предусматривается участие не только органов государственной власти, но и инициативных субъектов. Полагаем своевременным и отвечающим реалиям действительности привлечение к данной деятельности структур, наиболее приближённых к правоприменительной практике и к социальной среде, которые могут оценить эффективность правового регулирования в соответствующей и даже узкоспециализированной сфере правоотношений.

Как уже сегодня отмечалось, особое положение в обеспечении единства правового пространства Российской Федерации занимают решения Конституционного Суда Российской Федерации, выступающего в качестве судебного органа конституционного контроля. Вопрос обеспечения выполнения его решений по-прежнему имеет приоритетное значение, поскольку от их исполнения в немалой степени зависит качество действующего законодательства, а также то, насколько последовательно и полно будут воплощаться в жизнь конституционные принципы.

Не менее важным источником экспертной информации о состоянии правоприменения в Российской Федерации являются постановления Европейского суда по правам человека.

В этой связи, оценка информации о реализации принятых указанными органами судебных решений в части издания необходимых правовых актов включена в созданную систему мониторинга правоприменения.

По итогам мониторинга правоприменения за 2011 год, основные проблемы, с которыми сталкивался правоприменитель на практике, были связаны с несвоевременностью принятия подзаконных актов, неполнотой правового регулирования, а также с коллизией правовых норм, когда их наличие препятствует достижению тех целей, на которые были направлены положения закона при его принятии, предоставляет возможность на практике по своему усмотрению применять те или иные нормы закона и повышает вероятность совершения правонарушений, в том числе, и коррупционных.

По результатам мониторинга правоприменения и обобщения Минюстом России материалов, поступивших от федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и других инициативных участников, подготовлен доклад Президенту Российской Федерации и предложение к законопроектному портфелю Правительства Российской Федерации. В их числе законопроекты, направленные на совершенствование уголовно-исполнительной системы, таможенного регулирования, медицинского обслуживания, электронного документооборота, а также на урегулирование вопросов в сфере пожарной безопасности и защиты детства.

Одной из задач Министерства юстиции Российской Федерации на данном этапе развития системы мониторинга правоприменения является, в том числе, и формирование в законотворческой работе в качестве правил хорошего тона взвешенного и обоснованного правоприменительной практикой подхода к изменению нормативно-правовых актов. Можно сделать вывод о востребованности принятых на федеральном уровне актов, установивших новые подходы к формированию законотворческой политики. Полагаем, что деятельность по мониторингу правоприменения обеспечит комплексность нормативно-правового регулирования в Российской Федерации и разумную стабильность законодательства, что позволит планомерно перейти к формированию стратегии правового развития России на долгосрочный период и главное в конечном итоге повысит доверие и уважение граждан и общества к закону.

Благодарю за внимание!

**Плигин В. Н.** Юрий Игоревич, спасибо большое.

Особенно, действительно, хотелось, чтобы мы разработали методики мониторинга, которые позволят нам построить какую-то очень

долгосрочную и предсказуемую работу с законодательством. Но в части, допустим, даже таких просто сфер, как уголовное право, уголовно-процессуальное право, уголовно-исполнительное законодательство, здесь нам предстоит сделать очень многое именно с позиции мониторинга.

Искренне рад предоставить слово председателю Законодательного собрания Ямало-Ненецкого автономного округа Сергею Николаевичу Харючи, тем более что у нас есть совсем недавний опыт, мне кажется, очень положительного взаимодействия между Государственной Думой и вашим Законодательным собранием.

Пожалуйста, Сергей Николаевич.

**Харючи С. Н.** Добрый день, уважаемый Сергей Михайлович, Владимир Николаевич, уважаемые коллеги!

Я думаю, и наша сегодняшняя конференция, посвящённая этой дате – 20-летию юбилею главного закона страны, и последующие десятки, сотни конференций навряд ли оценят масштабы значимости принятого в декабре 1993 года документа, его своевременности и роли в становлении новой современной нашей России.

Но при этом, безусловным и неоспоримым является то, что именно в соответствии с Конституцией Российской Федерации был образован наш государственный парламент – Федеральное Собрание российского государства, высший представительный законодательный орган России, главной задачей которого является законотворчество. И эта задача, на мой взгляд, является первостепенной в системе становления и развития государственности.

Все мы с вами знаем, что основным законом регулируется всё буквально, начиная от деятельности главы государства, высшего должностного лица, органов власти, функционирования всех отраслей и сфер человеческой деятельности, законом обеспечиваются и поддерживаются взаимоотношения между государством, обществом и гражданами в целом.

И в этом контексте Конституцию России невозможно отделить, конечно же, от 20-летия формирования Федерального Собрания Российской Федерации. И значимость таких дат нельзя ни игнорировать, ни принижать. Всего лишь чуть более 70 дней, как нам всем известно, просуществовала первая Государственная Дума 1906 года, но вклад, внесённый деятельностью её представителей в историю нашей России, бесценен. Слова Манифеста, подписанного Николаем II в 1905 году буквально в такие же октябрьские дни, в котором было обозначено признать Думу законодательным органом, без которого ни один закон не мог вступить в силу, только подчёркивают значимость образования нового органа управления в становлении новейшего государственного порядка.

И это история, к страницам которой обязательно необходимо всем нам обращаться для того, чтобы не утратить и не упустить

из виду то ценное и мудрое, что создавалось нашими с вами предшественниками, может, и в далёком, но не менее разумном прошлом нашей страны.

Коллеги, подчиняясь таким благородным принципам, как уважение к традиции, к опыту прошлых лет, в Ямало-Ненецком автономном округе, который я представляю, в этом году, в 2012 году, объявленным в России Годом истории, торжественно была отмечена очень значимая дата в истории нашего региона – 80-летие со дня образования представительной власти на Ямале, 80-летие первого окружного съезда Советов Ямальского Ненецкого национального округа.

События тех далёких лет стали для наших жителей, для нашего региона поистине судьбоносными. Была создана принципиально новая система управления и функционирования территории. Были заложены основы деятельности представительной и исполнительной власти территории. И не вспомнить эту славную страницу нашей ямальской истории, мы сочли, было бы просто непростительной ошибкой.

В рамках юбилейного года становления государственности на Ямале был запланирован и проведён ряд тематических мероприятий, в том числе научно-практическая конференция «От родовых общин к парламенту Ямала», участниками которой стали ведущие учёные Москвы, Санкт-Петербурга, Екатеринбурга, Тюмени, Перми, Сургута и других городов – теоретики и практики, представители законодательных и исполнительных органов власти.

Для подготовки конференции, конечно же, были нами использованы материалы государственных архивных документов. Само мероприятие получило достойное освещение в средствах массовой информации. Не остались без внимания и депутаты прошлых лет, наши коллеги, которые вложили себя, свою душу в становление представительной власти на территории.

И мне кажется, что такие мероприятия, коллеги, должны стать традиционными. Я говорю не только, конечно, о нашем Ямало-Ненецком автономном округе, мы у себя в этом направлении определились окончательно. Каждый из субъектов, составляющих территории огромной страны, должен оберегать свою историческую составляющую, свою исключительность и самобытность. Потому как история России неразрывно связана с историческим прошлым представляющих её субъектов. Так и федеральный парламент в своей работе не может не принимать во внимание мнение регионального депутатского корпуса. И я бы назвал это своеобразным законотворческим круговоротом мнений и поиска решений от большого к малому и от равных к единому.

А сейчас, коллеги, хотелось бы мне остановиться на том самом региональном компоненте, региональной составляющей, влияющей на развитие федерального законодательства в целом, что, по сути,

на мой взгляд, способствует в первую очередь гармонизации взаимоотношений в человеческом обществе, в целом в регионе, в конечном итоге, в нашей стране. И тема моего выступления, она так и называлась, «Роль регионального компонента в развитии российского права».

Сразу хочу отметить, коллеги, что, на мой взгляд, такое явление, безусловно, имеется. Но, к сожалению, как говорили предыдущие выступающие, пока не в желаемых для наших регионов объёмах.

И тут дело, конечно же, не в отсутствии внимания к мнению территорий, внимание в достаточной мере уделяется. Но есть объективные факторы, такие как масштаб территории нашего федеративного государства, её территориальная и природно-климатическая разнородности. И, конечно же, многоликость национального состава.

Как известно, в стране нашей проживает 193 народа, эти народы говорят на 177 языках. Надо учесть, что 64 процента территории страны – это Север, Сибирь и Дальний Восток, арктическая территория. Россия – это горы Кавказа, это Дальний Восток, Камчатка, Сахалин и Кольский полуостров на западе.

Конечно же, в этой ситуации трудно уникальные законы создавать на федеральном уровне. И остаётся только полагаться на то, насколько мудро и взвешенно, сбалансированно будет формироваться региональное законодательство.

Возможно, сейчас я повторяю, уважаемые коллеги, потому что я неоднократно в своих выступлениях упоминал об этом. Но обойти этот вопрос просто невозможно и хотел бы ещё раз повторить. Представляя субъект Российской Федерации, вся территория которого является местом компактного проживания коренных малочисленных народов Севера, хотел бы отметить, что Федеральное Собрание, занимающееся законодательным обеспечением, уделяет пристальное внимание проблемам коренных северян. И по количеству законов мы, пожалуй, впереди планеты всей, во всяком случае, среди северных стран. Дело остаётся за малым, буквально. Вот даже если бы мы не обращали внимания на многие моменты, о которых я сейчас скажу, а заработало бы то, что принято, Владимир Николаевич, я думаю, проблем было бы намного меньше.

А это особенно важно в условиях, когда северные территории, особенно Ямало-Ненецкий автономный округ, становятся стратегическим регионом сегодня и в будущей долгой перспективе по укреплению экономического могущества нашей страны. Буквально два дня назад вы видели, вероятно, по телевидению как глава государства запустил мощнейшее, крупнейшее газовое месторождение на полуострове Ямал, это от Полярного круга на север ещё 500 километров.

И ещё множество будет таких событий в ближайшем будущем, буквально, в течение пяти лет. То есть работы разворачиваются. И, конечно же, в этих условиях допустить, чтобы конфликт произошёл между

ТЭКом и традиционным агропромом Севера для нас недопустимо. А, значит, недопустимо для всей страны. Но если мы будем далее смотреть, то в этом направлении весь Север России, российский государства, это сплошная кладовая. Весь Север России – это самое крупное в мире северное домашнее оленеводство. Весь Север – это животный мир, который занесён в Красную книгу, то есть все наши ценности национальные, которые мы должны всеми силами оберегать общими усилиями. И в этом плане мы полагаемся на себя.

Недавним подтверждением внимания федерального центра является продвижение законодательной инициативы парламентариев Ямало-Ненецкого автономного округа, определившей особенности регистрации граждан, ведущих кочевой образ жизни. И здесь, пользуясь случаем, хотел бы сказать вам, Владимир Николаевич, вашему комитету особенно, огромное спасибо.

Люди в течение десятилетий не имели регистрации. Где это допустимо? В какой стране? Даже вряд ли в Африке такое встречается. Люди есть, экономика есть, граждане есть. А, по сути, их вроде как и нет, поскольку они, живя в родном Отечестве, не имели постоянного места регистрации. И таких фактов, к сожалению, множество.

Я считаю это одним из законодательных моментов, которые подтверждают возможность реализации на федеральном уровне региональных инициатив, открывающих перспективы для дальнейшего взаимодействия всех уровней власти.

Отмечая закрытие отдельно взятого пробела в действующем российском законодательстве по инициативе представляемого мною региона, не хотел бы, чтобы этот факт оставался единичным. Вопросы для встреч и совместного регулирования достаточно во многих отраслях. И один из них – порядок отнесения граждан к категории коренных малочисленных народов.

В федеральном законодательстве и плюс – в региональном тоже множество гарантий определено этой категории нашего населения, включая и социальные гарантии. Но если сегодня чиновник на региональном уровне встанет на принципиальную основу, а такие уже телодвижения есть... И по большому счёту это тоже правильно, никто не хочет связываться с надзорными органами.

Люди, относящиеся к этой категории наших граждан, они не могут воспользоваться в полной мере теми социальными гарантиями, которые определены, которыми пользуемся мы все с вами. Потому что любой чиновник у гражданина, пришедшего из тайги, из тундры, с гор, потребует документ, подтверждающий принадлежность его к этой категории населения.

И этот пробел ещё способствует всяким, скажем так, проходнякам и шустрям нашим соотечественникам, которые этим пользуются.

Неслучайно сегодня множество фактов образования лжеобщин, особенно там, где это связано с добычей полезных ископаемых и использованием земельными ресурсами. И, к большому сожалению, тоже бьётся по этому поводу уже порядка полутора десятков лет, но никак дело не двигается с мёртвой точки.

Принимая во внимание, уважаемые коллеги, тот факт, что Север и Арктика российского государства являются стратегическим плацдармом для развития экономики страны, о чём неоднократно заявлялось президентом и правительством, в ближайшей и долгосрочной перспективе предполагается совершенствование российского законодательства по многим направлениям. Это освоение новых и поддержка используемых месторождений; развитие региональной газохимической промышленности; развитие Северного морского пути, речного флота, полярной авиации; строительство железнодорожных и автомобильных дорог; продовольственное обеспечение Севера; формирование инновационной научной базы в арктических регионах; обеспечение экологической безопасности; сохранение традиционного образа жизни коренных северян. Это уже более чем обширный, но далеко не полный перечень запланированных задач.

По самым скромным подсчётам, по моим подсчётам, чуть более 20 сегодня законов, которые необходимо принять, а фактически их гораздо больше, конечно. И от того, насколько грамотно каждый из этих вопросов будет урегулирован на правовом уровне, зависит и инвестиционная привлекательность территорий, в том числе для иностранных компаний.

Ну и самое главное – от этого зависит финансовая стабильность и экономическая безопасность страны в условиях партнёрства с зарубежными коллегами. Мало обеспечить условия для промышленного развития Севера. Необходимо исключить возможность нападков в части нарушения экологических норм, в части нарушения прав коренного населения и любых других общепринятых международных стандартов.

В рамках определённого регламентом конференции времени, может быть, моё выступление получилось, коллеги, несколько сжатым и не позволило раскрыть роль региональной составляющей в развитии российского права в более полном объёме, но впереди у нас с вами долгий путь совместных усилий, я полагаю, ещё мы неоднократно будем встречаться этим составом, другим составом, но, во всяком случае, по той теме, по которой мы с вами ведём свою работу.

Проблема ярче и заметнее, конечно же, на местах, но при этом, конечно же, мало обозначить проблему, я полагаю, что необходимо предложить путь её решения, варианты, не обобщённо уравниваемые для всех, а удобные и применимые для каждого нашего соотечественника.

Я ещё раз хочу поблагодарить организаторов конференции и сказать вам огромное спасибо за то, что вы набрались терпения послушать моё выступление. Спасибо.

**Плигин В. Н.** Да, Сергей Николаевич, спасибо огромное.

И ещё раз спасибо за ту человеческую теплоту, которую вы проявляли и когда искренне боролись за права тех людей, которые проживают на территории вашего автономного округа. За этими сухими фразами, которые вы говорили, на самом деле стоят судьбы, социальные пособия, обучение детишек и многое, многое другое.

Так что, действительно, мне представляется, сотрудничество Государственной Думы и Ямало-Ненецкого автономного округа получилось.

И сегодня вы сказали действительно очень серьёзную и фундаментальную вещь, связанную с тем, почему иногда инициативы не учитываются и это определяется и масштабами страны, и достаточно часто разницей в подходах, которые необходимо демонстрировать и поэтому это одна из проблем федеральности, объёмов федеральности. Спасибо большое.

**Харючи С. Н.** Спасибо.

**Плигин В. Н.** Я бы хотел предоставить слово (мне приятно это сделать, поскольку с Андреем Николаевичем Епишиным мы сотрудничаем одновременно и в рамках либерально-консервативной платформы партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ») председателю Законодательного Собрания Тверской области Епишину Андрею Николаевичу.

Пожалуйста, Андрей Николаевич.

**Епишин А. Н.** Уважаемый Владимир Николаевич! Уважаемый Сергей Михайлович! Уважаемые коллеги! Я сегодня хотел остановиться на нескольких аспектах очень такой обширной темы.

Конституция наделила субъекты Российской Федерации государственными функциями, собственными ветвями законодательной, исполнительной и судебной власти. Часть темы парламентаризма субъектов Российской Федерации была заложена с принятием Конституции и продолжает развиваться и совершенствоваться.

Благодаря стабильности основного закона, определяющего устойчивую работу институтов государственной власти, нашей стране удалось преодолеть целый ряд существенных вызовов, в том числе, угрожавших принципам федерализма и целостности государства. Сегодня на пленарном заседании несколько раз поднималась тема легитимности российской Конституции, я бы не стал её здесь поднимать, Владимир Михайлович один раз уже озвучил этот вопрос. И тут, наверное, можно обострить наши сегодняшние выступления.

И далее. Я приведу примеры, наверное, важные. Вот Сергей Михайлович, выступая сказал, наверное, обращаясь в первую очередь к тем, кто поставил под сомнение легитимность, что раз партии участвуют в выборах, то они тем самым на самом деле подтверждают легитимность

Конституции Российской Федерации. На самом деле, согласны или нет, но именно выборы, именно участие партий в выборах даёт основную возможность, они именно на митингах всё пытаются менять Конституцию или какие-то устои государства. Это основная форма, в том числе, и своего несогласия с действующим, может быть, законодательством и, может быть, какими-то основными законами или их нормами.

И один из существенных вызовов в политической системе все мы почувствовали в ходе избирательного цикла 2011–2012 годов. При слабости партийных механизмов нормальный ход процесса отчуждения гражданского общества от общенациональной государственной модели развития. Слабость партийных структур в первую очередь на местах не позволила своевременно сформализовать различные проявления гражданской активности и технологически оформить их в виде соответствующих поправок в нормативно-правовую базу.

Более того, на определённом этапе партийного строительства отделения партий на местах, казалось, не способны иногда выражать интересы своих избирателей, конкретных социальных и общественных групп. И часто, кстати, поспешное формирование представительных органов, я имею в виду в первую очередь муниципалитеты, особенно областных центров, только по партийным спискам сделало невозможным согласование интересов, стало причиной управленческого кризиса на уровне местного самоуправления.

В нашем регионе наиболее зримо данные процессы проявились на примере Тверской городской Думы. В соответствии именно с Конституцией, у нас было, вы знаете, весной внесено очень много изменений в федеральные законы об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме, в закон «О политических партиях». И это позволило создать действенный механизм преодоления подобных коллизий. В Тверской области Законодательным собранием в мае, в июне нормативно-правовая база была оперативно приведена в соответствие с федеральным законодательством, были уточнены виды избирательных систем при проведении выборов депутатов в представительные органы, внесены изменения в устав, Избирательный кодекс Тверской области. И могу сказать своим коллегам, региональным законодателям: всё-таки у нас есть сегодня такое право, мы им воспользовались, мы фактически сформировали сегодня, преопределили систему выборов, например, в областном центре. Это пришлось делать нам, потому что городская Дума была распущена в связи с неприведением устава в соответствие. И уже сейчас Дума сформирована городская, и участвовало уже 9 партий у нас в выборах, именно благодаря реформе никаких скандалов нет, хотя увеличение количества партий не повысило явку

на выборы. Мнения тоже разные, но, с другой стороны, наверное, все были приняты решения в соответствии с Конституцией весной на федеральном уровне. Они позволили нам сформировать сегодня полноценный работающий орган по смешанной системе, я так понимаю, который всё-таки учитывает все интересы сегодня, основные интересы населения. Ну, и, я считаю, логичным шагом для развития местного самоуправления станет возвращение практики прямых выборов глав областных центров. Ещё подчеркну, ведь можно избирать глав прямыми выборами – глава города, руководитель представительного органа. Он может избираться прямым голосованием, это полностью соответствует 130-й статье Конституции Российской Федерации.

Ещё важный аспект, хотел бы на нём остановиться – участие общественных институтов гражданского общества в политических процессах и учёт интересов социальных групп. Я работаю в региональных парламентах уже более 10 лет и не могу не отметить значительный рост рационализма депутатского корпуса и уровня парламентской культуры. Надо признать, сегодня органы представительной власти, и Законодательное Собрание Тверской области в том числе, часто получают упрёки, что наши законы оторваны от жизни, что нормативная база не всегда успевает за правоприменительной практикой. Но мы всё понимаем, что на данном этапе парламентаризм – ресурс только исполнительной власти, в смысле количества инициатив и работы исполнительная власть не даст нам необходимого прогресса законотворческой деятельности. У нас сейчас сложилась такая пирамида, и наша область – это не исключение, а правило. Если брать наше профессиональное сообщество, общественные организации, просто граждан и власть, то у нас пирамида обсуждения всех законопроектов, она как бы перевернута, то есть мы 80–90 процентов всех наших законов, которые внесены, уже внесены тем более, обсуждаем с чиновниками, друг с другом фактически. И, конечно, эту пирамиду надо переворачивать, у нас задача такая стоит, и для этого мы используем сегодня абсолютно весь набор механизмов, который сегодня возможен: создаём общественно-экспертные советы, используем все виды социальных сетей, соответственно, Интернет и другие виды электронного общения. Я сегодня абсолютно согласен, я уже практически по тому же Интернету дал поручение, чтобы мы предусмотрели в структуре аппарата Законодательного Собрания Тверской области, сегодня Сергей Евгеньевич Нарышкин об этом говорил, создание отдела по работе с общественными организациями и электронным парламентом. Но могу сказать, что достаточные сложности есть, то есть мы сегодня не можем найти экспертов, людей, которые готовы ими быть, мы не можем быть модераторами дискуссии по тем или иным законам в Интернете, например. Поэтому что иногда надо и вмешиваться, учитывая корректность, хотя бы

корректность обсуждения. И мы сегодня в экспертный совет с трудом подбираем людей, которые способны по тем или иным законам быть модераторами, обсуждать в Интернете, не так активно в этом участвовать. Чем-нибудь возмущаться в Интернете люди могут, например, а обсуждать что-то не очень хотят. Но думаю, что нам надо пирамиду переворачивать, и мне кажется, парламентская практика европейских стран говорит о том, что у них эта пирамида всё-таки располагается так, как это должно быть.

Ну, и хотелось бы несколько слов сказать именно в продолжение сегодняшней дискуссии на пленарном заседании о представительских функциях, непосредственно законодательных, представительских функциях наших органов законодательной власти субъектов Федерации. Начнём с законодательной. Сегодня опять стали обсуждать этот вопрос. Тон задал наш коллега из Республики Коми по поводу федеральных инициатив. Ну, не знаю, у нас за 7 лет, вот я 7 лет уже председатель заксобраний, у нас принято, по-моему, 70 процентов инициатив, которые мы вносили. Мы этим правом пользуемся очень аккуратно и, конечно, стараемся всё согласовать и предварительно понять и получить заключения соответствующие. Можно ставить под сомнение, например, что, может быть, слабо подготовлена инициатива, но сегодня аппараты заксобраний, правовые управления у нас очень профессиональные и за 20 лет работы системы, которую сформировала наша Конституция, конечно, это уже совершенно другой уровень. И понятно, что в отдельности ни у одного депутата Государственной Думы или члена Совета Федерации нет такой возможности подготовки законодательной инициативы.

Вопрос другой, совершенно другой. Мы не можем учесть у себя специфику, которую иногда невозможно учитывать публично на федеральном уровне. Ну давайте обсуждать теперь частно-охранные предприятия или дружину. Кавказ просто будет в частном охранном предприятии. Вроде бы всё правильно мы делаем, вносим, а понятно, это не озвучишь. Если у нас в центральной части России или на северо-западе, к примеру, должна быть одна социальная политика и стимулирование, например, рождаемости, то соответственно на юге России – другие принципы. Это оценивать может только, конечно, федеральный уровень власти. Ну соответственно, наверное, поэтому именно надо обсуждать предварительно наши инициативы совместно с Федеральным Собранием, чтобы мы о каких-то вещах уже в закрытых дискуссиях могли говорить и не выносить соответствующие инициативы.

По поводу представительских функций законодательных органов власти могу сказать, что абсолютно согласен – полномочия снижаются, об этом можно судить даже по загруженности сегодня законодательных органов после того, как перестали утверждать долгосрочно-

целевые программы, а сейчас региональные программы. Даже повестки дня стали менее насыщенными. Это один вопрос.

У нас контрольно-счётные органы стали теперь тоже непарламентскими, фактически в неких субъектах уже губернаторы, исполнительная власть превалирует при их формировании. Хотя, например, у нас была до прошлого года контрольно-счётная палата областного законодательного собрания, которая, ну, в общем, достаточно была независимой. А сегодня федеральный закон о контрольно-счётных органах представительские функции и контроль парламентов, я считаю, в некотором смысле снизил.

Обсуждался рейтинг эффективности законотворческой деятельности или работы парламентов. Ну, я не знаю, какая-то модель сегодня была представлена такая странная, скорее всего, это какой-то пиар, наверное. Но, мне кажется, критерии должны быть. Сколько протестов прокуратуры, например, было вынесено на те или иные законы, ну, соответственно, обоснованные или необоснованные. Если говорить о роли спикера и его влиянии, то, наверное, чем менее заметен спикер, тем, может быть, парламент лучше работает. В общем-то, это совершенно другая ситуация.

А если говорить, что основной критерий – независимость парламента, тогда, наверное, главный критерий должен быть такой: сколько раз парламент вето преодолел, вето высшего должностного лица. У нас есть один чемпион – Владимирская область, там за четыре года уже более 30 раз преодолевали вето.

Поэтому всё-таки надо как-то корректнее подбирать сравнительные формы или какие-то рейтинги оценки работы парламентов.

Большое спасибо за внимание.

**Плигин В. Н.** Андрей Николаевич, спасибо огромное, в том числе за тот опыт, который у вас был по преодолению, вряд ли здесь подойдёт слово «кризис», но тем не менее по формированию представительного органа в городе, в то время, когда возникла довольно сложная ситуация.

Одновременно хочу сказать, что вот здесь, я оставляю это на столе, присутствует презентация методики комплексной оценки деятельности законодательных органов власти субъектов Российской Федерации. Поскольку методика заинтересовала, то, пожалуйста, возьмите, прочитайте, может быть, действительно будут какие-то критические замечания по этому поводу.

Для меня особенно приятно вновь послушать Александра Петровича Москальца, который очень долго работал в Государственной Думе, был первым заместителем председателя комитета.

Пожалуйста, Александр Петрович. Сейчас Александр Петрович заместитель губернатора Тульской области.

**Москалец А. П.** Но я, уважаемые товарищи, готов отдать должное, в том числе и автору Конституции России, который сейчас отсюда ушёл, но при этом и отметить, что...

**Плигин В. Н.** Соавтору.

**Москалец А. П.** За прошедшие два десятилетия мы с вами знаем, в какой ситуации работаем, мы полностью изменили своё правовое поле, но при этом, к сожалению, можете со мной согласиться или нет, удерживать во всех реформах именно конституционные принципы, я полагаю, нам всё-таки не удалось. Вот прав был Сергей Михайлович Шахрай, когда ещё в первой части нашей сегодняшней конференции говорил о том, что только к Совету Федерации, с какой стороны не подходили, а всё продолжаем думать о том, как выбирать его, переформатировать, каким образом строить работу. А, вообще, он правильно говорит: нужно опять вернуть туда губернаторов и председателей законодательных собраний и областей, и вообще, субъектов Российской Федерации, и закончить на этом разговор. Тема настоящей дискуссии – современный парламентаризм. Вот посмотрите в тему, давайте попробуем все вместе сказать именно об этом. Я могу ответить сразу: да никакой он не современный, этот парламентаризм и парламент, ибо профессионализм его достаточно всё-таки слаб. Он слишком при этом политизирован, я бы сказал, переполитизирован. Но посмотрите, сегодня, в общем-то, без всякой аналитики, какие-то набросаны схоластические выступления лидеров политических фракций Государственной Думы. Я не думал, что на уровень научно-практической конференции можно выйти с такими выступлениями. И, вообще, каждый созыв парламент начинается почему-то именно с нулевой отметки. Вот начинается и раскручивается. А что тут раскручиваться? Избрали, сели и работайте.

Но вот посмотрите, всё общество уже, вообще, трясёт от закона «О транспортном налоге» и трясёт не потому, что налог имеет нагрузку на доходы гражданина, а потому что он выстроен абсолютно на формальных принципах. Так как налог уплачивается не от веса автомобиля, не от его грузоподъёмности, не от технического состояния, не от влияния на окружающую среду, не от интенсивности эксплуатации, а только от одного – от мощности двигателя этого автомобиля. Ну, слушайте, какой-то, вообще-то, табуреточный подход. Покупая автомобиль, давайте тогда сразу же и посмотрим российскую Конституцию: если автомобиль купил гражданин, он уже заплатил налог с той заработной платы, которую вложил в этот автомобиль. Какие ещё могут быть здесь налоги? И в принципе человек может, вообще, не ездить, а хранить этот автомобиль. И где тут место, вообще, транспортному налогу? Но даже Москва подаёт нам пример: давайте повышать. Повышаем. А потому, видимо, и следует признать, что и само российское государство, а не только отдельные должностные лица и органы власти и управления понимают так, как они лично это воспринимают, но этого ведь, уважаемые коллеги, я полагаю, быть вообще не должно. Ибо этот процесс не только субъективный, а объективный и в большей степени именно объективный. И вот

такое, мягко сказать, неточное отношение к роли и месту Конституции Российской Федерации приводит к тому, что, несмотря на состоявшееся формирование правового поля, я уже это отметил, наш парламент, хотя и работает, как постоянно действующий, но при этом его портфель законопроектов постоянно пухнет и пухнет. Он растёт. Этот портфель уже одновременному усвоению не подlezит, да и ещё законы постоянно изменяются, дополняются и так далее. И у нас в стране сегодня даже хорошо подготовленный человек сориентироваться в нормативном объёме уже не в состоянии. А поэтому мы и говорим: какие там шесть процентов эффективности законопроектной деятельности или два процента эффективности, да это ещё очень хорошие проценты. И даже органы управления часто не могут найти, вообще, своё место, а наложения полномочий стали носить просто хронический характер. Вот заметьте, ведь очень даже и мне, я думаю, и вам жаль, что такая мощная, сложившаяся система, как прокуратура не только потерялась, она, вообще, сегодня задвигается за систему других контролей и надзоров.

Ведь одних, смотрите, только уполномоченных у нас столько, что конкуренция возникает уже между ними. Есть уполномоченный по правам человека. Есть уполномоченный по правам ребёнка. Теперь мы активно формируем институт уполномоченного по вопросам предпринимателей. А где вообще поле прокурорского надзора? Зачем он, этот надзор, вообще тогда нужен? Да и органы управления, министерства, ведомства какой уровень задач вообще будут иметь? И при этом сам закон о прокуратуре (заметьте) мы умудрились так дорегулировать, что он не отвечает сегодня требованиям Конституции Российской Федерации, а практическую деятельность прокуратуры сделали не соответствующей самому закону о прокуратуре. Ведь многие субъекты даже предоставили вопреки закону о прокуратуре право законодательной деятельности самому прокурору области, края или округа. А где это предусмотрено? Нигде. И допуская шаг за шагом отклонение от некоторых конституционных принципов, мне представляется, мы всё дальше и дальше уходим в режим именно вкусового регулирования общественных отношений.

К примеру, вот смотрите. Приняли мы совершенно недавно такой федеральный закон как закон «О полиции». И что написали в статье 1 этого закона? А написали, что полиция предназначена для чего? Для охраны общественного порядка. Великолпно. То есть общественный порядок – это федеральная функция, а теперь смотрите, что мы делаем дальше. Почти повсеместно во многих субъектах принимаем региональные законы об участии граждан теперь в охране общественного порядка. Да ещё и даём финансирование. И каким же это образом мы будем совмещать эти вопросы, если финансирование охраны общественного порядка и полиции в целом – это обязательство федерального

бюджета? То есть сами расстыковываем вообще подходы в обществе к одной-единственной проблеме.

А возьмите сегодня избирательное законодательство. Мы говорим: равенство избирательных прав так же, как и говорим по Конституции о равенстве прав и свобод человека и гражданина. Да, они определены прямо в российской Конституции. Но теперь может ли быть равенство при наличии в законе нормы создавать избирательные фонды? Может быть, фонды стоит отменить вообще? И тогда давайте будем говорить о равенстве. И, обобщая информацию, не могу не указать на состояние элементов, которые должны составлять единство системы власти и обеспечение взаимодействия её органов, так как взаимодействие нередко носит имитирующий характер, а единство находится столь высоко, что региональный уровень действует часто разобщённо или в лучшем случае параллельно. А вот для решения этих проблем, кстати, было бы неплохо законодательно отрегулировать вопрос полномочий высшего должностного лица края, области и вообще другого субъекта Российской Федерации. И это регулирование необходимо хотя бы потому, что продолжается реформирование систем обеспечения и гарантирования прав и интересов граждан, в том числе охраны порядка. Теперь мы знаем даже и следствие, и недопущение отрыва их от задач общественного развития, мне кажется, является исключительно важным. Спасибо.

**Плигин В. Н.** Александр Петрович, спасибо огромное за эмоциональное, точное и постановочное выступление. Та часть, которая касается оценок, мы её не обсуждаем.

**Москалец А. П.** Не возражаю.

**Плигин В. Н.** Уважаемые коллеги, Михаил Наумович Бродский. Член правительства Санкт-Петербурга, представитель губернатора Санкт-Петербурга в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга.

**Бродский М. Н.** Уважаемые коллеги, сегодняшняя тема – и парламентаризм, и российская Конституция, конечно, в первую очередь вызывают к жизни обсуждение таких вопросов как разграничение полномочий. Разграничение полномочий между федеральным, региональным уровнем в законодательстве, между правительством и Законодательным Собранием на региональном уровне, и между Государственной Думой и правительством на федеральном уровне. И я хотел бы, как раз в своём выступлении очень многое сказать из того, что сказал Владимир Михайлович Платонов в связи с развитием Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Действительно, целый ряд вопросов настолько подвержен местному значению... Вот как эти штрафы, или закон об автомобильных дорогах... Как сдавать в аренду эти участки земли? Это же земля общего пользования. Но в то же время, если на ней устраивать стоянку,

значит её как-то нужно сдавать в аренду, нужно кадастрировать. Как брать штрафы за стоянку, допустим, транспортного средства на месте общего пользования? Значит там должен знак висеть о том, что там остановка запрещена. Знак висит – это федеральные полномочия сразу. Федеральные полномочия, значит, местная власть ничего сделать в этом отношении не может.

Хотя на самом деле большинство административных правонарушений касаются жизни людей – тишины, допустим, благоустройства во дворе, стоянок различных, остановок... Конечно, они лучше всего, на мой взгляд, доступны даже не региональным депутатам, а муниципальным депутатам, местному самоуправлению. И лучше всего им бы эти протоколы составлять и заниматься собиранием этих штрафов, тем более что это в их же бюджет и идёт. И целый ряд таких вопросов в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Действительно, это заставляет думать о том, что его, наверно, как-то пора менять. И очень отраднo было слышать от вас, Владимир Николаевич, что такая работа начинает проводиться и...

**Плигин В. Н.** Я сказал, что мы попытаемся создать в январе, в начале февраля рабочую группу. Почему? Потому что (спасибо, что к этому вернулись) коллеги, присутствующие здесь, в зале, все занимаются правотворческой деятельностью. Вы представляете себе, что значит прикоснуться к этому фолианту и к тем вопросам, которые вы назвали?

**Бродский М. Н.** Конечно. Да, конечно. Конечно, да.

**Плигин В. Н.** И как это увязать с региональной политикой.

**Бродский М. Н.** Я думаю, что как раз, может быть, в процессе работы этой комиссии следует обратиться к региональным парламентам и региональным руководителям, с тем чтобы они свои предложения как-то прислали, а потом уже эти предложения обобщать.

Во взаимодействии законодательства федерального и федерального законодателя с правительством для меня очень болезненно в работе оставление такого момента... Мы часто видим в новых федеральных законах такую фразу, что «порядок и условия определяются правительством» или что-то там определяется правительством. И получается очень интересная ситуация, что с момента выхода этого федерального закона, если мы в порядке опережающего регулирования уже свой закон издали, наш закон начинает не соответствовать уже федеральному, и прокуратура нас просит, чтобы мы привели в соответствие. На самом деле никакого порядка не установлено правительством. И правительство часто не устанавливает его месяцами и даже годами.

Вот, в частности, по утверждению документов об исторических поселениях, например. Закон был соответствующий федеральный принят, по-моему, три года тому назад. До сих пор правительство (Министерство культуры Российской Федерации) никакого порядка

не разработало. И непонятно, какие документы и кому нужно вести, как должна проходить эта экспертиза.

Вот год назад вышел закон, связанный с продажей алкоголя. И если у нас раньше в городе места, где запрещена продажа алкоголя, определялись нашим законом, то теперь в федеральном законе написано, что этот порядок определяется Правительством Российской Федерации. Мы два раза обращались в Правительство Российской Федерации, но никакого порядка оно так и не разработало по определению этих территорий.

То есть мне представляется, что нужно как-то внимательнее относиться к этой передаче полномочий Правительству Российской Федерации. И, может быть, тогда и вступление в силу соответствующих норм относить к тому моменту, когда уже такой порядок будет подготовлен. В противном случае это доставляет очень много беспокойства.

Что касается разграничения полномочий между правительством и Законодательным собранием на региональном уровне, здесь возникает тоже целый ряд таких своеобразных моментов.

Например, мы, в общем, по всем отраслям проходимся (энергетика, транспорт, городское хозяйство) и принимаем законы о распределении полномочий между правительством и Законодательным Собранием Санкт-Петербурга. И в этих законах, как правило, написано, что законодательное собрание принимает законы по соответствующей тематике и осуществляет контроль за их исполнением, а правительство выполняет все остальные полномочия, которые часто не умецаются на одном месте и даже на двух листах.

Сейчас уже у нас состоялись выборы в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга. И сейчас у нас такой, достаточно многопартийный парламент: в нём пять фракций, из 50 мест 20 принадлежит «ЕДИНОЙ РОССИИ», по 5 ЛДПР и «ЯБЛОКО», и остальные 20 делятся между коммунистами и справедливороссами, примерно поровну.

И сейчас уже у нас работает комиссия в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга, которая пересматривает все эти законные распределения полномочий и хочет кое-какие полномочия вернуть себе контрольные. В частности, хотя у этого не очень много перспектив, но желание у депутатов очень большое есть, то, что касается тарифной политики. И, в общем-то, и на федеральном уровне, как я думаю, передача тарифной политики почти полностью в руки исполнительной власти не совсем адекватной мерой является, потому что население очень беспокоит тарифная политика правительства и тарифы всё время растут, растут и за последние два года эти коммунальные платежи выросли почти в два раза. Но беседовать с населением приходится, как правило, региональным депутатам или депутатам Государственной Думы, которые на этот процесс никакого влияния на самом деле уже

не имеют. И это, как мне кажется, не совсем правильное распределение полномочий.

Ещё последнее, что я хотел бы сказать, это о распределении самой законотворческой деятельности между губернатором Санкт-Петербурга и Законодательным собранием Санкт-Петербурга. Вот у нас примерно в год принимается от 120 до 180 законов Санкт-Петербурга, это довольно много и законодательная активность не снижается, примерно половина вносится губернатором, половина вносится депутатами и органами, и фракциями Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, два года тому назад мы дали право законотворческой инициативы также прокуратуре (и она тоже вносит по три-четыре закона в год) и нескольким муниципальным образованиям.

И надо сказать, что законов достаточно много таких очень важных принимается во всех отраслях, я просто несколько назову, что за последнее время принято: о градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге, о генеральном плане Санкт-Петербурга, о правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга и границах, и зонах охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга, ну не говоря уже про налоговые, бюджетные законы, это само собой, как и во всех субъектах.

Профессионализм законодателей немножечко подвергается сомнению, иногда говорят, что даже и 4 процента законодательных инициатив с мест, если их примет Государственная Дума, и то много. Но, честно говоря, я этого не чувствую. У нас депутаты все работают на профессиональной основе, это их единственная работа и они занимаются этим всё время. И если человек работает, скажем, второй созыв, то он уже достаточно профессионален и очень даже трудно с ним бывает дискутировать, он всё прекрасно понимает и процессы распределения власти чувствует просто кожей.

И мне представляется, что, конечно, вот такая комиссия на федеральном уровне, которая бы рассматривала эти законодательные инициативы, была бы чрезвычайно полезна. Хотя, мне кажется, что самая-то прямая функция Совета Федерации заниматься этим делом, но, может быть, и этого недостаточно, эта комиссия может быть создана и между Советом Федерации и Государственной Думой, может быть, в том же самом Совете законодателей, который стал уже общим органом.

Ну вот, собственно, чтобы ваше внимание сильно не занимать, это основные вопросы, которые я хотел бы в своём докладе сообщить.

Спасибо большое.

**Плигин В. Н.** Михаил Наумович, спасибо большое за постановку этого вопроса, за постановку этих вопросов!

Действительно, мы продолжим работу, в том числе, по пониманию, по крайней мере, привязанности и санкций к территориям, это, действительно, нужно делать.

Анатолий Яковлевич Капустин – заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, президент Российской ассоциации международного права.

Анатолий Яковлевич, пожалуйста.

**Капустин А. Я.** Спасибо, Владимир Николаевич.

Уважаемые коллеги, я так понимаю, что я последний в списке и либо могу... Крайний, да.

**Плигин В. Н.** Да, это очень важное замечание, прежде всего, крайний.

**Капустин А. Я.** И я могу до шести часов выступать, или я могу последовать предыдущему примеру.

Что мне хотелось отметить. Обсуждение по поводу значения законодательства для развития парламентаризма и парламента в деле совершенствования законодательства, очень, я считаю, профессиональное.

Достаточно глубоко был сделан доклад директором нашего института академиком Хабриевой Талией Ярулловной. Там один был момент интересный показан, я не знаю, обратили внимание или нет. Вот когда показывали все эти картинки, то одна из картинок намекала на то, что парламенту федеральному и законодательным органам регионов в какой-то степени, видимо, ещё рано расслабляться. Почему? Потому что предстоят достаточно большие законопроектные работы. И они будут связаны с теми процессами, которые развиваются на постсоветском пространстве, прежде всего, я имею в виду интеграцию. То есть интеграционная составляющая нашей жизни, она всё глубже входит в неё. И, рано или поздно, мы с этим столкнёмся.

Интересный момент, сегодня все говорят о Конституции Российской Федерации. Я тоже хочу сказать, что в её преамбуле впервые была записана фраза о том, что Россия является частью мирового сообщества. Вот это вот ощущение себя этой частью, оно, чем дальше мы идём, тем сильнее себя проявляет. Но об этом я буду говорить завтра, с вашего позволения.

А сегодня, если вы не возражаете, я несколько сделаю таких иллюстраций, будет не научный доклад в полном смысле слова, а несколько иллюстраций к тому, какая мы часть мирового сообщества, то есть где мы находимся.

В принципе, для меня ответ очевиден, да и, думаю, для многих, кто здесь сидит в зале. И все, кто обсуждал современный парламентаризм и его проявление в России, они, примерно, на этом и сходятся. Но есть там любопытные выводы.

Когда я готовился к этому выступлению, мне предложили тему «Международный опыт в развитии парламентаризма». Сегодня, кстати говоря, только о международном опыте и говорил, насколько я помню, Сергей Вадимович Степашин, он как бы в позитивном плане говорил о том, что этот опыт интересен, Россия уже что-то в этот опыт своё вносит.

Так вот, в апреле этого года был опубликован глобальный парламентский доклад, совместный доклад ООН по программе развития Организации Объединённых Наций и Межпарламентского союза, который назывался «Меняющаяся природа парламентского представительства». Он любопытен тем, что представители парламентов всего мира создали такую рабочую группу и подготовили этот доклад.

Доклад неоднозначный, может быть, там есть какие-то разные позиции. Но мне бы хотелось, чтобы мы сегодня на нескольких примерах, которые там приводятся (они достаточно характерные, вы сейчас почувствуете это), посмотрели в зеркало мирового парламентаризма и почувствовали, где мы находимся. А я повторяю вывод, он очевиден, и многие выступления, что приятно, и на пленарном заседании, и сегодня в процессе нашего обсуждения показывают, что мы движемся в правильном направлении.

Первая идея, которая проводится, она общеизвестна, она банальна, может быть, в каком-то смысле уже, что парламенты являются необходимым институтом демократии в любой части земного шара, в любой стране. Потому что, каковы бы ни были национальные особенности того или иного государства, устройства государственного и так далее, но парламент был и остаётся единственным органом в государстве, который обеспечивает вот такую связку между народом и властью. Во всяком случае, он должен информировать своих граждан и представлять их интересы при разработке государственной политики, которая интересы этих граждан будет затрагивать.

Ну и вот события на Ближнем Востоке и в Северной Африке, вот Египет и Тунис в этом отношении любопытны, они в очередной раз показали, что парламентаризм – это не такая старая, уже заметно обветшавшая доктрина, парламентаризм современен. И в этих революциях, в «арабской весне», когда происходила смена режимов, прежде всего избирались новые парламенты, которые и начинали отсчёт нового времени.

Вот какую интересную статистику приводит этот доклад. В нынешнем году из 193 государств-членов Организации Объединённых Наций, а их сегодня ровно столько, 193 члена, в 190 имеются парламенты. То есть мы можем сказать, что сегодня мир опарламентизирован. То есть, нет таких стран, в которых бы не было парламента. И это подчёркивается как очень большое достижение современного мирового развития.

При этом, конечно, ссылаются на то, что по разным оценкам некоторых западных изданий парламент и демократия это ещё не идентичные понятия. Значит, наличие парламента в стране ещё не говорит о демократии. А вот демократии без парламента точно не бывает. Вот такой приятный, успокаивающий вывод. Так вот, по некоторым оценкам западных изданий, 45 процентов современных стран, имеющих парламент, можно квалифицировать как страны, где полная или развитая

демократия, 20 процентов как гибридные, ну, а, естественно, остальные ещё не тянут на эти высокие западные стандарты.

Я хотел бы отметить несколько проблем в своём выступлении, которые мне кажутся важными с точки зрения не столько парламента как законодательного органа, столько как органа представительного. То есть парламент представляет интересы граждан, интересы электората, и в этом смысле ставится вопрос о том, насколько он с этой функцией в современном обществе справляется. Любопытный вопрос и любопытный парадокс. Парадокс состоит в том, что проблема доверия к парламенту со стороны граждан, казалось бы, не должна вызывать сомнения, потому что парламентарии избираются гражданами. Тем не менее один из специалистов привёл данные социологических опросов, проведённых в разных странах мира, в том числе в развитых демократиях так называемых, о доверии населения к парламентам. И он назвал это загадочной непопулярностью парламентов. То есть, с одной стороны, партии получают доверие электората на выборах, проходят, формируют парламента, а с другой стороны, крайне низкий процент доверия по данным социологических опросов.

Один из таких опросов приводится в этом докладе, говорится о том, что Международный институт демократии и электоральной поддержки проводил в самых разных регионах опросы относительно того, насколько доверяют граждане стран своим законодательным органам, и эти цифры, как говорится, убили всех. Даже в таких развитых странах, как европейские демократии, в США и других странах Северной Америки, Канаду я имею в виду, доверие к институту парламента стоит примерно на третьем месте после доверия к церкви, к армии, к полиции, к религии и к ряду других институтов общества. Ну, например, указывают, что в США это доверие парламенту в 2011 году составляло всего 9 процентов, причём упало на 2 процента по сравнению с 2010 годом.

Самый низкий показатель по доверию к парламенту в новых наших независимых государствах Латвии и Литве – в 2009 году, соответственно, доверие парламенту высказывали 11 процентов по Латвии и 8 процентов по Литве. То есть, конечно, довольно-таки любопытные цифры, и есть разбивка по странам, но в западных странах, в западно-европейских странах – 46 процентов в Германии, 12 процентов в Испании, в Польше и Болгарии – 91 процент населения, соответственно, и 86 процентов не доверяют избранным своим парламентам. Цифры, конечно, самые высокие в Европе – это Кипр (79 процентов киприотов любят свой парламент) и в Турции 75 процентов. Вот такие... В Латинской Америке тоже, там есть свои причины. Я не буду приводить данные по другим регионам, но факт остаётся фактом, вот эта вот проблема глубоко задела парламентариев – как же так, с одной стороны, мы выбраны, представляем интересы, с другой стороны, возникает вопрос

о том, как это доверие восстанавливать, как этого доверия добиваться. Поэтому в докладе предлагается концепция так называемого эффективного парламента, а не только государства. Есть теория сильного государства, теория эффективного государства, сегодня предлагается концепция эффективного парламента, который должен разрабатывать такое законодательство и проводить такую политику, которая бы отвечала потребностям граждан, их потребностям на устойчивое и справедливое развитие.

Что касается вызовов эффективному парламенту, то один пример приведу, и, может быть, если для второго не хватит времени, то на нём останюсь. Интересный пример. Об этом сегодня говорили, но мы как бы теоретически это не воспринимаем. Говорили, что у нас много появилось интересных людей, омбудсмены и так далее, эта тенденция характерна не только для нас, а для всего мира.

Вот обратили внимание, что сегодня парламентам во всех странах, в том числе очень старых демократических традиций, бросают вызов различные органы формальные, объединения, которые претендуют на представительство. То есть сегодня как бы парламент уже не обладает монополией на представительство интересов народа, а у него появляются всевозможные конкуренты в виде различных институтов гражданского общества, вот этих публичных защитников населения и так далее.

И эта проблема достаточно серьёзная. С одной стороны, она как бы побуждает парламента (это следующий тезис) к тому, чтобы самосовершенствоваться. У нас сегодня говорили о рейтинге и так далее. Вот выдвигается идея мониторинга, создания специального мониторинга парламента на всех уровнях (если есть несколько уровней, федеральный и региональный). Включая, в том числе, проведение периодических рейтингов персональных (то есть лидеров, спикеров, видных деятелей, руководителей фракций, руководителей, так сказать, всевозможных структурных подразделений парламента). С одной стороны, для того, чтобы обеспечить подъём, повышение доверия населения. С другой стороны, конечно, для того, чтобы бросать вызов вот этим альтернативным представительским группам.

Проблемы этого представительства, я два слова ещё скажу. Оно как бы объективный характер носит. Здесь, с одной стороны, грамотность повышается, образованность населения повышается. Появляются новые информационные возможности, новые информационные технологии. Сегодня какой-нибудь блогер может привлечь внимание самыми яркими заявлениями и собрать какую-то группу, так сказать, своих единомышленников и сторонников. Но, естественно, за парламентом сохраняется (и это как бы нас вдохновляет) самая важная функция – представительства, в отличие от любых партий, самых крупных и не очень крупных, в отличие от любых неформальных групп и деятелей, которые

выступают в защиту тех или иных прав человека или прав населения. Парламент, конечно, является символом нации, он представляет интересы всего народа. И в этом смысле ему конкурентов нет.

А вот то, что мы говорим – о том, что появляются различного рода группы, которые пытаются себя каким-то образом проявить, это характерно только для нас. Мы видим сейчас и митинги, особенно в тех странах, где кризис. Появляются новые как бы площадки для недовольных. Они хотят, чтобы их слышали и видели. Вот это вот...

Предлагаются меры для того, чтобы усилить конкуренцию парламента с этими вот неформальными объединениями, которые претендуют на представительство интересов меньшинств. У нас эти проблемы есть, но я не буду сейчас о них говорить, это немножко другое.

Какие в этом докладе даются предложения относительно самосовершенствования или самореформирования парламентов на современном этапе, с тем чтобы противостоять этим новым вызовам? Они не угрожают парламентам как бы по существу, но какие-то частные вызовы они бросают.

Вот здесь три группы. Я не буду их оценивать, о них вы сейчас услышите. Они любопытные и неожиданные. И тут уже сегодня кто-то говорил по некоторым из этих предложений. Предлагается три группы возможных мер по самосовершенствованию парламентской деятельности.

Первая группа касается возможностей расширения вот этой самой представительской функции. Я уже говорил про количество парламентов, о том, что они в 190 странах, и парламентариев примерно 46 тысяч насчитывается... То есть если по группам раскидать, то в каждом парламенте 530 или 550 членов, если в среднем брать температуру по всему земному шару. Где-то есть 15 парламентариев, где-то – свыше 1 тысячи. То есть разница довольно любопытная.

Какие меры предлагают для того, чтобы снизить эффект от этих представителей меньшинств?

Есть такие предложения, чтобы вводить в законодательство нормы, ограничивающие право перевыборов парламентариев на новый срок. То есть, с тем, чтобы обеспечить большую ротацию активных людей, идущих в политику, предлагается как бы... Есть такие страны сегодня. Мы знаем, что в Мексике, например, не имеют права депутаты после одного срока переизбираться на другой.

Предлагают вводить процедуру голосования, рейтингового так называемого голосования, в тех округах, которые выдвигали тех депутатов, которые по тем или иным причинам себя скомпрометировали. Ну и предлагается шире использовать (когда-то у нас в Советском Союзе оно было, но мы о нём забыли) право отзыва депутатов со стороны электората.

Вторая группа касается повышения как бы морального статуса, морального статуса и нравственного авторитета народных избранников.

Речь идёт о том, чтобы добиваться устранения потенциального конфликта интересов. У нас такие примеры сейчас есть, мы знаем о них и в принципе они получили позитивную поддержку и у общественно-го мнения, и у населения. Так вот, на мировом уровне тоже предлагается ограничивать парламентскую деятельность лицам, которые так небрежно относятся к своим заработкам за пределами парламента. Постольку поскольку такого рода деятельность должна быть не совместимой с их депутатским статусом.

Ну и третья группа это тоже морально-нравственные регуляторы. Предлагается разработка кодексов поведения с тем, чтобы установить определённые стандарты поведения для парламентариев как в средствах массовой информации, так и в целом в жизни с тем, чтобы они подобно рода нормы соблюдали и повышали статус, авторитет и доверие к парламенту и к тем партиям, которые они представляют.

Ну и, я уже сказал, это для того чтобы увеличить степень доверия к парламентариям, предлагается проводить внутрипарламентский мониторинг. Сегодня в мире существует 191 такая организация, которая осуществляет мониторинг парламентской деятельности, используются различные формы: рейтинги, опросы мнений и так далее.

Я завершаю своё выступление и вывод, о котором я вначале говорил, я думаю, он совершенно очевиден. Нам не надо бояться и стыдиться смотреть в общемировое зеркало. Мы в принципе сегодня уже в общем цивилизационном русле. Вот я как президент российской ассоциации, встречаюсь иногда с нашими коллегами на разных дискуссионных площадках, я имею в виду международных. И если раньше от западных наших коллег можно было услышать какие-то поучения, то сегодня мы можем спокойно чувствовать себя: достаточно большое количество примеров показывает, что наш парламентаризм не хуже того, что сложилось в мире, по каким-то вещам мы уходим вперёд, что-то дорабатывается. Это естественно. Проблемы в жизни есть. Их никто не может отрицать. Но мы в общем цивилизованном русле, что бы нам там не говорили и чему бы не пытались нас научить.

С другой стороны, это не повод для самоуспокоения. Мы знаем, что у нас существуют определённые проблемы, которые решаются, никто их не скрывает. Не все решения даются просто. Я не буду на этом останавливаться, понятно, о чём я хочу сказать. Ясно и то, что совершенствование парламентаризма и парламентской деятельности или политической системы, конечно, неравносильно каким-то автоматическим быстрым экономическим эффектам в стране или в отдельных регионах. Но все отмечают эту тенденцию, что если парламенты проводят такую линию на самосовершенствование, рано или поздно и население, и общество получает отдачу.

Спасибо. Я на этом хотел бы закончить.

**Плигин В. Н.** Спасибо большое за столь глубокое информативное выступление и особенно оно внушает оптимизм, с точки зрения тех цифр, когда вы говорили о доверии к парламентам стран мира.

Уважаемые коллеги, если позволите, по результатам нашей дискуссии мы подготовим определённые предложения, которые будут включены в резолюцию конференции. В этих предложениях, конечно же, мы подчеркнём необходимость совершенствования качества законодательства, роль представительной власти в политической жизни страны. В том числе стоит, видимо, подчеркнуть и такие детальные вещи, как необходимость регламентировать дополнительно процедуру рассмотрения законопроектов во втором чтении, введя обязательный этап оценки полной модели видимого регулирования, включая подзаконное регулирование (об этом шла сегодня речь, это очень важно), повышение системности законодательных инициатив, расширение института независимой экспертизы, необходимость учёта общественного мнения. И понятно, что в дальнейшем в течение ближайшего года, как я уже говорил, мы будем встречаться и обсуждать многие и многие другие вопросы, которые сегодня были обозначены и затронуты.

И поверьте, пожалуйста, что каждое выступление или каждое слово, которое было высказано, на самом деле требует прагматичных, очень конкретных законодательных шагов и самое главное – осмысления.

Когда здесь шла речь о соотношении федерального регулирования, регулирования на уровне субъектов, соотношения с регулированием местных и всё это ещё, когда накладывается на территорию страны, на цивилизационные особенности... Регулирование всего этого процесса, конечно же, требует исключительной детализации, точно так же, как, допустим, это слово: «доверие».

И почему именно парламент и проваливается на этом слове: «доверие»? Я думаю, в частности, это ещё и потому, что наша работа в отличие от работы других органов носит абсолютно открытый характер, публичный характер, характер прозрачный. И понятно, что сложнее оценить какое-то непрозрачное явление или только то явление, которое несёт духовность. И уже не говоря об абсолютно конкретных вещах, о которых мы сегодня начали вести с вами разговор, о том, что требуют совершенствования фундаментальные вещи, которые касаются всего административного законодательства.

Спасибо большое за терпение, за работу!

И я бы хотел сказать, с учётом пробок в Москве приятно посетить Государственный музей изобразительных искусств имени Пушкина. Спасибо большое! Хорошего вечера!

## СТЕНОГРАММА

### дискуссии № 3 «Перспективы развития юридического образования в России»

*Здание МГУ имени М. В. Ломоносова.  
Учебный корпус «Шуваловский».  
26 октября 2012 года. 9 часов 30 минут*

**Дегтярёв А. Н.** Добрый день, уважаемые коллеги!

Мы всех вас приветствуем на круглом столе, который проходит в рамках научно-практической конференции, посвящённой 20-летию Конституции Российской Федерации. Вчера, вы знаете, состоялось пленарное заседание, на котором выступили, после открытия его Виктором Антоновичем Садовничим, Председатель Государственной Думы Российской Федерации Сергей Евгеньевич Нарышкин, Александр Порфирьевич Торшин – Первый заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания, Сергей Вадимович Степашин – Председатель Счётной палаты Российской Федерации, губернатор Тульской области Владимир Сергеевич Груздев. Выступили руководители фракций в Государственной Думе. От «ЕДИНОЙ РОССИИ» – руководитель фракции Андрей Юрьевич Воробьёв, выступил Андрей Геннадьевич Зюганов, руководитель фракции КПРФ и Владимир Вольфович Жириновский, руководитель фракции ЛДПР. Было выступление зампреда Верховного Суда Петра Павловича Серкова, выступила директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Таллия Яруловна Хабриева, Председатель Государственного Совета Республики Коми Марина Дмитриевна Истиховская, выступил Сергей Михайлович Шахрай – председатель правления Российского исторического общества, он является руководителем Аппарата Счётной палаты Российской Федерации, выступил Сергей Владимирович Володенко – доцент кафедры государственной политики Московского государственного университета.

Мы продолжаем работу нашей конференции в рамках круглого стола, я представляю вам рабочий президиум нашего круглого стола. Это,

во-первых, Наталия Александровна Богданова – профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени Ломоносова и Дмитрий Фёдорович Вяткин – заместитель председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству.

Я ведущий – Александр Николаевич Дегтярёв, являюсь председателем Комитета Государственной Думы по образованию.

У нас с вами записалось порядка 10 выступающих, но прежде чем мы откроем дискуссию, я бы хотел сделать вступительное слово, однако мне сказали, что есть ещё объявление. Кто-то должен был сделать объявление, нет? Ушёл наш коллега. Но если они сейчас... предоставим им слово для объявления.

Тема нашего круглого стола... Объявление, да? Прошу вас, пожалуйста. Да, прошу вас, чтобы мы время не тратили наше драгоценное.

**Петров А. Е.** Здравствуйте, уважаемые коллеги!

Меня зовут Андрей Евгеньевич Петров. Я начальник Аналитического управления Государственной Думы. Очень рад увидеть вас здесь, может быть, не в таком количестве, как вчера, но тем не менее рад увидеть вас здесь.

Вчера, я знаю, многих заинтересовала презентация методики оценки рейтингования представительных, законодательных органов и там законодательных инициатив, не только региональных, но тем не менее прежде всего наших регионов Российской Федерации.

Вот наши коллеги из Московского государственного университета, Никита, покажитесь, пожалуйста. Никита Романович Сетов и его коллеги проводят, продолжают доработку этих методик. И для этой доработки необходима примерно на час такая экспертная беседа, что-то типа фокус-группы. Поэтому я предлагаю сегодня после обеда нам это сделать, если вы не возражаете, потому что важно ваше мнение, ваши знания и ваши оценки всего этого происходящего. Нам надо правильно понимать, куда двигаться дальше и вообще перспективно ли это направление.

Поэтому я бы очень просил вас поучаствовать в этом процессе. Я уверен, что там будут и дистанционные формы, то есть вам будут разосланы материалы и уже я посмотрел вчера ночью – висит в Интернете уже та презентация, которую вам показывали. Но тем не менее важно живое общение, живое мнение по поводу представленных материалов.

Поэтому вот Никита Романович, он к окончанию нашей секции, то есть к обеду, будет здесь, в этой аудитории, и я тогда прошу с ним продолжить эту работу. Спасибо.

**Дегтярёв А. Н.** Коллеги, я сделаю вступительное слово с тем, чтобы, что называется, погрузить участников нашего круглого стола в тему, она посвящена проблемам юридического образования. Сам я, не будучи юристом (я доктор экономических наук), работая в высшем

законодательном органе Российской Федерации, с вопросами юридических аспектов в законотворчестве сталкиваюсь повседневно, и поэтому тема для нас очень актуальная. Тем более, как председатель Комитета по образованию, знаю, что проблема высшего профессионального образования, в том числе юридического, сегодня, в условиях трансформации и в целом социально-экономической системы, и образования, весьма актуальна.

Сидящие здесь юные и уже, скажем так, матёрые юристы прекрасно понимают, что для нашего общества, истории нашего Отечества всегда было характерно наличие потребности в специалистах в области юриспруденции. Первые толмачи, законоведы, правоведы на Руси появились в средние века, когда появилась «Русская правда», этот свод законов первый, ну по крайней мере, написанный и найденный в исторических анналах нашего Отечества. Это свидетельствует о том, что появились те нормы, которые предписывали правила поведения, общения людей, они прописывали взаимоотношение государства, общества и личности в условиях нарождавшейся государственности.

Но события, бурные события XIX века, бурные события XVIII века, петровские реформы, они выдвинули на повестку дня качественно иную задачу. Потребовалось значительное количество таких правоведов, которые могли бы помогать царю и в целом государственной машине реализовывать на практике те экономические, политические и гражданские отношения в развивающемся государстве. Именно поэтому в 1724 году (в рамках учреждённой Академии наук) появилась кафедра правоведения, а в 1755 году в первом нашем российском университете, вот этом императорском университете, в котором мы сейчас с вами находимся, появился юридический факультет.

На протяжении всего XIX века происходило становление централизованных механизмов высшего юридического образования Российской империи. В этот же период времени была сформирована система юридических учебных заведений. Она включала университетские юридические факультеты, готовящие юристов универсального характера, это Московский, Санкт-Петербургский, Казанский, Киевский, Одесский и Томский университеты.

Были ведомственные учебные заведения, обеспечивающие подготовку юристов для министерства юстиции, министерства внутренних дел, военного министерства, например, Императорское училище правоведения, Аудиторское училище и другие.

В эту систему также включились юридические лицеи специального отраслевого характера, выпускающие специалистов с юридической подготовкой для торговли и промышленности. Например, Царскосельский Александровский, Демидовский, Нежинский князя Безбородко и другие лицеи.

В советский период развития нашего государства система высшего юридического образования была сильно модернизирована, что во многом являлось следствием проводимого советской властью политического курса. В частности, в системе высшего юридического образования были отменены существовавшие ранее социальные, религиозные и тому подобные цензы при приёме в вузы, установлена новая система руководства высшей школой, введена заочная форма обучения.

При этом в первый год существования советской власти юридическое образование стало преимущественно университетским. Существовавшие ранее специализированные юридические учебные заведения были закрыты. Однако уже с начала 30-х годов XX века стали создаваться специализированные юридические вузы – саратовский, свердловский и харьковский юридические институты, ВЮЗИ знаменитый – Всесоюзный заочный юридический институт, Военно-юридическая академия Красной Армии, Высшая школа НКВД СССР и так далее.

К концу 80-х годов XX века высшее юридическое образование осуществлялось вузами, находящимися в ведении Министерства высшего и среднего специального образования СССР, 39 классическими университетами и четырьмя специализированными юридическими институтами. Помимо этого подготовку юридических кадров осуществляли ведомственные вузы, в частности, входящие в систему МВД СССР, причём многие из них после распада СССР оказались за рамками системы высшего юридического образования Российской Федерации. В их число попали, в частности, очень мощные и хорошо известные специалистам юридические факультеты киевского, одесского, львовского, белорусского государственных университетов, Харьковский юридический институт, Карагандинская высшая школа МВД СССР и другие общепризнанные центры подготовки юристов.

Вместе с тем, начиная с 90-х годов XX века, появляется большое количество новых юридических вузов и факультетов. Закон Российской Федерации «Об образовании» 1992 года дал импульс для развития негосударственных вузов, которые поспешили организовать подготовку юристов. Ну, конечно, инженеров тяжелее же готовить, там же оборудование нужно.

Юридическими факультетами завлеклись и многие традиционные государственные вузы, ранее не имевшие к юриспруденции никакого отношения, появились юридические факультеты в технических, аграрных, дорожных, медицинских университетах, и все стали готовить юристов.

Подобный всплеск юридического образования был обусловлен целым рядом факторов, в частности, можно отметить такие факторы, как нехватка подготавливаемых юридических кадров для нужд развивающейся России. Это время активного развития системы подготовки кадров, её экономическо-юридического профиля.

С одной стороны, это было, безусловно, оправдано, переход на новый экономический уклад потребовал подготовки кадров для новой экономики и новых правовых отношений. Но мы как всегда пошли впереди планеты всей в этом плане. Увеличилось количество новых престижных юридических профессий, широкое распространение среди населения получили мифы о высоком уровне оплаты труда юристов, устойчивое общественное мнение о том, что юридическое образование является выгодным вложением средств и для родителей, и для студентов.

Следует отметить ещё один весьма важный, но в то же время негативный фактор. Юридическое образование, к великому сожалению, часто ассоциируется с простым заучиванием законов и иных нормативных правовых актов. Это типичная ошибка непросвещённых людей. Поэтому с дилетантской точки зрения представляется, что на юриста выучиться гораздо проще, чем, например, на инженера или врача. Кстати, многие вновь возникшие юридические вузы проводят именно такую образовательную политику, чем, естественно, привлекают для получения юридического образования большое количество молодых людей, явно неспособных обучаться в традиционных юридических вузах или на факультетах таких университетов, как МГУ.

Так, по оценочным данным Росстата в настоящее время в Российской Федерации программа высшего юридического образования реализуется в более чем в 1200 вузах, всяких – государственных, негосударственных, в их филиалах, на факультетах и так далее, которые каждый год выпускают до 150 тысяч молодых юристов. Вузы постоянно расширяют количество платных форм в юридическом образовании, используют различные дистанционные методы обучения, позволяющие одновременно выпускать большое количество юристов при незначительных затратах. В таких так называемых вузах говорят, что никакого оборудования не нужно, книги возьмёте сами, компьютер – пожалуйста, кнопку нажал, вечером рот закрыл, рабочее место убрано, всё. Вот такие вузы.

Законодательство не запрещает вузам получать соответствующие лицензии на осуществление образовательной деятельности при условии соблюдения требований, предъявляемых к высшим учебным заведениям по конкретным направлениям.

Однако нередко предоставление платных услуг по обучению новым, так называемым популярным юридическим специальностям, является ничем иным, как злоупотреблением ситуацией в коммерческих целях.

Также необходимо учитывать и проблемы, связанные с работой преподавателей юридических дисциплин, которые в настоящее время характеризуются одновременным совмещением педагогической деятельности сразу в нескольких вузах.

Формально трудовое законодательство Российской Федерации не содержит каких-либо запретов в этой части, но тем не менее человек,

выполняющий в совокупности столь высокий объём педагогической нагрузки, фактически не может её полноценно осуществлять. Поэтому в реальности деятельность преподавателя-совместителя зачастую заключается в проведении исключительно аудиторных занятий на весьма посредственном уровне.

Более того, многие преподаватели одновременно ведут несколько учебных курсов совершенно разной юридической направленности. Например, по гражданскому, административному и уголовному праву. Это является абсолютно недопустимым, поскольку подобное разбрасывание просто исключает возможность полноценного сосредоточения преподавателя на какой-либо одной правовой отрасли. В результате занятия по юридическим дисциплинам сводятся к пересказыванию соответствующего кодекса или закона и, следовательно, теряют всякий смысл.

Нет сомнений в том, что назревшая проблема низкого качества подготовки юристов во многих вузах, реализующих юридические образовательные программы, это проблема общенационального характера, пронизывающая все уровни, все сферы государственного управления, экономики, культуры, в целом общественной жизни.

Поэтому в настоящее время наметились определённые тенденции по повышению качества юридического образования. В частности, приказом Министерства образования и науки Российской Федерации ещё 2003 года на базе Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова и Московской государственной юридической академии было создано Учебно-методическое объединение (УМО) вузов по юридическому образованию в Российской Федерации.

За истекший период времени силами УМО была проведена большая работа, направленная на совершенствование и развитие системы высшего юридического образования в Российской Федерации. В частности, были разработаны проекты государственных образовательных стандартов третьего поколения и примерные учебные планы в области юриспруденции, сформированы предложения по структуре высшего и послевузовского юридического образования, содержания основных образовательных программ в области юриспруденции и так далее.

В сентябре 2008 года в целях повышения качества подготовки юристов была создана Ассоциация юридического образования (АЮРО), предполагающая объединение на добровольных началах наиболее авторитетных вузов, реализующих образовательные программы в области юриспруденции, а также иных организаций, содействующих юридическому образованию. На сегодняшний день в ассоциацию входит уже более 40 вузов.

Третье. На основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2009 года была образована межведомственная комиссия по вопросам повышения качества высшего юридического

образования. В настоящее время эта комиссия проводит большую работу, направленную на оптимизацию и совершенствование системы подготовки квалифицированных юристов в контексте их направленности на решение правотворческих, правоприменительных и правоохранительных задач, стоящих перед современным обществом и государством.

Четвёртое. Вопросы качества юридического образования составляют и одно из важных направлений деятельности общероссийской общественной организации, называемой Ассоциацией юристов России (АЮР), на которую в соответствии с указом президента возложена функция по проведению общественной аккредитации вузов, реализующих образовательные программы в области юриспруденции.

На сегодняшний день экспертами АЮР обследовано более ста юридических вузов и факультетов. В «Российской газете» от 24 октября опубликован список ста аккредитованных юридических университетов, вот они, это из 1200.

Совместными усилиями УМО по юридическому образованию АЮР и АЮРО юридической общественностью проведена большая работа по созданию в системе высшего профобразования Российской Федерации самостоятельной укрупнённой группы направлений, специальностей юридической науки. Потому что в настоящее время юридическое образование находится в укрупнённой группе направлений подготовки гуманитарной науки, тут для молодёжи не совсем понятно, но педагоги-то знают, о чём мы говорим.

Подобное выделение юридического образования в самостоятельную укрупнённую группу представляется весьма целесообразным, это и наше мнение – Комитета Государственной Думы по образованию, поскольку подготовка юристов имеет целый ряд специфических особенностей.

Я в своём вступительном слове стремительно приближаюсь к завершению уже.

Во-первых, классическое юридическое образование, помимо досконального знания законодательных актов, должно характеризоваться определёнными умениями по их правильному применению. В отличие от множества других отраслей знаний, например, физики, химии, биологии, юриспруденция оперирует не законами природы, а законами, написанными человеком, и, следовательно, имеющими определённые неточности, недостатки, погрешности. Поэтому юрист должен не просто знать законы или иные нормативно-правовые акты, а понимать, каким правовым актом ему необходимо воспользоваться в случае их противоречия, в случае несоответствия одного другому.

Во-вторых, подготовка юристов должна характеризоваться определёнными навыками составления различных правовых актов и иных документов.

И, наконец, в-третьих, профессиональный юрист должен обладать не только правовыми знаниями, умениями и навыками, а также высочайшим уровнем ответственности перед обществом и государством в целом, с одной стороны, и отдельными лицами, с другой стороны, за законность, обоснованность и справедливость выполняемых им правовых действий и принимаемых им правовых решений.

И последнее, что я хотел сказать. Мы очень рассчитываем, что как юные, так и уже авторитетные специалисты в области юриспруденции будут нашими активными помощниками в деле законотворчества в сфере образования. Всем вам известно, что закон об образовании, который идёт на смену закону 1992 года, прошёл в Государственной Думе первое чтение. Поэтому мы очень рассчитываем на то, что вы будете нашими активными помощниками, во-первых, в формировании вот этих норм, регулирующих правоотношения в сфере образования; во-вторых, в правоприменении этого закона.

Я могу молодым людям здесь сказать, что как только мы этот закон примем, а мы его примем в декабре, и он начнёт действовать с 1 января 2013 года, огромному количеству людей потребуеться ваша юридическая помощь по разъяснению норм этого закона, действие которого, как мы предполагаем, рассчитано, как минимум, лет на 20–25. Поэтому работа у вас будет. Ну и, соответственно, и зарплата, и хлеб с маслом. Чего я вам желаю.

Спасибо.

Я командую. Если я вас не разочаровал тем, что я рассказал вам, я думаю, что профессора почувствовали, как бальзам на душу, да? Потому что то, что я сказал, нас всех очень волнует. Я думаю, что дискуссия на эту тему должна нам раскрыть те особенности юридического образования, которые присутствуют сегодня.

Я хотел эту дискуссию открыть, предоставив слово Александру Константиновичу Голиченкову – декану юридического факультета Московского государственного университета имени Ломоносова, который как раз профессионально и представит свой взгляд на эту проблему. Пожалуйста.

**Голиченков А. К.** Добрый день, уважаемые коллеги! Я так прямо с корабля на бал, не успел зайти, а уже надо докладывать. Я хочу сказать, что для меня несколько неожиданно прозвучала тема, о которой я вчера только вечером узнал, я готовился к другому немножко выступлению и к другим акцентам. Но меня попросили выступить по опыту юридического факультета.

Конечно, люди здесь все информированные и к тому же занятые, и просто взять, выйти на трибуну и минут 15 отчитываться о том, что делает юридический факультет, было бы довольно странно. Да, наверное, и неинтересно, поскольку все основные моменты известны по сай-

там. Я хотел бы обратить внимание на несколько проблем юридического образования, которые наиболее ярко и для нас иногда болезненно высвечиваются в деятельности нашего факультета.

Я не для того, чтобы похвалиться, но просто чтобы вы понимали, здесь назывались организации – АЮР, АЮРО, УМО. Это все организации, в которых факультет представлен, а я, соответственно, вхожу в руководящие органы, поэтому о деятельности их знаю не понаслышке, это, действительно, хорошие организации, и за последние почти десять лет, с 2002 года, всё-таки был сделан очень серьёзный шаг, я согласен с докладчиком предыдущим, был сделан серьёзный шаг в консолидации юридической общественности для решения задач, стоящих перед высшим образованием.

И я хотел бы воспользоваться категориями всем известными ещё из школьных, университетских программ, чтобы показать, как это преломляется в деятельности конкретного вуза.

Тезис, который я хотел бы доказать сегодня, к сожалению, не очень приятный, ни вообще, ни для нас. Вы знаете, в любой деятельности есть лидеры, и эти виды деятельности без лидеров не развиваются, в спорте, культуре, в искусстве, где угодно. В театр ходят на конкретных актёров, в вузы творческие поступают в мастерские конкретных преподавателей, значит, на футбол ходят на команду, а в команде на звёзд, и так далее, и тому подобное. И только в юридическом образовании мы оказались не готовы к тому, что у нас есть плохое образование, но есть и хорошее.

И вот когда мы начинаем говорить о том, что юридическое образование плохое, что у нас вот столько-то вузов, то мы почему-то забываем, что среди этих вузов есть несколько десятков, которые всегда давали прекрасное юридическое образование, и сейчас вот тоже дают.

А это значит, что надо понимать, что во всех подходах ко всем основным составляющим качества образования этот фактор нужно учитывать, иначе мы получаем типизацию образования, а ведь образование любое, и юридическое в том числе, это часть культуры.

Представьте себе типовую культуру. Типовую. Это возможно вообще? А вот, оказывается, образование возможно типичное. А стандарты для всех одинаковые, значит, программы для всех одинаковые, условия деятельности международные для всех одинаковые. Всё везде одинаковое. Мы все прекрасно понимаем, мы здесь юристы, что право – это применение равного масштаба к неравным лицам. Это так, это его изначальная ограниченность. Но мы же можем регулировать и учитывая некую специфику. Я покажу это на конкретных примерах.

Ещё одно маленькое замечание. Я просто хотел бы сказать, что юридическое образование и количество вузов – это разные вещи. Люди, которые получили, якобы, диплом об образовании, они не юристы,

ни по складу ума, ни по знаниям, и поэтому категории тоже смешивать нельзя. У нас очень много лиц с дипломами о, якобы, юридическом образовании, и очень мало, вообще не хватает юристов. Это вам скажет любой практик, любой работодатель, юристов не хватает.

А в обществе формируется мнение, что юристы не нужны, что это второстепенная профессия, что её надо ограничивать. Это тупик.

Мы строим правовое государство, но говорим, что юристы не нужны. Причём говорим это с самых-самых высоких трибун, сверху донизу.

Если мы не преодолеем такую оценку юридического образования, то мы получим в конце концов отношение к юристам как к прокажённым.

Нас учили на первом курсе, вот здесь Сергей Александрович Комаров сидит, будет выступать, мы однокурсники с ним, нас учили так: если человеку каждый день говорить «свинья, свинья, ты свинья, ты свинья», он в конце концов когда-нибудь захрюкает.

Поэтому... Это первый подход.

И юридических вузов столько расплодилось не потому, что проще, значит, готовить юристов. Проще готовить людей с дипломом, юристов готовить тяжело. Для них и оборудование нужно, поверьте мне, и технологии электронные нужны, то же самое. А стали делать так потому, что это спрос у общества появился, деньги стали платить за юридическое образование, и любой вуз, чтобы выжить в тех условиях, он стал открывать юридические факультеты. Всё очень просто.

В нашей стране, если вы что-то хотите узнать, в чём причина, назовите слово «деньги», и вы поймёте сразу: где деньги лежат, там причина. То же самое в юридическом образовании.

Значит, теперь вот по тезисам.

Юридическое образование – это не абстракция. У нас задача связана с качеством этого образования, и качество – это тоже не абстракция, это составляющая, это система составляющих, куда входят: качество самих преподавателей, материально-техническая база, учебно-методическое обеспечение, интеграция науки и преподавания в процессе преподавания, интеграция образования и практики, интеграция международного пространства, целый ряд объективных совершенно категорий, при наличии которых в одном флаконе мы будем говорить о том, что образование качественное, при отсутствии их здесь одновременно мы будем говорить, что оно либо некачественное, либо его ещё надо подтянуть.

Вот смотрите, что получается у нас по принципу всем сёстрам по серьгам.

Значит, первое, кадры. У нас есть разные нормативы, университет, конечно, в привилегированном положении, юрфак тоже. У нас по распоряжению специальному правительства соотношение 1 к 4, на четырёх обучающихся один преподаватель. Такого соотношения нет больше нигде.

Но, заметьте, среди факультетов по университету, да, это соотношение стараются выдержать как бы одинаково, но получается всё наоборот. У нас, например, это 1 к 6 почти, а есть факультеты, где 1 к 1. И нарушение формальное и, так сказать, по сути. Но такого быть не должно.

При распределении, при обозначении любого соотношения должны учитываться результаты, а не просто некий усреднённый показатель. Вот тогда мы будем говорить о том, что это правильно, это справедливо, это стимулирует деятельность.

Как это делать, каков инструмент? Это очень сложный вопрос, связанный с разработкой кадровых моделей. Мы пытаемся у себя уже несколько лет разработать такие модели кафедр, прежде всего, ну и лабораторий. Это не значит, что надо написать типовую модель кафедр. На каждой кафедре должна быть своя кадровая модель. Но составлена по одним понятным приёмам, технологиям и инструментарию.

Здесь есть свои подводные течения. Ну например, читать лекции может по определению только профессор или доцент. Соответственно, при переизбрании у профессора и доцента есть минимально необходимое количество лекций, часов лекций в год, ну сто часов, например, у профессора. Понятно, учитывая, что курс, количество курсов ограничено, а количество часов – сто, вы не можете взять бесконечное количество профессоров, они уже лимитированы. То есть есть определённый лимит в этом направлении. И так далее и тому подобное.

Я думаю, что это задача общественных наших корпораций, и УМО: посмотреть, помочь определиться вот с этим вопросом.

Ещё один вопрос – это стандарты. Мы до определённого времени жили только по федеральным образовательным стандартам. С определённого момента у нас система стандартов стала двухэлементная, это федеральные образовательные стандарты и собственные стандарты вузов.

Значит, вот был сделан первый шаг от унификации к учёту возможностей конкретных вузов. Таких вузов сейчас немного, я не помню, вот, может быть, подскажет Алексей Александрович Свистунов, но около тридцати, наверное, да. Федеральные университеты, два университета, там, санкт-петербургский и московский, в общем если посчитать всё на круг, думаю, что не больше тридцати. Тридцать два, да? Спасибо большое. Тридцать два вуза.

Вот этот росток надо делять, надо расширять круг вузов, которым предоставляется право давать самостоятельные стандарты. Почему? Нет другого пути учитывать специфику и качество работы вузов. Это первое.

Конечно, здесь должны быть чёткие совершенно критерии, например, эти стандарты, как и сейчас, не должны быть ниже по требованиям федеральных, но и должны быть подходы, которые непривычны для нас, по крайней мере, для нашего поколения, что стандарт – это вообще,

ну как это сказать, это неприкосновенное животное, священное животное, трогать его нельзя.

Да нет, наоборот, если в процессе обучения получилось, выяснилось, что жизнь ушла вперёд, а стандарт остался, не только право вуза, но и обязанность его внести изменения в стандарты, это должно быть чётко закреплено законодательно: это не право, это обязанность вуза следовать за изменяющейся ситуацией.

Следующий момент, он касается вопросов интеграции, прежде всего, интеграции образования и науки.

Вот передо мной информация о рейтинге лучших университетов мира по версии газеты «Таймс», и вы знаете, что для нас этот рейтинг, он, конечно, не показатель, вообще рейтинги, это дело такое, ну, своеобразное.

Например, наши коллеги немцы, французы, Европа почти вся в целом, они вообще в этом не участвуют, они к этому совершенно спокойно, индифферентно относятся, почему? Система правовая другая континентальная, там другие критерии должны сравниваться, в общем, по-другому культура правовая и любая другая устроена. Но мы-то ориентируемся на рейтинги, и поставлена задача-то не какая-нибудь, а войти в пятёрку, да? А какой ценой? Давайте посмотрим, насколько... Я не обсуждаю задачу, задачу мы будем решать, вот, и будем искать инструменты, но давайте посмотрим, что по этим рейтингам у нас страдает. Вот смотрите. МГУ на 216-м месте, Санкт-Петербург не вошёл в топ-400, вообще, ни одного вуза близко нет из российских. Ну вот показатели МГУ и Оксфордского университета, который занял второе место в этом рейтинге.

По обучению более-менее сопоставимы: 63,5 балла и 89,7. Ну понятно, что это разные, конечно, всё-таки уровни, но тем не менее нормальные.

**Из зала.** (Не слышно.)

**Голиченков А. К.** Я прервусь на минуточку тогда, да.

**Дегтярёв А. Н.** Извините, пожалуйста.

**Голиченков А. К.** Ничего страшного.

**Дегтярёв А. Н.** Коллеги-то там на автобусе добирались, не считали московские пробки. Да, конечно.

Так, коллеги, присаживайтесь, пожалуйста. Для вашего сведения. У нас идёт круглый стол, посвящённый проблемам юридического образования, и выступает сейчас декан юридического факультета Московского государственного университета Александр Константинович Голиченков.

**Голиченков А. К.** Спасибо, Александр Николаевич. Вы не будете повторно слово вступительное говорить, нет?

**Дегтярёв А. Н.** Нет. В письменном виде всё отдам.

**Голиченков А. К.** Ну ладно, тогда я тоже не буду повторять то, что уже сказал, да.

**Дегтярёв А. Н.** Конечно.

**Голиченков А. К.** А вот смотрите, что происходит с исследованиями. Исследования по МГУ – оценка 48,1, исследования по Оксфорду – 98,1.

Что это означает? Это значит, что либо мы не обеспечиваем вот эту самую интеграцию исследования и преподавания, либо о ней ничего неизвестно в широком мире.

На самом деле нас учили так, ещё когда мы были студенты. Что нет преподавателя и студентов в Московском университете, которые не сочетают обучение, преподавание. Ну, соответственно, студент, преподаватели с научными исследованиями. Это аксиома. Мы вот пришли на первый курс, это невозможно, это аксиома. Если ты преподаёшь, обязан вести научную работу. Если ты учишься, обязан вести научную работу.

Так ли это в вузах, вообще-то, в российских юридических? Думаю, что, наверное, скорее всего не так. А следовательно, и оценки наши, скорее всего, имеют объективную какую-то подоплёку.

К этому примыкает ещё одна позиция, это цитирование. Обратите внимание, Московский государственный университет – 19,7, а в Оксфорде – 95,6. Ну здесь от лукавого есть одна сторона. У нас нет журнала юридического мирового, в который мы бы могли давать свои публикации и тем самым входить в эти индексы цитирования, и не может быть. Право до сих пор очень национальный институт, и невозможно, а иногда и не нужно или даже просто опасно публиковать статьи по вопросам права в переводе на английский язык, а это как раз связано с переводом именно на английский язык, ни на каком другом они публиковать не будут эти журналы, тогда искажается или теряется, или может потеряться смысл терминологии, а следовательно, отдельных норм, институтов и так далее.

Но тем не менее мы стали смотреть у себя на факультете и обнаружили по опросам ведущих специалистов, что они считают чуть ли не 65 журналов достойными для опубликования статей для таких целей. Но этого очень много, это не проходит. Нужен 1–2, ну может быть, 3 российских журнала, которые бы выполняли эту функцию. Это ещё одна задача, я считаю, необходимо создать такой журнал. Это не просто, нужны колоссальные ассигнования, нужны профессиональные издатели. Нужно понимание и взаимодействие юридического сообщества. Но задача назрела, иначе мы проигрываем. Я сейчас говорю не про факультет, я говорю про юридические вузы в целом.

Ещё один момент. Это интеграция образования, обучения и практики. Здесь есть первое заблуждение опять от типизации. Оно связано с незнанием истории юридического образования. Вот сегодня Александр

Николаевич рассказывал частично, да, остановился на этом вопросе. В 1755 году был образован Императорский Московский университет в составе трёх факультетов и в соответствующем указе юридический факультет среди трёх был поименован первым, может быть, случайно, хотя я считаю, что ничего случайного обычно не бывает. И вот с этого момента и до сегодняшнего дня классические университеты ведут образование по схеме фундаментального образования. Они никогда не были практико-ориентированными и не будут, потому что это другой подход. И требовать от университетов, чтобы они были практико-ориентированными, это ошибка. Это значит уничтожить то хорошее, что есть, и не получить ничего взамен. А есть ли у нас практикоориентированные вузы? Конечно. Возьмите государственную академию курафинскую московскую, возьмите уральскую академию, возьмите саратовскую академию. Все они были раньше институтами и создавались для того, чтобы готовить практиков, они и сегодня готовят для практической работы, и готовят успешно. Но это же надо понимать и следовательно вводить соответствующие коррективы при требованиях, причём как со стороны министерства, так и со стороны работодателей.

Здесь вырисовывается одна проблема профессиональных стандартов. Конечно, и для университетов, и для фундаментального образования необходим некий ориентир, и таковыми должны стать профессиональные стандарты. Но работодатели, а именно они должны сформировать пул вот этих требований, они никогда стандарты не писали, и писать их не умеют, и никогда их не напишут. Именно поэтому здесь необходимо объединить усилия тех, кто знает, какими квалификациями должны обладать выпускники юридических вузов, и тех, кто знает, как писать эти стандарты, и тех, кто устанавливает требования к этим стандартам, то есть законодателей или административных органов в виде министерства.

И, наконец, последний момент – это интеграция в мировое образовательное пространство. Собственно, это проблема очевидная. С одной стороны, право остаётся национальным институтом. С другой стороны, происходят процессы интеграции и глобализации, интеграции как... интеграции и глобализации как наиболее такой экстенсивной, я бы даже сказал агрессивной формы. И в основе лежат экономические процессы – это стремление убрать границы для рынка товаров, услуг, капитала, это объективная реальность, мы ничего здесь не сделаем. А поскольку право является сосудом, формой, в которой существует любой вид деятельности, в том числе, экономика, то мы будем идти туда, нас будут толкать туда всё равно к интеграции.

И вот здесь должны быть совершенно чётко разумные формы определены, которые бы, с одной стороны, позволили сохранить то, что мы за эти многие сотни лет наработали, а с другой стороны, вот войти

плавно в это сообщество мировое. И поэтому очень обидно, что наше законодательство к этому не готово.

Покажу только на нескольких примерах. Вот у нас на юридическом факультете, всё... Да, ещё одну минуту. У нас есть программа международно-правовая, нет ни одного документа, который бы нам позволял такие программы создавать, поэтому у нас масса проблем. У нас есть контакт с Регенсбургом, мы хотим сделать программу двойных дипломов, у нас прямо противоположные системы образования с немецким вузом: у нас много лекций, а у них много самостоятельной работы. И законодательство на это никак не реагирует. Мы приглашаем иностранных преподавателей, они больше чем на семь, 10 дней, две недели приехать не могут, и тут же подпадают под другое налогообложение: свыше 180 дней – 13 процентов, меньше – 30, визовая поддержка совершенно другая, минимальная, открытие счёта затруднено в банке, срок очень короткий пребывания, в рублях надо платить, а им не нужны рубли, они не хотят с рублями отсюда уезжать и так далее. А закон на это не реагирует.

Поэтому есть конкретные проблемы, которые высвечиваются в деятельности, в том числе, юридического факультета, решение которых связано с развитием перспективным, нормальным развитием юридического образования в нашей стране.

Спасибо. Извините, немножко задержался.

**Дегтярёв А. Н.** Спасибо, уважаемый Александр Константинович, присаживайтесь. А слово я предоставляю Дмитрию Фёдоровичу Вяткину – заместителю председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству. Подготовиться Александру Петровичу Москальцу.

**Вяткин Д. Ф.** Спасибо. Уважаемый Александр Николаевич, уважаемые коллеги и гости.

Слушать Александра Константиновича и Александра Николаевича можно вообще бесконечно, потому что это их профессия, по сути дела, образование, в том числе, образование юридическое. И здесь на эту тему можно... этому можно посвятить не отдельный круглый стол, наверное, а целую отдельную конференцию. Об этом регулярно появляются сообщения, в том числе, и предложения, и соображения, и идеи, которые звучат из уст, в том числе, и первых руководителей государства. По-моему, президент последнее время регулярно уделяет внимание юридическому образованию. Но всегда говорили одно и то же: юристов... И это звучало из уст и руководителей, и самих юристов. Людей с дипломами очень много, то, о чём Александр Константинович только что говорил, а юристов хороших мало или вообще юристов мало, не найти. И что с этим делать?

Вот предложения звучат самые разные. Ограничить количество вузов, которые должны готовить юристов. Ну, наверное, вряд ли,

потому что профессия разрекламированная, популярная, на неё охотно идут, на специальность имеется в виду, за это платят деньги, в конце концов, и вузы за счёт этого существуют, и не надо этого стесняться, так оно и есть.

Установить так, как проводится аккредитация, наверное, тоже можно, и это делается, и тот, кто планирует получить профессию юриста одну на всю жизнь, тот, конечно же, вправе обратить своё внимание на список тех вузов, которые прошли аккредитацию, в частности, например, в Ассоциации юристов России. Всё это так.

В чём проблема, почему мало юристов или мало хороших юристов? Что, не хватает преподавателей? Но я могу сказать, что сам я учился в начале 90-х годов, вот тогда преподавателей не хватало, когда сразу открылось очень много новых вузов, факультетов, и все стали готовить юристов, вот тогда преподавателей не хватало, сейчас они есть.

Не хватает литературы? Ну это тоже не так. Учебной литературы огромное количество. Опять же сужу по своему опыту, когда за учебником стояла очередь, а учились по советским учебникам, был период активного обновления законодательства, вот тогда действительно литературы не хватало. Сейчас её на любой вкус и цвет, и авторство, и точки зрения, всё что угодно, никаких проблем.

Наверное, дело в другом. Конечно же, вот в своё время стало очень много студентов, когда мы общались с министром образования, ещё с Андреем Александровичем Фурсенко, он говорит – вот смотрите, раньше по статистике из выпускников школ в вузы попадала только пятая часть, 20 процентов, и всё, остальные не получали высшего образования, учились в других местах, или сразу шли работать. Сейчас поступают практически все, практически все, вот, но из этих выпускников только те же 20 процентов находят работу по специальности. То же самое можно сказать по сути дела и про выпускников юридических факультетов или специализированных юридических вузов. Ну, наверное, специализированных юридических вузов это в меньшей степени касается, и таких факультетов, допустим, как здесь, в МГУ, либо в Ленинградском университете, в Санкт-Петербургском, вот всё это так.

Ограничить, сократить количество мест в бюджетных вузах? Наверное, да, но я не считаю возможным сократить количество мест: сколько захотят принять студентов, пожалуйста, в других вузах, это не проблема.

Туда попадает действительно много, я имею в виду в качестве студентов, много случайных людей, юношей и девушек, для которых получение юридической специальности не является, скажем так, целью всей жизни, или ремеслом, профессией на всю жизнь. Это тоже нормально. Это тоже вопрос выбора жизненного пути. И здесь не стоит обвинять сами вузы в том, что их выпускники, даже получив диплом

по специальности юриспруденция, не работают по специальности, и Наверное, не собирались даже работать, но диплом этот есть. Наверное, не только вузы в этом виноваты.

Я вижу решение проблемы, и оно предлагается в том числе и профессиональными юридическими сообществами вот в чём. Сейчас юридическое сообщество, корпорации профессиональные, как и все, в том числе и юридические, они постепенно становятся более закрытыми, то есть допуск в них осуществляется через прохождение дополнительных испытаний, тестов экзаменов, комиссий и так далее и тому подобное.

Мы видим, что по сути дела, ну, специализированные юридические, так сказать, профессиональные сообщества, судейское сообщество, адвокатское сообщество, сообщество нотариусов, они сейчас достаточно закрыты, и я полагаю, что вот закрытие юридического профессионального сообщества будет продолжаться, потому что сейчас уже есть разговоры о том, чтобы, в том числе, и ограничить доступ на рынок юридических услуг людей, которые не прошли дополнительные испытания, дополнительные тесты, не сдали дополнительные экзамены, не получили определённую... ну, речь не идёт о лицензировании именно, а речь идёт о подтверждении профессионального уровня, что характерно для очень многих стран. И раздаются разговоры, что просто так человек не имеет права, в том числе, приходить в суд и представлять интересы других лиц. Это, может быть, не только адвокат, это, может быть, человек без статуса адвоката. Но тем не менее для того чтобы прийти в суд и представлять там интересы других лиц, человек должен подтвердить дополнительно свою квалификацию. Нужно ли это? С моей точки зрения, Наверное, да, нужно.

Наверное, да, нужно. Возможно, вводить и дополнительно какие-то испытания, ограничения, опять же для тех людей, которые хотят прийти в юридическое сообщество. Это будет, во-первых, их самих дисциплинировать, повышать их нацеленность на получение знаний. Это подстегнёт так или иначе те вузы и те факультеты, которые в настоящий момент, ну, скажем так, не могут выдерживать уровень хотя бы даже средний по стране. Это действительно так.

А что касается ситуации на рынке труда среди юристов, то она такова, особенно среди тех юристов, которые пытаются оказывать некие консультационные услуги, работать на предприятиях различных форм собственности. Она следующая, человек после 35–40 лет никому не нужен, берут студентов, платят копейки. Возможно, это не касается Москвы, но за пределами Московской кольцевой автодороги и, возможно, Московской области, ситуация, к сожалению, именно такая. Проще взять студента вчерашнего, платить ему копейки. Как только он чуть-чуть этот уровень перерастает, убрать его, взять нового и воспроизводить вот это вот. Это воспроизводится, потом люди согласны работать

за любые минимальные деньги, просто за любые минимальные деньги, где угодно и на что угодно.

По сути дела, ценность профессии не везде, не во всех сферах. Но, ценность профессии, она была, таким образом, из-за перенасыщения количества предложений на рынке труда снижена и очень значительно. Не буду грубо выражаться, очень, очень снижена.

Поэтому, так или иначе, доступ в профессию будет закрываться постепенно, во всяком случае, это моё мнение. Спасибо.

**Дегтярёв А. Н.** Спасибо. Не скажем, что звучит очень оптимистично, что делать, таковы реалии нашей жизни.

У нас Александр Петрович Москалец здесь? А, вы, я вас прошу.

**Москалец А. П.** О том, что я хотел сказать, вы с Александром Константиновичем уже сказали, поэтому я отказываюсь от своего выступления.

**Дегтярёв А. Н.** Вы не отказываетесь, вы подписываетесь под тем, что мы сказали.

**Москалец А. П.** Хорошо, принимается.

**Дегтярёв А. Н.** Это большая разница. Хорошо.

А, вот Александр Михайлович Цалиев, он настаивает на своём выступлении. Дело в том, что Александр Михайлович Цалиев является председателем Конституционного Суда Республики Северная Осетия – Алания. И я полагаю, что региональные особенности той проблемы, которую мы взяли в качестве темы нашей дискуссии, они существуют. Впрочем, есть просто великолепная возможность послушать опыт региональный. Пожалуйста.

**Цалиев А. М.** Уважаемый Александр Николаевич, уважаемые коллеги. Я на самом деле для себя сделал вывод и думаю, все согласны с таким пониманием, что все выступившие уловили достаточно острые проблемы, касающиеся подготовки юристов. Одна проблема, что много юристов, а высококвалифицированных не хватает. Раз.

С другой стороны, о специфике работы юриста Александр Николаевич правильно сказал, что нельзя готовить по одинаковой методике юриста, математика, ботаника и так далее, и так далее. Тоже, значит, эти особенности должны быть.

Много юристов. А у меня возникает вопрос, я у себя знаю ситуацию и абсолютно уверен, что это общероссийская ситуация. В системе МВД, где около миллиона человек, сейчас не более 25 процентов имеют юридическое образование. Вы можете проверить по регионам, Александр Николаевич может запросить данные у нового министра. Абсолютно уверен, что если следственные работники, большинство, ещё всё-таки имеют юридическое образование, то оперативные работники никакого отношения к юридическому образованию не имеют. Поэтому приходится добывать доказательства не через мозговые, так сказать,

профессиональные усилия, а через руки, с помощью рук и ног, и так далее. Поэтому я думаю, что проблемы, которыми Государственная Дума должна заинтересоваться.

Можно было бы запросить: а почему вообще, собственно, кто там только ни работает: историки, ботаники, географы, филологи. Юристов не более 25 процентов. И то ещё хоть в последнее время, когда зарплату им подняли, требования и так далее, уже по второй специальности начали поступать и пытаться получить юридическое образование.

Ну, это, собственно, то, с чем я согласен. Только что Александр Николаевич показал рейтинг вузов, не рейтинг, а число вузов, которые прошли аккредитацию, всего около ста вузов. А у меня возникает вопрос, почему не названы конкретно те вузы, которые закрыли, не указано их число? Мне кажется, по очень простой причине: их практически нет. Понимаете? И проверяющие почему-то довольные уходят, и те, которых проверяют, тоже довольны. Можно, наверное, с десятого раза догадаться, о чём идёт речь, да? И причём, столько проверяющих.

Есть государственные организации, проверял их Рособнадзор, да? Ничего. Большую активность начали проявлять различные общественные организации. Я с уважением отношусь к Ассоциации юристов, но есть же специальный орган, люди-специалисты, которые за это получают деньги. Почему они молчат?

Ситуация с юристами не только в профессиональной сфере известна, она известна вообще на бытовом уровне. И говорить об актуальности рассмотрения вопроса сегодня – качественное юридическое образование – просто даже это необходимо, но то, что нужно в корне менять ситуацию, это общеизвестно. Тем более, в условиях формирования нового, скажем высоким слогом, демократического правового государства, укрепления законности, повышения роли защиты прав и свобод человека и гражданина с учётом 1-й статьи Конституции России, где права и свободы – высшие ценности, и так далее, и так далее. Я думаю, что вполне правильно поступила Государственная Дума, поставив вопрос о состоянии юридического образования.

Я скажу откровенно, хотел без текста произвольно порассуждать, это более живо воспринимается, но с учётом того, что хотелось бы по существу изложить некоторые положения... я воспользуюсь текстом своего выступления. К тому же, говорят, я ещё так до сих пор и не уловил, у нас просто обсуждение между нами или это всё-таки в какой-то печатный текст выльется? Говорят, стенограмма ведётся, но не все моменты улавливаются, поэтому...

**Дегтярёв А. Н.** Мы примем предложения круглого стола, которые потом формулируются...

**Цалиев А. М.** Вот поэтому и воспользуюсь текстом своих рассуждений в виде выступления.

О необходимости совершенствования юридического образования свидетельствует Указ Президента Российской Федерации от 26 мая 2009 года «О мерах по совершенствованию высшего юридического образования в Российской Федерации», который выделил в качестве одного из приоритетных направлений модернизации высшего образования именно необходимость развития и совершенствования юридического образования. Это более чем актуально, поскольку при том, что число желающих стать юристами постоянно растёт, как мы все знаем, однако значительная часть их имеет низкий уровень профессиональной подготовки. Такое положение, на мой взгляд, объясняется следующими причинами.

Первое. Реформирование юридического образования в Российской Федерации проводится без научно обоснованной фундаментальной и стратегической политики.

Вот сейчас в Государственной Думе обсуждают закон «Об образовании». А у меня возникает вопрос: Александр Николаевич, а почему он не был опубликован, этот закон, законопроект то есть? Законопроект «О полиции» обсуждали по всей России, где как раз некоторые моменты оперативного характера, которые, может быть, не стоило совсем обсуждать хором всей Россией. А законопроект «Об образовании», который касается каждой семьи, обсуждался, ну не скажу кулуарно, это, может быть, слишком резкая оценка, но не был опубликован.

Я понимаю, говорят, что непросто напечатать 400 с чем-то страниц текста. Но можно было основные положения закона этого опубликовать, чтобы в обсуждении приняли участие не только сегодня здесь сидящие, участвующие, но и, вообще, многие в стране.

**Дегтярёв А. Н.** Александр Михайлович, вы мне разрешите?

**Цалиев А. М.** Как председателю я могу не разрешить?

**Дегтярёв А. Н.** Я прошу прощения. Действительно я очень благодарен вам. Вот я только одну реплику я хочу сказать по поводу вашего замечания.

Законопроект «Об образовании», во-первых, вышел на сайте Правительства Российской Федерации, Министерства образования и науки Российской Федерации, Государственной Думы, так что... Он прошёл первое чтение 17 октября, мы готовимся ко второму чтению, и ваши предложения, ваши поправки, ваше участие будут восприняты с благодарностью. Спасибо большое.

**Цалиев А. М.** Спасибо.

**Дегтярёв А. Н.** Наталья Александровна продолжит работу. Спасибо.

**Цалиев А. М.** Я ещё раз повторяю, что научно обоснованная программа... Но это, собственно, и не наша только сфера – юридическое образование. Это же у нас обычная картина в России. Мы всегда сначала начинаем какие-то западные образцы из разных сфер кусками

вырывать и вписывать в российскую действительность, так что это обычная картина. Тут ничего странного я не вижу.

Например, как отмечает член совета учебного методического объединения по юридическому образованию профессор Синюков, Болонский процесс сам по себе не может заменить национальной стратегии и развития юридического образования. Россия находится в поиске своей модели юридического образования. Об этом свидетельствует, на мой взгляд, несовершенство программ подготовки юристов.

Не зря Председатель Конституционного Суда Российской Федерации Валерий Дмитриевич Зорькин ещё в 2008 году связывал отставание юридического образования в России с отсутствием адекватных учебных программ, учебников и подготовленных преподавателей, и предлагал решительно обновить стандарты юридического образования. Это совершенно правильно.

Так, в действующих в 2007 году, так называемых государственных стандартах второго поколения, Министерство образования и науки Российской Федерации по специальности юриспруденция, с одной стороны, очень помпезно указывало в стандартах, что юрист должен предпринимать необходимые меры к восстановлению нарушенных прав, обладать принципиальностью и независимостью в обеспечении прав, свобод и законных интересов личности, её охраны и социальной защиты.

С другой, в программе обязательного стандарта не предусматривалось изучение отдельного курса «Права человека».

Очевидно, предполагалось в рамках конституционного права, может быть, там что-то сказать. Но это максимум 4 часа может быть в зависимости от характера и особенностей кафедры юридического учреждения и так далее.

В то же время в качестве обязательных, предусматривается изучение таких дисциплин, как экономика, концепция современного естествознания, притом что они не основываются на проверенных временем научных теориях, апробированных на практике.

Не зря же разработчикам различного рода программ так полюбилось слово «концепция» в названии. Ну, концепция – это сумма знаний о чем-то, но если нет даже научной доктрины, на основе чего готовятся учебники, учебные методические пособия и так далее, то как можно вообще...

Ну бог с ними, с экономистами, ещё пускай говорят о концепции, собственной научной концепции, доктрины развития нашей экономики нет, но мы изучаем международную экономику.

Или концепция естествознания, там вообще общие положения из средней школы, а что касается часов, то предусмотрено столько же часов по этим предметам, сколько по теории государства и права, и конституционного права, по которым сдают экзамены, которые являются

профилирующими дисциплинами, и по которым есть государственная правовая специализация.

Я спрашиваю некоторых из УМО, а мне говорят: вы знаете, у нас перевес естественников, поэтому, вы извините, получилось так. Ну это разве не смешно для юриста читать в том же объёме концепцию естествознания? Ну, ладно экономика, но в экономике тоже такие странные вещи, и предъявлять требования к экономическим знаниям юриста... Честно говоря, у меня возникает вопрос: сами экономисты ответят на эти вопросы или нет?

Но я понимаю, с учётом рыночной экономики и так далее, и так далее, нужны какие-то экономические знания, но в рамках не традиционной экономики, а как сейчас пишут везде, конституционной экономики, экономики реформ, правовых реформ.

Например, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, судьи Конституционного Суда, особенно много по этой части пишет судья Гаджиев, значит, целые учебники есть, учебные программы, очень много научных статей... И я понимаю, когда экономику читают в ракурсе конституционной экономики. Но если чисто экономические проблемы поднимают и ставят их перед юристами, тогда такие вещи мне непонятны.

Например, предполагается, что по экономике студент должен знать потребительские предпочтения и предельную полезность, эффект дохода, эффект замещения, эластичность, эффект масштаба, экономические циклы, макроэкономическое равновесие, эффект мультипликатора...

Для чего это юристу, я не пойму.

Ну и такие же проблемы поднимались и в концепции современного естествознания, но, наконец-то, сейчас поняли и заменили, этот предмет уже в стандартах третьего поколения значится как обеспечение, значит, ОБЖ, обеспечение жизнедеятельности, да?

Ну можно согласиться, это более нужный предмет, и знания в этом плане больше нужны для студентов, но опять же на его изучение отведено столько же часов уже по стандартам третьего поколения, которые утверждены в 2010 году... Самое главное, я бы не стал говорить и о предыдущих, и о нынешних стандартах, если бы в сегодняшнем законопроекте об образовании, который обсуждается в Госдуме, не были заложены точно такие же параметры.

В действующих государственных образовательных стандартах профессионального образования уже третьего поколения по образованию, по подготовке юриспруденции, квалификации бакалавр, по-прежнему в качестве обязательной дисциплины предусматривается курс «Права человека».

Мы все говорим, что в Конституции России, тем более что наши научно-практические конференции привязаны, значит, к Конституции,

права человека – высшая ценность. А, значит, права человека должны изучаться в качестве обязательного предмета, даже спецкурса. Некоторые вузы ввели спецкурс, но, во-первых, объём очень небольшой, а, во-вторых, это введено только в некоторых вузах.

Зато в числе видов профессиональной деятельности для бакалавра не указывается правозащитная деятельность, а вот в числе первых указывается нормотворческая деятельность.

Между тем, бакалавр – это среднее юридическое образование, 16–17-летние. Наверное, авторы этой программы думают, что нормотворческая деятельность, она менее, так сказать, значимая, более лёгкая, хотя нормотворческая деятельность, мы все знаем, как юристы, это одна из сложных творческих профессий. Значит, нормотворческой деятельностью должны 16–17-летние дети заниматься?

То же самое в отношении магистра. Никаких требований в отношении того, чтобы для магистров было обязательным знание курса «Права человека». А для чего тогда эти конституционные положения, и статья 2, и многие другие положения Конституции Российской Федерации о приоритете прав человека?

Значит, тем более надо учитывать, что ведь происходит сейчас реформирование законодательства, во-первых...

Два фрагмента ещё. Программа это хорошо, но какая бы идеальная не была, очень многое зависит от самих преподавателей. Но сейчас во многих вузах... Вот в позавчерашней газете названы сто вузов, значит, я половину знаю, где работают, ну, два кандидата наук, ну, в лучшем случае, ещё один профессор. Эти вузы периферийные, значит, они прошли, значит, получили «добро», значит...

Поэтому это очень легко проверяется, тут никаких проблем нет.

Или другой вопрос. Кандидатов наук ставят на должность профессора, они получают профессорскую зарплату, годами сидят, хотя, на мой взгляд, это даётся для того, чтобы заниматься научной работой и защитить докторскую диссертацию.

Ну зачем кандидата наук 20 лет держать на должности профессора? Вот вам дополнительный источник финансирования.

Ну и завершая. Методика обучения. Конечно, у нас выхватили из всего болонского процесса или из западных образовательных учреждений тестирование, и ничего более. А лекции как читали дидактическим методом, так и продолжают читать.

И вообще, правильно сказал наш председательствующий, нельзя через компьютер готовить юриста. Юрист – это публичная деятельность, ему приходится выступать в суде, в прокуратуре, во время сложного уголовного процесса, в необычных эмоциональных ситуациях. А он путём тестирования, путём метода тыка, значит, получает оценку. Оцениваются, значит, соответствующие его знания таким образом.

Я завершаю свои, так сказать, суждения. Когда ценились преподаватели юрфака, в журнале «Правоведение» лет 20 тому назад опубликовали зарплату профессора университета и председателя Совнаркома Ульянова. 500 рублей, и тот, и другой. Так было и при Советском Союзе.

Сейчас профессор получает столько, сколько секретарь у губернатора в приёмной. Не больше. И поэтому стоит ли удивляться, что появились новоиспечённые юридические учреждения, или в технических вузах, или в сельскохозяйственных готовят преподавателей. Всё очень просто: там приём официально, значит, за плату, из этих денег зарплату, значит, преподаватель получает, соответствующую материально-техническую базу готовят, значит, платят более или менее нормально преподавателю такого вуза. А в классических вузах, я не говорю, конечно, о безызвестных, но на периферии в классических вузах зарплата профессора 12 тысяч или 13 тысяч. И он убегают и работает в других вузах, которые критикуют многие в печати.

Всё, я завершил на этом своё выступление.

Один интересный вопрос. А кто-нибудь из учебно-методического отделения Минобрнауки России присутствует сегодня здесь? Будете выступать, да? Хорошо, один человек. Я так думаю, что вообще самое активное участие должно принять Министерство образования и науки Российской Федерации на сегодняшней конференции.

Спасибо.

**Богданов Н. А.** Спасибо, Александр Николаевич.

Слово предоставляется Ягудину Шакиру Шахмедовичу – председателю Комитета Государственного Совета Республики Татарстан по законности и правопорядку. Тему вы, наверно, уточните сами.

**Ягудин Ш. Ш.** Спасибо.

Уважаемая Наталья Александровна, уважаемые коллеги!

Мне бы хотелось продолжить ту плодотворную дискуссию, которая развернулась по проблематике Конституции Российской Федерации вчера на пленарном заседании, на секциях, или, как их сейчас называют, дискуссионных площадках, и продолжается сегодня. К сожалению, вчера не удалось высказаться даже в плане реплик в отношении ряда проблем, поднятых на заседаниях. Я хотел бы сегодня кратко осветить эти моменты.

Первое. В преддверии 20-летия Конституции Российской Федерации и с учётом федеративного устройства нашего государства сегодня мы можем вести речь уже о конституционной системе Российской Федерации... Не только о Конституции Российской Федерации, но и о конституционной системе Российской Федерации, в которую, естественно, входят конституции, уставы субъектов Российской Федерации.

Мы знаем, что каждый субъект в федеративном государстве обладает политической самостоятельностью, имеет учредительные документы,

которые согласно Конституции России (статьи 66, 73, 78 по вопросам ведения) обладают всей полнотой государственной власти и акты субъектов имеют верховенство перед федеральными законами. Это истинно федеральные, по сути... федеративные положения Конституции Российской Федерации, к сожалению, разрабатываются юридической наукой, мне кажется, очень слабо. Я не помню глубоких работ по этой тематике.

Я хотел бы призвать уже в порядке рекомендаций к тому, чтобы намечались и проводились исследования по конституционной системе Российской Федерации.

Второе. Мне кажется, недостаточно или практически не используется высочайший нравственный потенциал Конституции Российской Федерации, нравственный потенциал Конституции. Мы вообще забыли, откровенно говоря, о культурно-воспитательной функции государства, права в целом. И делаем упор, даже в ряде случаев с наслаждением, на административные рычаги, на принудительные меры, но у них ведь, мы знаем, есть свои пределы, после которых они практически не работают, как бы мы не ужесточали ответственность и наказание.

Возможности использования нравственного потенциала Конституции России очень высокие, неисчерпаемые. Например, вот у нас накануне, 6 ноября текущего года исполняется 20-летие Конституции Республики Татарстан, старейшей новой, скажем так, Конституции в условиях современной новой России. У нас стало традицией: накануне Дня Конституции Республики Татарстан ежегодно мы проводим парламентские уроки во всех школах Республики Татарстан, куда выезжают депутаты Государственного Совета, депутаты местных муниципальных представительных органов, а также представители министерств и ведомств. И во всеобъемлющем таком масштабе республики ведём, естественно, совместно с Министерством образования и науки Республики Татарстан, серьёзный основательный разговор о тех или иных проблемах Конституции. В этом году тема посвящена основным правам и свободам граждан.

Я сам выезжал в ряд районов и должен сказать, что 9, 10, 11-й классы очень интересуются проблематикой конституционного развития и России, и субъектов Российской Федерации.

Мне кажется, вот этот нравственный потенциал нам надо записать и, может быть, даже отдельно провести научно-практическую конференцию по этой тематике, потому что вы чувствуете, здесь есть столько неиспользованного, тем более в нашем обществе, когда мы живём в переходном периоде, но есть отдельные, скажем, недоработки в плане морально-нравственного воспитания, практически и воспитания, и поведения всех слоёв населения.

Следующий момент, на который я хотел бы обратить внимание. В условиях глобализации федеративного устройства нашей России

очень важно, чтобы наши органы государственной власти всех ветвей власти, а также их продукт, скажем, принимаемые законы и нормативно-правовые акты, были гибкими, толерантными, учитывали особенности и опыт, главное, опыт, накопленный в государственном строительстве субъектов Российской Федерации.

К сожалению, в Государственной Думе, я вот на протяжении десятилетий работаю в системе парламента Татарстана, правовой службы, но этот мой опыт и моё общение показывает, что этот опыт практически не используется. Используется в ряде случаев, но не используется в целом, можно сказать. А там богатейшие залежи, скажем, правовых таких институтов, правовых моментов, связанных с развитием нашего федеративного государства, это надо поднимать. Скажем так, там настоящая целина.

Или возьмём договоры о разграничении предмета ведения полномочий. Сегодня только один Татарстан имеет такой договор. А что, другим субъектам это заказано, что ли? Надо добиваться, надо быть настойчивыми и ставить перед федеральным центром вопросы, но так ставить вопросы, чтобы федеральный центр откликнулся.

Кстати, в одной из статей я тоже писал о том, что федеральный центр в ряде случаев надо принуждать к выполнению положений Конституции Российской Федерации, если, например, в плане статьи 11-й субъект высказывается за, например, договорные отношения в разграничении предмета ведения полномочий. У нас над федеральным центром практически никого нет и надзирать за ним, собственно, некому, и многие положения Конституции, прямо скажем, повисают, повисают и не работают только по вине федерального центра.

Примеров можно было бы приводить немало, но я вот ограничился только одним.

И ещё один момент. Не прав уважаемый депутат Государственной Думы, лидер партии ЛДПР Жириновский Владимир Вольфович, расквашивающий положение статьи 5-й Конституции Российской Федерации и расшатывающий устои, устои основ конституционного строя нашей страны.

Особенно мне не очень-то импонирует его глубочайшая озабоченность в отношении республик. Вы знаете, это всё конституционное положение, основа конституционного строя, Конституция, мы должны с уважением относиться к этим, особенно первым 16-ти статьям Конституции Российской Федерации.

А если взять республики, наряду с выражением интересов воли всего населения многонационального данного субъекта, они ещё являются формой национального самоопределения народов в Российской Федерации. Тут можно подойти и к проблеме возбуждения национальной розни, если вот так вот подталкивать постоянно, системно из года в год.

Мне кажется, это не совсем даже корректно, тактично, не совсем даже нравственно лидеру партии заниматься вот такими упражнениями.

Должен сказать, что федерализм, вы все прекрасно знаете, это единство многообразия. И альтернативы федерализму в Российской Федерации нет. Всё остальное – это тупиковое направление развития нашей страны. Только федерализм и только федерализм – это будущее нашей страны.

Федерализм надо воспитывать. Чиновники разных уровней, особенно федеральные, вообще не имеют представления о федерализме, о его началах, принципах. Мы общаемся очень много с разного рода представителями разных министерств, ведомств и разных ветвей органов государственной власти. И это вот федералистское воспитание надо начинать прямо с Государственной Думы, с депутатов Государственной Думы и внедрять в законодательство.

Вы посмотрите, федерализм – основа конституционного строя, один из столпов российского государства, да. Он должен пронизывать, как принцип, содержание всех принимаемых в Российской Федерации законов, и только один Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» в качестве своего принципа основного записал федерализм. Ни в регламентах (вчера говорили – законы о Государственной Думе нужны), ни у президента, ни в судах это не прописано. Я полагаю, этот пробел надо восполнять, и тогда уже можно будет, скажем так, предметно разговаривать и спрашивать с органов, почему федералистские начала не находят поступательного развития в практике нашего государственного строительства.

И на этом я завершу первую часть, я извиняюсь, но это всё равно выходит на образование, на юридическую науку. И несколько слов о связи юридического образования с практикой государственного строительства.

Здесь я выделил бы два момента: это усиление взаимодействия юридического образования, вузов с институтами государственными и повышение качества подготовки юристов. Сегодня, если в научном плане сказать, многие регионы уже образуют и имеют при своих высших органах целые институты, центры научно-исследовательские по проблемам конституционного развития, правового развития, государственного строительства. Я не ошибусь, если назову Воронеж, Иркутск и другие субъекты. Был у нас Институт экономики и права в Республике Татарстан, но его преобразовали и сделали на его базе Центр исследований нефти и газа, по-моему. Тоже актуально, но... Но тоже актуально, конечно, но не по нашему направлению.

Теперь следующий момент. Соглашение вчера было подписано. Прекрасно. Соглашение, скажем, меморандум. Такие соглашения надо было бы подписывать с органами государственной власти всем

университетам и вузам, которые готовят юристов. Наш комитет по законности и правопорядку заключил соглашение с кафедрой уголовного права, конституционного права Казанского федерального университета. И мы активно взаимодействуем как в работе Государственного Совета, так и в этом процессе учебно-воспитательном.

Далее. Конституционный Суд Республики Татарстан, мне не дадут соврать, уже который год, седьмой, по-моему, осуществляет выпуск научных трудов по развитию конституционного правосудия в нашей республике. Мы в этот сборник приглашаем уважаемых представителей конституционных, уставных судов, Конституционного Суда Российской Федерации. Ежегодно, мне кажется, я не ошибусь, если скажу, что судьи Конституционного Суда не пропускают ни одного номера, в том числе его председатель Зорькин Валерий Дмитриевич. То есть форм взаимодействия очень много.

Теперь надо бы это усилить, поскольку практике нужны точно выверенные обоснованные научные рекомендации, ну а юридической науке нужно место приложения этих знаний, наработок и апробация.

Что касается преподавания. Здесь я говорил, что задача состоит в том, для нас, по крайней мере, мы видим, чтобы повысить качество преподавания. Президент нашей республики Рустам Нургалиевич Минниханов издал типа распоряжения такого, может быть, даже только устного, с тем, чтобы чиновники, депутаты, имеющие учёные степени и звания, шли в институты, вузы и в школы. В разных формах вели там работу: преподавали, встречали, но доводили тот багаж научный, который у них есть, непосредственно до тех, кто учится в школах и в вузах.

Вот был всплеск, скажем, ваххабизма, религиозные столкновения в Татарстане в июле, погибли даже некоторые религиозные деятели. Сразу же был поставлен вопрос, чтобы мы представители органов государственной власти в республике знали досконально разного рода течения мировых религий, в том числе ислама, и все сели за парты по указанию нашего президента. Сегодня мы изучаем историю мировых религий так же как школьники, как в вузах хотелось бы, чтобы тоже знали.

Сегодня американцы уже признали глобальной свою ошибку в том, что чёрной краской мазали весь ислам на протяжении десятилетий.

А там есть и толерантные течения, там есть нормальные течения, и люди нормальные, потому что в основе всех религий – это мир, согласие и, скажем современным языком, дружба между народами.

А крайности, которые есть, это связано, скажем, с людьми, потому что все откровения, которые написаны, они написаны тысячу лет назад и применительно к конкретным случаям из жизни. И поэтому применять их через тысячу лет, скажем, по крайней мере, ненормально и опрометчиво. Всё должно развиваться и, естественно, в том числе

и религиозные постулаты, это я так полагаю. И сегодня наши религиозные деятели обращаются к нам и говорят: вы помогите нам разбираться во всех этих нюансах и противоречиях, которые у нас есть.

Вы знаете, тут есть и ошибки прошлого со стороны государства. В своё время, когда начался подъём, скажем, демократический в 1990-х годах, возврат к своим истокам, традициям, к религиозности, все наши религиозные деятели исламские в Татарстане были пожилого возраста.

Пришла молодёжь, надо учиться. Поставили вопрос об открытии исламских университетов в Казани, в других регионах, федеральный центр отказал. Но молодёжь не остановить, они поехали учиться за рубеж. Выучились, приехали и что они привезли? Во многих случаях, законченные ваххабиты. Не только на Кавказе, они, скажем так, уже добралась и до центральной части России, проявляя свою активность. Вот почему надо с упреждением и с толерантностью относиться к тем проблемам, которые ставят субъекты Российской Федерации в целом.

Это я говорил о преподавании. Значит, должен сказать, если у меня есть ещё время...

**Богданова Н. А.** Уже времени у вас нет.

**Ягудин Ш. Ш.** Времени уже нет. Тогда буквально последнее. Знаете, особенно юристов это касается, очень важно, нам надо заниматься воспитанием морально-нравственного облика юристов, психологической устойчивости. Потому что не секрет, когда у нас перерождаются целые коллективы, имеющие юридическое образование, их потом приходится расформировывать. Я имею в виду полицию, например, и те случаи, которые были, к сожалению, в нашей республике.

Не секрет, падает доверие граждан к органам власти: суду, прокуратуре, полиции. Реформа МВД России, по признанию Колокольцева, не дала результатов, и сегодня можно оценивать, что она находится в самом начале.

Что бы можно сделать и предложить? Я бы, например, предложил для обсуждения вопрос о том, чтобы юристы-выпускники, которые идут на работу в органы власти, приносили, может быть, присягу юридическую на верность Конституции Российской Федерации, законам, правам и свободам человека и гражданина. Это очень важно. Почему? Потому что с ними, с юристами, связывают наши граждане и характеристику Российского государства, как правового. По их действиям, их ошибкам, к сожалению, судят о государственных органах, в целом о действии российской Конституции и законов, которые, по сути своей, развиваются достаточно поступательно, и в значительной степени адекватно отражают те потребности общества и государства, которые на сегодня имеются. Спасибо.

**Богданова Н. А.** Спасибо большое, Шакир Шахмедович.

Мне так представляется, что следующим надо попросить выступить Алексея Александровича Свистунова, председателя правления

Ассоциации юридического образования, члена правления Ассоциации юристов России. А приготовиться, я уж теперь, наверное, так сразу буду говорить, приготовиться Дмитрию Ярославовичу Малешину.

**Свистунов А. А.** Спасибо. Уважаемые коллеги, несколько тезисов видения проблем юридического образования, которые на сегодняшний день обрисовались. Мы все с вами понимаем, что процесс государственного регулирования качества юридического образования, он, по большому счёту, не состоялся. Об этом стали говорить в начале 2000-х годов, когда был очень большой наплыв юристов, точнее лиц с дипломами, как сегодня Александр Константинович Голиченков правильно сказал, лиц с дипломами о юридическом образовании. Когда в огромном количестве вузов, филиалов, стали реализовывать юридические образовательные программы, сегодня цифры уже озвучивали: свыше 1200 образовательных учреждений и их филиалов реализуют юриспруденцию. И министр Филиппов тогда, в 2002 году, создал совет по юридическому образованию, комиссию по обеспечению качества юридического образования, эта комиссия периодически заседала, проводились проверки, плановые и внеплановые, тогда ещё не было службы, тогда всё это было в недрах министерства, в течение года могли у пяти вузов, например, приостановить лицензии, но 50-ти вузам их выдавали, и этот процесс очень тяжело было остановить.

Потом случилась административная реформа, государству было не до юридического образования. В 2008 году опять поднимается вопрос о качестве юридического образования, Министерством образования и науки совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации проводится серия проверок. В результате этих проверок и Рособннадзор пострадал, да? Ушли руководители Рособннадзора. Выявлено было множество нарушений, но, насколько мне известно, ни свидетельства о государственной аккредитации, ни лицензии изъяты не были, за исключением очень редких случаев.

И в 2009 году меняется концепция, вы знаете, выходит указ Президента Российской Федерации от 26 мая № 599 о совершенствовании высшего юридического образования. Согласно этому указу новое регулирование, да, общественно-профессиональное регулирование становится во главу угла в виде общественно-профессиональной аккредитации, которую поручают Ассоциации юристов России, организации, позиционирующей себя как общероссийское объединение работодателей в сфере юриспруденции.

Хотя формально Ассоциация юристов России – это не объединение организаций органов власти, объединение физических лиц, это общественное, общероссийское общественное объединение, тем не менее все эти физические лица представляют органы власти, начиная с высших органов власти.

Вот мы, как бы отвечаем на вопрос коллеги, который был задан: зачем общественная аккредитация, когда есть государственная аккредитация. Государственная аккредитация не справляется со своей функцией, государственная аккредитация – это минимум, это минимум, который необходим для вуза, и этот минимум фактически почти все выдерживают.

Лицензирование стало носить заявительный характер, а лицензия стала бессрочной. Государственная аккредитация раньше была по специальностям и направлениям подготовки, а сейчас по укрупнённым группам направления подготовки.

А что такое укрупнённая группа в случае юриспруденции? Это гуманитарные науки, куда входят 29 направлений подготовки и 9 специальностей моноподготовки.

Среди этих направлений подготовки и специальностей есть телевидение, изящные искусства, физическая культура, и можно аккредитовать любое из этих направлений, а юриспруденция автоматически будет аккредитована в вузе.

Понимаете, что такое государственная аккредитация? На сегодняшний день это вообще неэффективный метод регулирования качества, тем более качества юридического образования.

Поэтому ассоциация юристов России принимает решение о необходимости проведения общественной аккредитации. Президент Российской Федерации даёт ей соответствующее поручение своим указом. Начинается процесс общественной аккредитации. Не сразу. Два года мы разрабатывали документы – уложения об общественной аккредитации, показатели и критерии общественной аккредитации. Здесь в зале сидят люди, которые этим занимались непосредственно.

И вот уже получается полтора года, наверное, да, идёт процесс общественной аккредитации активно, сегодня, по-моему, тоже озвучивались цифры последние, и комиссия подводила итоги 10 октября по общественной оценке, общественная комиссия по общественной оценке качества высшего юридического образования, 123 вуза аккредитованы, а решения по около 40 отложены. Очень много отказников, ведь общественная аккредитация необязательна. Общественная аккредитация не государственная, это дело добровольное, понимаете, и образовательное учреждение, если оно не подаёт заявку, никто не проверит, никто и не посмотрит, никто и не обследует. А нужно подать заявку самому. Но даже в этой ситуации Ассоциация юристов России, имея сигналы по целому ряду образовательных учреждений, что качество подготовки юристов, точнее, лиц с юридическим образованием там невысоко, сама направляла письма в образовательные учреждения с предложением пройти общественную аккредитацию. Образовательные учреждения никак не отвечали, либо отвечали отказом, но по телефону, старались, чтобы не было

нигде фактических материалов, либо волокитили, но фактически всё равно отказывались от прохождения общественной аккредитации. И заставить их никто не может. Единственное, эти списки были направлены в Рособрнадзор для того, чтобы эти учебные заведения вставили в планы проверок Рособрнадзора, в плановые проверки.

Общественная аккредитация будет проходить и дальше, она будет носить системный характер. Следующим этапом в рамках общественной аккредитации будет рейтингование вузов, прошедших общественную аккредитацию. Они будут разделены на группы, предположительно 4 группы – «а», «б», «с», «д», условно. И в зависимости от показателей и критериев каждый вуз будет находиться в той или иной группе. Вот общественную аккредитацию прошёл, например, Московский государственный университет, и прошли, я не хочу сейчас называть конкретно, какие-то вузы региональные.

Понятно, что нельзя сопоставлять Московский университет и какой-то региональный вуз, где, допустим, есть всего три доктора юридических наук. Но он прошёл общественную аккредитацию, потому что в этом субъекте Федерации все три доктора наук, они местные, единственные, больше нет в этом субъекте Федерации докторов наук. То есть это для субъекта Федерации большая проблема на самом деле. Есть субъекты, где нет вообще докторов юридических наук. Например, Вологодская область, там ни одного доктора юридических наук нет. Просто точно знаю. Или Магадан: всего восемь кандидатов юридических наук на всю Магаданскую область.

Тем не менее есть вузы, классические университеты, градообразующие, и они проходят общественную аккредитацию. Но они не могут, конечно, по своим показателям, по тому, что у них есть в наличии, тягаться с Московским или Санкт-Петербургским университетом, или Московской государственной юридической академией. Поэтому необходимо их разделить, чтобы показывать, к какой категории вуз относится.

Следующая важная задача, о которой хочется сказать помимо общественной аккредитации, это то, о чём я вот сегодня обмолвился, это выведение юриспруденции из гуманитарных наук в отдельную самостоятельную, укрупнённую группу – юридические науки в перечне направления подготовки и специальности. И здесь учебно-методическое объединение провело большую работу, был подготовлен проект приказа Минобрнауки России, обращение в Министерство образования и науки Российской Федерации, и проект постановления правительства 10 октября этого года. Президиум ассоциации юристов России поддержал решение учебно-методического объединения и направлено соответствующее обращение в Министерство образования и науки Российской Федерации.

Я знаю, что в министерстве работа эта ведётся и они не возражают, чтобы юридическое образование было выведено из гуманитарных наук в отдельную группу, как например, это произошло с педагогическими науками или с социальными науками. Там тоже 4 всего, по-моему, направления подготовки, но при этом у них самостоятельная укрупнённая группа.

Следующий важный момент, о котором хочется сказать, это необходимость разработки профессиональных стандартов. В 2005 году в декабре Президент Российской Федерации дал поручение правительству разработать профессиональные стандарты как основу для разработки образовательных стандартов. Три года Минздравсоцразвития России волокитило это поручение, фактически его не выполнило. Образовательные стандарты пришлось разрабатывать без профессиональных стандартов. Учебно-методическое объединение, которое занималось этим, этой разработкой, не видело ориентиров, которые должен был дать работодатель по характеристике и качеству компетенции, профессиональных компетенций, которые должен получить выпускник на выходе.

В результате, профессиональные стандарты сделали само академическое сообщество, и понятно, что там есть определённые проблемы, какие-то, возможно, недостатки.

Президент России Владимир Владимирович Путин, который в 2005 году дал поручение правительству, 7 мая 2012 года своим указом 597-м, одним из первых указов, подписанных уже в качестве президента, в первый день своего президентства, снова дал поручение разработать профессиональные стандарты. Теперь уже указом, теперь уже Минтруда России, поскольку Минздравсоцразвития России разделили, слава богу, на Минздрав России и Минтруда России. И теперь, поскольку это указ, там есть конкретные сроки, в Государственную Думу внесён проект федерального закона о внесении изменений в Трудовой кодекс, где вводится понятие профессионального стандарта. И конкретное есть поручение, что до 2015 года необходимо не менее 800 стандартов разработать профессиональных. Не менее 800.

Уважаемые коллеги! В области юриспруденции нет ни одного профессионального стандарта на сегодняшний день, и мы говорим об этом много лет, и ни один работодатель пока не разработал профессиональный стандарт. В этом направлении определённую работу проводит только Министерство внутренних дел Российской Федерации, и то там профессиональные стандарты очень условные. Поэтому эта задача важная, и мне кажется, что именно Ассоциация юристов России должна взять этот вопрос на контроль, инициировать его и мониторить дальше.

Ну и последнее, уважаемые коллеги, о чём хочется сказать, это интересный проект, может быть, о нём ещё сегодня будут говорить. Дмитрий Фёдорович Вяткин о нём упоминал сегодня, это разработка так называемого «единого квалификационного экзамена для входа

в профессию юридическую». Это было поручение президента, тогда ещё Дмитрия Анатольевича Медведева.

Этот вопрос очень много обсуждался в Ассоциации юристов России и на Межведомственной комиссии по совершенствованию высшего юридического образования, которую возглавляет Александр Владимирович Коновалов – министр юстиции Российской Федерации. Этот вопрос перешёл уже в практическую плоскость, потому что в Московской государственной юридической академии по госконтракту эта тема ведётся уже, и как пилотный проект, второй год.

Мы считаем, что система возможна. Назвали эту систему: «Система оценки и сертификации квалификаций юридических кадров». Почему это необходимо делать, так же как и профессиональные стандарты? У нас сегодня исчезла квалификация «юрист». Я думаю, подавляющее большинство коллег, которые сидят в зале, имеют диплом о высшем юридическом образовании с квалификацией «юрист». Начиная с 2010 года мы набираем бакалавров и магистров, у которых квалификация будет называться «бакалавр», «магистр», либо специалист по специальности «Правоохранительная деятельность, правовое обеспечение национальной безопасности». Квалификация «юрист» ушла.

Это дало повод задуматься о том, что во всём мире, в большинстве государств, на которые мы часто смотрим и обращаемся к их опыту, существует экзамен на вход в профессию. На вход в профессию. Когда лицо, получившее образование, получившее документ о высшем образовании, ещё не является юристом, это просто человек с высшим юридическим образованием или с документом о высшем юридическом образовании. Чтобы стать юристом, он должен сдать профессиональный экзамен, он должен сдать квалификационный экзамен профессиональному сообществу, работодателям, да? И тогда он может быть признан юристом. Может быть, сразу после окончания. В большинстве стран это какой-то период практики ещё – год, два – до сдачи этого экзамена.

Этот экзамен определяет, юрист человек или нет. Сейчас это особенно актуально в связи с тем, что качество подготовки юридических кадров постоянно вызывает сомнения у государства и общества. Вузы мы закрывать не можем, государственной аккредитации, как я уже сказал, их фактически не лишит никогда, лицензию не отобрать. Значит, остаётся только одно: отсеивать людей на входе в профессию.

Поэтому есть предложение, которое сейчас обсуждается, о публичных профессиях, профессиях государственной службы, юридических профессиях: делать доступ к этим профессиям только через профессиональный экзамен, через квалификационный экзамен, через системы сертификации и присвоения квалификации юристу. Бизнеса это, наверное, не будет касаться, потому что бизнес сам себя регулирует и сама организация, предприятие, компания будет считать нужен ей

профессиональный экзамен или не нужен. А вот для публичных профессий, от которых зависят судьбы людей, это, наверное, очень важно.

Мы знаем, что такие экзамены есть, это так называемые цеховые экзамены, корпоративные у судей, адвокатов и нотариусов, но этот перечень недостаточен. Тем более что и у нотариусов, и у судей, и у адвокатов, например, есть помощники, да, которые подчас готовят для них решения. Наверное, и помощники должны сдавать квалификационный экзамен, но не свой корпоративный, а как предполагается и как считает Ассоциация юристов России, некий единый квалификационный экзамен. Именно Ассоциация юристов России возглавит этот процесс. И на базе региональных отделений Ассоциации юристов России предполагается создавать центры оценки сертификации и квалификации, которые будут заниматься приёмом этих экзаменов.

Думаю, система будет, это только в начале пути, она только разрабатывается, это как приоритетное направление, я просто озвучил, но ещё очень много работы впереди по разработке данной системы. Однако, я думаю, что через несколько лет всё равно мы к этому придём и внедрим её.

Ну вот это основное, о чём хотелось сказать, уважаемые коллеги, основанные тезисы. Спасибо большое.

**Богданова Н. А.** Спасибо, Алексей Александрович.

**Из зала.** Ну я спрашивал, представляете Министерство образования и науки Российской Федерации, он сказал, что он...

**Свистунов А. А.** Нет, вы спросили, представляет ли кто-нибудь учебно-методическое объединение, а потом добавили – Министерство образования и науки Российской Федерации. А учебно-методическое объединение – это система, но оно не является его составной частью или структурным подразделением. Поэтому я работал в Министерстве образования и науки Российской Федерации восемь лет, но сейчас я представляю, как Александр Константинович Голиченков, учебно-методическое объединение.

**Богданова Н. А.** Официальных представителей нет из Министерства образования и науки Российской Федерации.

**Свистунов А. А.** Но это созданная министерством структура.

**Богданова Н. А.** Пожалуйста.

**Из зала.** Экзамен должен быть по профессии и должен подразумевать в себе какие-то предметные знания, которыми должен владеть специалист. Если он закончил магистерскую программу по курсу «Семейное право», какие вопросы у него будут в экзамене на допуск к профессии?

**Свистунов А. А.** Спасибо большое за вопрос. На самом деле это очень серьёзная проблема.

Вы знаете, в большинстве отраслевых законов и подзаконных актах ну, например, в законе «О статусе судей», в законе об адвокатуре,

об адвокатской деятельности сказано, что образовательный ценз должен быть, да? Наличие, обязательно наличие высшего юридического образования. Во всех законах эта формулировка осталась, а у нас уже нет такого понятия, как высшее юридическое образование просто так. Потому что у нас есть высшие юридические образования двух уровней: бакалавр и магистр, совершенно разные у них формируются компетенции. И во всех этих законах и подзаконных актах, и в профессиональных стандартах должно быть отражено: для занятия какой должности какой уровень юридического образования необходим. Именно поэтому необходимо разрабатывать профстандарты, это же серьёзная проблема. Когда мы стали обсуждать её с работодателями, они все стали говорить, как один, судьи, адвокаты, прокуратура – только магистры. Раз мы перешли на двухуровневую систему, только магистры нас устраивают, бакалавры – это... У них вот есть стереотип, что бакалавры – это недочулки, недочеловеки, недоспециалисты, недопонятно кто.

Мы стали изучать два стандарта – бакалавры и магистры, стали изучать, где формируются компетенции-то профессиональные, основные, базовые. Они, оказывается, формируются у бакалавра, а не у магистра. А у магистра, вы правильно сказали, узкая область знаний какая-то, узкая сфера. Как он может её освоить и изучить, если он не знает базовых компетенций, да? Не владеет базовыми компетенциями?

А магистрами у нас могут быть юридическими кто угодно, у нас в магистратуру по закону поступают все, любые бакалавры и специалисты дипломированные, любые: геологи, химики, художники могут, ветеринары, кто угодно, и они будут все магистрами.

И те же самые судьи, которые говорят: только магистров будем брать... Да он, магистр, у них будет проходить этот ценз образовательный. Он, ветеринар, придёт, станет судьёй, понимаете, и будет выносить решения и приговоры. Понимаете, спокойно, руководствуясь своей совестью и знанием медицины животных. Понимаете, вот это страшно.

В законах в отраслевых надо прописать, что если магистр, то сразу же ссылка, что при наличии диплома бакалавра юриста, бакалавра юриспруденции. Вот этот момент очень важен.

Поэтому профессиональный экзамен, конечно, он должен быть, по базовым компетенциям, в первую очередь, по базовым. Но, профессиональная занятость предполагает составляющую ещё и как бы практическую. Поэтому мы сейчас и думаем, что, возможно, такой экзамен не сразу после выпуска можно разрешать сдавать выпускникам, да, а по истечении какого-то периода практического, так называемой стажировки.

**Богданова Н. А.** Есть ещё один вопрос.

**Из зала.** А назовите, пожалуйста, отличие средних показателей общественной аккредитации от тех, которые используются при государственной аккредитации? В чём отличие...

**Свистунов А. А.** К сожалению, конечно, многие показатели повторяют показатели государственной аккредитации, они дублируют показатели некоторые, да, но не все. Но даже притом, что показатели похожи, они жёстче, и они у нас по-другому интерпретируются. Ну, к примеру, показатель госаккредитации вуза в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом в том, что должно быть не менее 10 процентов докторов юридических наук по профилю преподаваемой дисциплины. При общественной аккредитации мы сразу говорим, что это должно быть, мы говорим про профессиональные циклы, так называемый, профессиональный лог дисциплин. Мы сразу говорим, что это только юристы должны быть, доктора юридических наук и всё.

Мало того, мы вводим требования, чтобы десять процентов было на каждой кафедре докторов юридических наук, то есть минимум, не менее десяти процентов докторов юридических наук на каждой кафедре, а кафедр не менее шести. А это требование магистерского уровня уже в ГОСах, в ГОСах магистратуры, но мы его применяем ко всем образовательным учреждениям. Если ты не можешь реализовать магистратуру, значит, ты не пройдёшь общественную аккредитацию в силу того, что, ну, зачем ты тогда суёшься, если ты работаешь только на бакалаврском поле?

Научные школы, диссоветы, очень много показателей, которые к государственной аккредитации отношения не имеют. Посмотрите на сайте Ассоциации юристов России, они выставлены. Посмотрите, там есть раздел «Качество юридического образования», там эти показатели есть, и вы их сами сравните с показателями государственной аккредитации.

**Богданова Н. А.** Спасибо.

**Из зала.** Будьте добры скажите, а как соотносятся результаты профессионального, квалификационного экзамена с правом работодателя принимать на работу, в частности...

**Свистунов А. А.** Пока это никак не соотносится, пока. Это пилотный проект, это будет добровольная вещь. И добровольная для соискателей, и добровольная для работодателей, но если она себя хорошо зарекомендует. Если, как говорится, дело пойдёт, то, возможно, что через много-много лет на законодательном уровне определённом, для занятия определённых должностей и работы в определённых профессиях, квалификационный, профессиональный экзамен, экзамен на допуск в профессию станет обязательным, но это надо будет законодательно отражать.

**Из зала.** *(Не слышно.)*

**Свистунов А. А.** Как раз, мне кажется, что цеховые экзамены, корпоративные на сегодняшний день, намного больше составляющих

коррупционных в себе несут, чем некий единый квалификационный, профессиональный экзамен, который, кстати, обрабатываться будет в Москве.

Ну, плохая аналогия, плохая. Ну, немножко можно с ЕГЭ сравнить, да, хотя там будет, мы предполагаем, два вида заданий. Это будет тестирование, как допуск к экзамену, тестирование, как допуск, не сам экзамен, да, а потом экзамен обрабатываться будет в Москве, часть. А что касается части устной, да, решение уже будет приниматься комиссиями и на месте. Но письменные, все письменные издания будут обрабатываться в Москве в специальном экспертном методическом центре, в Центре оценки сертификации и квалификации, который хотят создать при Ассоциации юристов России. Она должна выступить организатором и учредителем этого центра.

Поэтому коррупционная составляющая в Российской Федерации, она везде присутствует фактически, да. Но надо же как-то это отслеживать, с этим бороться.

**Богданова Н. А.** Спасибо, Алексей Александрович.

**Свистунов А. А.** Спасибо большое, спасибо, Наталья Александровна, спасибо, коллеги.

**Богданова Н. А.** Пожалуйста, Дмитрий Ярославович, вам слово. Малешин Дмитрий Ярославович, заместитель декана юридического факультета Московского государственного университета.

**Малешин Д. Я.** Добрый день, уважаемые коллеги! Спасибо, Наталья Александровна, за предоставленное слово.

Сразу скажу, что для меня это оказалось большой неожиданностью, поэтому позволю себе выступить не с докладом, а с сообщением, поскольку мы, как я понимаю, уже перешли в стадию дискуссии по тем проблемам, которые сегодня обсуждаем.

И я хочу остановиться на такой проблеме, которую мы сейчас уже подняли, это общественная аккредитация, и отсюда, как следствие, это рейтингование юридических вузов.

Во-первых, развить ту мысль, и, может быть, поправить и добавить, Алексей Александрович, по поводу разницы между общественной и государственной аккредитацией, по поводу критериев, которые там существуют.

Самый главный тезис – это то, что государственная аккредитация, что это такое? Это требование государства к конкретному юридическому вузу. А общественная аккредитация – это требование общества, профессионального сообщества.

То есть все мы прекрасно знаем, что существует порядка ста вузов ведущих, которые дают качественное образование. Как это выявить, какие необходимы здесь критерии и какие методики, что есть в общественной аккредитации и чего нет в государственной?

Допустим, социологические опросы. Это достаточно важная составляющая при проведении общественной аккредитации. И когда эксперты ездят, они каждый раз запрашивают и вуз, и сами проводят определённые социологические опросы и работодателей, и выпускников о качестве образования в конкретном вузе.

Условно говоря, в Москве 130 вузов юридических. Все мы знаем, что качественные знания дают только 10 вузов, от силы 15. Поэтому вот социологическая составляющая и общественная аккредитация здесь важны.

Но и плюс ещё те моменты, о которых Алексей Александрович говорил, это и повышенные требования по научной составляющей, по кадровой составляющей, по учебным всем вещам, то есть в этом разница. Основная разница в том, что это требование профессионального сообщества к конкретному вузу.

Об общественной аккредитации говорят уже достаточно давно, лет 5, наверное. Активно стали её проводить два, полтора года назад. И здесь два важных игрока: это Ассоциация юридического образования и Ассоциация юристов России.

Вначале инициатором выступила Ассоциация юридического образования. После этого уже комиссия по общественной оценке качества, комиссия по юридическому образованию стали этим заниматься. И на данный момент есть 100 вузов, которые получили общественную аккредитацию, но и планируется ещё в 50, где-то, вузах провести общественную аккредитацию.

Есть вузы, которые не получили общественную аккредитацию, их порядка 20–30, то есть они не соответствуют этим критериям. Но провести общественную аккредитацию – это только начало самого процесса. То есть мы говорим о том, что вот эти 100 вузов соответствуют определённым требованиям. Но что нам это даёт? Все прекрасно понимают, что среди ста вузов есть ведущие вузы, а есть более слабые вузы. Поэтому вторым этапом должно быть составление рейтинга этих юридических вузов. Это как раз напрямую связано с повышением качества юридического образования.

И возникает вопрос: как составлять эти рейтинги? У всех у нас очень негативное отношение к любым рейтингам, потому что существуют рейтинги «Таймс», рейтинги Шанхайского университета и другие зарубежные рейтинги, которые как раз наши отечественные университеты ставят на низкие позиции.

Но для того, чтобы составлять свой национальный рейтинг, нам нужно понять, какая методология должна здесь использоваться. И здесь существует несколько предложений.

Во-первых, нам нужно проанализировать, какую методологию используют эти зарубежные рейтинги. Во-вторых, посмотреть, что у нас

в нашем Отечестве творится в составлении рейтингов, потому что у нас тоже ведь есть национальные рейтинги. В-третьих, посмотреть специфику российскую, то, о чём Александр Константинович говорил, что образование и составление рейтингов должны учитывать социокультурную какую-то особенность, в том числе и в области юридического образования. И, в конце концов, сформировать перечень рейтингов по юридическому образованию.

Какие зарубежные рейтинги наиболее востребованы на данный момент? Во-первых, это рейтинг журнала «Таймс», рейтинг Шанхайского университета и ряд других.

Какие критерии они используют? Основной критерий, это индекс цитирования. Кроме этого ещё число упоминаний вуза кадровыми агентствами, студенческая и академическая мобильность, количество лауреатов Нобелевской премии. То есть мы видим, что большинство из этих критериев достаточно ангажированы.

Какие недостатки здесь можно выделить? Во-первых, это национальный субъективизм; во-вторых, поверхностность анализа; в-третьих, несовершенство методологии, условно говоря, количество Нобелевских лауреатов. Очевидно, что по этим критериям здесь могут быть совершенно различные варианты.

Какие существуют российские рейтинги? Есть рейтинг «Ритор» всем известный, «РИА Новости» тоже проводит определённые рейтинги, «ИНТЕРФАКС», различные журналы.

Как предлагается составлять рейтинг юридических вузов? За основу, естественно, взять результаты общественной аккредитации и критерии, которые используются при проведении общественной аккредитации, но к этому добавить ещё критерии зарубежных рейтингов. В результате мы получаем пять основных критериев при проведении рейтингования: первое – это образовательный процесс; второе – кадры; третье – научная деятельность; четвёртое – материально-техническое обеспечение и социологические показатели. То есть основные те критерии, которые сейчас применяются при проведении общественной аккредитации. Все эти пять критериев мы можем разделить, условно говоря, на 100 баллов, и по этой 100-балльной шкале как раз проводить рейтингование юридических вузов. Вот если таким образом организовать рейтингование, то, представляется, оно в большей степени будет отвечать тем задачам, которые существуют на данный момент по общественной аккредитации и рейтингованию юридических вузов.

Вот, я думаю, вопросы для дискуссии здесь могут быть. Если есть вопросы, готов ответить.

Спасибо.

**Богданова Н. А.** Спасибо большое, Дмитрий Ярославович.

Сергей Александрович Комаров, профессор кафедры теории государства и права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Скажите, пожалуйста, Берг Людмила Николаевна есть? Нет. А Петручак? Вы хотите выступить, да? Мне дали список, и вы тут записаны. Всё. Спасибо большое. Извините.

**Комаров С. А.** Уважаемая Наталия Александровна, уважаемые присутствующие! Я бы хотел остановиться на двух моментах, как мне представляется, очень важных именно в плане развития нашей основной идеи конференции.

В первую очередь, посмотреть на законопроект об образовании, который имеет прямой выход на наше юридическое сообщество. Здесь есть некоторые болевые точки. В какой-то мере, может быть, о них уже говорили, я постараюсь акцентировать ваше внимание на следующих моментах.

В системе структуры образования появилось совершенно так скажем уникальное высшее образование, где предусматривается подготовка кадров высшей квалификации. Извините, а то, что мы готовим специалистов, бакалавров, магистров – это что, юристы не высшей квалификации? Я понимаю желание разработчиков этого законопроекта что-то новое внести. Так у нас есть уже термин «послевузовское профессиональное образование», и в этой связи сразу встаёт вопрос: а зачем вводить такое понятие? Александр Николаевич (Дегтярёв) не зря ушёл, он наверное знал, что будет критика законопроекта, но это я ему уже не один раз говорил, и думаю, что и сегодня мы можем об этом ещё раз сказать.

А докторантура? О ней вообще нет ни слова в законопроекте! Хорошо, говорят так, что действует ещё пока федеральный закон о высшем и послевузовском профессиональном образовании, его никто не отменял. Но сами понимаете, как только федеральный закон об образовании будет принят, тот закон... потеряет свою юридическую силу.

Далее, по документам об образовании. В законопроекте говорится о том, что «Высшее образование, подготовка кадров высшей квалификации осуществляется по результатам освоения программ подготовки научно-педагогических кадров. Подтверждается дипломом исследователя или преподавателя высшей школы». Про диплом кандидата наук, естественно, забыли. В этой связи я хочу сказать о том, что в 2011 году сделано очень большое дело. Сейчас стать кандидатом юридических наук можно только имея юридическое образование. Так же как стать кандидатом медицинских или ветеринарных наук. Вот это, конечно, очень существенно.

Сейчас на рассмотрении в Государственной Думе находится законопроект о внесении изменения в федеральный закон об адвокатуре, адвокатской деятельности. Ещё в 2002 году при его обсуждении (я тогда

работал в Комитете Совета Федерации по правовым и судебным вопросам), я выступал против того, чтобы адвокатом могло стать лицо, имеющее диплом кандидата юридических наук. Мы прекрасно понимали, что до 2011 года можно было стать кандидатом юридических наук, не имея юридического образования. И господин Резник, с которым мы дискутировали очень активно, использовал административный ресурс, свои возможности. И замечания нашего Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам тогда не были приняты во внимание. Ну, слава богу, теперь, по крайней мере, такие изменения будут внесены.

Ещё один момент, который мне представляется, имеет очень существенное значение для юридического образования.

Статья 22 говорит о том, что образовательные организации, реализующие образовательные программы высшего образования в области обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка, могут создаваться только Российской Федерацией.

Да, ряд вузов реализуют программы высшего профессионального образования в этой сфере. Российская академия народного хозяйства и госслужбы при Президенте Российской Федерации имеет институт национальной безопасности. Любой юридический вуз, который готовит специалистов по вопросам обеспечения законности и правопорядка, должен быть образован Российской Федерацией. А негосударственное юридическое образование? Им что, готовить специалистов запрещается? Я считаю, что здесь есть вопросы.

Ещё одна проблема. Мы вступили в Болонский процесс, я неоднократно говорил и ещё раз утверждаю, что есть и Лиссабонская декларация, в которой закрепляется возможность иметь собственную национальную систему образования, а мы, к сожалению, об этом забываем. Почему появилась Болонская декларация, давайте открыто и честно об этом говорить. Потребность в использовании не специалистов-гуманитариев, а специалистов-естественников – вот что интересует Запад, прежде всего.

Наши юристы там не нужны. И я своим ребятам, когда они спрашивают, могут ли они поехать на работу в Англию, говорю: «Да, ради бога, езжайте, только берите соответствующие фолианты, изучайте, тогда будете там хорошими специалистами». Поэтому все эти, Александр Константинович, абсолютно правильно сказал, все эти рейтинги, всё прочее, это всё попытка вытащить с естественных факультетов того же МГУ тех специалистов, которые нужны на Западе. Они уходят, уезжают, а потом получают Нобелевские премии. Дай бог, если они будут возвращаться в Россию.

В этой связи хочу сказать, что действительно нужен обмен специалистами. Их нужно привлекать (специалистов, профессоров) не только за рубеж, но и к нам в Дальневосточный федеральный

округ, например. Мы Сергею Владимировичу Иванцу – ректору Дальневосточного федерального университета – можем помочь специалистами. Почему бы не предусмотреть и внедрить систему, которую, предположим, использует Казахстан. Я, например, на две недели выезжал и читал свой авторский курс магистрантам. Я с ними, может быть, интенсивнее занимаюсь в эти две недели. Затем приехал, принял экзамены или зачёты и поставил оценки. Почему мы не можем Наталью Александровну Богданову, например, командировать во Владивосток на две недели, ну, правда, с учётом некоторых особенностей предмета может быть на три недели, прочитать курс. И это было бы нормально, это было бы естественно. И тогда не нужно было бы сетовать по поводу того, что как говорит Алексей Александрович, там только двенадцать докторов наук, или восемь. Вот, пожалуй, и выход из положения: приглашённый профессор. Американские вузы давным-давно по этой схеме работают. Профессор Гарольд Берма был почётным профессором 35 вузов: один семестр в одном вузе, второй семестр – в другом.

Ещё один момент. По поводу общественной аккредитации должен сказать, что вообще-то она началась в 2000-м году, Ассоциация юридических вузов её проводила. И самая первая учебная организация, которая прошла общественную аккредитацию, была Академия труда и социальных отношений.

Теперь по поводу магистратуры. Алексей Александрович, я очень благодарен вам, что вы подняли этот вопрос, это бардак полнейший по поводу того, что у нас магистрами становятся все, кому не лень. Это нужно решать и решать, используя административный ресурс, какой хотите, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации. Александр Николаевич уже об этом говорил, готовится соответствующее предложение, потому что так нельзя, так нельзя.

В чём причина, почему столь активно пошли в юристы, в магистратуру? Александр Константинович (Голиченков) сказал: деньги. В этом году, вернее, в прошлом году, когда пошёл наплыв педагогов, философов, социологов получать знания в магистратуре по юриспруденции, встал вопрос: можно ли стать юристом без базового юридического образования? Оказалось – можно! Что это за магистр права! Ну это же смешно.

Ещё один вопрос относительно стандарта по правам человека. Александр Михайлович (Цалиев), я в какой-то мере, может быть, соглашусь с вами, но при этом хочу подчеркнуть мысль о том, что Ассоциацией юридических вузов был подготовлен ещё в 2001 году государственный образовательный стандарт по специальности «Права человека». Знаете, почему не стали ничего принимать? Потому что правозащитники активно подхватили эту идею, вот Министерство образования и науки Российской Федерации этот стандарт у нас и не приняло. Алексей

Александрович (Свистунов), вы поддерживаете идею федеральных государственных образовательных стандартов третьего поколения. Я как соавтор государственного образовательного стандарта второго поколения вместе с Евгением Алексеевичем Сухановым и Нелли Ивановой Побезимовой... могу сказать, в чём вопрос. Почему появились стандарты третьего поколения? Зачем они были нужны?

Свобода вуза была, пожалуйста. Часы заменили на кредиты? Ведь идея, которая сейчас существует в юридическом образовании, она очень простая. Ещё когда я учился, и многие из вас учились, были типовые учебные планы, а уж вуз в соответствии с этими типовыми планами делал свой учебный план. Эта идея осталась. Вы абсолютно правы в том, что есть два вида – федеральные государственные образовательные стандарты и образовательные стандарты вуза. Введена двухуровневая система образования – бакалавриат и магистратура. Но нет федерального государственного образовательного стандарта специалиста юриспруденции. Я вам его проект давал для ознакомления.

Мы послали проект стандарта в министерство. Что нам министерство ответило? Ребята, «отвалите», есть постановление правительства, где присутствуют бакалавриат и магистратура, всё, специалиста нет и не будет! Это работает на наше юридическое образование, которое имеет свою специфику? Конечно, не работает.

Поэтому Александру Константиновичу как декану юрфака МГУ сейчас работать очень легко и просто. У них срок обучения – шесть лет. Специализация у них идёт по кафедрам, там, где действительно готовятся научные кадры. И я не уверен, что будущие научные кадры, которые вот здесь сидят, студенты МГУ, сдадут вот тот Единый квалификационный экзамен по специальности (что-то типа ЕГЭ), о котором говорил Алексей Александрович (Свистунов). Я не против, есть профессиональные экзамены, которые проводятся по цехам, это правильно. Извините, 600 вопросов, на которые нужно ответить, когда ты идёшь в адвокаты – это очень серьёзно.

Я могу сказать на примере своего собственного сына. Он у меня МГУ закончил с золотой медалью, всё как положено, голова вроде бы не такая уж плохая, свой адвокатский кабинет сейчас. Но когда он сдавал квалификационный экзамен, он, наверное, по времени больше занимался, чем он просидел за всё то время, которое обучался в МГУ. Это очень серьёзный экзамен. В качестве дополнительного, добровольного экзамена – да, пожалуйста.

Я иногда ради, как сказать, собственного интереса ЕГЭ по общественности проверяю, сдаю тесты. Вы что, думаете, я с первого раза получаю «отлично»? Я, думаю, не я один такой. С первого раза не всегда получается. Почему? Потому что мы думать начинаем. А при сдаче ЕГЭ думать не надо, когда начинаешь думать, то сразу возникают проблемы.

И ещё один момент. Нужно отметить, что свобода вуза, которая сейчас есть, с точки зрения, образовательных стандартов – это и свобода студента. Вот это мы дали студенту – возможность самому выбрать дисциплины, как говорится, набрать вот тот перечень дисциплин, которые ему будут нужны, пригодятся в будущем.

Вот ко мне на практику, когда я работал в Правовом управлении, в Аналитическом управлении, приходили студенты юрфака МГУ. Вы знаете, с ними очень легко было работать в том плане, что они могли подготовить прекрасную аналитическую записку, что-то обобщить, какие-то даже предложения высказать. Когда речь шла о конкретных законопроектах, и нужно было описать их плюсы и минусы, возникали проблемы. Поэтому знания, умения, навыки – это, конечно, очень хорошая составляющая федерального государственного образовательного стандарта.

Ещё один момент. Я считаю, что свобода вуза состоит в том, чтобы уметь вовремя отчислить или, скажем, грамотно завершить образование студента. Сейчас это можно сделать. Он пять лет учится на специалиста. Если перебивается с тройки на тройку, пожалуйста, ради бога, четыре года отучился, можно ему выдать диплом бакалавра и сказать: иди, работай, твори, выдумывай, пробуй. В последующем этого сделать будет нельзя.

Поэтому я думаю, что это тоже нам нужно будет предусматривать, с точки зрения оптимизации нашего юридического образования.

И ещё одна очень интересная мысль, которая есть в Законе «Об образовании». Там сказано о том, что есть педагогическая экспертиза. А судьи кто? Преподаватели, студенты – это основные составляющие вот этого образовательного процесса. Поэтому я думаю, что здесь нужно будет очень осторожно относиться к тем нормам, которые мы пытаемся сейчас включить в закон об образовании.

Ну и буквально уж самое-самое, что наболело, что сегодня Шакир Шахматович говорил. 5-я статья-то, ну что там по 5-й статье? У нас автономная федерация в России была, там нет права выхода из состава государства. История развития нашей государственности – это автономная федерация, мы об этом на первом курсе ребятами говорим. Когда ставятся такие проблемы на такой конференции, это как-то не звучит очень здорово.

А в целом я – оптимист, я считаю, что те процессы, которые сейчас идут в юридическом образовании, они очень интересные. И раз уж мы вступили в рыночные отношения, то, извините, придётся с этим считаться. Ведь это не факт, что, да, взяли специалиста прокуратуры, он там будет работать всю оставшуюся жизнь. Нет. Полгода отработал и уходит, ищет что-то другое, это естественный процесс. Поэтому когда мы говорим о том, что есть МГУ, есть другие национальные

университеты, это государственная поддержка. Но нельзя забывать, что в каждом государственном вузе есть и негосударственная составляющая, которой, к сожалению, становится всё больше и больше.

Юридический факультет нашей Российской академии народного хозяйства. У меня из 15-ти первокурсников, которые поступили на бюджетные места, только одна девушка прошла – 293 балла из 300, одно-единственное место. Все остальные 14 – победители всероссийских и прочих-прочих олимпиад по юриспруденции. Поэтому давайте больше олимпиад, давайте хорошие стандарты, включая и специалиста. Надеюсь, что мы к стандарту по специалисту всё-таки вернёмся.

Спасибо.

**Богданова Н. А.** Спасибо, Сергей Александрович.

Есть ли желающие ещё выступить? Вы меня просили, да? Да. Каленский Павел Валерьевич – правовой департамент администрации Краснодарского края, заместитель начальника этого департамента.

**Каленский П. В.** Добрый день, уважаемые участники конференции! Спасибо большое за предоставленное слово. Я понимаю, вы утомились и замёрзли. Я постараюсь выступление сделать кратким и немножко вас согреть.

Вначале хотел бы высказать своё мнение по поводу экзамена на допуск в профессию и общественной аккредитации вузов. Да, это нужные механизмы, но, согласитесь, что мы перестали доверять преподавателям и учебным заведениям, вводим единый госэкзамен – ЕГЭ. Мы перестали доверять государственной аккредитации, мы вводим общественную аккредитацию. Мы перестали доверять преподавателям и учёным, которые принимают госэкзамены, мы вводим дополнительный экзамен на допуск в профессию. Может быть, это правильно, но, может быть, сосредоточить усилия на том, чтобы хотя бы раз в пять повысить заработную плату преподавателям и обеспечить неотвратимость наказания за коррупционные правонарушения? И наверняка это гораздо эффективнее повысит качество юридического образования в России.

А теперь я хотел бы рассказать о трёх инициативах Краснодарского края, направленных на повышение эффективности юридического образования, юридической профессии и заинтересованности работодателей в тех юристах, которых выпускают наши учебные заведения которые были внедрены у нас в Краснодарском крае.

Итак, первая инициатива, это внедрение в образовательную программу в рамках спецкурса или отдельной дисциплины по правовой или юридической экспертизе, которая включает в себя, в том числе и антикоррупционную экспертизу. На сегодняшний день я не знаю ни одного высшего учебного заведения, где бы это читалось в качестве отдельного спецкурса или дисциплины, а специалисты нужны. Во всех органах государственной власти есть правовые отделы,

управления, департаменты. В органах местного самоуправления есть свои правовые отделы и департаменты. Любой юрист, который работает на предприятии, он должен проводить экспертизу договоров, соглашений, в органах госвласти – проектов нормативных правовых актов, юстиция, прокуратура – все занимаются этим. Но ни в одном учебном заведении почему-то не учат, как проводить юридическую экспертизу, в том числе антикоррупционную, которая не отдельная экспертиза, это всего лишь часть юридической экспертизы.

И мы проговорили данный вопрос с нашими учебными заведениями – Кубанским государственным университетом, аграрным университетом, где существуют юридические факультеты самые крупные в Краснодаре, и они согласились всё-таки ввести эти дисциплины в свою учебную программу.

Вторая инициатива. Это проведение олимпиады студенческо-юридической. У нас много учебных заведений в Краснодаре. Больше десяти только крупных учебных заведений, которые готовят юристов. И каждое учебное заведение, каждый юридический факультет считает, что самые лучшие юристы готовятся именно на его базе в этом учебном заведении. Все остальные юристы, ну, это там или полуюристы или... стремятся к высокому уровню. Но Ассоциацией юристов России, председателем комитета по науке регионального отделения которого я являюсь, мы решили объединить юридическое сообщество и сказать: давайте встретимся на олимпиаде, и студенты могут открыто поучаствовать. В этом году мы проводим уже 4-ю олимпиаду и к нам в Краснодар едут уже студенты из Ростовской области, Астраханской области, Ставропольского края, Республики Адыгея. Мы приглашаем принять участие и вузы из других субъектов Российской Федерации. Ведь много говорится о необходимости возрождения Всероссийских студенческих юридических олимпиад, но пока мало делается в этом направлении.

Вот мы стараемся на базе краснодарских вузов эту практику внедрить и повысить заинтересованность студентов. Если в двух словах, то олимпиада проводится по трём специализациям: государственно-правовая, уголовно-правовая и гражданско-правовая специализация. Тестирование, ответы на теоретические вопросы и решение задачи. Каждый вуз предоставляет команду из 6 человек, по 2 представителя от каждой специализации. Они тестируются, отвечают на вопросы, задачи решают и после этого на следующий день один из представителей команды может выступить с докладом. Награждаем всех победителей по специализациям, получается у нас по каждой специализации три призовых места и три докладчика. Суммируем средние баллы и получаем так называемый вуз-победитель.

Это значительно повысило и интерес к юридическому образованию, и вузы готовят команды задолго до проведения олимпиады. Мало

того, мы приглашаем практически специалистов юстиции, адвокатуры, нотариата, они участвуют у нас в этой олимпиаде, в конференции в качестве членов жюри, они выбирают себе победителей и не только победителей, студентов, которые участвуют в этой олимпиаде, для того, чтобы они пришли на работу к ним, в их организации.

Третья инициатива. Мы в этом году ввели так называемый проект по резерву юридических кадров. Он в себя включает три раздела. Первый включает в себя резерв юридических кадров со студентами, которые обучаются на юридическом факультете, которые попадают в этот резерв, мы начинаем работать. Они проходят практику в органах госвласти, нотариате, в суде и так далее. То есть получают практические знания.

После этого второй раздел, это выпускники, которые получили диплом о высшем юридическом образовании, но у них есть уже определённый послужной список, определённые заслуги, достижения и они хотят работать по юридической специальности, мы помогаем им в этом. И работодатели, видя заслуги студента, что он находится в этом резерве, обращаются к этому резерву и уже из него приглашают на собеседование тех специалистов, которые им максимально подходят.

И, наконец, третья часть резерва это те специалисты, которые уже имеют стаж работы по юридической специальности, но хотят идти дальше, хотят развиваться, хотят определённого карьерного роста и мы тоже, соответственно, им помогаем.

Попасть в резерв можно только на конкурсной основе. Конкурс очень похож на конкурс, который проходят все желающие поступить на государственную гражданскую службу, то есть тестирование и индивидуальное собеседование.

Более подробно о резерве юридических кадров можно посмотреть на сайте Краснодарского регионального отделения Ассоциации юристов России, ознакомиться с теми, кто попал в этот резерв. Многие, в принципе, все, кто так или иначе у нас попадал в этот резерв, трудоустроены, некоторые уже не один раз.

Поэтому, уважаемые коллеги, уважаемые друзья, это так называемый крик души моей и нашего регионального отделения, Краснодарского края. Жаль, что ушли представители Государственной Думы. Но думаю, что вы обязательно доведёте до их сведения те инициативы, которые есть в нашем субъекте Российской Федерации. И совместно, общими усилиями, я думаю, мы немножко, а может быть, значительно повысим качество юридического образования в Краснодарском крае и в целом в России. Спасибо за внимание.

**Богданова Н. А.** Спасибо вам большое, Павел Валерьевич. Я предлагаю, кто хочет выступить.

**Из зала.** Нижний Новгород, Нижегородский институт управления. Филиал... который называется Российская академия народного

хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. ... они, в общем-то, 65 вузов и, естественно, очень неплохо нас и прижали, и отжимают.

Вообще-то в этих отношениях надо, наверное, всё-таки порядок навести, а не так, чтобы столица, сосредоточив в своих руках такие силы, регионы выжимала. Вообще-то это имеет место, конечно, у нас и в экономических отношениях. Но об этом не стоит, наверное, говорить. Прошу извинить. Но я, вообще-то, не об этом.

Вообще-то все выступления мне понравились, но что-то у нас куда-то потерялся студент, потерялся у нас и преподаватель. И редко звучала проблема материально-технической базы.

Вот много говорили об аттестации. А результаты аттестации? Московские юридические вузы из тех 130, они ведь, в общем-то, по стране в муниципальных образованиях организовали много точек, где по сути дела и юристов-то нет в полном смысле слова, а есть «юлисты». Нет там правоведов, есть «плавоведы», которые московские дипломы получают.

Так есть ли у нас примеры, сколько же таких филиалов по результатам аттестации закрыли? И закрыли ли? И действительно, в общем-то, все они проходят все проверки, все они лицензии получают, а вот заглянешь к ним – всего-то в каморке под лестничной клеткой поставили стол и стул, там принимают и документы, там же и выдают дипломы. Это, вообще-то, имеет место быть.

Дальше. Что же получается с приёмом? Вкратце о себе. Вообще-то, я дважды отставной: полковник в отставке, государственный советник третьего класса в отставке. И уже 40 лет педагогической деятельности именно на поприще юриспруденции. Сегодня тут говорили, что, в общем-то... Ну, вроде того, что кандидат, доцент, это, вообще-то, так себе специалист, а вот профессор, доктор, это да.

Но не обижайтесь, здесь сидящие профессора – это действительно настоящие, поскольку работы многих знаю. Но, извините, знаю и такого паркетного профессора, который 28 лет всё только по аудиториям прошёл и диссертацию написал. Это, в общем-то, точно так же, что иной доктор фельдшера не стоит, а иной фельдшер намного лучше доктора. Тоже так же получается. Поэтому нужно говорить, по всей вероятности, о качестве, о качественном уровне и о широте действительно пониманий и охвата. Ну, я не хотел бы здесь примеры приводить конкретно и фамилии называть. Нет в этом необходимости.

Так вот о студенте. Кто к нам идёт? Через олимпиады, это хорошо. А целевики? У него 130 единиц, а проходной 260. Но раз он к нам направлен, надо его, оказывается, учить. И, более того, приезжают ходатаи за него. Если же я ему двойку поставил, меня, значит, завкафедрой отчитывает: как же ты посмел? А он, вообще-то, извините, он азбуку

знает, а читать не умеет. И всё. И таких мы действительно ведь выпускаем, и они действительно даже юристами плохими становятся...

Если же мы все на дистанционное обучение юристов перейдем, а сейчас ведь Минобрнауки России требует: давайте дистанционное, давайте всё через компьютер... Да пожалуйста, я владею этим компьютером. Всё допрашивают: ты вроде того, что старый и не можешь. Умею. Но считаю, что нужно вот именно прямое общение со студентом... Слава богу, всех я их к себе домой пригласить не могу, 5–6 человек, да, действительно тех, которые могут учиться, пожалуйста, я им домашнюю библиотеку дам, и действительно с ними работаю. А остальные? Остальные...

К сожалению, наш вуз, довольно-таки старый, на базе Высшей партийной школы. Можете представить, действительно, как партийные школы оборудовались, но сейчас-то всё это ушло. Сейчас нет достаточной материально-технической базы... у меня лично своего стола нет, методического кабинета нет. Но в своё время, теперь этот вуз Академией МВД называется, я заведовал здесь в течение семи лет кафедрой гражданско-правовых дисциплин, и у нас и методический кабинет был, и действительно у каждого преподавателя своё рабочее место. А везде ли вузы располагают тем, чтобы вот именно рабочие места были? А преподаватели? Чтобы методические кабинеты, чтобы со студентами работать? Об этом, в общем-то, у нас...

Всё прописать в законах красиво это можно, а как реализовать, вот именно обеспеченность эту как осуществить? Об этом, в общем-то, стоило бы подумать, конечно.

И несколько моментов касательно преподавателя. Преподаватель – 40 лет стажа. Ну ладно, слава богу, вроде бы пенсия и, естественно, пока у нас такие дурные законы, пока «юлисты-плавоведы» есть, я имею возможность, опять же в ущерб работе со студентами, зарабатывать, чтобы и литературу покупать, и чтобы уровень свой поддержать. А ставка доцента... Я, полагаю, не удивлю вас, если цифру эту назову: всего-то 15 тысяч. И чего мы хотим? Мы уже дискредитировали всякое высшее образование, если мы преподавателя так ценим. И как нам готовить молодые кадры, действительно, если уж на то пошло, даже «паркетного кандидата», «паркетного доктора»? И, действительно, в таком положении, конечно, вряд ли нормальный кадровый состав можно подготовить.

По всей вероятности, хорошие законы принимать – это неплохо. В правовом управлении Законодательного Собрания Нижегородской области я более 10-ти лет проработал с 1993 года, и об этом тоже мог бы, конечно, много говорить, касаясь именно взаимодействия органов власти и центра, но это не наша тема... Преподавательству же я посвятил основную жизнь, и считаю это болевой точкой, своими мыслями о некоторых моментах я и поделился с вами.

Хотелось бы, чтобы были восприняты наши рекомендации, касающиеся и материально-технического обеспечения юридического образования, и приёма студентов, и бакалавров, и магистров. А то правильно здесь прозвучало: магистрами у нас сейчас становятся вчерашние и медики, и фельдшера, и кто только ни становится, кто только ни приходит, не имея при этом базового юридического образования. Это не порядок, не дело. И какие диссертации выходят? Когда начинаешь дипломную работу смотреть... Она курсовой работы не стоит. Чего же мы, давайте открывничать. Ведь в любом вузе, пожалуйста, давайте, готов поспорить, я приду и найду такие работы, которые, действительно, курсовой работы не стоят, а она уже как дипломная выдаётся.

Но это вот именно... Поскольку в такие условия поставлены вузы, поставлены преподавателями. Преподавателю надо заработать деньги, он из одного вуза в другой вуз бегает, некогда свой уровень повышать и, естественно, качество.

Давайте-ка всё-таки над некоторыми моментами призадумаемся.

Спасибо за внимание. Прошу извинить, если я...

**Богданова Н. А.** Спасибо вам большое... А ещё кто-то хочет выступить?.. Похоже, надо подводить итоги, и по времени как раз всё так.

Дело в том, что я-то вообще была заявлена среди выступающих. И, честно говоря, я ориентировалась на тему конференции в целом, меня аспект этот интересует. Немножко удивлена была, когда вот эту секцию выделили по юридическому образованию, мне казалось, в этой секции непременно надо говорить о значении конституционного права в юридическом образовании, потому что это самая главная тема, самая, так сказать, заявленная тема этой большой конференции по Конституции России. О будущем юбилее немножечко вопрос... За год до юбилея почему-то такую создали конференцию значительную. К сожалению, конституционалистов из Московского государственного университета не позвали на большое мероприятие, что было вчера, посчитали, что можно обойтись. Ну, наверное, другие задачи преследовали, а вот сюда позвали по поводу юридического образования разговаривать.

Ну и ясно, что я хотела, конечно, говорить о роли конституционного права в образовании, в юридическом образовании. Быть может, ищу себе оправдание этой ситуации, которая сложилась, либо надо было вначале мне выступать, но вот как-то так представители законодательной власти посчитали, по-другому решили построить, расположить черёд, так сказать, выступающих. Думаю, что есть возможность потом поговорить, через год, когда будет, действительно, юбилей, а не в порядке подготовки. Вот так вот, наверное, я скажу.

Но всё же о конституционном праве немножечко говорили. Вот я бы здесь провела следующую мысль, она связана с юридическим образованием, я бы хотела вот что подчеркнуть. Тот не юрист, который

не знает конституционного права, не владеет конституционным правом. Это необразованный юрист. Может быть, он хорош в плане, так сказать, прикладном, может быть, он может писать какие-то договоры, может быть, он решать может какие-то конкретные задачи. Но это вообще-то, по сути, подмастерье.

Если мы говорим о фундаментальном образовании... Александр Константинович очень хорошо сказал об этом, бальзам на душу, как говорится. Фундаментальное образование – вот то, на чём держится юридический факультет МГУ.

Но это мы всё про себя. У нас действительно самостоятельные стандарты и мы можем отстоять, чтобы конституционное право на юридическом факультете преподавалось долго, много, разнообразно. Я понимаю, что другие вузы этого не могут и я вот в другом вузе по сути благотворительностью занимаюсь, жалко их бросить. Он не профильный вуз. Я вижу, что там произошло. Если раньше мне давали там 4 часа на лекции и столько же семинаров, то сегодня меня ограничили. Я не понимаю, как говорится, в этих студентов, из которых должны вырасти настоящие юристы, невозможно вложить знания за такое короткое время. Когда просто конституционное право без расшифровки, это значит, говори, что хочешь, но в очень малые часы, которые тебе отведены. Всё-таки вот это упование на то, что у нас продвинутые студенты. Сразу скажу, на юрфаке МГУ действительно, вот счастье какое, в основном продвинутые студенты, но я вижу, что в других вузах делается, и не могу к ним такую характеристику применить.

Так вот, похоже, что с каждым годом уровень общего образования этих студентов, которые приходят из школы, всё ниже и ниже, а это значит, надо с ними работать и работать, а нам сокращают часы. Кого же мы готовим?

Ну, в общем, это такая вот беда. Ещё раз подчёркиваю, тезис, который я на самом деле хотела развить, это необыкновенная значимость, важнейшая: если мы говорим о фундаментальной подготовке, то мы, безусловно, в этой фундаментальной подготовке должны выделять конституционное право.

Ясное дело, есть другие фундаментальные дисциплины, есть теории. Без теорий не обойтись, студенты должны приходиться на занятия по конституционному праву уже с багажом теоретическим, который они получили. На конституционном праве можно подправить и здесь всё-таки вот этот прикладной аспект, связанный с работой с нормативными актами, с законодательством, он очевиден. Можно подправить, немножечко добавить ещё и знания теоретические. Но это уже забирает время. Конституционное право, конечно же, должно рассматриваться как ориентир для специалистов-юристов в массиве права вообще. Знаю, где, что найти, умею прочитать закон, понимаю,

могу его толковать. Понимаю, что вот конституционное законодательство – это равно как Конституция, о которой мы прежде всего говорим сегодня, это мерило некое, не только ориентир, но и мерило законности. Это точка отсчёта и точка опоры. Ну, много всяких слов можно здесь говорить. Вот я эту тему закруглю, а затрону несколько проблем, которые здесь были подняты.

Вот насчёт конституционного права я совершенно с вами согласна. По поводу конституционной культуры... Вот конституционная культура, которая должна быть элементом знаний. Нет, не знаний, элементов состояния специалиста-юриста. Так замечательно можно развить, что такое есть конституционная культура. Так что вы совершенно правы и специалист, какие бы должности он ни занимал, этот специалист, безусловно, должен отличаться высоким уровнем конституционной культуры. Тогда что-то у нас получится, если мы вообще хотим разговаривать о правовом государстве, а не только записать это в Конституции России.

А вот уже приземлённо по поводу того, о чём говорили. Конечно, очень жаль, что ушёл специалист, ведь даже и у нас, несмотря на специфику и достаточную волю, которая позволительна Московскому государственному университету, даже и у нас всё-таки эти вот два уровня образования появились.

То, о чём Сергей Александрович говорил. Это беда с магистратурой, мы не понимаем, хотя, если задуматься, по каким-то специальностям получается. Вот предпринимательское у нас, гражданское право. Но получить геолога-магистранта – это беда. Конечно, должен быть специалист-юрист. Медики как-то отстояли, у них-то этот специалист есть. А, между прочим, мы похожи на медиков, юристы, необыкновенно похожи.

Вот здесь бы и нам зацепиться дружно, но они, видно, за своё боролись. Ну кому же в голову придёт медика-бакалавра выпустить. Вот это, конечно, проблема очень.

Про юридические непрофильные вузы. Мы понимаем, что сокращать число вузов надо, мы понимаем, что это очень не просто, что это очень больно. Что здесь огромное сопротивление будет, раз уж расплодили, сокращать всегда сложнее, это понятно. И очень аккуратно нужно относиться к этому, потому что, на самом деле, в периферийных или непрофильных вузах можно найти факультет, который окажется очень достойным. Так мало того, что достойным, можно найти такой факультет, в котором обнаружатся традиции давнишние, столетние традиции.

Вот здесь я уж открою этот вуз, в который я бегаю. Ещё раз повторю, чисто благотворительностью занимаюсь, но он дорог мне, потому что я очень давно с ним имею дело, это МИГАиК, так называемый. Там – геодезия, картография, совсем не относящиеся вроде бы к юриспруденции. Открыли тогда этот юридический факультет, дабы выжил

весь вуз, когда не было возможности зарабатывать иначе, как открыть гуманитарный факультет.

Во-первых, как интересно сложилось. Те, которые не поступили на юрфак МГУ, пошли туда, понимаете, контингент-то ничего. Мы имели поначалу очень неплохой там контингент.

Во-вторых, где преподавателей брать? А мы им помогли немножко, юрфак МГУ, мы им помогли оформить этот факультет, ну и сами туда ходили – профессора Московского государственного университета. А потом совершенно замечательный аргумент: Константиновский земельный институт, где читали лекции Новицкий, Вормс, они все из МГУ были, понимаете. И там читались эти дисциплины. Значит, была всё-таки идея некоей специализации, потому что у них геология, земельные правоотношения. Позволительна такая специализация, которая оправдывает существование такого вуза именно в этом самом МИГАиКе. Так что, надо не всё просто закрывать, а всё-таки каким-то образом раздумывать и понимать, что, может быть, и не стоит категорически отвергать вот эту идею.

Если достаточно сильный вуз по преподавательскому составу, пусть он, этот состав, во многом будет приходящий, это не суть важно. Кстати, мы вырастили там людей, а потом сами их забрали. В МИГАиКе был ректор Савиных, космонавт известный, и он замечательно совершенно сказал: мы должны гордиться, мы готовим кадры для юридического факультета МГУ, понимаете. Вот у нас уже два человека из МИГАиКа работают, окончив нашу аспирантуру.

А теперь я должна зачитать предложения, которые вроде бы исходят от нашей секции, по итогам дискуссии, называется дискуссия «Перспективы развития юридического образования», и связана она с конференцией к 20-летию Конституции Российской Федерации.

Предложения есть сформулированные, они даже дополнены одним из положений, их записал, представил Александр Константинович, то есть они ещё и проработаны в аудитории слушателями и участниками этой дискуссии.

По итогам обсуждения в рамках дискуссии «Перспективы развития юридического образования в России» актуальных вопросов, связанных с повышением уровня юридического образования в Российской Федерации, новым законодательством об образовании, спецификой подготовки специалистов-юристов, обеспечивающих работу законодательных и представительных органов государственной власти, проблемами подготовки юридических кадров в непрофильных вузах, участники научно-практической конференции полагают необходимым отметить следующее.

Первое. Принятие нового Федерального закона «Об образовании» и его реализация создаёт реальные предпосылки для повышения

качества юридического образования в Российской Федерации и уровня подготовки специалистов юристов в вузах страны.

Второе. Работа юридических вузов страны должна отвечать потребностям органов государственной власти, местного самоуправления и организаций различных форм собственности в юридических кадрах. Подготовка специалистов юристов в не профильных, не юридических вузах может быть ограничена. Вот такой намёк.

Третье. Совершенствование федеральных образовательных стандартов в области юридического образования и правового обеспечения государственного целевого заказа на подготовку специалистов-юристов является необходимым элементом повышения уровня подготовки специалистов-юристов для работы в государственных органах.

Четвёртое. Вот это вот уже наше, по-моему, дополнение здесь есть. Положительный опыт подготовки юридических кадров в ведущих юридических вузах страны следует обобщать и использовать при подготовке специалистов-юристов во всех иных вузах Российской Федерации. Следует также учитывать уникальный опыт юридических вузов, включая опыт реализации международно-правовых образовательных проектов программ. Вот это мы отчасти на себя намекаем и называем. Обратит внимание руководителей исполнительных и законодательных, представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на необходимость создания и развития общеобразовательных учреждений в частности лицеев, реализующих программы подготовки будущих юристов. И в 1000 ...

Последний. В 2013 году под эгидой Федерального Собрания должен быть организован конкурс среди преподавателей юридических вузов на лучший курс лекций по технологии законотворческого процесса. Произвести награждение победителей конкурса следует в рамках празднования 20-летия.

В общем, короче, здесь они немножко другое, видно, мыслили, а потом оставили нашу аудиторию, а мы разошлись немножко в другом направлении, потому что нужно было связать с общей темой. Например, такой вопрос: а нужно ли готовить специалиста, такого юриста в области парламентского права? Вот такой был вопрос мне задан. Ну, что это такое. Это одно из направлений специализаций. То есть юридическое обеспечение деятельности законодательных органов. Они хотели на этом акцентировать внимание. По-моему, не очень получилось. Но я думаю, вот ваше предложение, может быть, написать. Вы видите, здесь нет почти конкретики, конечно, то о чём мы говорили, как-то не соответствует этим общим положениям декларативного плана, который здесь обозначен.

Если есть предложения более конкретные, может быть, вы сформулируете, и я тогда в Аппарат передам, это, конечно, делал Аппарат

Государственной Думы, который занимался организацией этой конференции. Я думаю, что они им будут полезны, и они их с удовольствием рассмотрят и, быть может, уточнят эти предложения.

Дальше я должна решить, как с этим документом быть. Вот с некой корректировкой, может быть, сказать, что примем или как?

**Из зала.** *(Не слышно.)*

Да, да, да. Подойдите, пожалуйста, ко мне, вот сюда. Давайте попробуем оформить. Это не наши ребята. Я передам всё это организаторам. Передадим свои предложения, быть может они усовершенствуют эти предложения, потому что здесь некая критика была, несколько декларативное положение. Хотелось бы что-нибудь поконкретней. Конкретные предложения есть кое-какие.

## СТЕНОГРАММА

### дискуссии № 4

#### «Международный опыт развития парламентаризма, современные тенденции развития и вопросы межпарламентской деятельности на пространстве СНГ»

*Здание МГУ имени М. В. Ломоносова.  
Учебный корпус «Шуваловский».  
26 октября 2012 года. 10 часов*

**Пашков М. М.** Добрый день, уважаемые коллеги! Позвольте приветствовать вас. Меня зовут Пашков Михаил Михайлович, я исполняющий обязанности начальника Управления международного сотрудничества Аппарата Государственной Думы. Вместе с Аналитическим управлением и Правовым управлением Аппарата Государственной Думы по указанию руководства нашего парламента была организована эта конференция.

Вы вчера участвовали в её работе, я думаю, что вчера вам было всем интересно. Были интересные и яркие выступления. Со многими из вас мы уже успели познакомиться. Я хотел бы вообще поблагодарить, прежде всего, за то, что вы приехали, что руководство ваших парламентав сочло возможным направить вас, а пригласили мы достаточно поздно вас на это мероприятие, которое является не просто формальным мероприятием, отмечающим начало празднования 20-летия Федерального Собрания, но, прежде всего, мероприятием профессионалов. Профессионалов, которые думают о совершенствовании законодательной деятельности своих государств, об улучшении деятельности парламентав и о взаимодействии парламентав наших братских государств и межпарламентских организаций на пространстве СНГ.

Я хотел бы отметить, что это не первое мероприятие в этом году. В апреле уже состоялся круглый стол с участием депутатов, представителей аппаратов стран СНГ в Москве в Доме приёмов правительства, который имел свою ценность, потому что на нём впервые начало обсуждаться на публичной площадке такое интересное и сегодня

востребованное направление, как евразийская экономическая интеграция и создание, формирование её парламентской составляющей.

На нашем пространстве в парламентской сфере происходят самые интересные и самые динамичные события. Происходит много такого, что ещё в прошлом году или в позапрошлом году было невозможно представить. Явно, что проявляется интерес гражданского общества к тому, чтобы парламенты играли всё большую, не просто большую, а всё более эффективную роль в жизни своих государств. И то, что проходит это мероприятие именно в таком режиме, когда идёт поиск ответов на вызовы современности с точки зрения совершенствования законодательства, я думаю, это очень полезно и для нас.

Хочу отметить, прежде всего, что в нашем сегодняшнем собрании участвуют как представители аппаратов, так и депутаты Государственной Думы. В частности, сейчас на подъезде председатель нашего Комитета Государственной Думы по международным делам Алексей Константинович Пушков. Здесь у нас присутствует один из ярких и известных лиц и за рубежом, и в России Василий Николаевич Лихачев – член Комитета Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками, который много лет работал в европейских парламентских структурах представителем России, который хорошо представляет себе эту сферу деятельности и поделится с нами своими соображениями относительно вот этого интересного оформления опыта парламентской работы в Европе, который мог бы быть востребован и проанализирован в нашем Содружестве.

Впервые, я хотел бы повториться, мы пригласили сотрудников аппаратов. Обычно депутаты встречаются на различных площадках в межпарламентских организациях, на каких-то встречах двусторонних. Это происходит достаточно часто. В этом году мы сделали так, в этот раз, чтобы здесь присутствовали профессионалы-правовики, профессионалы-аналитики, международники, которые каждый день занимаются, скажем так, очень кропотливой, черновой работой по законодательному обеспечению интеграционного взаимодействия наших стран, по развитию двусторонних отношений на разных площадках, на разных форумах.

Я хотел бы отметить, что сейчас у нас действительно интересные задачи, которые вытекают как из тех новых целей, которые ставит наше государство в рамках СНГ и в рамках ЕврАзЭС. У нас имеется огромный и позитивный опыт работы в Парламентской Ассамблее ЕврАзЭС, в МПА СНГ. В Собрании Союза России и Белоруссии особо интересный опыт, касающийся совместной работы над законами, формирования единого бюджета, контроля за исполнением единого бюджета, синхронизации принятия различных актов. И я хотел бы отметить, что этот опыт востребован будет, я надеюсь, и в тех новых структурах, которые предполагается по взаимному

соглашению с учётом суверенитета и интересов каждой страны создать на пространстве СНГ.

Вы знаете, что в мае, 17 мая, в Санкт-Петербурге главами парламентов и палат парламентов трёх государств – участников Евразийского экономического сообщества, было принято решение о создании рабочей группы по формированию евразийского измерения, вернее парламентского изменения евразийского пространства экономического, и такая работа уже ведётся.

Отдельная большая работа ведётся по взаимодействию в международных парламентских структурах.

Как раз Алексей Константинович, который сейчас пришёл, и которого мы благодарим за это, он сейчас после меня возьмёт слово, он как раз и является руководителем нашей организации в ПАСЕ, безызвестной вам организации, в которой ведётся очень трудная работа по защите как российских интересов, так и общих наших интересов. У нас очень много общих вещей, которые мы можем защищать, которые мы можем координировать. И как показывает опыт... Да, каждая страна имеет свои интересы, но если мы не держимся вместе, если мы не поддерживаем друг друга, в итоге проигрывают все, проигрываем все мы.

У нас общие интересы, мы не боремся ни против кого, но есть вещи совершенно специфические, свойственные для нас, которые нам необходимо учитывать, и по которым надо, на наш взгляд, теснее координировать деятельность на международной арене.

И хотел бы отметить, что это мероприятие, как мы предполагаем, не последнее, сразу хотел бы оговориться, мы надеемся, что в дальнейшем... Во-первых, в этом году предстоит 10 декабря международный парламентский форум в Москве, тоже крупное мероприятие, куда будут приглашены главы парламентов или их представители, а в следующем году, я надеюсь, об этом скажут уже коллеги подробно, также мы планируем заложить в планы внешнеполитической деятельности Государственной Думы профессиональные совещания – как на уровне депутатов, так и на уровне аппаратов.

Раньше у нас этого не было.

Поэтому хотели обратить ваше внимание, чтобы вы как сотрудники аппаратов тоже у себя в планах, если есть возможность, предусмотрели такие совещания, пока ещё формируется бюджет, потому что мы с удовольствием приедем и на ваши площадки, с удовольствием побываем у вас, чтобы это не было только в Москве, и послушаем, кстати, ваши профессиональные позиции, как... Нам очень интересно, потому что вчера, когда я сидел на пленарном заседании, я заметил, что очень многие проявляли большой интерес, записывали цифры, мы с белорусской коллегой очень тесно общались, и я видел, насколько большой интерес

у наших коллег, и какие вещи многие существуют, которые нам просто неизвестны сегодня, и которые мы можем принять, участь работе по совершенствованию нашей законодательной деятельности.

Я хотел пожелать всем в нашей работе сегодня большого успеха, интересного обсуждения, и ещё раз поприветствовать вас здесь, и несмотря на такую погоду, вы здесь собрались, это просто замечательно.

Я передаю слово председателю Комитета Государственной Думы по международным делам, известному тележурналисту, я его программы смотрю постоянно, «Постскриптум» одна из лучших программ, я считаю, у нас в России, Алексею Константиновичу Пушкову.

**Пушков А. К.** Добрый день.

Тема сегодняшнего круглого стола достаточно актуальна, действительно, межпарламентское сотрудничество, как многостороннее, так и двустороннее, это важная черта общего международного взаимодействия, и на уровне межпарламентского сотрудничества, кстати, можно осуществить те формы деятельности, которые иногда бывают затруднительны на уровне, скажем, исполнительной власти.

Исполнительная власть всегда ограничена целым рядом аспектов, тогда как парламенты, в принципе, представляют население соответствующих государств, и они представляют общественное мнение, и это делает диалог межпарламентский более открытым, и ведущим, может быть, даже к лучшему пониманию ситуации, чем иногда контакты между руководителями исполнительной власти и руководителями министерств иностранных дел. Вместе с тем я должен отметить: сказать, что это лучшее понимание ситуации радует иногда, я не могу.

Дело в том, что во время международных переговоров очень часто скрадываются те противоречия и те разногласия, которые существуют между государствами. А скрадываются они потому, естественно, что дипломаты пытаются делать упор не на разногласия, они пытаются делать упор на то, что сближает государства, в этом, собственно, и задача дипломатии.

Когда Владимир Путин встречается с Барак Обамой, то они тоже стараются, в общем, концентрироваться всё-таки на каких-то позитивных аспектах взаимодействия, хотя, конечно, обсуждаются и расхождения, но тем не менее смысл таких встреч состоит всё-таки в том, чтобы пытаться найти что-то общее.

Вот на уровне парламентских контактов здесь всё гораздо более открыто, всё более откровенно, и картина становится очень часто гораздо яснее.

Что мы имеем здесь вот, на этом измерении, в рамках этого измерения? Мы видим, что международные парламентские площадки европейские, такие как Парламентская Ассамблея Совета Европы и Европейский парламент, по отношению к России занимают линию жёсткой

критики и периодически перерастающую в истерическую критику. При этом общественное мнение в целом ряде государств к нам относится достаточно хорошо и разумно. И когда говоришь с парламентариями Швеции, где я недавно был, или Финляндии, где я также недавно был, да даже в той же Великобритании, то выясняется, что расхождений не так уж и много. Выясняется, что у них не вызывает возмущения ситуация с Pussy Riot. Выясняется, что в случае, если бы такое произошло в Стокгольмском соборе, то, скорее всего, тоже был бы суд. И не исключено, что могли бы принять решение не только о штрафе, но и о какой-то форме тюремного заключения, хотя шведы меня убеждали в том, что, скорее всего, случись такое в Швеции, это было бы условное наказание, условное осуждение, но тем не менее оно бы было.

Выясняется, что в этих странах, опять же вот повторяю, на уровне контактов с рядом парламентариев, достаточно хорошо понимаю, что та истерика, которая очень часто встречается в средствах массовой информации по отношению к России, что она является политической, и очень часто не связана с действительностью. Как мне сказали в Австралии: мы не верим нашим газетам, когда они пишут что-то о России, потому что мы уже привыкли к тому, что всё это неправда.

Но наиболее активные группы, в той же Парламентской Ассамблее Совета Европы, занимают резко антироссийскую позицию. И вы сами понимаете, что когда существует некая организация из нескольких сотен человек и там есть люди, прилично к нам относящиеся, то они менее заметны, чем активная такая и сплочённая группировка представителей таких государств, как Грузия, Эстония, Латвия, Литва, Швеция и некоторых других, которые там задают тон. И они как бы в значительной степени создают те проблемы, с которыми нам приходится сталкиваться на этих площадках.

Иногда возникает вопрос, а зачем мы, вообще, участвуем в Совете Европы и в Парламентской Ассамблее Совета Европы, зачем мы туда платим 20 с лишним миллионов евро каждый год? Для того чтобы подвергаться критике и различного рода нападкам?

Это вопрос достаточно сложный. Наше участие в Совете Европы связано с тем, что это единственная европейская организация парламентская, которая объединяет страны Евросоюза и страны, не входящие в Евросоюз. Помимо России это Украина, это Азербайджан, это Армения, это Грузия, это Молдавия и Турция, а также ряд более мелких европейских государств, хотя по-своему государств весомых, скажем, Сербия и некоторые другие.

Надо ли нам присутствовать на этой площадке? Я думаю, что всё-таки надо, потому что это единственная, я повторяю, общеевропейская политическая парламентская организация. И, кстати, мы там же присутствуем в Совете Европы и на уровне Комитета министров Сове-

та Европы, потому что там Совет Европы состоит из двух структур: собственно Совет Европы, как исполнительная структура, состоящая из Комитета министров Совета Европы, и Парламентская Ассамблея Совета Европы. Опять же это единственная европейская организация, общеевропейская, где мы присутствуем, мы представлены на уровне исполнительной власти, поскольку в Евросоюзе, как вы знаете, мы не представлены.

Поэтому отказываться от такого фактора собственного присутствия на общеевропейской площадке, отказываться от возможности взаимодействовать с нашими партнёрами, а там достаточно много стран, с которыми у нас близкие позиции, я бы назвал ту же Украину, и тот же Азербайджан, и ту же Армению, и ряд других государств, ту же Сербию, отказываться от попыток провести наше влияние в этой организации, наверное, было бы неправильно. Соотношение сил сейчас там не в нашу пользу, это достаточно очевидно. И сказать, что это отрада – возглавлять нашу делегацию Парламентской Ассамблеи Совета Европы, это я не могу.

Первое, что мне сказал мой предшественник Константин Косачёв, когда я получил назначение на эту позицию, он мне сказал: «Ну, слава богу, теперь Парламентской Ассамблеей Совета Европы заниматься будешь ты. А Рогозин, когда заканчивал также свою деятельность в качестве главы Комитета Государственной Думы по международным делам, сказал, что самое неприятное его ощущение от этой работы – это было руководство делегацией в Парламентской Ассамблее Совета Европы. Я подтверждаю мнения этих двух уважаемых российских парламентариев.

И когда я слышу, что мы участвуем в ПАСЕ для того, чтобы депутаты могли ездить в Страсбург, это в «Твиттере» очень часто наша демократическая общественность пишет... Вообще количество глупостей, которые пишут в «Твиттере», да и в целом в Сети, конечно, зашкаливает. Я вас уверяю, что есть гораздо более приятные места, куда можно съездить, не опасаясь с представителями делегации Эстонии или Грузии. И, конечно, наше присутствие там – это не туристические поездки, а, к сожалению, достаточно неприятное очень часто, но, я думаю, всё-таки это нужная работа по обеспечению нашего присутствия и отстаиванию наших позиций на этом... в этом парламентском измерении.

Слава богу, наши парламентские связи не исчерпываются Парламентской Ассамблеей Совета Европы. В Европарламент, как вы знаете, мы не входим. Поэтому все резолюции Европарламента для нас не имеют принципиального значения, они существенны, поскольку Европарламент пытается оказывать воздействие на позицию Комиссии европейских сообществ, которая... Это, собственно, правительство Евросоюза.

Вот на днях Европарламент принял резолюцию по делу Магницкого, как вы, вероятно, слышали, и принял рекомендации Комиссии

европейских сообществ ввести визовые и прочие санкции по отношению к тем фигурам в России, которые, по мнению Европарламента, виновны в смерти Сергея Магницкого. Проблемы здесь даже не в том, что у кого-то будут личные сложности в получении визы в Европу или если у кого-то там есть счета, что они будут заблокированы. Проблема здесь в том, что такое решение ведёт нас к, так сказать, такой, я бы сказал, визовой войне. И, естественно, что Российская Федерация не может это оставить без ответа, потому что в дипломатической практике принято, что ответ, как правило, зеркален. То есть если ловят каких-то наших настоящих или мифических шпионов там, то, как правило, через некоторое время ловят каких-то шпионов здесь, высылают нашего человека оттуда, высылают человека отсюда. То есть это принцип зеркальности, это подтверждение суверенитета каждого государства.

Поэтому если принимается список Магницкого, то, соответственно, Россия тоже будет принимать какие-то списки, кому-то будет запрещён въезд сюда, кто-то пострадает, возможно, из-за западных бизнесменов. То есть создаётся такая дополнительная фаза напряжения между нами и Европой.

И я не думаю, что эта рекомендация Европарламента катастрофична, но она неприятна и неприятна, я повторяю, не потому что у кого-то будут проблемы личного характера, а потому что она вносит вот этот элемент нервозности и дополнительной подозрительности в отношении между Россией и Евросоюзом. А мы, как вы знаете, очень крупные и важные друг для друга партнёры, 50 % нашей торговли завязаны на Евросоюз, 40 % импорта Евросоюзом энергоносителей – это импорт из России. То есть на самом деле мы, в общем, являемся всё более и более единым экономическим пространством.

Да и в человеческом плане, вы знаете, фактически создаётся единое человеческое пространство между нами и Европой. Количество обменов людских, поездок и наших туда и, кстати, оттуда, к нам, оно тоже возрастает. И в этих условиях, когда формируется некая общность пространств, политическая эта идейная возня, которая сейчас происходит в Европарламенте, конечно, не помогает этому процессу.

Так вот, говоря о межпарламентском сотрудничестве, я должен в отличие от Парламентской Ассамблеи Совета Европы весьма позитивно отозваться о двустороннем сотрудничестве. Двустороннее сотрудничество на самом деле, это пример того, когда можно, во-первых, спокойно обменяться своими позициями и выяснить, что разногласия не так уж и велики.

И, во-вторых, оно даёт возможность людям, избранным в России и в других государствах, общаться напрямую и обсуждать, ну, вот, например, те вопросы, которые вызывают очень часто повышенное внимание в обществах.

Вот последняя история с изъятием детей у российской гражданки в Финляндии. Вопрос, который вызвал повышенное внимание здесь, он вызвал повышенное внимание в Финляндии, там раздавались призывы: не уступать русским, не менять законодательство. Как я понимаю, продолжать отнимать детей. Видимо, в этом был пафос очень многих в Финляндии. Но как только речь об этом заходит на родине межпарламентских контактов, то здесь, как раз, идёт поиск возможности решения этого вопроса.

В частности, сейчас обсуждается возможность создания некоей специальной структуры, которая будет обсуждать вот эти спорные вопросы, которые возникают. Потому что по финским законам любое наказание родителями ребёнка может привести к изъятию этого ребёнка из семьи.

Мы считаем это абсурдным, естественно. А когда вместе с детьми, более-менее уже подростками, изымают 7-месячную, или 7-недельную девочку, понимаете, отрывают от материнской груди, то это уже превращается в некую странную полицию нравов. И я думаю, что мы, конечно, с этим не можем согласиться.

Но финны настаивают на том, что они суверенное государство, у них вот такое законодательство. Мы настаиваем на том, что это наши граждане и будем их защищать. Где искать компромиссное решение?

Есть две площадки, это дипломатическая работа и межпарламентская работа, на самом деле, больше нигде это не найти. И вот межпарламентские контакты в этом смысле они очень продуктивны, у нас их достаточно много, сейчас наша делегация поедет в Сербию, к нам сейчас приезжает руководство комитета по международным делам из Великобритании. У нас на следующий год намечено достаточно активное межпарламентское сотрудничество. И это та форма, которой все уделяют повышенное внимание, я бы сказал. То есть во всех практически государствах, где я находился, подчёркивалось значение общения между парламентариями. То есть это как опосредованная форма общения между народами, понимаете. Потому что, когда общаются дипломаты, понятно, что это общаются на профессиональном уровне. Когда общаются президенты, ну, понятно, что это общаются главы государств. Где можно максимально сблизиться народам стран, ну, помимо культурных программ, туристических поездок и прочее, это на уровне межпарламентских связей, поскольку парламентарии всегда представляют общественное мнение своих государств, они, собственно, и должны отстаивать это общественное мнение.

Поэтому, мне кажется, что именно в этом значении межпарламентского сотрудничества в том, что это то измерение международного взаимодействия, где общественное мнение максимально приближается к политике, а это не всегда так. Повторяю: очень часто исполнительная власть принимает решения непопулярные в стране. Ну вот

возьмём тему смертной казни. Мы в своё время подписали протокол, как раз когда вступали в Совет Европы, по которому обязались отказаться от смертной казни. Я думаю, что, если провести общественный опрос серьёзный сейчас в России, 85 процентов будут за смертную казнь. И я считаю, что для этого есть очень серьёзные основания.

Но, когда мы в середине 90-х годов стояли перед выбором: мы будем развиваться абсолютно автономно или постараемся быть частью европейских структур, было принято решение, что всё же таки мы европейское государство, что мы часть общеевропейского пространства, что у нас общая с Европой история и культура и в значительной степени цивилизация, и поэтому мы должны как бы приближаться к Европе. Условие Европы состояло в том, что смертная казнь в Европе недопустима. И мы, как вы знаете, ввели мораторий на смертную казнь. Но, обратите внимание, что этот мораторий не превращается в запрет. Правительство не выносит, и президент не выносит запрет на смертную казнь на рассмотрение Государственной Думы. И причина, как мне кажется, совершенно понятна: население против.

Вот вам типичный пример того, когда правительство, руководство страны по политическим причинам, причинам стратегического характера, принимает некое решение, которое не вполне отвечает общественному мнению в государстве. И есть свои здесь резоны и у руководства, но есть резоны и у общественного мнения, как мы с вами понимаем. Я думаю, что сейчас вот мораторий – это наиболее оптимальная форма отношения к этому вопросу. Потому что пока, мне кажется, российское общество не готово принять отказ от смертной казни, как принцип. Мне кажется, что это ещё связано всё-таки с разной идеологической ситуацией в наших странах и в большинстве европейских обществ, там мы видим, так сказать, победу либеральной идеологии со всеми вытекающими отсюда последствиями и фактически иногда с диктатом меньшинства по отношению к большинству. И отсюда выдвигаются очень многие требования к нам, которые для нас являются неприемлемыми.

Здесь есть определённый разрыв, и мы об этом говорим нашим коллегам, кстати, люди очень хорошо всё понимают, скажем, когда говоришь с британцами, и они тоже считают, например, что серийных педофилов надо казнить. Но говорят: у нас, к сожалению, такое законодательство, которое нам не позволяет это делать. А я говорю: «А, если у вас опрос провести общественного мнения?» Они сказали: «Ну по поводу серийных педофилов, скорее всего, общественное мнение было бы в пользу смертной казни». Вот вам, пожалуйста.

Поэтому это сложные взаимодействия между решениями власти и общественным мнением, но общественное мнение должно находить свой выход на политическом уровне. Оно находит свой выход, в частности, на уровне Государственной Думы по внутривластным,

экономическим вопросам, социальным вопросам, а на международном уровне вот в рамках наших контактов, нашего межпарламентского сотрудничества, всё-таки оно позволяет как бы нам лучше понимать друг друга или, по крайней мере, пытаться лучше понимать друг друга. На этом, пожалуй, завершу своё вступительное выступление. Я поделился с вами как бы своими впечатлениями от первого года работы в этом качестве.

Сейчас я хочу предоставить слово моему коллеге по Государственной Думе, члену Комитета Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками Василию Николаевичу Лихачеву. Пожалуйста.

**Лихачев В. Н.** Я, прежде всего, хотел выразить глубокое удовлетворение от присутствия в этой аудитории и этой возможности открытого разговора. Я думаю, что у нас не должно быть такого лубочного настроения, поскольку в зале находятся люди, отвечающие за аналитику, за разработку многих концептуальных методологических подходов в рамках работы своих национальных парламентских структур.

Работа в течение пяти лет послом Российской Федерации в Евросоюзе, так получилось, мы и семьёй, и в личном качестве, активно сблизилась с Чингизом Торекуловичем Айтматовым. Он представлял Кыргызстан в нескольких ипостасях, и в двухстороннем режиме, при короле, был постоянным представителем своей страны в НАТО, Европейском союзе. И когда мы в 1999 году отмечали его 70-летний юбилей, я высказал пожелание, чтобы он нашёл в себе силы и написал книжку о дипломатах современных, потому что и на сегодняшний день практически одна очень распространённая книга Саввы Дангулова под названием «Дипломаты», и больше у нас ничего нет.

В шутку обменялись вот этими пожеланиями, он, к большому сожалению, выполнить его не успел, но если бы такого рода художественная литература появилась, то я глубоко уверен, что часть этой книги была бы посвящена парламентской дипломатии.

Действительно, то, что говорили Михаил Михайлович и Алексей Константинович, о роли и значении межпарламентского сотрудничества, взаимодействии, и двустороннем, и многостороннем аспекте, всё это реально соответствует трендам глобализации, интеграции, регионализации, которые мы наблюдаем, участниками которых мы одновременно и являемся.

Я профессионально занимаюсь парламентской дипломатией очень давно, когда был зампреда Совета Федерации России, когда был вице-президентом Республики Татарстан, и я помню тот момент, когда мы подписывали с Сергеем Максимовичем Примаковым вот эти документы о вступлении России в Совет Европы, всё это перед глазами. И тогда, и сегодня более чем убеждён в том, что парламентская дипломатия – это не только завтра, но это среднесрочная и долгосрочная перспектива. Почему?

С точки зрения психологической, прежде всего, современная дипломатия требует очень чёткого формулирования задач и проблем, и очень существенной реальной методологии выхода на их решение.

Я, к слову сказать, не согласен с достаточно распространённым тезисом о том, что в рамках парламентской дипломатии можно любой вопрос поставить, и тем более добиться его эффективного решения.

И в структурах официальной дипломатии, которые обеспечивают и проводят в каждой стране министерства иностранных дел, в рамках общественной публичной дипломатии, региональной, ведомственной, с участием бизнес-сообщества, и конечно, парламентской, есть свои лимиты, есть свои ограничительные и разделительные линии.

Задача, с моей точки зрения, сегодня состоит в том, чтобы вот эти творческие креативные потоки объединять, совершенствовать и находить реальное взаимодействие по формуле стратегического партнёрства, которое для меня вот представляется в конфигурации трёх «Д».

Первое «Д» – это доверие, .... Если есть доверие, доверие открывает следующие стадии взаимодействия, конкретного сотрудничества под названием «диалог». И когда уже после этих стадий происходит глубокое взаимодействие, доверие, дискуссия, диалог, то мы вправе ожидать на финише этой методологической цепочки стратегического партнёрства получение конкретного результата.

Парламентская дипломатия Российской Федерации сегодня – это не только пожелание такого рода виртуального порядка. Типа того, что есть такого рода пространство, площадка, на которой эти люди, входящие в Совет Федерации и в Государственную Думу могут заниматься чем угодно, в том числе, и заниматься политическим туризмом. Вот сегодня мы самым категоричным образом настроены на рабочие механизмы, на поиск рабочих конфигураций для достижения эффективного результата. И, наверное, неслучайно, я в этом глубоко уверен, в той новой редакции концепции внешней политики, которая сегодня разрабатывается в Российской Федерации, по поручению Президента России Владимира Владимировича Путина, эту работу проводит Министерство иностранных дел Российской Федерации, и в конце декабря мы должны получить первый проект этого документа. Одно из существенных мест в том разделе, который будет посвящён описанию субъектов внешнеполитической дипломатической деятельности современной России, будет занимать Федеральное Собрание России.

Наверное, надо постараться, Алексей Константинович, я думаю, эту формулу сделать более широкой, не такой, какой она была в редакции 2008 года, 2004 и 2000, где говорится о том, что Государственная Дума и Совет Федерации обеспечили ратификацию международных соглашений Российской Федерации в соответствии с основным законом страны.

Сегодня функции у парламентской дипломатии и, соответственно, парламента России значительно шире, и это, я думаю, надо фиксировать. Впрочем, с моей точки зрения, я в этом глубоко убеждён, и очень много об этом писал, надо, наверное, в стране (может быть, это будет интересно и нашим коллегам из других субъектов европейской международной политики) выходить на некую программу российской парламентской международной деятельности, которая могла бы состоять из трёх пунктов. Первый описывает действующие основные тенденции и закономерности в эпоху глобализации. Второй касался бы проблем, относящихся к национально-правовому и международно-правовому обеспечению деятельности российской дипломатии парламентского изменения. И третий давал бы конкретные приоритеты, ставил конкретные задачи, чем эта дипломатия должна заниматься.

Такого рода подход, он характерен и для многих стран. Я специально сегодня и вчера посмотрел в Интернете, как реализуется парламентская деятельность в Казахстане, в Украине, в Белоруссии, практически на всём постсоветском пространстве. И обнаруживаются очень многие общие тенденции, что даёт основание говорить о необходимости объединения интеллектуального, технологического, правового, политико-волевого потенциала парламентов стран СНГ с учётом того, что впереди очень важные новые задачи. Они, например, для этого пространства носят оригинальный характер. В чём-то они отличаются, скажем, от интеграционных процессов, которые идут в Европе и в рамках Европейского Союза 27 плюс один.

В то же время сегодня, я тоже в этом глубоко убеждён, и российское парламентское сообщество, и парламентское сообщество СНГ могут предъявить миру несколько очень серьёзных офферт, предложений, идей. Вот это парламентское пространство, оно же формируется, его нельзя отрицать, оно имеет свою структуру, свои источники, в том числе, международно-правовые с тем, чтобы это сообщество, содружество, во-первых, развивалось и, во-вторых, оказывало влияние в рамках односторонней и многосторонней дипломатии. Такого рода потенциал у нас с вами есть, его надо прочувствовать, его надо структурировать, его надо обеспечивать. К слову сказать, такого рода активная работа идёт на площадках многих международных парламентских организаций и в рамках ПАСЕ, в рамках Парламентской Ассамблеи НАТО, ОБСЕ и особенно активно в структурах Межпарламентского союза – старейшей международной парламентской организации.

Сегодня вот этот тренд, он действительно пересекается, как я сказал, со многими шагами в рамках зарубежной парламентской деятельности. В качестве наглядного такого примера я приведу Лиссабонский договор, который начал активно действовать с 2009 года, и в нём была как бы по-новому прописана функция Европейского парламента, в том

числе с точки зрения компетенции. Если внимательно посмотреть, то внимание наше не могут не привлекать три основных момента, которые в принципе надо учитывать в нашей практической деятельности.

Первый момент связан с тем, что европейцы сегодня называют ликвидацией дефицита демократии. С их точки зрения парламент, Европейский парламент, это жужжащее поле разных точек зрения, взглядов, подходов, это разномастье политическое, партийное и так далее, сегодня должен в большей степени отражать настроение избирателей Европы и транспортировать его в соответствующие инициативы, законы, рекомендации.

Второе направление в деятельности Европейского парламента, которое мы не можем не замечать, это более активное влияние на формирование структуры Европейской комиссии, в том числе на выборы и утверждение действующих членов комиссии, так называемых «комиссаров», включая сферу внешней политики, дипломатии и безопасности.

Ну и, наконец, третье направление, которое буквально фонтанирует очень активно. К большому сожалению, оно фонтанирует и на русофобской такой волне, о чём Алексей Пушкин уже говорил, я могу только это подтвердить. Речь идёт о том, что именно Европейский парламент, такая задача стоит перед этим органом, должен озвучивать критические неприятные для любого национального уха идеи, взгляды. Критику. И Брюссель с этой точки зрения достаточно активно критикует и Вашингтон официальный, и Москву, и Киев, и Минск. Но критика критике рознь.

Там, где появляются фобии, там, где разрушается нормальный деловой альянс, общение, там мы получаем последствия, которые, с моей точки зрения, включаются ещё в один политологический термин, причём, со знаком минус. Я его называю «критическая масса», которая сегодня сложилась и действует в международных отношениях. О ней я ещё специально чуть попозже скажу.

Последний пример со списком Магницкого и с предложением применять визовые, иные санкции в отношении России, снова у наших коллег, которые входят в группу по связям с Европейским парламентом, вызывает очень много вопросов. У меня иногда ощущение появляется, что там, в Европе, в этих парламентских структурах есть группа людей, которые подвергаются манипуляциям или которые злоупотребляют вот этими русофобскими подходами в своих личных, эгоистических, политических как бы целях. Особенно это характерно для многих представителей Балтийских государств – Эстонии, Латвии и Литвы.

Вот этот доклад по делу Магницкого готовила Кристина Ослан, бывший министр иностранных дел Эстонии. Буквально две недели назад мы объясняли ей, я лично объяснял господину Свобода – лидеру европейских социал-демократов, какие болевые точки у нас

существуют, какое официальное отношение власти к тем или иным проблемам, в том числе и к пенитенциарной системе. Что российская власть через законодательство предпринимает, для того чтобы создать нормальное правовое поле, которое бы в полной степени отвечало основополагающим нормам, правам и свободам, принципам гуманитарного права, которые прописаны в Декларации «О правах человека» 1948 года и в двух известных пактах, принятых Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций в 1966 году.

Когда говоришь наедине, смотришь в глаза, чувствуется какой-то огонёк внимания, интереса. Но затем за спиной что-то происходит, и появляются такого рода документы, как недавно, в сентябре, документ в ПАСЕ был принят и теперь аналогичный документ в Брюсселе появился.

Да, они действительно не носят юридического характера. Но с моей точки зрения было бы неправильно подобного рода пассажи оставлять без внимания по одной причине: кто являет собой судейское это сообщество.

В дискуссии с Кристиной я говорил, понимаете, что мы можем свои списки сделать. Я говорю, вы мне объясните, пожалуйста, почему российских историков в августе власти Латвии не пустили на Международную конференцию, посвящённую Второй мировой войне, просто визу не дали.

Объясните мне другие факты, почему введена эта категория неграждан. Если вы посмотрите действующие нормы соглашения современного международного права, нет там такого рода понятия «неграждане».

Объясните мне, почему, несмотря на принятые руководством НАТО политические декларации и политические убеждения, обещания, которые натовцы давали в своё время Горбачёву, Ельцину, Путину о нераспространении этой военно-политической организации на Восток, сегодня не просто политическая структура, а настоящая военная инфраструктура: Военно-Морские, Воздушные силы, Сухопутные, находятся на территории трёх Прибалтийских государств и представляет реальную угрозу для российской безопасности. Почему вы обманываете нас? Почему вы берёте политику двойных стандартов?

К слову сказать, такого рода возможность акцентов давления на болевые точки как раз сподручнее иметь в рамках парламентской дипломатии.

Вы думаете, что-нибудь отвечают? Абсолютно ничего. Вот буквально две недели назад у меня была встреча с помощником Генерального Секретаря НАТО в Брюсселе. Обсуждали вопросы европейской ПРО, в том числе и предложения Российской Федерации о взаимных зонах ответственности. Это человек, который как бы отвечает за каждое своё слово, тем более он представляет руководство высшее НАТО, мне говорит: в Чикаго на последнем саммите НАТО мы дали вам политическое обязательство, что будущая европейская ПРО (читай с американскими компонентами) не будет направлена на Россию.

Я задаю встречный вопрос: а почему вы избегаете юридического оформления этого обязательства? Снова, как красная девица, опускает глаза и ничего не говорит. Если вы избегаете жёсткого императивного юридического правового регулирования, значит у вас в голове какие-то такие мысли существуют.

Я вынужден был сказать, что сегодня в Российской Федерации есть технологические разработки в области обороны, которые примерно на 25 лет опережают сегодня, ну такой запас прочности, даже самые лучшие американские, английские, французские. Да, мы найдём адекватный ответ. Но мы хотим другого, и на это, в принципе, направлены не только практические шаги российского руководства, но и предложение, которое было выдвинуто Президентом Российской Федерации в 2008 году в конце июня о подготовке нового договора европейской безопасности.

Мы хотим сотрудничества, во-первых. Во-вторых, мы хотим сотрудничества эффективного, не только ради того, чтобы избирателям сказать, что национальная безопасность России, национальная безопасность европейских стран с участием США находятся на должном уровне. Поэтому я согласен с Алексеем, очень трудно говорить, особенно в последнее время, с нашими европейскими и не только с европейскими коллегами, очень трудно. Но другого варианта нет. Надо говорить, надо объясняться, в том числе и по тем вопросам, которые возникают у многих стран на постсоветском пространстве, когда сегодня запущен процесс формирования и очень активной имплементации Таможенного союза, Единого экономического пространства и, конечно, формирования Евразийского экономического союза с перспективой, что после 2015 года может появиться новая международная организация, очень эффективная, очень сильная с психологической, с политической, технологической, экономической, любой другой точки зрения под названием Европейский союз. Европейский союз как субъект современного международного права.

Теперь буквально несколько слов о той атмосфере, в которой сегодня развивается парламентское взаимодействие. Вот эти вещи, тем более, когда мы с вами говорим о необходимости... Три минуты, и я закончу.

По каким направлениям и что идти, это понятно. У нас прекрасный опыт, особенно в рамках многосторонних таких шагов на постсоветском пространстве. Я имею в виду разработку модельного законодательства, рекомендаций и прочее, такого нормативного массива.

Но вот что хотелось бы зафиксировать, что мы имели в виду. Первая половина, первое 10-летие XXI века показало, что в международных отношениях напряжённость не будет ликвидироваться. Мы так плавно как бы вошли во второе 10-летие и сегодня должны принимать во внимание ряд очень тревожных фактов. Я просто как бы их назову,

думаю, мой друг Анатолий Яковлевич Капустин – председатель Российской ассоциации международного права, их разовьёт.

На что надо обратить внимание? Кризис политической воли, кризис государственности. Даже по данным Организации Объединённых Наций сегодня из 193 государств – членов ООН примерно около 52–57 так называемых неполноценных государств, полугосударств. Значит, у них ограничена международная правосубъектность: как правоспособность, так и дееспособность. Следовательно, это накладывает свой отпечаток на эффективность процесса согласования и появления международных договоров и соглашений. Первый момент.

Второе. Вот та самая критическая масса, она очень реально проявляется в сфере международного права. Наличие этой критической массы, двойные стандарты, правовой нигилизм, игнорирование многими государствами, в том числе и рядом членов Совета Безопасности положений, например, блока международных соглашений, который касается антитеррора. Вы знаете под эгидой Организации Объединённых Наций принято сегодня тринадцать антитеррористических конвенций, но многие государства, декларируя своё желание участвовать в этом массиве международного законодательства, на самом деле уходят от участия.

Та же самая проблема очень серьёзная связана со сферой нераспространения и разоружения. Когда Индия, Пакистан, США, Китай, Иран, Израиль игнорируют на юридическом полноценном уровне участие во многих международных договорах, конечно, о каком эффективном режиме нераспространения можно вести речь.

И последнее. Вот сегодня я вот так ощущаю и с политической точки зрения, и с учётом своего научного опыта дипломатического, знаете, мы достигли черты, когда, объединив свой потенциал, свои ресурсы, мы действительно можем как бы получить новый паспорт международной личности. Я имею в виду объединённый потенциал России и всех других государств. Очень часто говорят – мы партнёры, мы партнёры. Ну, давайте доказывать вот этот код, это название, этот статус такими практическими делами. Я думаю, что перспективы у нас у всех очень хорошие, надо помнить, что мы были, будем, должны быть вместе, в том числе и в наших конкретных шагах в сфере международной дипломатии по межпарламентскому вектору. Спасибо.

**Пушков А. К.** Спасибо, Василий Николаевич. Да, весьма разностороннее и подробное выступление.

Сейчас слово предоставляется начальнику управления, секретарю постоянной комиссии по правовым вопросам Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС Сергею Николаевичу Белоусову.

Да, я прошу, поскольку у нас список выступающих довольно значительный, выступления ограничивать семью минутами. Спасибо.

**Белоусов С. Н.** Хорошо. Прежде всего, разрешите поблагодарить организаторов за возможность участвовать в этой конференции, она действительно была полезна и для нас, тех, кто организует подготовительные этапы, аналитическую работу межпарламентского сотрудничества. И учитывая тематику сегодняшней конференции, то, что мы уже в течение двух дней обсуждаем вопросы, в том числе и становления будущего парламентского органа сотрудничества будущего интеграционного объединения, хотелось бы поделиться некоторым опытом Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС, тем инструментарием, который у нас сложился, и востребованностью наших правовых актов.

Вообще Межпарламентская Ассамблея ЕврАзЭС в своей деятельности, ну конечно с определёнными особенностями органа межпарламентского сотрудничества, выполняет функции, во многом схожие с функциями национальных парламентов, то есть и законодательная составляющая есть, и контролирующая.

Если говорить о законодательной составляющей, то инструментарием у нас являются основы законодательства, типовые проекты и рекомендации.

В различные периоды деятельности Ассамблеи мы от парламентов, изучая опыт использования этих правовых актов, имеем отклик, что ли.

В первоначальный период в основном востребованы были типовые проекты законодательных актов, то есть в тот период, когда было становление правовых систем государств. Позднее наиболее востребованными были результаты сравнительных правовых анализов отдельных сфер законодательства и рекомендации по их использованию, а сегодня, в сегодняшней ситуации, на первый план в принципе выходят рекомендации по внедрению положений международно-правовых актов, которые принимаются в рамках сообщества, органами сообщества и органами комиссий Таможенного союза ранее, сейчас Евразийской комиссии.

В этих целях мы стараемся соответствующим образом верстать свою повестку дня, и организовывать мероприятия с тем, чтобы приглашать членов коллегии Евразийской комиссии, сотрудников департаментов этой организации для участия в межпарламентском обсуждении.

Если говорить об этом вертикальном уровне законотворческой, можно сказать, квазизаконотворческой деятельности, то здесь вот очень интересен опыт белорусского парламента, потому что в регламентирующих документах этой стороны напрямую прописано то, что акты Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС используются в деятельности парламента.

Одним из достаточно сложных элементов, но который, скажем так, ведёт, имеются разработки, это основы законодательства. Очень сложна процедура их разработки, согласования, но тем не менее, на наш

взгляд, в будущем евразийском парламенте или Межпарламентской Ассамблее такой элемент должен иметь место. Когда мы несколько лет назад организовывали работу по разработке основ таможенного законодательства, а она шла в параллель с разработкой Таможенного кодекса Таможенного союза, то комиссия по вопросам таможенного регулирования очень плотно работала с теми разработчиками, которые разрабатывали концепцию Таможенного кодекса.

И вот сейчас, допустим, министерством, советом министров разрабатываются проекты основ гражданского законодательства. И на наш взгляд, такой документ мог бы быть использован в качестве кодифицированного акта такого наднационального в будущем Евразийском экономическом союзе.

Одновременно с этим будущему парламентскому органу, мы считаем, должны быть присущи такие функции, как работа непосредственно на наднациональном, надгосударственном уровне. То есть непосредственная работа с Евразийской комиссией по обсуждению тех проектов наднациональных актов, которые бы принимались как комиссией, так и Межгосударственным советом. В этом направлении мы ранее с Комиссией Таможенного союза заключали соответствующее соглашение, сейчас заключён меморандум с Евразийской экономической комиссией.

Полагаем, что для будущего парламентского органа был бы полезен опыт Евразийской Межпарламентской Ассамблеи, касающийся назначений судей. В прошлом году, как вы знаете, восемь судей суда ЕврАзЭС были назначены. Межпарламентская Ассамблея в этом году согласовала Регламент рассмотрения споров хозяйствующих субъектов. И в принципе в этом году первое дело в соответствии с этим Регламентом – спор одного из хозяйствующих субъектов Республики Казахстан и Евразийской экономической комиссии – судом было уже рассмотрено. Думаю, что те документы, которые наработаны Межпарламентской Ассамблеей ЕврАзЭС и Судом ЕврАзЭС в данном направлении тоже были бы полезны.

Поскольку попросили сократить выступление, я не буду задерживать внимание, хотелось бы, пользуясь случаем, пригласить всех на нашу площадку обсуждения. Через месяц у нас будет заседание Бюро Межпарламентской Ассамблеи, заседание всех комиссий. Одновременно с этим состоится Евразийский научный форум, в рамках которого было бы возможно обсудить те вопросы межпарламентского сотрудничества, которые сегодня стоят на повестке дня. А также в качестве площадки парламентских дискуссий можно было бы предложить наш журнал «Евразийская интеграция: экономика, право, политика», который входит в состав перечней изданий, которые принимаются Почтой России. Благодарю вас.

**Пушков А. К.** Спасибо, Сергей Николаевич.

Слово предоставляется Наталье Александровне Карпович – начальнику главного экспертного управления Секретариата Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь.

**Карпович Н. А.** Добрый день ещё раз, уважаемые коллеги! Я представляю Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь. Парламент Белоруссии – унитарного государства – является двухпалатным. Он состоит из Палаты Представителей, в которую входит 110 депутатов, избираемых непосредственно населением по избирательным округам, и Совета Республики – это палата регионального представительства, в её состав входят по 8 представителей от каждой из областей Республики Беларусь (таких областей шесть) и города Минска. И ещё восемь членов Совета Республики назначаются Президентом Республики Беларусь.

Я хочу сказать, зная, что наши российские коллеги сейчас прорабатывают вопрос о возможности принятия закона о Федеральном Собрании, что в Республике Беларусь аналогичный закон принят в 2008 году – закон о Национальном собрании Республики Беларусь. В нём отражены вопросы основных форм деятельности, вопросы компетенции, порядка реализации полномочий палат Национального собрания, основные вопросы деятельности структур их органов и правовые основы регламентации деятельности секретариатов палат Национального Собрания.

В принципе полномочия палат Национального Собрания Республики Беларусь в общем-то, исходят из специфики образования, структурирования этих палат. То есть нижняя палата рассматривает проекты законов, рассматривает вопросы о назначении премьер-министра, заслушивает программу деятельности правительства.

Что касается Совета Республики, как и, наверное, во многих государствах, мы рассматриваем проекты законов, которые приняты Палатой Представителей. Также Совет Республики обладает определёнными и кадровыми полномочиями по согласованию на назначение на высшие государственные должности такие, как должность председателя Высшего Хозяйственного Суда, Верховного Суда, ... правление Национального банка. Совет Республики также избирает шесть членов Конституционного Суда Республики Беларусь, принимает решение об отмене решений местных органов власти, несоответствующих законодательству, решений о введении... об утверждении указов президента о введении чрезвычайного положения.

То есть фактически, в общем-то, такой достаточно стандартный, наверное, набор парламентских функций, которые в полной мере реализуются в деятельности палат Национального Собрания.

Но, конечно, одной из важнейших функций, поскольку парламент законодательный и представительный орган, является законодательная

деятельность. На сегодняшний день законотворческий процесс у нас, в общем-то, можно сказать, вошёл в такие достаточно чёткие рамки и правовые, и достаточно организованно реализуется. Можно условно выделить четыре последовательные стадии этого процесса.

И они все нашли отражение в законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», у нас такой закон действует с 2000 года, в нём подробно изложены вопросы системы законодательства Республики Беларусь, иерархии нормативных правовых актов, их специфики, порядка издания, порядка вступления в силу и так далее. Этот закон, конечно, нам очень помогает, мы к нему часто обращаемся. На его основе также утверждены основные правила подготовки проектов нормативных правовых актов, это объёмный документ, который подробно регламентирует и вопросы, в том числе, нормотворческой техники, порядка согласования проектов, актов и другие, в общем-то, аналогичные вопросы.

Что касается вот этих основных стадий. Первая из них – это утверждение плана подготовки законопроектов на очередной календарный год. Эта форма именно планирования законотворчества, она, конечно, в полной мере себя оправдала, поскольку субъекты, в общем-то, знают те конкретные сроки и, в общем-то, те основные вопросы, подлежащие законодательному регулированию, исходя из тех потребностей общественных, которые на сегодняшний день имеются. То есть не спонтанная законодательная инициатива, а, в общем-то, изучаются те проблемы, которые имеются на основании предложений и субъектов права законодательной инициативы, изучения общественного мнения, каких-то проблем, поднятых регионом. Вот вносятся соответствующие предложения в план. И одновременно уже разрабатываются основные положения концепции проекта закона, и вопросы, которые он призван решить.

Как велико количество таких проектов закона? Для примера скажу, что Указом Президента Республики Беларусь на 2012 год такой план утверждён. Он включает в себя 52 позиции, то есть тех законов, которые фактически там определяются, ответственность за подготовку законопроекта, конкретные даты подготовки, примерный срок внесения законопроектов палатой представителей, ну, и предполагаемый субъект законодательной инициативы.

Что касается... На сегодняшний день у нас, конечно, основным субъектом законодательной инициативы является правительство – наверное, до 80 процентов всех вносимых проектов законов. Ну, где-то, если так можно сказать, условно, на втором месте – президент, который вносит наиболее общественно значимые законопроекты, ну, также депутаты Палаты Представителей Национального собрания Республики Беларусь. Совет Республики, также в целом, является субъектом права законодательной инициативы. И у нас был прецедент такого рода инициирования. Но мы подключаемся уже к тому процессу, стараемся

реализовывать предложения, которые у нас имеются в ходе подготовки и плана законотворческих работ, и подготовки конкретных проектов законов, которые, в общем-то, этим планом предусмотрены. Таким образом, это первая стадия.

Следующий этап работы над законопроектом. На этой стадии происходит отработка положений законопроекта, согласование с основными заинтересованными лицами – представителями и государственных органов, и общественных организаций. В обязательном порядке проводятся такие обязательные виды экспертиз как юридическая, криминологическая экспертиза с точки зрения возможных криминогенных последствий, и другие необходимые виды экспертиз. Но в этом плане у нас, конечно, пока ещё, в общем-то, есть возможности для совершенствования этой работы.

Следующий этап. Внесение законов в Палату Представителей. Как правило, в общем-то, план, о котором я сказала, выполняется как в части и конкретных проектов, перечисленных в этом плане, так и сроков внесения их в парламент. В целом у нас есть, в общем-то, такая практика, которая в силу уже на сегодняшний день вступила как некий негласный закон, что, как правило, проект закона в Палате Представителей может находиться не более одного года. То есть все стороны, участвующие в подготовке текста законопроекта, все свои усилия направляют на то, чтобы хоть было признано необходимым этот проект закона всё-таки внести в парламент, решить на законодательном уровне те или иные проблемы, сконцентрироваться на достижении этой цели. Вот такой положительный фактор, потому что всё сегодня очень быстро меняется и, конечно, то, что актуально на сегодняшний день, надо оперативно решать.

Законопроект обсуждается широко, размещается обязательно на официальном сайте Палаты Представителей, где все заинтересованные могут увидеть его текст, внести свои предложения, которые учитываются комиссией Палаты Представителей, ответственной за подготовку этого текста, и в случае целесообразности вносятся изменения в текст законопроекта.

В целом в Палате Представителей законопроекты принимаются в двух чтениях, первое чтение – утверждение концепции и второе чтение уже как бы непосредственно принятие законопроекта. После чего законопроекты поступают (третья стадия) к нам в Совет Республики. В Совете Республики они так же могут, как и в Российской Федерации, не более 20 дней рассматриваться. Но такая специфика: у нас рассматриваются все проекты законов, которые вносим на рассмотрение Совета Республики. То есть, в принципе, действует конституционная норма о том, что если мы не рассмотрим законопроект в течение 20 дней, то он считается одобренным, но на практике у нас рассматриваются все законопроекты, все обсуждаются. Но после принятия они направляются

на подпись президенту и глава государства либо подписывает закон, либо возвращает со своими возражениями.

Я хочу здесь привести некоторые достаточно показательные цифры, которые характеризуют нашу работу. Если, как мы вчера услышали, наши коллеги в Российской Федерации принимают около 450 законов в год, то у нас такая цифра – это цифра за созыв. То есть 450 законов в целом парламентом принимается за четырёхлетний созыв работы парламента. При этом я хочу отметить, что на сегодняшний день в рамках тех усилий, о которых я сказала, по организации нормотворческого процесса, существенно на сегодняшний день уменьшается число законопроектов, которые отклоняются Советом Республики, либо возвращаются президентом не подписанными.

Так, например, если в предыдущих созывах у нас отклонялось до семи процентов законов, принимаемых Палатой Представителей, то на сегодняшний день такая цифра – это всего лишь 0,7 процента. То есть за четыре года работы четвёртого созыва (сейчас завершил свою работу) было отклонено всего лишь три законопроекта Советом Республики и эти законопроекты были тут же оперативно доработаны, и в течение вот этой же сессии они оперативно были приняты, поскольку, в общем-то, задача стояла всё-таки решить, законодательно обеспечить государственную регламентацию актуальных для общества вопросов. Вот такие цифры.

**Пушков А. К.** Наталья Александровна, у нас уже время.

**Карпович Н. А.** Я хочу сказать, что в целом конкретный порядок и жёстко определённые в какой-то степени регламентации основных стадий нормотворческого процесса, они, конечно, организуют её участников и в целом, наверное, к этому можно было бы стремиться для решения тех проблем, о которых мы вчера с вами слышали.

И в заключение я бы хотела выразить глубокую благодарность организаторам за возможность участвовать в такой очень интересной дискуссии, которую мы вчера слышали, и сегодня имели возможность её услышать. И значение её, на мой взгляд, не только в приобретении всеми нами позитивного опыта для своей непосредственной деятельности. Но, наверное, как бы и на перспективу – согласование каких-то своих позиций и усилий по гармонизации согласования наших законодательств в рамках тех интеграционных процессов на пространстве СНГ, которые сегодня активно проходят. Спасибо за внимание.

**Пушков А. К.** Спасибо, Наталья Александровна.

Слово предоставляется заведующему отделом по взаимодействию с Комитетом по конституционному законодательству Аппарата Сената Парламента Республики Казахстан Рашиду Бекетовичу Евниеву.

**Евниев Р. Б.** Спасибо. Добрый день, я представляю Аппарат Сената Республики Казахстан. Здесь в зале находятся и коллеги из нижней

палаты Мажилиса Республики Казахстан. Прежде всего, ещё раз разрешите поблагодарить организаторов мероприятия за возможность выступить перед этой аудиторией. В целом также хотелось поздравить вас с предстоящим юбилеем – 20-летием Конституции и Федерального Собрания Российской Федерации, дата, которая, наверное, войдёт в историю российского государства, как одна из знаменательных дат.

В рамках нашей дискуссии по вопросу развития парламентаризма и тенденции его развития хотелось бы осветить отдельные особенности казахстанского развития парламентаризма. Понятие парламент Республики Казахстан появилось впервые, наверное, с принятием в 1995 году Конституции Казахстана, учредившей двухпалатный парламент: Сенат – верхнюю палату и Мажилис – нижнюю палату. В 1995 году был заложен фундамент казахстанского парламентаризма, действующего на постоянной основе по двухпалатной системе, благодаря которому создана новая правовая система, отвечающая международной практике. Конституцией Казахстана в 1995 году было закреплено, что парламент является высшим представительным органом, осуществляющим законодательные функции. Для характеристики деятельности парламента зачастую используется термин «парламентаризм». Парламент и парламентаризм, конечно, однокоренные слова, понятие второго вытекает из сути первого, поэтому они взаимосвязаны, но они несут разную содержательную нагрузку. Всё же полагаем, что парламентаризм это особая работа системы государственного руководства обществом посредством законодательных полномочий и контрольных функций. В политической и конституционно-правовой литературе даётся различное определение парламентаризма, как многообразного универсального явления, имеющего особые черты в различных государствах.

Парламентаризм подразумевает не только верховенство закона и законодательной власти, но и высокую степень самостоятельности и ответственности других ветвей власти, исполнительной и в отдельных случаях судебной. Парламентаризм означает взаимное сотрудничество властей во имя интересов государства и народа. Я вот вчера находился здесь в библиотеке, интересные выписал выдержки. Авторы первого в Российской Федерации учебного пособия «Парламентаризм в России» отмечают, что парламентаризм есть особая организация государственной власти, структурная и функционально основанная на принципах разделения властей, верховенстве закона при ведущей роли парламентов в целях утверждения и развития отношений социальной справедливости и правопорядка. В казахстанской конституционно-правовой литературе вопросы об этапах возникновения и развития парламентаризма в Казахстане являются дискуссионными.

Элементы казахстанского парламентаризма можно проследить в Казахстане, начиная с момента образования государства. Был в нашей

истории период степной демократии, имеющей свою, конечно, специфику и особенности в более позднее время, когда страна находилась в составе Российской империи, и видные деятели казахского народа участвовали в работе государственных дум.

Характерными чертами, элементами, зарождающимися тогда на том изломе истории казахстанского парламентаризма, стали исторический отказ от монархического правления, непринятие любой из форм теократического режима в пользу светского национального по происхождению, социального по содержанию автономного государственного образования.

На наш взгляд, представляет интерес следующая позиция правоведов в отношении истории развития казахстанского парламентаризма. Досоветский период – 1905–1917 годы, советский период – 1917–1990 годы, и постсоветский – начиная с 90-х годов.

Сегодняшнее состояние парламентаризма – это только один из этапов его длительной истории и развития в нашей стране. Длительное историческое развитие форм народного представительства явилось прочной основой для появления в Казахстане современной парламентской демократии. Парламент Казахстана тесно взаимодействует со всеми высшими представительными органами государственной власти. Конструктивное сотрудничество определяет позитивную результативность работы законодательных ветвей власти.

Парламентаризм – составная часть демократии. Но становление парламентаризма в странах СНГ происходит непросто. В новых условиях парламент должен выполнять уже иную функцию. Роль, которая возросла в условиях становления государственности и переходного периода, это согласование социальных и национальных вопросов, артикуляция их в общенациональный интерес, интерес государства, а значит, выражение воли всего народа. Казахский парламентаризм в его современном виде – сравнительно новый институт и политической системы нашего общества, хотя институт представительной власти в Казахстане имеет достаточно глубокие исторические корни.

Хотелось бы здесь рассказать о конституционной реформе, которая в 2007 году в Казахстане произошла. Конституционная реформа 2007 года существенно изменила выборную систему, хотя её можно относительно назвать смешанной, но она принципиально отличается от предыдущей смешанной выборной системы. Основываясь на конституционных поправках, был изменён и дополнен Конституционный закон «О выборах», на основе которого в мае 2007 года были проведены выборы по новой системе в нижнюю палату парламента. В Мажилис (парламент) – в нижнюю палату были избраны 107 депутатов, из них 98 – избраны по партийным спискам и 9 депутатов от Ассамблеи народов Казахстана.

В соответствии с внесёнными поправками ответственность правительства теперь не только перед главой государства, но и перед парламентом для обеспечения исполнительной властью общественной подотчётности и прозрачности его деятельности.

Соответственно изменены полномочия парламента по контролю за деятельностью правительства. Кроме того сейчас для выражения волеизъявления нижней палате достаточно простого большинства голосов, а не 2/3, как это было раньше.

Ключевой момент заключается в создании новых правил формирования и функционирования правительства на основе парламентского большинства. За годы независимости Республики Казахстан заложены основы парламентаризма, которые рассматриваются как один из факторов стабильного развития государства и общества. Парламентом выработана целостная система взаимоотношений с президентом, правительством, Верховным Судом Республики Казахстан.

На сегодняшний день парламент успешно реализует возложенные Конституцией Казахстана функции, представляет собой орган политической власти и самостоятельный правовой институт. Сегодня парламентаризм в Казахстане продолжает развиваться. Становление казахстанской модели парламентаризма – процесс длительный. В мире существует много моделей парламентаризма, мы изучаем этот опыт и используем его с учётом национальных традиций.

Под особенностью казахстанской модели парламентаризма следует понимать наряду с общепризнанными принципами особый порядок формирования депутатов Парламента Республики Казахстан. В верхнюю палату, Сенат, избираются 32 депутата от регионов и плюс 15 депутатов по указу президента, которые представляют национально-культурные и иные значимые интересы. Остальные депутаты нижней палаты, как я сказал, избираются по партийным спискам – 98 депутатов и от Ассамблеи народов Казахстана – 9.

Рассказав о тенденциях развития парламентаризма, хотелось бы вкратце, конечно, осветить вопрос роли Парламента Казахстана в становлении законотворческого процесса.

Являясь высшим представительным органом, Парламент Казахстана осуществляет законодательные функции. Но следует сразу отметить, что законодательная длительность не является исключительно прерогативой Парламента. В случаях, установленных Конституцией Республики Казахстан, правом издания законов, а также указов, имеющих силу закона, обладает также и президент нашей страны.

Законодательная власть представляет собой совокупность полномочий по принятию законов. В результате конституционной реформы 2007 года субъектный состав лиц, обладающих правом законодательной инициативы, расширен. В их число был включён и глава государства.

Согласно Конституции Республики Казахстан, Президент Казахстана является главой, его высшим лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики. Соответственно в этой связи в 2007 году были инициированы поправки в Конституцию, где, как я сказал, правом законодательной инициативы стал обладать и глава государства.

Роль Парламента Казахстана в становлении законотворческого процесса в Республике Казахстан базируется на принципе верховенства высшего представительного органа власти в законодательной деятельности.

Законотворческий процесс в Республике Казахстан состоит, как и в Республике Беларусь, о чём говорила предыдущая моя коллега, из трёх стадий: инициатива законодательная, обсуждение законопроекта, утверждение закона, вступление в силу и опубликование.

Так, например, законопроект, рассмотренный и одобренный у нас в нижней палате большинством голосов депутатов Мажилиса, передаётся в Сенат (верхнюю палату), где рассматривается в течение 60 дней, это конституционный срок для рассмотрения закона.

В случае согласия Сената закон принимается и направляется президенту на подпись в течение 10 дней. В ином случае, если есть у Сената поправки депутатов, он возвращается в Мажилис, если депутаты Мажилиса согласятся, он также становится законом и отправляется на подпись. Если две палаты не приходят к согласию, создаётся согласительная комиссия, и вопрос решается путём согласительных процедур.

В развитии законотворческого процесса в Республике Казахстан немаловажную роль играет и решение Конституционного Совета Казахстана (у нас в Республике не Конституционный Суд, а Конституционный Совет), органы, обеспечивающие верховенство Конституции Казахстана на всей территории, а также ежегодные послания Конституционного Совета о состоянии конституционной законности в Республике Казахстан, направляемые в парламент по результатам обобщения практики конституционного производства.

В соответствии с основным законом Парламент Казахстана на совместном заседании заслушивает ежегодные послания Конституционного Совета, при этом следует отметить, что послания Конституционного Совета Республики Казахстан не являются отчётами о его деятельности, а поскольку в посланиях отражается общее состояние конституционной законности в стране, и они носит рекомендательный характер, то согласно законодательству принимаются парламентом к сведению. Вот эти основные моменты особенностей казахстанского парламентаризма мы хотели осветить. Благодарю за внимание.

**Подберёзкин А. И.** Спасибо большое.

Слово предоставляется Капустину Анатолию Яковлевичу, заме-

стителю директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, президенту Российской ассоциации международного права.

**Капустин А. Я.** Да, спасибо. На этот раз хотел начать с выступления нашего руководителя. Вчера Талия Ярулловна сделала очень интересный доклад, она акцентировала внимание на законодательной функции парламента в России, и когда показывала картинку с теми факторами внешними, которые влияют на развитие нашего законодательства в условиях интеграции, в условиях глобализации, указала на то, что здесь возможны серьёзные интересные перспективы.

Вот я бы как раз хотел эту тему слегка расширить, но поскольку Василий Николаевич меня анонсировал и исчез, я должен сразу сказать: Василий Николаевич мне друг, но истина дороже. По поводу его тезисов о факторах, усложняющих международную обстановку, я всё-таки не буду говорить, я остановлюсь именно вот на той теме, которая у нас сегодня обсуждается, развитие парламентаризма на просторах СНГ.

Меня несколько вот взволновал вопрос, который прозвучал по ПАСЕ и по Европарламенту. Ну, я думаю, что правильная позиция, вообще русофобия в Европе имеет давние исторические корни, и придавать этому чересчур большое значение вряд ли стоит.

Я вспоминаю, где-то ещё в 80-х годах для одного издательства перевёл работу одного испанского и французского социалиста, который писал об особенностях развития демократии в Европе, и там был пассаж, посвящённый двум, точнее, тогда было три империи. Откровенно, так сказать, он показывал, что это то, что стоит на пути европейского развития – Австрийская империя, Турецкая (Османская) и Российская.

Империи нет, а вот настроения эти антироссийские остались. Поэтому с ними надо как-то считаться, как с данностью: они есть. Кто-то их не проявляет, политкорректно ведя себя, кто-то – нет. Поэтому я не думаю, что из-за каких-то таких частных вопросов, как дело Магнитского, стоит сворачивать сотрудничество с Советом Европы. Это всё-таки стратегическое направление и мы, Россия, отчасти европейская культура, европейская история и европейская цивилизация, в этом качестве нас признают и за 19 век и за начало 20 столетия и за его завершение.

Что касается событий в Финляндии, это не единственное. Сейчас идёт конкуренция, то же самое на глобальном уровне идёт конкуренция юрисдикций. И вот те сюжеты, которые показывали по телевидению, с точки зрения международного права, они не столь мрачные. Там есть возможности для решения вопросов. Есть правозащитные механизмы сегодня. И поэтому при желании можно финскую сторону достаточно пошевелить именно юридическими способами, а не просто по дипломатическим каналам.

Теперь вот, переходя к тематике, которая у нас обозначена, я бы хотел поставить несколько вопросов, потому что понимаю, что научная дискуссия, может быть, надо какие-то сложные научные проблемы ставить... в разных культурах они воспринимаются по-разному. Например, я вижу, что мои коллеги, видимо, будут меня слушать более внимательно, а практикам это, может быть, покажется немножко далёким. Но я хочу сказать, что когда мы говорим о развитии парламентаризма в мире вообще и вот на нашем региональном пространстве, пространстве СНГ, то тут наблюдается несколько тенденций. И процессы интеграции, процессы глобализации, в условиях которых мы сегодня живём, они привели к, так называемому, как я его называю, «демократическому парадоксу». Парадокс состоит в том, что знания о мире убеждают огромные массы людей в самых отсталых ранее районах в том, что демократия и парламентаризм – это ценности. И мы видим те события «арабской весны» и у нас, на нашем пространстве СНГ, когда под лозунгами демократии происходили соответствующие перемены. То есть дефицит демократии вызвал всплески народных волнений, приводящих к демократическим преобразованиям. Я не буду говорить о теневых сторонах, это другие разговоры.

Но, с другой стороны, мы наблюдаем, что развитие этих глобализационных процессов выдвигает на международную арену и на региональном уровне, и на глобальном, некие силы, которые вообще находятся далеко от парламентского контроля, то есть демократического контроля. За правительством своим парламенты наблюдают худо-бедно, можно об этом тоже спорить, но он юридически установлен и существует. А мы сталкиваемся с таким явлением, когда вообще всё находится в тени и люди не знают, почему с ними что-то происходит и кто эти решения принимает. И парламенты национальные разводят руками: мы ничего не знаем. Вот этот вот парадокс присутствует. То есть, с одной стороны, вроде бы интерес парламентаризма, его расширение, его влияние, а, с другой стороны, попытка, так сказать, отодвинуть парламентариев от принятия важнейших решений, судьбоносных для целых народов.

Что касается интеграционных процессов, то здесь европейский пример нам тоже показал, пример я имею в виду Европейского союза, что не всё так просто. Я говорил про своего директора, и забыл одну очень важную вещь сказать, что в восьмом номере журнала, который выпускает наш институт, журнал называется «ЖРП» (Журнал российского права) опубликована очень интересная статья, она вышла, она написана Председателем Государственной Думы Сергеем Евгеньевичем Нарышкиным и нашим директором, академиком Хабриевой Талией Ярулловной. Она называется «Парламентское измерение евразийской интеграции». Очень интересна статья тем, что в ней поставлена... Это не единственная статья, которая написана на эту тему, я понимаю, что сейчас много подобных публикуется и в «Евразийском журнале»,

и в других изданиях, но статья интересна тем, что там сделаны попытки наметить некие пути дальнейшего развития парламентаризма именно в рамках евразийской интеграции.

И, опираясь на позиции авторов, я хочу здесь несколько рассуждений представить вашему вниманию. Почему? Потому что мы сегодня стоим перед некими глобальными, такими ответственными решениями в этой сфере и надо каким-то образом себя к этому готовить, обсуждать и думать.

Вот я согласен, здесь Сергей Николаевич Белоусов выступал, у него основной лейтмотив был какой? Что, переходя к каким-то новым этапам, мы не должны забывать старого. Правильная мысль. Преемственность – это, в общем-то, основа продуманного, последовательного хода событий. Но, когда мы стоим перед новыми решениями, естественно, возникает соблазн и принятия новых решений.

Сейчас в литературе очень часто, и в публицистических изданиях, в средствах массовой информации широко эксплуатируется тезис о наднациональности евразийской интеграции, и она уже получает воплощение в Таможенном союзе. Если Таможенный союз будет развиваться дальше в рамках ЕврАзЭС или за его рамками, это другой разговор, но, бесспорно, концепция наднациональности будет завоёвывать некое всё большее пространство.

Какое отношение к концепции наднациональности имеет парламент? Самое прямое. Дело в том, что если мы возьмём мировую практику интеграционную. Ну, в Европе Европарламент появился, первый парламент появился всё-таки – Совет Европы, международный – это ПАСЕ, о котором говорили, а вот в интеграционных объединениях он появился с 1951, 1957 года, когда появились европейские сообщества. Они взяли принцип такой: этот парламент должен быть самостоятельным и формироваться населением. Но сначала всё-таки он формировался не напрямую населением государств – членом, а через парламентские делегации. И он был одним из главных институтов, то есть руководящих органов европейских сообществ.

Потом они перешли к тому, что этот парламент стал избираться населением, потом, сегодня, мы наблюдаем, что парламент приобретает всё больше полномочий и в законотворческом процессе. Парламентарии существуют наряду с национальными парламентами. Тоже отдельная тема, я не буду пока её затрагивать. Если будет время, скажу несколько слов об этом.

Для нас тоже стоит вопрос: каким будет парламент. То ли парламент, будущий Евразийский, будет идти по пути реализации наднациональных концепций, то есть он будет формироваться или частично, или, может быть, полностью населением или парламентами, но его будут выбирать, а не просто направлять делегации. Или же это будет та структура, которая пойдёт по пути СНГ и МПАЕ – Межпарламентской

Ассамблеи ЕвразЭС, то есть будет формироваться за счёт делегаций. Вот здесь вопрос, он не риторический и не просто теоретический, он связан с рядом других позиций.

Для того чтобы переходить к каким-то важным, серьёзным решениям, конечно, нужен определённый опыт, нужны определённые наработки. Таможенный союз слишком, несмотря на все его успехи, всё-таки слишком такая слабо проявленная форма интеграции. Вот здесь торопиться, наверное, не следует, то есть тогда, когда мы перейдём уже к евразийскому экономическому пространству, к союзу, может быть, с большими полномочиями, вот тогда, бесспорно, нужно будет думать о том, что межпарламентский орган, который будет создаваться, должен будет каким-то образом на эти тенденции отвечать.

Что я имею в виду? Вот здесь ведь тоже будет проявляться то, чего пока нет, но что будет, бесспорно, будет проявляться – тот самый дефицит демократии, то есть будут приниматься важные решения. Уже сегодня в рамках Таможенного союза говорилось о том, что Таможенный кодекс принят, параллельно разрабатывались основы таможенного законодательства. Но основы таможенного законодательства, вы посмотрите, они не потрясли нашу правовую систему, а Таможенный кодекс вылился даже в то, что Конституционному Суду Российской Федерации пришлось этим заниматься. Затронул права и интересы огромного количества граждан, и это мгновенно вылилось в недопонимание. Сначала думали, что это просто что-то такое, а оказалось, нет, это единый документ, который для всех обязателен. Вот эта тенденция и дальше будет развиваться.

И получается, что законодательство будет меняться как бы по указанию сверху, то есть парламенты будут вынуждены принимать то, что им даётся. И вот здесь возможны два решения: первое решение, что опять мы сохраняем принцип формирования над нашими национальными парламентариями, и в этом смысле будет какая-то степень контроля, то есть национальные парламенты будут оказывать влияние на принятие решений; или второй вариант – мы создаём, действительно, пусть парламенты сами будут создавать, но постоянно действующий парламентский орган, который будет уже осуществлять контроль на том самом наднациональном уровне. И вот эти вопросы демократического контроля за принятием решений таким образом как бы будут сняты.

Ещё один вопрос, который в этой связи возникает и который, видимо, нельзя обойти, это о тех наработках, которые мы имеем в СНГ, о которых тоже уже говорилось, Сергей Николаевич достаточно подробно о них сказал. Это основы законодательства, модельные законы, рекомендательные акты, здесь огромное количество вопросов. У нас в институте мы занимаемся, у нас создаётся и, видимо, в скором времени будет специальный отдел создан, сейчас несколько монографий подготовлено,

выпущено и выходит по мониторингу международно-правовых актов интеграционных объединений по обеспечению их законности.

Создание суда – это один путь, так сказать, решения вопроса. Он, безусловно, будет поддерживать правопорядок в создающемся союзе. И, бесспорно, так сказать, необходим судебный контроль, суд будет обеспечивать контроль как бы законности вот на этом наднациональном уровне.

А как быть с контролем или с восприятием, так сказать, этого режима на территории государств-членов? Это опять встаёт вопрос о соотношении международного и национального права. В данном случае – не международного в целом, а права этих межгосударственных наднациональных объединений, скажем, России и других государств. Сегодня – Казахстана и Беларуси. И не исключён вариант, что Евразийский союз будет расширяться. Тут тоже очень много вопросов.

Я маленький пример сейчас приведу, и на этом моё время истекает. Или ещё нет? Есть минута. Вот в течение минуты постараюсь вас убедить. Маленький пример. И, думаю, это есть и в Беларуси, и в других странах, и в Казахстане. Кто у нас осуществляет предварительный контроль? На коррупционность, скажем, законов и других актов, которые принимаются парламентом. Предварительный контроль осуществляется, и официальное заключение даётся Министерством юстиции Российской Федерации.

Кто осуществляет тот же самый контроль на уровне, скажем, ЕврАзЭС и так далее? Никакого контроля нет. Мы доверяем тем, кто их принимает (эти акты). А там их принимают лица, облечённые высшей политической, как говорится, властью. Но контроля как такового нет. Понимаете? И иные уровни актов, они тоже как бы уходят из-под этого контроля.

Кто может такой контроль осуществлять? Наверное, одна из таких возможностей – это всё-таки придание соответствующих полномочий вот тому самому органу, который будет создан.

Естественно, эти вопросы затрагивают очень серьёзные и глобальные, так сказать, научные категории и проблемы, такие как: соотношение национального суверенитета и вот этих наднациональных полномочий. Это возможность прямого действия актов на территории государств. Возможность наделения наднациональными полномочиями не только... или придание этого характера не только положениям международных договоров, но и актам комиссий и иных исполнительных органов, которые будут.

Вопросов здесь очень много. Но, я повторяю, все они в конечном счёте всё-таки выходят на создание такого дееспособного контролирующего органа, который представляет интересы населения, в данном случае – парламентского органа Евразийского союза. Спасибо.

**Подберёзкин А. И.** Спасибо большое. Очень интересное выступление. Мне понравилось то, что мы ушли от какой-то излишней, может быть,

детализации в концептуальность. И я, прежде чем предоставить слово Игорю Ивановичу Кузнецову, заместителю декана факультета политологии, позволю себе тоже прокомментировать, выступить, если не возражаете. Дело в том, что, по сути дела, существует две позиции по отношению к интеграционному процессу в Евразии у нас в сегодняшнем варианте.

Первая – это такая, чисто экономическая (причём сами экономисты, кстати сказать, которые заняты этим процессом всерьёз, они её не поддерживают), когда все интеграционные процессы сводятся к экономической выгоде. Вот это первая позиция, которая классическая. Которая сегодня у нас действует, которая сегодня официальная, можно сказать так, которой все придерживаются и за рамки которой боятся, может быть, выходить.

Есть вторая позиция. И правильная, я её придерживаюсь. Я считаю, что опыт Евросоюза – единственный удачный опыт интеграционный, который сегодня есть в мире... Хотя процессы регионализации очевидны совершенно, но вот реальный позитивный опыт – это Евросоюз. Он основывается не на экономической выгоде. Там есть экономическая выгода, но, прежде всего, в основе лежит общая история, система ценностей и вопросы безопасности.

Вот сегодня они говорят уже не о национальных интересах. Они говорят о системе европейских ценностей, которые выше, чем национальные интересы. То есть они прошли этот этап. И поэтому у них интеграционные процессы идут бурно и, в общем, эффективно. Даже в условиях кризиса они свои вопросы решают.

Я почему сейчас об этом говорю? Потому что если мы возьмём в качестве правильной точки зрения условие, что будет постепенное, последовательное развитие экономической интеграции...

Ещё раз повторяю, что в Евросоюзе в основе лежит общая система ценностей, вопросы безопасности. ЕвроПРО, пожалуйста, простой пример, стандартизация вооружений, которая началась 30 лет назад, гуманитарное сотрудничество, это тоже очень важные моменты.

Поэтому нынешняя дискуссия, она очень полезна, знаете чем? Потому что на уровне аппаратов, сотрудников парламентов начинаются контакты и, в том числе, с учёными, с экспертами и вот расширяется этот узкий, я бы сказал так, бюрократический ведомственный коридор. Мы неизбежно должны за него выйти, если мы хотим, чтобы интеграционные процессы пошли дальше. Потому что, по сути дела, если говорить глобально, или геополитически. Я не люблю этот термин, но Бжезинский-то, в общем абсолютно прав, идёт борьба за Евразию.

Четыре этноса там, которые претендуют на лидерство в Евразии. Китайцы. Ну, скажем так, христианская цивилизация, в которой два суперэтноса – наши православные и католики, там протестанты. Индийцы, да, и ислам.

Возникает вопрос: кто будет бороться за это лидерство, и с какими успехом? Чётче всего здесь, как всегда, формулируют американцы свою позицию. Они, по сути дела, взяли контроль над Европой, не только Западной, Центральной и Восточной, но уже в системе их приоритетов Центральная Азия, они даже термин такой ввели в оборот. Это уже система национальных интересов Соединённых Штатов. И Юго-Восточная Азия, которую они тоже с прошлого года объявили сферой национальных интересов.

Кстати сказать, мы говорим там, иногда, спорим в парламентах об оборонных расходах. Не говорим о том, что американцы за последние 10 лет удвоили свои оборонные расходы до 700 миллиардов долларов, так на минуточку. И основные деньги-то идут в Юго-Восточную Азию и в Центральную Азию, и, причём, деньги идут напрямую. Есть такой сайт, сейчас очень популярный «Центральная Азия», русскоязычный сайт. Между прочим, финансируется напрямую Министерством обороны США, оно 4 миллиона долларов ежегодно на это выделяет. Вот как это всё делается.

А мы как бы всё стесняемся и говорим только об экономической интеграции, о Таможенном союзе, о плавном переходе к Евросоюзу и так далее, и тому подобное. Не получится у нас только ограничиться экономическими и чисто правовыми юридическими элементами. Вы меня извините за то, что я в дискуссию вторгся.

Слово предоставляется Игорю Ивановичу Кузнецову, заместителю декана факультета политологии Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова.

**Кузнецов И. И.** Спасибо большое. Дорогие коллеги, я очень рад вас приветствовать в стенах нашего университета, Московского государственного университета. Наш факультет, факультет политологии, так случилось сегодня, проводит два научных мероприятия, в которых мы сейчас участвуем, параллельно идёт конференция, которая проводится в сотрудничестве с мировой Ассоциацией политической науки. Она в этом же корпусе в крыле «Д» и на восьмом этаже проходит. И мне кажется, предложенный стиль, который Алексей Иванович предложил с дискуссией, с элементами вопросов, выступлений, он как раз соответствует месту. Университетский стиль – вполне, мне кажется, разумный и уместный.

Я бы хотел в своём выступлении кратком поговорить о такой частной проблеме, которая касается парламентов, парламентаризма, представительства интересов всех стран постсоветских и большинства мировых государств. Также это вопросы, связанные с полномочиями ветвей власти и средствами контроля ветвей власти. В частности, хотел бы сказать об усилении полномочий, прерогатив исполнительной ветви власти. Это такая интересная большая тема, которая сейчас получает новое звучание. Сошлось на авторитетов, британских теоретиков права, которые ещё

в середине XX века говорили о том, что возрастание значений исполнительной власти, её агрессия в отношении других ветвей, эта тенденция одинаково верна и для примитивных обществ и для наиболее развитых государств, для либеральной демократии и самых кровожадных диктатур.

Эта тенденция, как мы знаем, проявлялась практически весь XX век, много раньше началась. Принято считать, что есть 4 этапа, и специалисты по государственному праву эти этапы выделяют. Так, 1920–1930-е годы были связаны межвоенным периодом, да, появлением особых инструментов влияния исполнительной власти на политику.. затем период, связанный со Второй мировой войной, когда органы исполнительной власти тоже набрали себе очень мощных ресурсов, во многом ограничивая парламентский контроль и действие суда, наконец, в послевоенный период доводили вот эту хронологию обычно до конца 70-х годов.

Совершенно очевидно, на мой взгляд, что с начала 2000 годов начинается новый период, который пока ещё не получил должного широкого освещения в науке, но уже привлекает внимание, и хронологию эту можно обозначить, вот этот последний этап: 9.11, да, 2001 года, затем последующие действия американской администрации, принятие акта, значит, который вошёл в историю под названием «Патриотический акт», хотя имеет несколько другое, более широкое название.

Для нашей страны, для России, это актуально в связи с новыми политическими веяниями, изменениями избирательной системы, партийной системы после Беслана, инициативы Президента России Владимира Путина образца 2004–2005 годов, связанной с изменением избирательной системы, процедуры избрания губернаторов, появления Общественной палаты, ну можно перечислять долго, достаточно много институтов.

И мы понимаем, что вот эти условия ставят новые рамки развития парламентских учреждений, представительства интересов граждан. И общенациональный парламент, наше российское Федеральное Собрание, и парламенты стран СНГ, тоже испытывают это влияние. Мне кажется, здесь требуется очень внимательно подойти к тем новым возможностям или тем ограничениям, которые появляются в жизни парламента.

Вот вчера на пленарном заседании, как минимум два выступления, в которых эта тема отчётливо звучала, мне показались очень важными. Это выступление Сергея Вадимовича Степашина, где говорилось о парламентском контроле, и выступление, по-моему, Сергея Михайловича Шахрая, где тоже вот этот тезис, особенно о бюджетном контроле, очень чётко был обозначен. Как раз это свидетельство того, что мы сейчас приступаем к какому-то новому этапу, поиску возможных институтов, новых форм, сдерживания экспансии исполнительной власти.

Ну не буду углубляться в какие-то детали, мы знаем, что исполнительная власть обычно ведёт себя очень просто, она засекречивает

информацию, она ограничивает её оборот, она увеличивает бюджеты, она создаёт чрезвычайные структуры, дискредитационные полномочия, то есть набор этих действий достаточно стандартен, и можно сказать, за XX век очень хорошо себя показал и апробирован.

Ну, наверное, дискредитационные полномочия наиболее интересны, потому что в последнее время это проявляется в практике развитых демократий, это можно отследить не только на примере европейских государств, но и Соединённых Штатов Америки – те полномочия, которые лицо или институт получает в силу особых условий, они потом по умолчанию остаются с ним, либо используются как те, которые предусматриваются в виде спящих, актуализируемых полномочий.

На мой взгляд, помимо этих требований и условий нового формата безопасности на международной арене, внутригосударственном развитии, есть ещё несколько таких важных пунктов, которые тоже нужно отметить, которые связаны с развитием государств в современном мире, которые влияют на возвышение исполнительной власти.

Я позволю себе их, так сказать, перечислить просто.

Во-первых, это, конечно, определённые государственные агентства, которые во многих государствах европейских и Соединённых Штатах Америки получают всё больше и больше власти. Вот если говорить о США, то это офис торгового представителя или, например, Федеральная резервная система, казначейство, которые постоянно вызывают критику, мощные атаки со стороны законодателей, со стороны Конгресса, поскольку они имеют право реализовывать собственную политику в финансовой, денежной сфере.

Конечно, вопросы, связанные с дерегуляцией приватизации, которые идут во многих государствах с либеральной экономикой. Происходит следующее. Учреждаются специальные комиссии, специальные структуры исполнительной власти, которые реализуют эти программы, зачастую выходя из-под вот этого публичного контроля представителей различных сегментов общества.

Межправительственные связи. Вот сегодня здесь говорилось о межпарламентских связях, но мы знаем, что межправительственные связи, они гораздо теснее и гораздо активнее. И исполнительная власть здесь концентрирует очень мощный ресурс – и безопасность, и создание основных инструментов, рычагов мировой экономической системы, всё это порождает такие варианты трансграничного прямого взаимодействия, где именно правительства, и специальные агентства, и институты, институты исполнительной власти идут впереди.

Конечно, нужно сказать и о том, что крупнейшие такие регулирующие органы, международные органы, такие, как ВТО или Международный валютный фонд, ряд других ведут переговоры, в основном, с исполнительной властью, с первыми лицами исполнительной власти

и лишь потом подключаются, как правило, на определённой стадии парламентские учреждения, учреждения представительства.

Важнейшая, конечно, тоже такая часть процесса, где регуляция, которая характеризует экономику после 80-х годов последние 20-летия – это передача части государственных функций частным, корпоративным структурам. Наиболее ярко это проявляется в сфере безопасности: появление частных вооружённых компаний или корпораций силовых, которые тоже, в общем-то, достаточно закрыты от общественного контроля, парламентского контроля. И мне кажется, что исполнительная власть в ряде случаев просто ориентируется сама по себе на корпоративную логику.

Вот в Соединённых Штатах в 2006 году был такой интересный политический сюжет, когда компания Dubai Ports World практически подошла к окончанию сделки по покупке ведущих главных портов Соединённых Штатов, и она готова была завершить эту сделку. Если бы не вмешательство федеральных структур через, прежде всего, инициативу в Конгрессе, то Соединённые Штаты просто утратили бы этот контроль над морскими узлами.

Всё это говорит о том, что это проявление какой-то большой тенденции, политической тенденции современного мира, которую нужно каким-то образом не только отслеживать, но и по возможности купировать. Я бы хотел сказать здесь кратко о тех механизмах сдержек и противовесов, которые есть, конечно, в каждой национальной системе, в Конституциях государств, в политической практике, обычаях стран, которые находят способы поддержания этого баланса и реализации процедур контроля.

Но мы знаем, что ситуация финансового кризиса, который, по мнению многих экономистов, является продолжающимся, незавершённым, демонстрирует, что есть серьёзные ограничения на реализацию этих процедур контроля, создания новых институтов контроля. Мне кажется, что наша страна, поскольку в целом она всё-таки придерживается той же логики антикризисного реагирования, что и большинство государств мира, находится в очень уязвимой такой позиции, как и ряд стран нашего ближнего зарубежья, республик бывшего Советского Союза. Потому что здесь есть сложность с балансом сил, интересов, конституционным строительством, которое обеспечено нашей историей, нашим прошлым.

И в этой связи, мне кажется, вот эти острые политические конфликты и актуальные события, которые воздействуют на нашу политическую динамику, должны осмысливаться сообща, именно в формате таких парламентских, научных форумов для того, чтобы мы подошли к пониманию возможных векторов дальнейшей эволюции представительной власти, демократии, наверное, и шире в целом.

Ну, я прошу извинить за некоторый сумбур. Спасибо большое.

**Подберёзкин А. И.** Спасибо большое, Игорь Игоревич.

Прежде чем представить слово... У нас ещё шесть человек записалось и одно сообщение, потом предполагается обсудить короткое заключительное... резюме что ли подвести нашей дискуссии. В принципе мы укладываемся до часа, но мне бы хотелось спросить, потому что некоторых я в зале не вижу, может быть, я просто кого-то не узнаю, а кого-то не увидел, из тех, кто есть. Кофнер на месте? Готов, да? Ксения Петровна, вы? Вы, небольшое выступление, готовы, да? Султanova Шамила Загитовича что-то я не вижу. Был? Ушёл, да? Нет, он был, был, я с ним говорил. Значит вышел, тогда мы его вычёркиваем. Коктыш Кирилл Евгеньевич? Нет. Власов Алексей Викторович, есть, да? И Гликман Ольга Владимировна, есть, да? Тогда у нас остаётся пять выступающих и Алина, вы, да, ещё, коротко. Да, тоже?

Слово предоставляется Юрию Юрьевичу Кофнеру – одному из энтузиастов евразийского движения «Молодая Евразия», председателю молодёжного движения «Молодая Евразия».

**Кофнер Ю. Ю.** Здравствуйте, уважаемые дамы и господа!

Во-первых, хотел бы поблагодарить организаторов за возможность выступить сегодня, действительно это очень важный шанс говорить об очень важной теме для меня лично. Кроме того, что я являюсь председателем Евразийского молодёжного движения «Молодая Евразия», я ещё являюсь председателем Евразийского клуба, как уже сказал Алексей Иванович Подберёзкин, а также ещё руководителем инициативной группы по созданию Евразийского молодёжного парламента.

И я хотел бы с вашего позволения, уважаемые парламентарии, уважаемые эксперты, немножко рассказать об этом проекте.

Шестого июня в День русского языка благодаря Юрию Евгеньевичу Шувалову у меня была возможность встретиться с Председателем Государственной Думы Сергеем Евгеньевичем Нарышкиным и передать ему мою концепцию, мою идею о создании Евразийского молодёжного парламента, потому что я, являясь евразийцем, следую философии евразийства 20–30 годов, и для меня евразийский проект – это больше чем механическое объединение государств, для меня это цивилизационный выбор пути России. И, конечно, я хотел бы всё делать для того, чтобы помочь в этом пути.

Двадцать седьмого июня этого года Сергей Евгеньевич выступил в Государственной Думе и официально публично поддержал данный проект. 8 августа этого года мы провели первое рабочее заседание инициативной группы, создали собственную инициативную группу (на ней присутствовали и представители молодёжи из Белоруссии), а также создали Экспертный совет. В конце сентября этого года мы провели вместе с молодыми юристами круглый стол в «Москва-сити» на тему евразийского права, на тему гармонизации права, потому что,

как вы понимаете, это очень важный аспект евразийской интеграции, особенно его парламентского измерения.

Второе заседание рабочей группы мы провели в Калужской области 6 октября, когда мы уже создали рабочие подгруппы по проведению, по планированию учредительного съезда, который сейчас планируется на данном этапе в Екатеринбурге в рамках четвёртого Евразийского экономического форума молодёжи. Почему Екатеринбург? Потому что его представители были первыми, кто изъявил желание, готовность, подкреплённую материальной поддержкой, провести здесь учредительный съезд.

Девятнадцатого октября в Государственной Думе мы провели заседание молодёжного парламента при Государственной Думе, молодые парламентарии в большинстве своём поддержали нашу идею общую и сейчас подключаются к этой работе. То есть я могу заявить о том, что официально уже работаем с молодёжной парламентской структурой в России. Это, что касается России.

Я имею честь сообщить о том, что 27 октября, то есть завтра, мы откроем Евразийский дискуссионный клуб теперь и в Московском государственном университете, и в рамках открытия этого клуба будет проведено третье рабочее собрание инициативной группы. И мы стали теперь работать и с молодёжью Белоруссии, и с молодёжью Республики Казахстан. И в середине ноября я планирую поездку в Беларусь, в Минск по проведению рабочей встречи молодёжи Республики Беларусь по участию в данном проекте.

Что я хотел бы сказать? Здесь мы работаем активно с Россией, с молодёжью России и с общественной частью, и с молодыми парламентариями. Что касается Беларуси, то недавно Председатель Палаты Представителей Национального Собрания Республики Беларусь заявил о возможности создания Молодёжного парламента при представителе общин, и мы очень надеемся на данный проект, после реализации которого они могли бы тоже участвовать в работе движения «Молодая Евразия». Сейчас пока мы работаем с общественностью Белоруссии.

Казахстан. Вот тут я хотел бы сказать, что очень рад видеть в зале Алексея Викторовича Власова, крупного эксперта по евразийской интеграции, по отношениям России и Казахстана, он у нас в МГИМО выступил на прошлой неделе с лекцией... Он сказал очень важную вещь, я очень рад конструктивной критике с его стороны. Он сказал: друзья мои, пожалуйста, не гоните коней. Вот недавно выступили... сенатор Республики Казахстан Маулен Ашимбаев, бывший заместитель главы Администрации Президента Республики Казахстан, ... советник Президента Казахстана и... секретарь Народно-демократической партии... с достаточно резкими изъяснениями в адрес проекта Евразийского парламента. Тут важно, я хотел бы подчеркнуть, что это отражается и на проекте Евразийского молодёжного парламента, мы это понимаем. И мы очень внимательно

относимся к интересу наших партнёров к этому вопросу. Я очень рад и мы очень серьёзно относимся к этому, и благодарны, что есть такие эксперты в нашем экспертном совете, которые могут нам помочь по этим вопросам. Конечно, молодёжь всегда более свободна, более гибка в своём отношении к этим вопросам. У нас нет внутренних правил, как мы должны себя вести.

Но хотел бы следующее сказать, недавно в Государственной Думе был проведён круглый стол, я уже не помню, кто там был организатором, на котором была приглашена тоже по теме Евразийского молодёжного парламента (не нами, не инициативной группой) одна сторона, может быть, знакомая вам организация, которая является достаточно ультра..., мягко говоря, по своим взглядам относительно евразийской интеграции. Они сказали, что Евразийский молодёжный парламент это якобы проект по воссозданию евразийской империи.

Я хотел бы официально заявить, что ни о каком создании евразийской империи речи быть и не может. Евразийский проект и для России это проект соразвития. И в эту среду у нас выступила Татьяна Дмитриевна Валова, Член Коллегии (министр) по основным направлениям интеграции и макрополитики Евразийской экономической комиссии. Слова Алексея Викторовича Власова она полностью поддержала, даже не зная, при этом сказала: сначала должна быть экономика, сначала должна быть рациональность, постепенность. Давайте не потеряем то, что у нас есть. И мы полностью поддерживаем эти идеи. Но хочу одно сказать: Евразийский молодёжный парламент это всё-таки не политический институт, это площадка для общения, для обмена мнениями. Мы хотим услышать молодёжь из Казахстана, из Республики Беларусь, мы хотим услышать их мнения. Давайте объединяться, давайте вместе работать. Потому что Евразийский Союз – это проект соразвития, это проект цивилизационного развития наших государств. И я приглашаю всех вас участвовать в общей работе по созданию Евразийского молодёжного парламента. Потому что всё-таки для нас евразийский проект – это проект от души. Спасибо большое.

**Подберёзкин А. И.** Спасибо большое. Я хотел бы просто добавить с учётом того, что сейчас сказали про Казахстан. Мы очень тесно работаем с нашими казахстанскими друзьями и с белорусскими друзьями по созданию, не будем говорить наднационального органа, той структуры, которая в будущем могла бы быть законодательной структурой по обеспечению евразийской экономической интеграции. Но я хотел привести слова Нурсултана Абишевича Назарбаева, который отметил в статье и в программе, что Евразийский Союз – это идея к истории будущего. Вполне закономерно, что уже сейчас в наших странах есть и свои евразеооптимисты и евразеоскептики, полемика между ними только помогает видеть ... издержки интеграционного процесса. Я думаю, что уже в недалёком будущем их дебаты будут вестись

с трибуны Евразийской Ассамблеи – наднациональной структуры, объединяющей парламентариев наших стран. Это позиция руководителя Казахстана, которая не изменилась. И, разумеется, могут быть и в Казахстане, и в России, в Белоруссии разные мнения, это совершенно нормальный процесс. Люди думают о том, как наилучшим образом защитить свой суверенитет, как обеспечить, с другой стороны, интеграцию, какой лучше избрать интеграционный механизм. Это нормальный живой поиск, нормальная живая дискуссия между депутатами, между профессионалами.

Мне очень нравится сегодня, что у нас два слоя, которые сочетаются. Это профессиональная интересная информация, которую мы слышали от казахстанского и белорусского представителей, очень интересная. С другой стороны, это концептуальные вещи учёных, политологов, юристов, которые работают над этой проблематикой.

Я могу сказать, что в ноябре, 22–23 ноября, в рамках заседаний НПА ЕврАзЭС в Питере и других мероприятий в Таврическом дворце по СНГ, будет, предполагается, встреча руководителей парламентов трёх стран, может быть, и присоединятся ещё в качестве наблюдателей представители от Таджикистана, Кыргызстана. Потому что, например, наши казахстанские друзья считают, что они должны участвовать в качестве полноправных участников этого процесса.

То есть, есть процесс, который совершенно живой, совершенно нормальный. И есть интерес у армянской стороны, я знаю. Например, когда мы были с Сергеем Евгеньевичем Нарышкиным с визитом в Армению, там обсуждался вопрос о создании специальной «дорожной карты» для Армении по возможному участию в евроинтеграции. Но проблема здесь ещё в чём? Вы знаете, страны, например, такие как Украина, Армения, они активно участвуют в европейских интеграционных процессах тоже. Европейцы ревниво относятся к этому. И возникает некий выбор, который сложно политическому руководству страны сделать. Но для этого мы и предлагаем в рамках вот этой нашей большой работы какие-то гибкие механизмы: экономические, правовые, которые бы не сталкивали Европу с Россией, а мы могли предлагать выход... Это сложно, это сложно, очень сложно на самом деле. Но могли бы найти выход применительно к каждой стране. Вот о чём хотел сказать.

И по безопасности. Также идёт большая работа в связи с тем, что говорилось здесь и нашим уважаемым Василием Николаевичем Лихачевым, и другими коллегами, о решении вопросов безопасности.

Вот сейчас создаётся Парламентская Ассамблея ОДКБ. Это совершенно новый орган, который как бы... Вернее, он не новый, он есть, как дочерний орган по СНГ. И я рассчитывал что по СНГ здесь выступят, но пока нет, не записывались коллеги. Но мы рассчитываем, что этот орган получит собственное финансирование и, собственно говоря, станет

той структурой, парламентской структурой, которая будет отвечать за эту важную область для наших стран: область безопасности, область борьбы с современными вызовами.

Тоже интересной очень, я полагаю, будет эта структура наряду с евразийской, интеграцией экономической и очень интересным направлением. Пока идёт к трибуне профессор МГИМО, Ксения Петровна Боришполец, я две ремарки позволю себе высказать. Вот вы знаете, в конечном счёте, всё зависит от людей. В 1992 году мы с Назарбаевым, как бы в инициативном порядке, провели конференцию Дипломатической академии по евразийству, на которую пришло 30–40 человек, и, в общем, никакого отклика она не нашла. 1992 год, повторяю. Тогда он мне сказал: подожди, ещё время придёт.

Вот сейчас процессы резко ускоряются и мы должны эту гуманитарную составляющую не упустить из виду, потому что она на самом деле главная. Поверьте мне, не экономическая выгода, потому что при любом интеграционном процессе кто-то теряет часть чего-то: суверенитета или там говорит, кто-то кого-то будет кормить. Не экономическая выгода. Если бы страны Евросоюза опирались только на экономическую выгоду, никакой бы у них интеграции не получилось, тем более политической, когда они фактически превратились после Лиссабонского саммита в конфедерацию с наднациональными органами. Это одно замечание.

И второе, просто в дополнение к этому. Вот МПА ОДКБ. Вы знаете, это ведь не ещё одна структура, которых множество было придумано, а отражение реальности. Вспомните эти вот революции в арабских странах, роль высокоточного оружия, особенно крылатых ракет и ракет, антирадарных ракет, которые, не влетая в зону ПВО, уничтожают... И, в общем-то, судьба Ливии и Ирака, она очень показательна.

А теперь ответьте мне на вопрос. Кто из наших государств, даже Украина, кроме России, вместе, конечно, с другими государствами, может обеспечить воздушно-космическую оборону? Даже не ПВО система, и ПРО. Никто в отдельности не может. И европейцы в отдельности это делать не могут. И я бы здесь не стал себе, нашу как бы интеграцию противопоставлять европейской интеграции, это совсем не противоречит, это ложный выбор, когда говорят – либо вы там, либо там. Это пока ещё люди не разобрались. На самом деле это два процесса, можно достаточно успешно синхронизировать. Но некоторые вопросы, скажем вопросы безопасности, за нас никто решать не будет, в том числе и европейцы. Извините.

Слово предоставляется профессору МГИМО Ксении Петровне Боришполец.

**Боришполец К. П.** Уважаемые участники конференции, я хочу поблагодарить и организаторов конференции, и всех докладчиков, которые выступали здесь, за очень интересные выступления и за возможность, так сказать, выступить в роли ученика, потому что тот большой объём

очень полезной, оригинальной и интересной информации, который был здесь представлен, дорогого стоит, здесь каждое слово – золото.

Тем не менее, когда я шла сюда, у меня был и такой вот прагматический интерес, ну, так сказать, суммировать, систематизировать, обобщить, опыт уважаемых практиков, для того чтобы в какой-то степени популяризировать его и перед студентами, да, использовать это в каких-то таких импровизациях, может быть и регулярных лекциях, ну так скажем, перед заинтересованной студенческой молодёжной аудиторией.

И вот мне кажется, что вот в рамках сегодняшнего обсуждения всё-таки было недостаточно уделено внимания такому вопросу как законотворчество. Да, законотворчество и сотрудничество в сфере законотворчества парламентских институтов стран СНГ и особенно этого сотрудничества в плане доведения модельных этих законов и рекомендаций до национального уровня, до уровня правовой практики в каждой из стран, которая принимала участие в разработке и принятии этих законов.

Второй момент, который мне показался тоже, так сказать, важным, и который, наверное, будет разрабатываться и будет положен в основу какой-то будущей работы, форумов и встреч, аналогичных нашему формату. Это проблема, так скажем, сетевого мозгового штурма.

В выступлениях, я повторяю, содержалось очень много полезной и оригинальной информации, но вот такие связующие моменты, которые позволяли бы сравнивать развитие ситуаций на площадке, допустим, российской и белорусской, да, казахстанской, белорусской и так далее, вот эти обобщающие связующие горизонтальные нити, они пока намечены только в первом приближении. В большей степени они звучали в выступлениях, так сказать, представителей президиума нашего собрания, звучали, в выступлениях академического сообщества, присутствовавшего здесь. Я думаю, что в будущем удастся и практикам усилить вот эти горизонтальные сетевые векторы логических, информационных, коммуникационных картинок деятельности органов представительной власти.

И третий момент, который тоже меня, так сказать, вдохновляет на дальнейшую работу и дальнейшее обсуждение в том числе и с будущими политиками. Это проблема выработки наступательной концепции парламентаризма, парламентских структур стран СНГ по отношению к внешней международной среде, потому что то, о чём сегодня говорилось, пока создаёт картину вот такой позиционной обороны, с достаточно редкими контратаками, которые возникают. Ну, может быть, это и хорошо. Это соответствует духу, так сказать, начала третьего тысячелетия. Это соответствует линии на укрепление международной безопасности глобального регионального уровня.

Но я думаю, что и в информационном, и в таком вот, что ли, ценностном плане нам нужно усиливать возможности, чтобы мы не только оправдывались. Вот есть дело Магнитского сейчас, есть дело этих

девчонок... И мы всё время выступаем в позиции оправдывающихся, мы доказываем свою правоту.

Наверное, есть ситуации, где бы мы могли продемонстрировать более высокий уровень, так сказать, и правового, и гуманитарного сознания нашим европейским коллегам, нашим западным партнёрам. И мне кажется, что это очень такая перспективная линия для работы и на аппаратном уровне, и на уровне структур, которые участвуют непосредственно в принятии решений. Благодарю.

**Подберёзкин А. И.** Спасибо, Ксения Петровна.

Алексей Викторович Власов, директор Информационно-аналитического центра Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова. Приготовиться Ольге Владимировне Гликман.

У нас ещё два человека. Один попросил слова дополнительно. Я думаю (с учётом того, что у нас сейчас двое не участвуют в дискуссии), мы ему дадим такую возможность. Речь идёт о Алексее Станиславовиче Исполинове. Да? Вы здесь? Нет? Будьте любезны.

**Власов А. В.** Добрый день, уважаемые коллеги! Я тоже рад приветствовать вас в нашем корпусе как представитель исторического факультета МГУ. И, прежде чем сказать несколько слов об основных тенденциях развития парламентских систем на постсоветском пространстве, я бы хотел кратко поддержать тот анализ и те тезисы, которые были высказаны в выступлении Алексеем Ивановичем.

Действительно, несмотря на то, что проект евразийской интеграции воспринимается, прежде всего, как проект экономический, мы должны обратить внимание, что риторика, построенная на макроэкономических показателях, которых планируется достигнуть к 2015 или к 2020 году, сама по себе является крайне малоубедительной. Особенно для населения тех стран, которые неизбежно испытывают определённые проблемы в период адаптации экономики (Казахстана, России и Беларуси) к новым реалиям. Особенно это касается представителей малого и среднего бизнеса. И здесь именно в этот момент на первый план должны, безусловно, выйти вопросы, связанные с социогуманитарной составляющей евразийского проекта.

То есть, условно говоря, когда мы будем транслировать в информационное пространство успешные бизнес-истории тех людей, которые заработали первый миллион рублей или 10 миллионов тенге, это будет большей, скажем так, агитацией, более успешной агитацией за евразийский проект, чем рассуждения о росте уровня ВВП или, предположим, каких-то иных показателей.

Но, безусловно, в этот период, как правильно было отмечено, кто-то теряет, кто-то находит. И если нет цементирующих элементов в виде общих, скажем, цивилизационных мотивационных установок... Особенно это касается молодёжной аудитории, которая не имеет опыта

советского общежития, и её отношение к интеграции строится на иных мотивах, чем у старшего и среднего поколения. Так вот, в этой ситуации рассчитывать на быстрое и успешное форсированное движение по пути евразийской интеграции будет крайне сложно.

Поэтому это многоаспектный блок вопросов, который, безусловно, заслуживает самого пристального рассмотрения на экспертном уровне. И, конечно, взаимодействие между российскими, казахстанскими, белорусскими, а теперь уже киргизскими и я думаю, что всё-таки армянскими экспертами, конечно, необходимо увеличивать в разы. Это, так сказать, краткая рефлексия.

А теперь несколько слов (вкратце) о тех тенденциях, которые связаны с развитием парламентаризма в странах СНГ в последние несколько лет. Практически во всех республиках бывшего Советского Союза за последние пять лет отмечается тенденция усиления роли органов законодательной власти, в том числе с точки зрения контроля над органами исполнительной. Если в 90-е годы в большинстве стран СНГ были построены суперпрезидентские республики (за редким исключением), то сейчас мы наблюдаем, что идёт постепенная перестановка акцентов внутри и распределение полномочий между различными ветвями власти. И, действительно, как справедливо отмечали и Президент Казахстана, и Владимир Владимирович Путин, усиление роли парламента и политических партий – это веление времени.

Нельзя сказать, что во всех странах СНГ к настоящему моменту сформировалась устойчивая партийная система. А партийная система и эффективность и успешность работы законодательных органов, на мой взгляд, связаны напрямую. Но, с другой стороны, безусловно, выстраивается взвешенный баланс взаимоотношений между различными ветвями власти – через усиление политической конкуренции. И это объективная тенденция. Отражение нового структурирования политических отношений, и в том числе с точки зрения взаимодействия между гражданским обществом и государством. Здесь же, в выступлении нашего казахстанского коллеги, упоминалось, что в Казахстане в 2007 году был дан старт конституционной реформе, в ходе которой были расширены полномочия Мажилиса Парламента Республики Казахстан с точки зрения контроля над исполнительной властью.

Если посмотреть динамику этого процесса, то в том же 2007 году прошли парламентские выборы в Казахстане, в результате которых в парламент страны прошла только одна политическая партия. То есть начальная стадия конституционной реформы показала, что для многопартийности электорат, население Казахстана, да и политические системы ещё не созрели на тот момент.

В 2012 году прошли новые парламентские выборы, и мы видим, что сейчас возникает баланс сил в Мажилисе. Партия бизнесменов,

Коммунистическая народная партия Казахстана... Законодательный орган представляет весь спектр общественных предпочтений. И это, безусловно, будет влиять на эффективность работы парламента, на его восприятие в общественном сознании как органа, который представляет не только правящую элиту, но и отражает те мнения, которые можно назвать мнениями альтернативными.

Кыргызстан после трагических событий двух революций принял Конституцию 2010 года, в которой можно говорить о том, что это первая республика в Центральной Азии, которая формирует парламентскую систему управления. Надо сказать, что полномочия, которые получил парламент страны в соответствии с новой Конституцией, достаточно весомы. В частности, это вопрос формирования нового правительства. Буквально несколько недель назад мы видели, что вопросы, связанные с отставкой премьер-министра Омурбека Бабанова и назначением нового главы кабинета были целиком в рамках решения коалиционного соглашения в парламенте, и голосование по кандидатуре премьер-министра проводил именно законодательный орган Кыргызстана. Безусловно, парламентская демократия в Киргизии переживает достаточно сложный период становления. По-прежнему сохраняются в этой республике определённые условия для дестабилизации, в том числе социально-экономической нестабильности. Но политические партии, которые входят в парламент (а коалиция поменялась в киргизском парламенте в третий раз), постепенно учатся искусству компромисса, и можно рассчитывать на создание условий для дальнейшего совершенствования парламентской демократии в государстве.

Как бы мы ни относились к парламентаризму на Украине, но нужно тоже признать, что с исторической точки зрения парламентско-президентская республика (выборы в Верховную Раду пройдут буквально через несколько дней) на Украине как модель организации власти наиболее близка национальному менталитету. Верховная Рада является площадкой для политического диалога по всем ключевым вопросам, которые волнуют украинское общество. Более того, сейчас идут достаточно активные дискуссии о возможности перехода к двухпалатному законодательному органу, что должно повысить эффективность законодательного процесса и обеспечить представительство всех регионов в парламенте Украины.

И я привёл только три примера, а есть ещё пример Республики Молдова, есть пример Республики Армения. Достаточно интенсивно развиваются процессы развития законодательного органа в Азербайджане, даже в Туркменистане, который долгое время считался образцом такого стагнационного, консервативного позиционирования, мы видим, что возникает, уже официально зарегистрирована вторая политическая партия. И, конечно, дай бог, чтобы через какой-то временной промежуток выборы и в высший законодательный орган

Туркменистана так же были конкурентными и строились на более современных, более динамичных началах.

И вот в этой ситуации взаимодействие между законодательными органами, между парламентами стран СНГ, конечно, приобретает едва ли не знаковое, решающее значение. Потому что сейчас есть несколько площадок, на которых взаимодействуют парламентарии: это и Межпарламентская ассамблея Союзного Государства, это и Межпарламентская ассамблея Евразийского Союза. Но, действительно, я здесь поддерживаю то мнение, которое высказал и Алексей Иванович, и Юрий Юрьевич, важнейшим элементом дальнейшей консолидации евразийского интеграционного проекта является продвижение той или иной формы Евразийского парламента. Это решение законодательных вопросов, совершенствование нормативной, законодательной базы.

И, в конечном счёте, это показатель того, что мы продвигаемся в том же направлении, в котором в более растяжённые исторические сроки продвигался Европейский Союз. К сожалению, ушёл Михаил Михайлович, я ему хотел сказать, что это нормальная ситуация, когда депутаты чуть более оптимистичны, а эксперты чуть более пессимистичны. Но, мне кажется, для того, чтобы успешно реализовывать проект Евразийского парламента в дальнейшем необходимо самое главное: более чётко понимать контент и те политические процессы, которые происходят в Казахстане и Белоруссии.

Условно говоря, евразийский проект – это не один взгляд из Москвы, это взгляд, по меньшей мере, ещё из Минска и Астаны. Дай бог, это поле расширится и к нам присоединятся наши коллеги из Бишкека и Душанбе, и тогда мы будем, безусловно, учитывать и те подходы, те позиции, которые высказывают...

**Из зала.** *(Не слышно.)*

**Власов А. В.** Да, да, Кыргызстан и Таджикистан, абсолютно такой логичный подход. Поэтому, конечно, глубокое понимание и уважительное отношение к тем реалиям, в которых существуют сейчас (а это очень сложные реалии, особенно в Центральной Азии и Казахстане) потенциальные наши партнёры по будущему Таможенному союзу, Единому экономическому пространству, на мой взгляд, это залог успеха.

Но, без ценностных ориентиров, без гуманитарной миссии, выстроенной в рамках евразийского интеграционного проекта, те мотивы, фундаментальные основы, на которых мы хотим выстраивать новый конкурентоспособный успешный союз, конечно, работать будут. Да, экономика, но к экономике должны обязательно быть присоединены очень серьёзные, очень чёткие и ясно сформулированные мотивы, ценностные ориентиры, без которых продвигаться вперёд нам будет, коллеги, крайне сложно. Спасибо за внимание.

**Подберёзкин А. И.** Спасибо большое, Алексей Викторович.

Слово предоставляется Ольге Владимировне Гликман, главному советнику Правового управления Аппарата Государственной Думы.

Вы знаете, когда этот ложный выбор существует между Западом и Востоком, на самом деле, почему он ложный? Для нас-то понятно, что в рамках нашего союза голос небольшого государства, условно говоря, Киргизии, будет услышан, тем более, что Россия вне зависимости от своего экономического потенциала, взяла такие же на себя обязательства, как и другие государства, добровольно, причём, это сделала.

А вы представьте себе, вступил Кыргызстан в Евросоюз, среди остальных четырёх почти десятков государств, с ним просто считаться не будут. Помню, как один из бывших руководителей государств постсоветских рассказывал: я пришёл на совещание, в Португалии проходило по энергетической политике, а мне там ведущий и слова даже не дал, это руководителю государства. Давайте из международных реалий исходить, мы же не просто говорим какие-то абстрактные вещи, а политика, она совершенно конкретная, она очень субъективна. Спасибо, извините.

**Гликман О. В.** Добрый день, уважаемые коллеги, я рада приветствовать всех. Для меня большая честь участвовать в сегодняшнем заседании. Представляя Правовое управление Аппарата Государственной Думы, хотела бы поделиться с вами своими соображениями по поводу проблем имплементации норм международного права в процессе развития российского законодательства. Мне бы очень хотелось обменяться мнениями по этому вопросу с представителями других государств СНГ. Проблемы, которые мне хотелось бы осветить, носят не только научный характер, но и практический. Они возникают регулярно в процессе осуществления Правовым управлением экспертизы законопроектов, которые поступают в Государственную Думу со стороны всех субъектов законодательной инициативы.

Первый блок проблем связан с источниками международного права – имплементацией международных договоров Российской Федерации и общепризнанных принципов и норм международного права в федеральных законах Российской Федерации.

Сегодня мы подводим определённые итоги действия Конституции Российской Федерации, в статье 15 которой закреплено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью правовой системы Российской Федерации. И на этом, казалось бы, можно было бы поставить точку. Однако прошло уже 20 лет и мы понимаем, что это был лишь первый маленький шаг, который сделала Россия и другие государства СНГ. Сейчас нерешёнными и неоднозначно решаемыми остаются следующие вопросы.

Есть ли единство в подходах к имплементации общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации в федеральных законах? Нет, законодательство Российской Федерации стало развиваться достаточно неоднородно. В одних федеральных законах делаются ссылки только на международные договоры, а общепризнанные принципы и нормы международного права остаются в стороне, в других федеральных законах они используются параллельно. При этом есть случаи, когда в одном федеральном законе используются одновременно два подхода или вообще крайне ошибочная формулировка «в соответствии с международными договорами Российской Федерации и нормами международного права».

Какова позиция субъектов законодательной инициативы по поводу правовой природы решений международных организаций и их места в правовой системе Российской Федерации? Единой позиции нет. Мы сталкиваемся с тем, что некоторые субъекты законодательной инициативы предлагают вводить в российское законодательство решения органов международных организаций с различными формулировками (например, рекомендации или акты компетентной международной организации). Мы вынуждены определять, можно ли делать такую широкую отсылку в законодательстве. Ведь не все акты и рекомендации международных организаций можно отнести к общепризнанным принципам и нормам международного права. При этом следует учитывать, что бывают случаи, когда Россия голосует против принятия соответствующего решения. Сейчас российское законодательство неоднородно и единой позиции нет даже относительно решений ООН и специализированных учреждений ООН (рекомендаций ИМО, ИКАО, ВОИС, ВОЗ, МОТ и др.) в соответствующих отраслевых федеральных законах. Более того, возникает вопрос о решениях региональных и межрегиональных международных организаций, например, Совета Европы, СНГ, ЕврАзЭС, ШОС. Как правильно распределить эти балансы? То есть, почему решениям одних международных организаций, являющихся специализированными учреждениями ООН, мы уделяем должное внимание в российском законодательстве, а о решениях других международных организаций, также являющихся специализированными учреждениями ООН, мы ничего не говорим? Почему в таком случае в российском законодательстве абсолютно обойдён вопрос о решениях Генеральной Ассамблеи ООН и Совета Безопасности ООН, с которых, казалось бы, надо было начинать?

И соответственно как относиться к решениям судебных органов? В России этот вопрос актуален, конечно же, в связи с решениями Европейского Суда по правам человека. Пока только согласно Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации установленное Европейским Судом по правам человека нарушение положений Конвенции

о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом Российской Федерации уголовного дела является вновь открывшимся обстоятельством. Но существуют и другие законодательные инициативы, позиции отдельных судей, связанные с правовой природой решений Европейского Суда по правам человека. На мой взгляд, вопрос о месте и роли решений Европейского Суда по правам человека в российском законодательстве должен также решаться в рамках общего вопроса о месте и роли решений международных судебных органов, в частности, решений Международного Суда – главного судебного органа ООН (напомню, уже было решение по делу Грузии против России), Экономического суда СНГ, Суда ЕврАзЭС и т.д. Не должно допускаться перегибов в сторону решений одних судебных учреждений (в случае с ЕСПЧ – особых решений) в российском законодательстве, это совершенно необоснованно, ведь с международно-правовой точки зрения все они обязательны для сторон спора. Мы пока в российском законодательстве этот вопрос не решаем. Мне интересно, как он решается в других государствах СНГ.

Второй блок вопросов и проблем, которые хотелось бы обозначить – это проблемы, связанные законодательными инициативами и положениями российского законодательства, устанавливающими прямое действие международных договоров в отношении физических и юридических лиц. В одних федеральных законах закреплено, что определённые юридические лица должны выполнять требования международных договоров, в других – сами международные договоры. При этом, строго говоря, международные договоры закрепляют обязательства государств и иногда международных организаций. Безусловно, субъекту законодательной инициативы проще просто сделать отсылку к международным договорам в федеральном законе.

Однако это не означает, что это правильно. Часто юридическим и физическим лицам, занимающимся правоприменительной практикой, нужна чёткая норма федерального законодательства, чтобы оценивать степень правомерности тех или иных действий. Они не обладают и не должны обладать специальной международно-правовой квалификацией для применения и правовой оценки текста международного договора. Не говоря уже о проблемах их поиска, опубликования, вступления в силу, действия, временного применения и других сугубо международно-правовых вопросах. Требовать применения международных договоров от широкого круга юридических и физических лиц без должной имплементации, инкорпорации, трансформации нецелесообразно. Всё-таки задача субъектов законодательной инициативы – развить национальное законодательство с учётом международно-правовых обязательств России, а не просто ограничиваться отсылками к международным договорам в федеральных законах, хотя, полагаю, в ряде случаев это оправданно. Законодатель не должен лениться и должен в каждом

случае, так сказать, найти правильную формулу трансформации международно-правовых норм.

И третий блок вопросов касается экстерриториального действия законодательства Российской Федерации. Здесь тоже не поставлена точка, а подходы различных отраслей российского законодательства значительно отличаются. Неоднородны подходы к принципам осуществления юрисдикции Российской Федерации в отношении деяний, совершённых за пределами Российской Федерации: в Уголовном кодексе у нас один подход, в Кодексе об административных правонарушениях он гораздо уже, в источниках ряда отраслей и подотраслей российского законодательства этот вопрос вообще не прописывается. При этом термин «за пределами Российской Федерации» включает, в строгом смысле, как территорию, где действует юрисдикция Российской Федерации (исключительная экономическая зона, континентальный шельф), территорию иностранных государств, так и международные территории (Антарктика, космическое пространство, открытое море, морское дно за пределами национальной юрисдикции, международное воздушное пространство). Хотелось бы отметить, что в Российской Федерации буквально в прошлом году был принят Федеральный закон «О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике». Понятно, что он не решает многие вопросы, которые возникают у общественности, но, тем не менее, это был уникальный случай, когда экспертам пришлось активно столкнуться, в частности, с проблемой экстерриториального действия российского уголовного, административного, социального законодательства и существующими ограничениями в возможности его применения на международной территории.

Это очень важные, но крайне сложные вопросы, требующие разработки современной правовой позиции государства с учётом вышеозначенных нюансов.

И, я думаю, что мы должны эту позицию выработать не единолично, хотя, конечно, каждое государство имеет на это суверенное право, а в сотрудничестве с другими государствами СНГ, сталкивающимися с такими же проблемами. Полагаю, разработка единой позиции государств СНГ по вопросам имплементации универсальных и региональных международных договоров могла бы осуществляться в рамках межпарламентского сотрудничества. И вот в этом была бы сильная сторона концепции интеграции. Сотрудничество в рамках СНГ, ЕврАзЭС, Таможенного союза не должно ограничиваться разработкой и принятием региональных (субрегиональных) международных договоров и отдельных модельных законов. Несмотря на то, что это очень большая работа, но её, на мой взгляд, недостаточно. И на этом нельзя ставить точку.

Это, конечно, не все проблемные вопросы, но должна завершить выступление. Спасибо!

**Подберёзкин А. И.** Коллеги, у нас есть ещё четыре минуты и есть предложение дать слово заведующему кафедрой Московского государственного университета имени Ломоносова Алексею Станиславовичу Исполинову, если он не ушёл ещё и желание выступить не пропало. Просьба не доклад сделать, а сообщение, выводы какие-то. Потому что четыре минуты, мне бы хотелось ещё вам предложения зачитать.

**Исполинов А. С.** Если, я прошу прощения, за четыре минуты не уложусь, мне лучше сесть тогда. Мне нужно минут 10.

Знаете, тогда, что могу сказать? Декан попросил выступить с коротким выступлением. Ладно, хорошо, за четыре минуты. Тогда, чтобы всем было интересно, сразу могу сказать, особенно для коллег из Казахстана и Белоруссии...

В первую очередь мы забываем о том, что в Европе есть ещё, помимо Европейского союза, Европейский суд по правам человека. И те акты, которые сейчас начинают приниматься уже ЕврАзЭС, а это акты прямого действия, напрямую уже начинают касаться простых граждан, и это неизбежно вызовет интерес у Европейского Суда по правам человека.

Опыт его действия в отношении Европейского союза это прекрасно показывает. Решения по делу... по нескольким другим делам утверждают, что суд по правам человека уже выработал свою позицию к международным организациям, которые не являются его членами. Но он действует через государства, которые туда входят. И он говорит, даже если государство подписало договор о передаче полномочий на уровень международной организации, это не снимает с него обязанность отвечать за соблюдение Европейской конвенции о правах человека. Не снимает. Поэтому это остаётся краеугольным, и он потенциально готов сейчас также соответственно расценивать и акты ЕврАзЭС. Сразу переходя к выводам, которые могут быть совершенно неожиданными для аудитории.

Первое. Совершенно очевидно, как только ЕврАзЭС начнёт принимать акты прямого действия, сразу же посыплются жалобы. Куда? Понятно, в конституционные суды, раз, об этом тоже Анатолий Яковлевич говорил, и в ЕСПЧ. И Европейский суд по правам человека не откажет себе в удовольствии проанализировать защиту прав человека на уровне ЕврАзЭС, не Конституционного Суда, не России, а ЕврАзЭС. И тогда ему скажут, если же они проанализировали, признали эквивалентной, они сейчас не рассматривают жалобы на действие органов Европейского Союза. Какой будет вопрос в отношении к ЕврАзЭС, это остаётся открытым. Какой ещё пункт для интереса, если ПЧ по отношению к ЕврАзЭС могу сказать: как же так, Казахстан и Белоруссия не являются членами Европейской Конвенции? Ну, и что. Россия является, это будет достаточно, чтобы они просмотрели акты ЕврАзЭС на предмет соответствия Европейской конвенции о правах человека, прекрасно понимая, что тем

самым они окажут влияние и на формирование правового пространства в Казахстане и Белоруссии. Это, наоборот, даже подстегнёт их интерес к этому процессу. Подстегнёт их интерес.

И третий вывод, если уж говорим о выводах глобальных. Недооценка прав человека и международного опыта, к чему может привести? Проект может не состояться евразийский, даже ещё, не начавшись, даже не начавшись ещё. Почему? Потому что куда пойдут жаловаться граждане на предмет несоблюдения их прав человека? В конституционные суды, но помимо ЕСПЧ. Конституционный Суд Российской Федерации у нас возглавляет весьма авторитетный юрист, вы знаете, Зорькин, который весьма энергично отстаивает свою позицию в отношении критического отношения к международным судам, в том числе опираясь на права человека. Представьте себе ситуацию, приходит человек в Конституционный Суд Российской Федерации и говорит: я жалуюсь на решение ЕврАзЭС. Конституционный Суд говорит: хорошо, права человека нарушены. Мы объявляем это решение недействующим на территории Российской Федерации. Смысл тогда интеграции, когда акт ЕврАзЭС объявляется недействующим на территории России и действующим на территории Казахстана и, соответственно, Белоруссии. Поэтому этому вопросу надо уделить самое пристальное внимание. Этому вопросу. Я полностью согласен, ещё раз с выступавшим, который говорил о том, что имеет место недооценка и европейского опыта, и, соответственно, международного права в целом, к сожалению. Я закончил.

**Подберёзкин А. И.** Спасибо большое. Коллеги, есть предложение принять проект, скажем, в котором четыре пункта всего-навсего. Смысл этих четырёх пунктов очень простой. Зафиксировать позитивность вот этой нынешней инициативы, встречи, контактов, в том числе на уровне аппаратов с экспертами и продолжить в дальнейшем такие же инициативы. Они приветствуются с любой из сторон. И если есть необходимость, я зачитаю эту страничку. Обсудив широкий круг вопросов, связанных с развитием межпарламентского сотрудничества на пространстве СНГ, участники дискуссии полагают важным отметить следующее:

Первое. Необходимо продолжить деятельность, направленную на развитие взаимодействия между парламентами государств-участников СНГ и международных парламентских организаций в действующих на пространстве содружествах, в том числе на уровне аппарата.

Второе. Уделить приоритетное внимание вопросам имплементации в национальные правовые системы общепринятых международных стандартов, а также норм модельного законодательства, разработанного органами межпарламентского сотрудничества и интеграционными объединениями.

Третье. Развивать новые формы парламентской дипломатии сотрудничества с целью обмена опытом в законотворческой деятельности и её правового аналитического обеспечения.

Четвёртое. Учитывая важность активизации межпарламентского и межрегионального сотрудничества, а также дальнейшего объединения усилий по совершенствованию правовых основ интеграционных процессов в рамках СНГ, участники дискуссий высказались за проведение подобных мероприятий на регулярной основе. В этом контексте была поддержана инициатива о проведении в Москве 10 декабря, то есть через 2 месяца, меньше, чем через 2 месяца, Международного парламентского форума, а также предложения об организации в 2013 году рабочего семинара-совещания с участием представителей правовых и аналитических служб органов государственной власти стран СНГ. То есть две конкретные инициативы на декабрь и на весну следующего года.

Вот в качестве общих предложений устраивает?

**Из зала.** *(Не слышно.)*

**Подберёзкин А. И.** В декабре этого года. Да, большое совещание. Я так понимаю, что Государственная Дума берёт на себя не только инициативу, но и ответственность за проведение этого мероприятия. Вот и на весну следующего года намечено совещание экспертов аналитических служб. Это две конкретные вещи.

**Из зала.** *(Не слышно.)*

**Подберёзкин А. И.** Спасибо. Правильное пожелание.

**Из зала.** Коллеги, подсказывает Аналитическое управление, что будут итоговые материалы конференции. Хотел бы, чтобы они были направлены...

И ещё просьба – завязать контакты между собой и между Аналитическим управлением Аппарата Государственной Думы, чтобы у вас были прямые контакты рабочие, получали информацию уже непосредственно друг от друга. Обменяйтесь сейчас вот карточками и так далее, чтобы всё это решалось быстро.

**Подберёзкин А. И.** Спасибо вам большое за участие.

## **ПРЕДЛОЖЕНИЯ**

### **по итогам дискуссии «Актуальные проблемы законодательного обеспечения экономического развития и роль законодательных процедур в этом процессе» научно-практической конференции на тему «К 20-летию Конституции России: анализ и перспективы законотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации»**

*(г. Москва, 25 октября 2012 г.)*

По итогам обсуждения в рамках дискуссии «Актуальные проблемы законодательного обеспечения экономического развития и роль законодательных процедур в этом процессе» вопросов, связанных с перспективами развития и совершенствованием законодательства в экономической сфере, правовым обеспечением привлечения инвестиций в российскую экономику, развития малого и среднего бизнеса, участники научно-практической конференции полагают необходимым отметить следующее:

I. За прошедшие 20 лет созданы основы современного законодательства в экономической сфере, сформированы его главные правовые институты, позволившие успешно и эффективно провести финансово-экономические преобразования в российском обществе в соответствии с принятой в 1993 году Конституцией Российской Федерации, а также обеспечены интеграционные процессы по сближению законодательств государств – членов Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС и адаптация к правилам ВТО.

II. Совершенствование законодательства в экономической сфере должно быть направлено на развитие макроэкономической стабиль-

ности, планомерное снижение уровня инфляции, снижение дефицита федерального бюджета и недопущение высоких темпов роста государственного долга страны. Правовые инструменты обеспечения развития экономических отношений должны гарантировать их защищённость от внешних шоковых воздействий, последствий кризисов в финансово-экономической сфере.

III. Продолжающийся переход российской экономики на модель инновационного развития и уход от экспортно-сырьевой направленности требуют модернизации традиционных секторов экономики, актуализации правового регулирования для формирования институциональной среды, обеспечивающей привлечение инвестиций в российскую экономику. В этой связи объективной необходимостью является своевременное совершенствование законодательства, направленное на развитие бизнес-среды, снижение инвестиционных и предпринимательских рисков, получение российскими компаниями долгосрочных инвестиций, развитие государственно-частного партнёрства, устранение административных барьеров, введение процедур саморегулирования и отказ от неэффективного вмешательства государства в отношения между субъектами экономической деятельности, повышение противодействия коррупции.

IV. Обеспечение высокого уровня инвестиционной привлекательности российской экономики требует создания системы эффективных правовых механизмов, способных обеспечить их инновационное развитие, активное участие государства в вопросах внедрения новых технологий, призванных обеспечить конкурентоспособность российских компаний на глобальных мировых рынках. Необходимо совершенствовать правовые инструменты, направленные на формирование современного налогового режима, противодействие оттоку российского капитала, падение инвестиционного спроса и ухода бизнеса из российской юрисдикции.

V. Следует продолжать совершенствование бюджетного законодательства, в том числе в части усиления контрольных полномочий Федерального Собрания в бюджетном процессе, а также по вопросу программного бюджетирования. Необходимо продолжать работу

по модернизации налогового законодательства и законодательства в финансово-кредитной сфере для повышения его качества и эффективности исполнения. Кроме того, представляется актуальной разработка предложений по законодательному регулированию основ ценовой политики российского государства.

VI. Требуется дальнейшее законодательное развитие корпоративного права России. В числе актуальных проблем для решения: улучшение корпоративного управления и нахождение приемлемого баланса между государственным регулированием корпоративных отношений и развитием саморегулирования для повышения эффективности деятельности российских организаций.

VII. Следует сохранить имеющуюся практику обсуждения ключевых проектов федеральных законов в финансово-экономической сфере в рамках так называемого «нулевого чтения» для наиболее полного учёта и согласования при последующей доработке законопроектов интересов бизнеса, общества и государства.

VIII. Практика проведения в палатах Федерального Собрания Российской Федерации встреч с представителями российского бизнес-сообщества, приглашения экспертов от частного бизнеса в рабочие группы по совершенствованию внесённых в Государственную Думу законодательных инициатив должна быть сохранена. Целесообразно и в дальнейшем привлекать предпринимательское сообщество для участия в проводимых в палатах Федерального Собрания Российской Федерации экспертных мероприятиях, направленных на повышение качества принимаемых законодательных актов.

## **ПРЕДЛОЖЕНИЯ**

**по итогам дискуссии «Современный парламентаризм: становление, развитие и совершенствование взаимодействия между ветвями власти в законодательном процессе» научно-практической конференции на тему «К 20-летию Конституции России: анализ и перспективы законотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации»**

*(г. Москва, 25 октября 2012 г.)*

По итогам обсуждения в рамках дискуссии «Современный парламентаризм: становление, развитие и совершенствование взаимодействия между ветвями власти в законодательном процессе» актуальных вопросов, связанных с становлением парламентаризма в России, развитием конституционного законодательства, совершенствованием взаимодействия между ветвями власти в законодательном процессе и проведением правового мониторинга, участники научно-практической конференции полагают необходимым отметить следующее:

I. Особая значимость предстоящих в 2013 году юбилейных дат – 20-летия Конституции России и Федерального Собрания должна стать поводом к серьёзному обновлению работы российского парламента, стимулом к повышению качества законотворчества и роли представительной власти в политической жизни, в государственной политике.

II. С целью учёта опыта реализации законодательных актов и правоприменительной деятельности требуется совершенствовать формы взаимодействия в федеральном законодательном процессе законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти.

III. При организации законотворческого процесса на федеральном уровне следует регламентировать процедуру рассмотрения законопроекта

во втором чтении, введя обязательный этап оценки полной модели вводимого регулирования, включая подзаконное регулирование, и социально-экономических последствий принятия норм.

IV. Повышение системности законодательных инициатив, их обоснованности социальными и экономическими потребностями общественного развития требует расширения использования института независимой экспертизы, участия академического и экспертного сообщества в законотворческом процессе, в том числе, на этапе разработки проектов федеральных законов.

V. С целью учёта общественного мнения в деятельности Федерального Собрания должны быть расширены функциональные возможности созданной в Государственной Думе автоматизированной системы «Вече». Необходимо ускорить внедрение в деятельность Федерального Собрания элементов так называемой электронной демократии и реализацию идеи «Электронного Парламента».

VI. Принятие федерального закона о парламентском контроле повысит эффективность законотворческой деятельности Федерального Собрания, позволит укрепить общественный авторитет и независимость парламента.

VII. В деятельности Федерального Собрания следует использовать разработки, позволяющие повысить эффективность законодательного процесса, успешно применяемые в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в частности, инструменты правового мониторинга и оценки регулирующего воздействия.

## **ПРЕДЛОЖЕНИЯ**

### **по итогам дискуссии «Перспективы развития юридического образования в России» научно-практической конференции на тему «К 20-летию Конституции России: анализ и перспективы законотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации»**

*(г. Москва, 26 октября 2012 г.)*

По итогам обсуждения в рамках дискуссии «Перспективы развития юридического образования в России» актуальных вопросов, связанных с повышением уровня юридического образования в Российской Федерации, новым законодательством об образовании, специфике подготовки специалистов-юристов, обеспечивающих работу законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации, проблемами подготовки юридических кадров в непрофильных вузах, участники научно-практической конференции полагают необходимым отметить следующее:

I. Принятие нового федерального закона об образовании и его реализация создаст реальные предпосылки для повышения качества юридического образования в Российской Федерации и уровня подготовки специалистов-юристов в вузах страны.

II. Работа юридических вузов страны должна отвечать потребностям органов государственной власти, местного самоуправления и организаций различных форм собственности в юридических кадрах. Подготовка специалистов-юристов в непрофильных (неюридических) вузах может быть ограничена.

III. Совершенствование федеральных образовательных стандартов в области юридического образования и правового обеспечения го-

сударственного целевого заказа на подготовку специалистов-юристов является необходимым элементом повышения уровня подготовки специалистов-юристов для работы в государственных органах.

IV. Положительный опыт подготовки юридических кадров в ведущих юридических вузах страны следует обобщать и использовать при подготовке специалистов-юристов во всех иных вузах Российской Федерации. Следует также учитывать эксклюзивный опыт юридических вузов, включая опыт реализации международно-правовых образовательных проектов (программ).

V. Обратить внимание руководителей исполнительных и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на необходимость создания и развития общеобразовательных учреждений, в частности лицеев, реализующих программы подготовки будущих юристов.

VI. В 2013 году под эгидой Федерального Собрания должен быть организован конкурс среди преподавателей юридических вузов на лучший курс лекций по технологии законотворческого процесса. Произвести награждение победителей конкурса следует в рамках празднования 20-летия Конституции России и Федерального Собрания.

VII. Включить учебную дисциплину «Права человека» в учебные программы юридических вузов страны в качестве обязательной для изучения.

VIII. Возобновить проведение Всероссийских студенческих олимпиад с организацией отборочных туров в федеральных округах и субъектах Российской Федерации.

## **ПРЕДЛОЖЕНИЯ**

**по итогам дискуссии «Международный опыт развития парламентаризма, современные тенденции развития и вопросы межпарламентской деятельности на пространстве СНГ» научно-практической конференции «К 20-летию Конституции России: анализ и перспективы законотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации»**

*(г. Москва, 26 октября 2012 г.)*

Обсудив широкий круг вопросов, связанных с развитием межпарламентского сотрудничества на пространстве СНГ, участники дискуссии полагают важным отметить следующее:

1. Необходимо продолжить деятельность, направленную на развитие взаимодействия между парламентами государств – участников СНГ и международными парламентскими организациями, действующими на пространстве Содружества (в т. ч. на уровне аппаратов), шире используя в этой работе богатый международный парламентский опыт.

2. Уделять приоритетное внимание вопросам имплементации в национальные правовые системы общепринятых международных стандартов, а также норм модельного законодательства, разработанного органами межпарламентского сотрудничества и интеграционными объединениями.

3. Развивать новые формы парламентской дипломатии и сотрудничества с целью обмена опытом законотворческой деятельности, повышения уровня её правового и аналитического обеспечения, а также гармонизации законодательства, расширения взаимодействия в экономических, социальных, гуманитарных сферах.

4. Учитывая важность активизации межпарламентского и межрегионального сотрудничества, а также дальнейшего объединения усилий по совершенствованию правовых основ интеграционных процессов в рамках СНГ, участники дискуссии высказались за проведение подобных мероприятий на регулярной основе.

В этом контексте была поддержана инициатива о проведении в Москве 10 декабря 2012 года Международного парламентского форума, а также предложение об организации в 2013 году рабочего семинара-совещания с участием представителей правовых и аналитических служб органов государственной власти стран СНГ.



Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С. Е. Нарышкин и ректор Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова В. А. Садовничий



Выступление на пленарном заседании конференции первого заместителя Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации А. П. Торшина



Выступление на пленарном заседании конференции Председателя Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашина



Губернатор Тульской области В. С. Груздев и заместитель председателя Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками Т. Н. Москалькова



Руководитель фракции политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации Г. А. Зюганов и ректор Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова В. А. Садовничий



Выступление на пленарном заседании конференции руководителя фракции политической партии «Либерально-демократическая партия России» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации В. В. Жириновского



Выступление на пленарном заседании конференции Председателя Государственного Совета Республики Коми М. Д. Истиховской



П. П. Серков, С. Е. Нарышкин, В. А. Садовничий, А. П. Торшин

К 20-летию Конституции России:  
анализ и перспективы законотворческой  
деятельности Федерального Собрания  
Российской Федерации

*Материалы научно-практической конференции  
г. Москва, 25 – 26 октября 2012 г.*

Редактор Нарбут В. В.  
Корректор Романосова Т. Д.  
Компьютерная вёрстка Ворчак Л. А.

ООО «Новосибирский издательский дом»  
г. Новосибирск, ул. Пархоменко, 72, оф. 363

---

Подписано в печать 10.06.2013 г.  
Формат 60x90/16. Печ. л. 18,0. Печать офсетная. Тираж 1500 экз. Заказ № 195.

---

Отпечатано с оригинал-макета в ЗАО «Гриф и К»  
300062, г. Тула, ул. Октябрьская, 81-а