

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

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

Издание Государственной Думы  
Москва • 2014

УДК 342  
ББК 67.62  
М34

Под общей редакцией  
начальника Аналитического управления  
Аппарата Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации  
А. Е. Петрова

**Составители:**

**А. В. Гайденок**, заместитель начальника Аналитического управления;  
**К. И. Могилевский**, заместитель начальника  
Аналитического управления – начальник отдела аналитического  
сопровождения законодательства Аналитического;  
**В. Г. Малушков**, главный советник отдела аналитических  
исследований Аналитического управления.

М34 **Материалы семинара с участием руководителей аналитических  
служб законодательных (представительных) и исполнительных органов  
государственной власти субъектов Российской Федерации.** – М.:  
Издание Государственной Думы (электронное). 2014. – 75 с.

Настоящее издание содержит материалы семинара с участием руководителей  
аналитических служб законодательных (представительных) и исполнительных  
органов государственной власти субъектов Российской Федерации,  
состоявшегося в Москве 14 мая 2014 года.

УДК 342  
ББК 67.620.611. 2в648

## ВВЕДЕНИЕ

14 мая 2014 года состоялся семинар с участием руководителей аналитических служб региональных законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Такой формат встречи представителей парламентских аналитических структур на площадке палат Федерального Собрания стал традиционным, семинар проводится в Государственной Думе шестого созыва в третий раз. В 2014 году в семинаре приняли участие представители 53 регионов России, в том числе впервые – сотрудники Государственного Совета Республики Крым, которые активно включились в межпарламентское взаимодействие с коллегами по аналитической работе из других субъектов Российской Федерации.

Ключевым вопросом обсуждения на семинаре стала работа над Отчётом о состоянии российского законодательства, который был впервые подготовлен Государственной Думой и Советом Федерации в 2013 году и подытожил 20-летний опыт развития парламентаризма и законодательства России на новом этапе. Кроме того, участников интересовали проблемы деятельности аппаратов региональных органов власти по аналитическому обеспечению реализации их полномочий.

Заместитель Руководителя Аппарата Государственной Думы – начальник Управления по связям с общественностью и взаимодействию со СМИ Ю. Е. Шувалов, приветствуя участников заседания, отметил важность проведения семинара и актуальность тем, которые решили обсудить парламентские аналитики.

Начальник Аналитического управления Аппарата Государственной Думы А. Е. Петров рассказал о задачах, которые ставились при подготовке первого Отчёта, ставшего новой формой парламентской аналитической работы. Отчёт позволяет системно рассмотреть весь комплекс

правовых актов, принятых как на федеральном уровне, так и в регионах. Однако методологические аспекты данной работы и принципы построения Отчёта требуют дальнейшего совершенствования в рамках последовательного внедрения такого формата в правотворческий процесс.

Основные аспекты подготовки первого Отчёта и перспективы развития данной работы, в том числе на уровне региональных законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в своих выступлениях затрагивали председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству В. Н. Плигин, руководитель аппарата Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству П. А. Кучеренко, а также заместитель начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Е. В. Першин.

Позицию экспертного сообщества по данному вопросу представили ведущие учёные-правоведы, участвовавшие в подготовке Отчёта, — профессора Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина В. Н. Синюков и В. В. Лазарев, а также заведующий кафедрой теории права и сравнительного правоведения Высшей школы экономики В. Б. Исаков.

Представители аналитических подразделений госорганов Томска и Орла В. В. Скатова и Н. А. Николаева в своих выступлениях подняли актуальные проблемы деятельности по аналитическому обеспечению реализации полномочий региональных органов власти.

В рамках заседания в Совете Федерации участники семинара обсудили вопросы информационно-аналитического обеспечения проведения в Российской Федерации Года культуры и реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы.

**Материалы**  
**семинара с участием руководителей аналитических**  
**служб законодательных (представительных)**  
**и исполнительных органов государственной власти**  
**субъектов Российской Федерации**  
*Государственная Дума Федерального Собрания*  
*Российской Федерации.*  
*14 мая 2014 года*



**Петров А. Е.** Добрый день, уважаемые коллеги!

Приветствую вас в стенах Государственной Думы! Кто-то здесь уже не в первый раз. Но я посмотрел списки участников и обнаружил, что к нам приехало очень много новых участников. Аналитические службы в регионах Российской Федерации обновляются. Сегодня здесь присутствуют представители 53 регионов нашего государства.

В рамках части семинара в Совете Федерации мы подробно говорили о реализации мероприятий Года культуры и Национальной стратегии действий в интересах детей. Были заслушаны и представители исполнительной власти, и несколько выступлений представителей регионов, в которых они поделились опытом по проведению этих мероприятий. Мне кажется, это было полезно.

Дневная часть семинара будет включать две основные темы.

Первая – это обсуждение принципов работы над Отчётом о состоянии законодательства в Российской Федерации. И вторая часть – я бы хотел, чтобы мы могли с вами поделиться теми актуальными проблемами, которые возникают в повседневной работе аналитиков по сопровождению законодательного процесса. Вопросы к докладчикам приветствуются.

Учитывая, что у нас в семинаре принимают участие представители 53 регионов России, я бы предложил придерживаться регламента. В традициях Думы стараться укладывать вопрос в минуту, а выступать – до пяти минут.

Но мы ориентировали часть наших докладчиков на время несколько большее, это в наших общих интересах. Я предоставляю слово заместителю руководителя Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Юрию Евгеньевичу Шувалову, он курирует в Государственной Думе вопросы, связанные и с аналитической работой.

**Шувалов Ю. Е.** Спасибо, Андрей Евгеньевич.

Уважаемые коллеги! Аналитический семинар, безусловно, приобретает новое, особое значение в современной правовой работе. Наш семинар делает акцент на содержательной работе. Есть продукты, которые мы уже создаём вместе. Так, мы реализуем программу «Электронный парламент».



Я уверен, что мы можем находить новые возможности для обмена опытом и практиками совместной работы. Со своей стороны хочу сказать, что сегодняшняя деятельность Парламента характеризуется по-прежнему очень высокой интенсивностью работы депутатов по законопроектной, законодательной инициативе, и это накладывает на Аппарат Думы высокие требования по обеспечению качества этой работы.

При этом идут процессы, связанные с систематизацией, анализом законодательства. Сегодня мы понимаем необходимость работы над Отчётом о состоянии законодательства. Председатель Комитета по конституционному законодательству Владимир Николаевич Плигин систематизировал этот труд, колоссальный объём работы был проделан по анализу сложившегося законодательства.

Я как начальник Управления по связям с общественностью и взаимодействию со СМИ отвечаю больше за представительские функции парламента, но не могу не сказать о меняющемся правовом поле

в условиях жёсткого противостояния, которое есть сегодня на Украине: ситуация в этой стране, конечно, не может оставить нас равнодушными. Работа с ЕСПЧ (Европейским советом по правам человека), мониторинг решений руководства нынешней Украины, которые выходят за рамки здравого смысла, а не только права, стоят в повестке дня Государственной Думы. В. Н. Плигин руководит рабочей группой при Председателе Государственной Думы — С. Е. Нарышкин активно работает по ситуации на Украине.

Возможны изменения экономической политики. Я не говорю о том, что санкции каким-то образом меняют стратегию развития нашего государства. Но они накладывают на нас дополнительные обязательства по выполнению задач, которые ставились в рамках предвыборных программ, и решений, которые принимались в 2011 и 2012 годах.

Мы уделяем повышенное внимание одной из важных функций парламента – парламентского контроля за использованием бюджетных средств и работой исполнительной власти. В частности, контроль за реализацией госпрограмм, на основе которых строится современный бюджет. Мы участвуем в общественных дискуссиях о новой модели регулирования экономики в условиях переориентации России на собственные возможности. Здесь мы выделяем главные векторы. Это политика госзаказа и оборонного заказа. И это агропромышленная политика, которая показала себя в условиях кризиса 2008 года как очень эффективная. Я бы выделил эти направления экономического курса, которые мы должны обеспечить законодательно.

Подразделения Управления по связям с общественностью и взаимодействию со СМИ являются дружественными аналитическим подразделениям, мы работаем вместе. Вопрос открытости и публичности работы депутатов – наша общая задача.



**Петров А. Е.** Спасибо, Юрий Евгеньевич.

Я предлагаю перейти к нашей первой и основной теме — вопросу о работе над «Отчётом о состоянии законодательства в Российской Федерации».

Должен отметить, что долгие годы эту работу вел Совет Федерации. Результатом её были очень интересные, познавательные и проблемные, объёмные публикации.

В прошлом году работу подхватила Государственная Дума. В год 20-летия Российского парламента и Конституции мы сумели подвести некий итог, вывести закономерности формирования законодательного поля, той правовой системы, в которой живет современная Россия.

Работу координировал В. Н. Плигин, председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству. В раздаточных материалах вы получили диски, на которых в том числе собрано почти 1300 страниц Отчёта. Отрадно, что туда вошли материалы и правовых служб законодательных собраний субъектов Российской

Федерации. Многие из них повлияли на итоговые выводы Отчёта. Предоставляю слово координатору Отчёта.

**Плигин В. Н.** Подчеркну, что один из главных авторов Отчёта — профессор Валерий Васильевич Лазарев, Заслуженный деятель науки Российской Федерации — находится здесь. Он и его коллеги — профессор Исаков и профессор Постников — разрешили указать их имена в Отчёте: в шутку скажу, что всегда приятно разделить с кем-то ответственность. Это очень важный момент.



В Совете Федерации был организован телемост, и, возможно, с некоторыми из вас мы уже общались. Но хотел бы обратить ваше внимание на следующее. Не так давно в Санкт-Петербурге состоялось заседание Совета законодателей, где были определены, в том числе, основные направления подготовки Отчёта за 2014 год, и была очень удачно для Государственной Думы распределена компетенция. Распределение

этой компетенции выглядит таким образом, что Государственная Дума отвечает за блок законодательства Российской Федерации, федерального законодательства, Совет Федерации отвечает за взаимодействие с законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации и обобщения в этой части.

Действительно можно давать различного рода оценки подготовке Отчёта, но я бы просил вас с ним ознакомиться очень внимательно. Внутри Отчёта есть глава — «Перспективные вопросы развития российского законодательства и законотворчества».

Я сейчас, может быть, отступлю от официальной позиции. Вполне возможно, это не до конца продуманная идеологема, но мне представляется, что мы в силу разного рода причин излишне надеемся на законодательное регулирование общественных отношений. Вовлекшись в законодательное регулирование общественных отношений, понимаешь, что из него бывает очень сложно выйти, это законодательное регулирование проявляется в множественном числе различного рода законодательных инициатив.

Преыдущие 20 лет (это нашло отражение в Отчёте) были характерны наполнением законодательного поля, и поэтому во многом естественным являлось то, что было много различного рода законодательных фактов. Мне представляется, что сейчас может быть редкой удачей возможность провести обобщение материала, который был собран за 20 лет, подготовить новые комплексные нормативные акты и постараться выйти на традиционную систему работы парламентов мира.

Если говорить о прагматичных вещах — каким образом это может выглядеть? В настоящее время завершается работа над новой редакцией Гражданского кодекса Российской Федерации. Преыдущий Кодекс прожил где-то лет 20? Я думаю, что его новая редакция вберёт в себя вышеназванное обобщение.

Следующий вопрос. Не так давно было принято решение Учёного совета Высшей школы экономики о создании в ней Института административного регулирования. Из присутствовавших на заседании 105 членов совета два проголосовали против создания этого института и два воздержались. С одной стороны, наверное, это хорошо, это демонстрация демократии в Высшей школе экономики, а с другой стороны, наверное, люди понимают, что задачу будет сложно решить.

Одна из трудностей, которую мы попробуем преодолеть, — подготовить новую редакцию Кодекса об административных правонарушениях и, может быть, административный процесс. И таким образом хотелось бы приостановить поток инициатив по вопросам Кодекса об административных правонарушениях. Попросите уважаемые субъекты Российской Федерации больше ничего не вносить. Мы будем стараться, конечно же, учитывать ваши инициативы, но, тем не менее, может быть, они найдут отражение в отложенной редакции этого Кодекса. Мы попробуем в ближайшее время в рамках общей части понять соотношение компетенции Российской Федерации, субъектов, муниципалов в этой области, и тогда это упростит подходы.

В пункте 2.4 были сформированы новые подходы к кодификации российского законодательства. Вторым аспектом является оценка регулирующего воздействия, это прямая ваша специальность.

Многие регулирующие институты не работают. Единственное, я точно знаю, что в течение какого-то времени прекрасно работает следующее: если очень жёстко повысить санкции в Кодексе об административных правонарушениях по тем или иным составам, мы получаем реальное падение уровня правонарушений в области. Но санкции должны быть достаточно жёсткими, тогда уровень правонарушений резко падает в этой области. И какое-то время общество к ним присматривается.

Одна из формул воздействия — воздействие косвенное. То есть повышается уровень возможностей договариваться. Эффект довольно

высокий. Потом участники к этому привыкают, начинается определённый подъём.

Если бы кто-то написал по той или иной норме серьёзную работу, с точки зрения оценки регулирующего воздействия, это было бы интересно. Например, мне известна только одна диссертация — и то мне её не удалось пока прочитать — по оценке воздействия штрафа на ситуацию.

Мы начинали говорить об оптимизации законодательного процесса. Это следующий аспект, на котором предлагает сосредоточиться данный Отчёт: экспертно-аналитическая оценка законопроекта, кроме оценки регулирующего воздействия, использование инструментария современных информационных технологий и, наконец, нечто почти революционное — пока в Думе это не удаётся реализовать до конца, но я думаю, что мы это будем последовательно продвигать и совершенно точно продадим, — это пакетное принятие поправок. Пакетное принятие поправок в уголовное законодательство, в уголовно-процессуальное законодательство. Выбрать один или два дня в году, когда будет проходить пакетное принятие поправок, мы это рассмотрим.

И очень важно проводить совершенствование процедуры внесения изменений в действующее законодательство. Я Кодекс всегда привожу в пример. В Кодексе часто меняются два слова или две статьи. В начале документа идёт на двух страницах перечисление нормативных актов, ссылка. Ошибка влечёт отклонение документа Советом Федерации, нам его возвращают, затем мы возвращаем его вновь в Совет Федерации. И поэтому, если мы подготовим новую редакцию Кодекса, у нас произойдёт сжатие законопроекта, все эти цифры растворятся в истории и останутся только в дипломных и, может быть, курсовых работах студентов.

Мы особое внимание в этом году обратим на несколько аспектов законодательства, и в частности, конечно же, на муниципальное законодательство об опеке и попечительстве, законодательство в области

культуры, бюджетное законодательство (налоги и сборы). Мы будем работать с коллегами, которые здесь присутствуют, мы будем работать с традиционными институтами. И ещё: меня волнует исполнительное производство и всё, что с исполнительным производством связано. Там есть определённые достижения. Но в большом количестве случаев мы не можем достигнуть результата совершенно не по причине плохой работы Службы судебных приставов, а в связи с тем, что так складываются некие отношения. Значит, мы что-то не учитываем.

Юрий Евгеньевич Шувалов говорил об Украине. Действительно, есть рабочая группа. Кстати, благодарим присутствующих здесь, институты, МГЮУ имени О. Е. Кутафина за работу, которая делается в рамках этой группы. Анна Евгеньевна Иванова здесь – сейчас, я думаю, крупнейший специалист в области законодательства о выборах Президента Украины. Но надо понимать, что уровень решений, которые в настоящее время принимаются, достаточно условен. Например, если я не ошибаюсь, то этим законодательством установлена возможность выборов президента вне зависимости от количества участков, на которых не состоялось голосование. Мы переходим тонкую грань, которая называется «легитимность». Профессор Лазарев писал очень интересные книги о том, что такое государство. Я всё время думал, чего в них больше – иронии или научного материала? Посмотрите эссе «Есть ли государство? Есть ли право?».

**Николаева Н. А.**, заместитель начальника Правового управления губернатора правительства Орловской области.

Вы сказали о том, что будет подготовлена новая редакция Кодекса об административных правонарушениях. О каких сроках идёт речь?

**Плигин В. Н.** Прошло несколько рабочих заседаний. Кстати, мой уважаемый коллега и мой первый заместитель Александр Александрович Агеев – у него есть рабочая группа – он тоже работает над этим.

Что касается создаваемого в Высшей школе экономики института, я думаю, что это займет как минимум до года. Это не очень простая работа.

Первое, что нужно будет сделать, — написать общую часть. Если нам удастся это сделать — вы же знаете, например, трудности со статьей 3.5, те же штрафы, понимание штрафа. Есть теоретические проблемы соотношения повторности, нужно ли учитывать повторность. Есть проблема так называемых (это должно получить отражение в Кодексе) объёма санкции и добровольного исполнения санкции. Означает ли это, что будет половина штрафа? Наконец, сложная проблема соотношения «Российская Федерация — субъекты — муниципалитеты». Вы заметили, что мы уже начали дробить правовое поле «Москва — Санкт-Петербург»? Но это вынужденная ситуация в известной мере с учётом различной степени доходов граждан. Но почему тогда туда не попала Тюмень, например? Где тоже довольно высокие доходы. То есть здесь целый ряд теоретических проблем. Одна из идей была следующей: написать основы некоего законодательства, а всё остальное оставить субъектам Российской Федерации. Тоже подход, но не с точки зрения того, доверяем мы или не доверяем субъектам Российской Федерации. Если дать в этой области высокую степень свободы с точки зрения назначения размеров штрафов, не захочет ли кто-нибудь ввести огромные штрафы и сделать их основным источником дохода?

Что касается особенной части, то у нас есть методическая решённость. По статьям особенной части есть рабочие группы и подготовленные специалисты. Это небольшие рабочие группы, подготовленные специалисты, каждую статью особенной части кто-то ведёт. Например, Центральный банк — 40 статей особенной части.

Глава 12, ГИБДД Российской Федерации, Ростехнадзор. То есть ты получаешь партнёра по работе. Единственное, что нужно, —

останавливать амбиции этих партнёров, потому что, естественно, что первое желание любого из этих партнёров — назначить штраф по высшей границе для гражданина. Ну, это естественное стремление, для этого уже есть механизм контроля Государственной Думы. Но думаю, что год это займёт.

У нас с календарным годом-то вообще проблемы очень большие. Он начинается для нас на самом деле не 1 января, а 15-го. Я пытался собрать людей между новогодними праздниками, и мне сказали, что это крайне наивная и глупая затея. Попробовал их собрать 12-го, мне сказали, что это невозможно. Я уже назначил эти встречи, на что мне люди сказали: самолёты опаздывают, мы прилетаем 13-го. То есть вечером, поскольку самолёты прилетали в разное время, мы провели первое рабочее совещание, второе рабочее совещание будет в воскресенье в 16 часов, мы попробуем проект быстро запустить. Дальше начнутся празднования Дня независимости, летние каникулы, 1 сентября и тому подобное, потом Новый год, и это проклятие будет идти по кругу. Однажды мне пришлось выступать в суде в качестве прокурора. Оппонент говорит: так картошку же сажали. Я задаю вопрос: картошку сажали, и что? Повторяет: так картошку же сажали. Выясняется, что это почти как форс-мажор, потому что пили после этого три дня. Я не к тому, что рабочая группа будет работать также, они уже согласились работать и в воскресенье, но год займёт точно с учётом, кстати, ещё того, что реальных специалистов сейчас по общей части, я думаю, мало. Появится, допустим, Серков Пётр Павлович, которого, кажется, рекомендовали на пост первого заместителя Председателя Верховного Суда, со своим Кодексом об административном судопроизводстве, то есть у нас партнёр в этой части есть. В общем, год нужен.

Я не прошу полностью остановить процесс внесения законодательных инициатив, просто вносите реально нужные. К тому же всё равно Дума,

если вы заметили, начала массово в последнее время инициативы отклонять по Кодексу об административных правонарушениях. Это политика.

**Петров А. Е.** Владимир Николаевич, большое спасибо за выступление на семинаре, мы очень ценим ваше постоянное участие.

В свете того, что говорил Владимир Николаевич Плигин, позволю себе обратить внимание, что мы как обычно постарались подготовить для вас информацию, которая традиционно востребована. Вестник, посвящённый законодательным инициативам и их прохождению в Государственной Думе, законодательным инициативам региональных законодательных собраний.

Обнаружилась одна, на мой взгляд, позитивная тенденция, даже две.

Во-первых, неуклонно растёт процент прохождения законодательных инициатив, что говорит о более серьёзной и существенной их проработке.

Во-вторых — я в этом году именно обратил внимание,— значительно выросло жанровое разнообразие законов. Думаю, вы понимаете, о чём я говорю. Сейчас мы обнаруживаем, что идут очень серьёзные законодательные инициативы, они находятся на серьёзной проработке комитетов и связаны, прежде всего, и с местным самоуправлением, с Налоговым кодексом. Это очень отрадная тенденция.

Далее. В Совете Федерации вам Александр Порфирьевич Торшин рассказывал о прошедшем в Санкт-Петербурге заседании Совета законодателей, об этом упоминал и Владимир Николаевич Плигин. Действительно начинает работать этот орган, сейчас порядка 40 законодательных инициатив внесены на предварительную экспертизу в Совет законодателей. Я думаю, это очень эффективный, в хорошем смысле слова, лоббистский механизм. Потому что, пройдя эту инстанцию,

можно рассчитывать, в принципе, на очень позитивное рассмотрение законодательной инициативы во всех остальных инстанциях.

Поэтому призывы к вашим руководителям, а членами Совета законодателей, как вы знаете, являются спикеры региональных парламентов, услышаны, они реализуются. Мне кажется, в этом есть очень хороший признак роста эффективности.

Я с удовольствием представляю вам Петра Александровича Кучеренко, он является руководителем аппарата Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству.

**Кучеренко П. А.** Для Совета Федерации, как вы знаете, работа над Докладом, а теперь и Отчётом о состоянии законодательства — вещь традиционная, не новая, равно как и взаимодействие с аналитическими службами региональных законодательных представительных органов власти. Такая работа идёт, начиная, по-моему, с 2000 года в ежегодном режиме. И, конечно, совершенно новый стимул дал сформированный в новом составе Совет законодателей. Мы с радостью и поделились нашим опытом, и пошли на то, чтобы вместо Доклада «О состоянии законодательства Совета Федерации» появился соответствующий Отчёт Совета законодателей.

Последний Доклад, который делал Совет Федерации, был посвящён исполнению решений Конституционного Суда в регионах Российской Федерации, и помимо того, что это было интересно с научно-исследовательской точки зрения, у Доклада была колоссальная практическая отдача. Потому что регионы, субъекты Российской Федерации с большим энтузиазмом отозвались на призыв Совета Федерации провести анализ неисполненных решений у себя в субъектах. И как отметил впоследствии Председатель Конституционного Суда,

и это подтвердил мониторинг Министерства юстиции Российской Федерации, число неисполненных решений снизилось в течение года в несколько раз. Если нам удастся добиться такого прикладного результата от Отчёта, который мы вместе создадим, это будет, конечно, колоссальный успех.

В Совете Федерации мы всегда относимся с особым вниманием к инициативам, которые выдвигают субъекты. Мы всегда стараемся дать положительный отзыв даже в тех случаях, когда видим, скажем, что не всё гладко с точки зрения юридической техники или каких-то иных вопросов.

Но, как уже отмечал Владимир Николаевич Плигин, очень многие инициативы выдвигаются с целью получения статистики участия в законотворческом процессе. Это, конечно, вызывает сожаление. Однако работа комиссий Совета законодателей, например, комиссии, которую возглавляет председатель Мосгордумы Владимир Михайлович Платонов, становится своеобразным, с одной стороны, фильтром, а с другой – неоценимым фактором поддержки и помощи.

Более того, нам удалось с коллегами в Государственной Думе решить достаточно сложную проблему, касающуюся так называемых совместных инициатив, поскольку такая процедура не была предусмотрена в Регламенте, и инициативы, которые Совет Федерации вносил с тем или иным законодательным (представительным) органом субъекта, возвращались.

Мы выработали необходимый алгоритм. И будем рады, если содержательные идеи, которые вы, уважаемые законодатели из регионов, предложите, мы могли бы вносить в качестве наших общих инициатив.

В Правовом управлении Совета Федерации сформирован специальный отдел сопровождения инициатив, который возглавляет Ольга Валерьевна Байдина. Мы всегда рады новациям.

По поводу Кодекса об административных правонарушениях. Появилась ещё одна суперпопулярная тема новаций — это всё, что касается вопросов миграционной политики. Сегодня, наверное, после инициатив по изменению Кодекса они смело могут идти на втором месте. Уважаемые коллеги, будьте внимательны: возможно, ваши инициативы уже рассматриваются. Возможно, эта инициатива не совпадает с общим развитием законодательства в данной сфере.

Также я бы хотел попросить вас обратить внимание, особенно после того, как будет окончательно принят новый Гражданский кодекс, провести ревизию законодательных инициатив. Возможно, стоит о чём-то подумать и что-то отозвать, чтобы просто разгрузить деятельность коллег из Государственной Думы.

То, что касается непосредственно работы над Отчётом. По результатам сегодняшнего семинара, сегодняшнего обсуждения в Совете Федерации, предыдущей конференции в ближайшее время будет подготовлено и отправлено от имени Совета Федерации всем вам обращение с просьбой дать предложения по конкретным вопросам, по конкретным позициям. Мы будем благодарны, если вы внимательно отнесётесь к нашей просьбе и ответите, чтобы мы могли быстро обработать и вернуть уже вам материал, дабы уложиться в установленные сроки. Осенняя сессия завершается в конце года, и уже к концу сессии или в начале следующего года мы должны иметь предварительный текст Отчёта. Мы будем выносить его на заседание Президиума совета законодателей, который Отчёт рассмотрит, чтобы потом уже окончательную редакцию принять на заседании Совета законодателей весной 2015 года.

И, завершая выступление, ещё раз хочу обратить внимание, что мы в Совете Федерации всегда очень внимательно относимся к соблюдению интересов субъектов. Мы всегда отмечаем в своих заключениях

замечания, и порой это становится и основанием для отклонений федеральных законов, когда процедура не соблюдена.

Но встают вопросы, связанные с отзывами, которые уважаемые представители регионов направляют в Государственную Думу. Например, совершенно практический вопрос: как рассматривать отзыв, присланный тем или иным законодательным органом, в котором перечисляются на листе замечания, а резолютивная часть содержит такой вывод: «Данная концепция может быть поддержана только при условии устранения указанных замечаний». То есть какой это отзыв — положительный или отрицательный? Это вопрос достаточно серьёзного теоретического, наверное, обсуждения и осмысления.

**Петров А. Е.** Пётр Александрович представил план работы над Отчётом в этом году. Но, насколько мне известно, сейчас руководство обеих палат думает над ключевыми темами Отчёта. И есть одна идея, чтобы отчёты о состоянии законодательства носили тематический характер, потому что в принципе, конечно, всю систему российского права оценивать ежегодно не имеет большого смысла, может быть, надо это делать с какой-то периодичностью. Но совершенно точно, что региональный срез права — как работают законы и насколько хорошо выстраивается правоприменительная практика в регионах — всегда будет в поле внимания федеральных законодателей. Поэтому всегда на эту тему будет формулироваться запрос в регионы.

Сегодня поднимался вопрос об оценке регулирующего воздействия. Оценка регулирующего воздействия — это то, к чему надо стремиться, но, похоже, достичь этого не удастся никогда.

При этом я опираюсь на результаты нашей с вами прошлогодней дискуссии, которая состоялась в стенах МГЮУ имени О. Е. Кутафина, где коллеги из Министерства регионального развития Российской Федерации и экономисты подверглись очень серьёзному и, я бы сказал,

аргументированному прессингу со стороны аналитиков и правоведов. Дело в том, что в существующей и разработанной методике Министерства экономики Российской Федерации при применении в правовой ситуации, когда действует закон, эти прогнозы, к сожалению, совершенно никак не оправдываются. И это первая проблема.

Вторая проблема: сегодня не выстроен механизм организации всесторонней (а она должна быть действительно всесторонней) оценки регулирующего воздействия.

И третья проблема, которая, может быть, является наиболее сложной: в чьих интересах проводится оценка регулирующего воздействия? Серьёзного ответа на этот вопрос на сегодняшний день мы не имеем, хотя теме оценки регулирующего воздействия уже много лет. Если, допустим, этим занимается Конгресс Соединённых Штатов Америки, специальная служба, бюджетный комитет (огромный, кстати говоря, по штату), и он делает эту оценку регулирующего воздействия, то там бывают заявлены два субъекта, на которые преломляется эта оценка. Это интересы бизнеса и интересы федерального бюджета. Соответственно, два субъекта должны понимать: в результате принятия этого закона — что получает или теряет бизнес и что получает или теряет федеральный бюджет. Законодатель на основе этого принимает своё решение. Мне кажется, это правильная постановка вопроса.

Я предоставляю слово Евгению Владимировичу Першину, заместителю начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, человеку, который долгое время непосредственно работает над отчётами о состоянии законодательства.

**Першин Е. В.** Пётр Александрович упомянул последний доклад Совета Федерации по решению Конституционного Суда, но был ещё один, предпоследний доклад Совета Федерации, он был посвящён разграничению полномочий. Он был написан исключительно силами

аппаратов Совета Федерации и субъектов Российской Федерации, так получилось, что даже члены Совета Федерации не имели отношения к этому докладу. Просто так получилось, что мы поняли: надо что-то делать, и мы тогда обратились к вам и получили блестящие материалы, и у нас получился великолепный доклад, у меня даже есть подозрения, что он лучше, чем последний.

Чтобы сделать хороший доклад, нужна всё-таки технология работы. Эта технология есть в Совете Федерации, она отработывалась достаточно долго, на протяжении 12 докладов. И надо сказать, что основное внимание мы старались как раз уделять региональным материалам, потому что на федеральном уровне довольно просто всё делается, тем более, как вы, наверное, обратили внимание, сейчас по итогам каждой сессии и Совет Федерации, и Государственная Дума делают небольшие обзоры принятого законодательства. Совет Федерации даже пытается аналитический аспект представить.

Потому в принципе по федеральному уровню, наверное, большой проблемы не будет, потому что уже накоплен опыт, доклады, в общем-то, готовы, и оценки в принципе тоже более или менее понятны. А вот дальше возникают очень серьёзные вопросы.

Только что речь шла об оценке регулирующего воздействия. А кто эту оценку-то даёт? В Соединённых Штатах, которые были разгромлены нашими хоккеистами, одна служба. А у нас-то, кроме субъектов Федерации, в принципе в таком масштабе кто может оценить, хорошо работает закон или не хорошо, те нормы приняты или не те нормы приняты?

Так вот, первое, что хотелось бы, конечно, получить из регионов, — то законодательство, которое принято в 2014 году. Оно отвечает ожиданиям региональных законодателей? Те ли нормы выведены

на первый план? Недавно был запрос, связанный с подготовкой Совета законодателей по реализации Послания Президента Российской Федерации. Очень интересный материал мы получили по местному самоуправлению.

По итогам года, конечно, наберутся ещё более интересные вопросы. Тем более что сейчас внесён в Думу новый закон о местном самоуправлении. А какое отношение субъектов Российской Федерации к этому закону? Обсуждается вопрос, а не вернуться ли нам к Федеральному закону №154-ФЗ, там много интересного. Недавно, вы обратили внимание, наверное, отмечался юбилей – 150 лет земствам. Мы увидели, как земства работали, на какие деньги они содержали врачей, школы, больницы.

То есть в принципе, действительно, очень много вопросов сейчас надо поднимать и понимать, будут ли они решаться. У нас семь вопросов предложено для обсуждения. Как вы знаете, всегда налоговое законодательство меняют где-то в декабре. И вы видели, наверное, даже какие бои в Совете Федерации в последнее время шли и по поводу внесения изменений в налоговое законодательство в декабре. Вот этот аспект.

Второй аспект, который хотелось бы проследить по всем семи темам, — это какие же всё-таки есть конкретные предложения в формируемое законодательство.

И третий аспект связан с тем, что по этим вопросам необходимо сделать на региональном уровне. С федеральным уровнем более или менее понятно, а что должно быть продолжено на региональном уровне? Потому что эти материалы, которые вами будут представлены, будут касаться всех регионов практически. И будет не только достигнута цель обобщения этих материалов, но и сформированы предложения — что делать нам на федеральном уровне, что делать на региональном

уровне. Потому что мы прекрасно понимаем, что это разграничение полномочий никак у нас до конца не произойдёт, и непонятно, какие же всё-таки вопросы поднимать на федеральный уровень, и какие вопросы можно решить на региональном уровне.

Сразу вам могу сказать, что на протяжении всех докладов я непосредственно занимался обобщением результатов материалов, поступивших от субъектов Федерации. Я и Лидия Валерьевна Золотарёва обобщали эти все материалы. Но обобщить материалы можно только, наверное, тогда, когда вопросы будут правильно заданы: что мы хотим получить? Поэтому вот сейчас для нас, например, очень важный вопрос: сформулировать, что мы хотели бы получить, иначе обобщения не получится.

По тем докладам мы старались сразу же давать в субъекты Федерации предложения — ответить на такие-то конкретные вопросы. Вопросы не должны быть большими, они не должны быть объёмными. Они должны быть самыми главными.

Может быть, сегодня кто-то даст свои предложения. Может быть, мы подумаем над теми вопросами, которые могли бы быть рассмотрены в рамках местного самоуправления, в рамках бюджетного законодательства. Это могут быть два-три вопроса, на которые стоит получить ответы. И тогда нам легче было бы обобщать, и была бы конкретная какая-то польза. Может быть, мы разошлём в ваш адрес то, что мы хотели бы у вас спросить, а вы нам скажете: нет, это не главные вопросы, главные вопросы для нас следующие — эти и эти. И тогда мы могли бы этот вопросник сформулировать. В последний раз, когда законодательство в целом рассматривалось, появилось примерно 150 страниц материалов, которые шли по обобщению представленных вами материалов.

Капельку дёгтя брошу в бочку мёда. Прошлый Отчёт не получился с точки зрения региональных материалов. Потому что получилось так, что в среду представителей Совета Федерации пригласили в Государственную Думу и сказали: вот вам несколько тысяч страниц, поступивших из субъектов Федерации, у вас есть время — не поверите — день! В среду мы получаем все материалы, к пятнице мы должны подготовить свою часть.

Этого не получилось. Получилось некое обобщение, попытка взглянуть на развитие законодательства регионального. А глубже копнуть не удалось. Поэтому те материалы, которые остались на диске, я думаю, что это материалы для будущей работы.

Пётр Александрович, вы хорошее предложение сделали — какую-то рабочую группу нам создать в рамках двух палат, чтобы мы могли хотя бы между собой обсудить вопросы, понять сроки.

**Петров А. Е.** Александр Евгеньевич Постников, представляющий Институт сравнительного законодательства и правопедения при Правительстве Российской Федерации, является одним из непосредственных авторов прошлогоднего Отчёта, который, может быть, не совершенен, но имеет одно очень важное свойство. В нём глубоко обобщены результаты анализа отраслевого законодательства. И, самое главное, по итогам рассмотрения этого Отчёта, его утверждения и принятия руководством было дано несколько очень существенных поручений, которые сейчас либо уже выполнены, либо выполняются. Эти поручения напрямую связаны с совершенствованием законотворческого процесса. Поэтому именно в этой политической линии мы видим одну из практических целесообразностей нашей совместной работы над Отчётом. Пока реализованы те практические моменты, которые актуальны для Государственной Думы VI созыва, для Совета Федерации.

Если вы найдёте какие-то темы, которые будут актуальны в регионах, чтобы они через Совет законодателей или через какой-то иной уровень реализовывались, то надо использовать это как определённый ресурс для изменения ситуаций к лучшему.

**Постников А. Е.** Уважаемые коллеги, в отличие от работы подавляющего большинства присутствующих моя работа не связана непосредственно с деятельностью законодательного органа.

В 1992 году наш институт, ранее находившийся в ведении Верховного Совета Российской Федерации, был передан Правительству Российской Федерации. И мы каждодневно и систематически занимаемся экспертизой тех законопроектов, которые обсуждаются на федеральном уровне.

В этой связи мне хотелось бы высказать несколько соображений относительно того, как региональный законодатель на практике воздействует на деятельность законодателя федерального. Это важно, потому что Отчёт о развитии российского законодательства состоит из двух частей, соответствующих общей структуре нашей правовой системы: федерального законодательства, законодательства субъекта Российской Федерации.

Изучая законопроекты, которые в последнее время поступают от субъектов Российской Федерации, мы отмечаем, что они резко отличаются от многих других законопроектов. Вы знаете статистику законопроектов, которые вносятся в Государственную Думу. Законопроекты, которые вносятся субъектом Федерации, как правило, очень серьёзные. Они имеют достаточное обоснование. Мы всегда рассматриваем законопроекты, вносимые субъектами Федерации, очень внимательно.

Но не могу сказать, что эти законопроекты одинакового качества. Некоторые законопроекты вносятся в статистических целях с тем,

чтобы, откровенно говоря, сымитировать активность субъектов Федерации. Да, видимо, этот момент присутствует, но я бы не стал его преувеличивать. Потому что в данном случае речь, видимо, идёт о тех законопроектах, где субъект Федерации пытается устранить технические недостатки в законодательстве, которые известны и на федеральном уровне, и эта работа ведётся параллельно и систематически не только отдельным субъектом Федерации. На это обращают внимание субъекты Федерации. Обращается внимание на отдельные нестыковки в законодательстве, на нормы, которые затрагивают интересы субъектов Федерации, ограничивают законодательную активность.

Проблемой, на мой взгляд, является то обстоятельство, что если смотреть со стороны федеральных органов государственной власти, процесс внесения законодательных инициатив субъектов Федерации в значительной степени случаен и часто не согласован на федеральном уровне. Мы зачастую видим, когда на федеральном уровне планируется системные, глубокие изменения законодательства определённого блока, а субъект Федерации вносит частные поправки по определённому блоку законов, по отдельному федеральному закону. И в этой связи, конечно, где-то девальвируются ценности этих законодательных инициатив, причём речь идёт даже о несогласованности, когда формально уже внесён системный законопроект, предусматривающий определённые изменения, и тут субъект Федерации поспекает с определённой инициативой, когда вносятся частные изменения.

Происходит значительная трата организационных, интеллектуальных и прочих усилий на рассмотрение законопроектов, обсуждение, экспертизу и так далее. И в этой связи у меня возникает вопрос. Мы сейчас много говорим о новых, современных технологиях, оценке регулирующего воздействия. В данном случае речь, мне кажется, должна идти о более

плотном информационном обмене. Мне кажется, законодатели (субъекты Федерации), предлагая ту или иную инициативу, в режиме он-лайн могут посмотреть, каково состояние наработок по конкретному вопросу.

Скажем, статья Гражданского кодекса «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» — проходят изменения или не проходят. И в режиме он-лайн можно посмотреть, какие внесены инициативы, стадии рассмотрения, и, возможно, и более глубоко проработать вопрос, потому что некоторые законопроекты анонсируются и до внесения их официально в законодательный орган. Если бы здесь существовала такая информационная система, мне кажется, процесс был бы лучше организован, и участие субъектов Федерации в федеральном законодательном процессе было бы более продуктивным.

Другой момент, не менее важный, с моей точки зрения. Это участие субъектов Федерации в обсуждении законопроектов по предметам совместного ведения. Если в 1990-е годы сфера совместного ведения — это была такая кипучая сфера, когда непонятно было, у кого больше возможностей перехватить инициативу, у федеральных органов власти или же у субъектов Федерации. Сейчас ситуация в связи с большей развитостью федерального законодательства стала более ясной, лидирующая роль Федерации в этой сфере обозначена, и полномочия субъектов Федерации более ясны, исходя из действующего законодательства. Но, тем не менее, Российская Федерация принимает и развивает положения законодательства предметов совместного ведения, и в этой связи очень важна реакция субъектов Федерации для самих субъектов Федерации. Бывают ситуации, когда не очень просто определить, по какому вопросу принимается тот или иной законопроект.

Недавно мне приходилось заниматься одной коллизией, связанной с законодательством «О нотариате...», в первом чтении шёл законопроект по статье 71, по предметам совместного ведения. А затем на стадии

поправок были внесены изменения, которые, в частности, затрагивают вопрос участия субъектов Федерации в формировании Федеральной нотариальной палаты. Возникли вопросы, затрагивающие статью 72 Конституции. И, соответственно, сама по себе процедура возможного учёта мнений субъектов Федерации в форме отзывов законодательных органов и от исполнительного органа власти (субъекта Федерации), по сути, оказывается проблематичной. И это один из вопросов, на которые следует обратить, на мой взгляд, внимание. Разграничение законопроектов с точки зрения проведённого в Конституции разграничения полномочий предметов ведения Российской Федерации, субъектов Федерации очень актуально, и механизмы требуют совершенствования, как показывает опыт прохождения данного законопроекта, по которому сейчас существует вопрос у некоторых нотариальных палат субъектов Российской Федерации, насколько мне известно. Чтобы такого рода вопросы не возникали, конечно, должны существовать процедурные формы. Это одна из тех тем, которые, на мой взгляд, могут быть затронуты в Отчёте о состоянии законодательства.

И очень кратко я бы хотел высказать свою позицию относительно формы данного Отчёта. Сам по себе Отчёт о состоянии законодательства — это не некий формальный отчёт, статистический отчёт о том, что сделано. В Отчёте, на мой взгляд, законодатель должен высказать мнение, как он смотрит на развитие законодательства, всё ли удалось, не всё ли удалось. Это поиск тенденций в развитии законодательства, как положительных, так и отрицательных тенденций. И, исходя из того, как эти тенденции складываются, и высказываются, должны быть, на мой взгляд, высказаны предложения о совершенствовании законодательства.

**Петров А. Е.** Александр Евгеньевич, мне кажется, вы подняли очень важные вопросы, в частности, по информационному обмену. Они носят

комплексный характер. В частности, одно из поручений, которое было связано с появлением Отчёта о законодательстве, — это поручение, связанное с более тесной координацией субъектов законодательной инициативы. В частности, одна из форм вылилась в то, что сейчас согласуется и, видимо, в эту сессию пройдёт: в Государственной Думе будет заслушан представитель Правительства, курирующий вопросы законотворческой деятельности.

В своё время была в тестовом режиме опробована система «Открытого правительства», экспертного совета. Но, кроме получившего большой общественный резонанс обсуждения закона о рыболовстве, эта технология предварительной в режиме краудсорсинга правки законопроекта, честно говоря, пока не показала своей эффективности. Мне кажется, можно предусмотреть механизмы информационной координации.

Владимир Николаевич Синуков — проректор по научной работе Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина.

**Синуков В. Н.** Наука и аналитика — это практически одно и то же. Аналитика — составная часть науки. Мы даже, может быть, проигрываем, когда учёные занимаются описанием, а не анализом, обобщениями и выводами.

В прошлом году мы отметили юбилей Конституции, 20 лет, были замечательные мероприятия. Поделюсь личным впечатлением. Да, мероприятия были прекрасные и в Москве, и в регионах. Но мы как-то привыкли критически относиться ко многому, в том числе к нашему законодательству и к развитию правовой системы. А вот этот Отчёт, так бюрократически названный — «отчёт», эти три тома, когда я их просмотрел, у меня появилось ощущение действительно пройденного пути. Это аналитика. Попытка создания некоей обобщающей картины

способна дать возможность понять этапы нашего развития. С этим Отчётом коллег можно поздравить.

Я испытал и другое чувство. Так жить нельзя. Важный путь пройден, кумулятивно накапливалось качество, когда многие акты, проекты, которые становились законами, противоречили друг другу, напластовывались друг на друга. И до сих мы видим и колоссальное дублирование, и законодательную текучку, когда изменения распространяются уже за все возможные пределы. Отчёт позволяет сформулировать проблемы, подсказывает, что делать дальше.

Здесь уже говорили о мониторинге, об оценке регулирующего воздействия, Ситуация, как Андрей Евгеньевич Петров отметил, вызывает противоречивые чувства. Это зарубежный институт. Мы очень много взяли из-за рубежа. И смотрим иногда и не знаем, что с полученным институтом делать. А определённая контролирующая структура уже давит и соответствующие ставит задачи, закон появляется. Мы, учёные, можем призвать к осмотрительности.

Оценка регулирующего воздействия действительно знаменует новый взгляд на развитие права. Я уже как-то говорил, что старый механизм правового регулирования уже не действует, как мы привыкли. Владимир Борисович Исаков, Валерий Васильевич Лазарев и классики нас, студентов, учили: нормы, далее следуют правоотношения, и завершается всё актом реализации. Вот такой простой механизм. Норм очень много, нет понимания границ пределов правового регулирования. Правоотношения возникают, но не так, как мы их представляли, и все заканчивается актом реализации.

Не хватает внутреннего компаса, который бы отслеживал ситуацию не только на отраслевом, подотраслевом уровне, но и в целом на макроуровне правовой системы, какими закономерностями управляет наша правовая система. Здесь уже задавался вопрос насчет

включённого микрофона, записи и так далее, а я, вообще-то говоря, не уверен, что наш законодатель имеет чёткие представления о векторах развития. Поэтому здесь нужна, безусловно, аналитика. Но как она должна быть выстроена?

Наш опыт сотрудничества, совместной работы с федеральными структурами и, прежде всего, с Государственной Думой – для его оценки необходима особая инфраструктура. В МГЮУ, кроме традиционной системы кафедр, существует целая система научно-образовательных центров, так же, как и в Высшей школе экономики, как и в других ведущих вузах. Она развёрнута к конкретным проблемам. Эту систему сопровождает ещё целая инфраструктура научных семинаров и «круглых столов».

Скажем, принимаются изменения в законодательство об интеллектуальной собственности. Тут же следует семинар, куда приглашаются депутаты, исполнительная власть, судейское сообщество и академическая среда. Люди все заинтересованные, идёт жёсткий анализ уже буквально с первых месяцев реализации этого закона. Всё анализируется и потом соответственно оформляется.

Мы создали Ситуационный центр по мониторингу законодательства и права реализации. Ситуационный центр – это как-то странно звучит в отношении гуманитарного вуза. Мы привыкли: Ситуационный центр МЧС, Минобороны... Но жизнь права: сейчас невозможно без именно такого режима. Люди истосковались (хотя есть уже и отчуждение, потому что мы очень долго не спрашивали людей) по правотворчеству. Законодательные инициативы, которые идут снизу, ещё не имеют механизма артикуляции. Да, есть соответствующие указы, есть даже законодательство, но оно ещё недостаточно эффективно работает.

Ситуационный центр МГЮУ имени О. Е. Кутафина устроен следующим образом. Десяток, чуть больше, рабочих групп, которые

впитывают разными способами самую различную социально-правовую информацию по актуальным направлениям: в сфере гражданского, частного, публичного права, правоохранительной деятельности. То, что людей волнует и беспокоит, то, что вызывает острую реакцию, скажем, на конкретные конфликты, например, на межнациональной почве. Ситуационный центр (группа создана) занимается подготовкой нормативных актов для нового субъекта — города Севастополя. Это пример. В группах участвуют и студенты, которые прошли конкурсный отбор. Очень много замечательных, талантливых молодых людей, буквально уже со второго курса института. Когда базовый курс они прослушали, они могут уже этим заниматься. Это отбор. Далее уже опытные люди — научные сотрудники, профессора и преподаватели — в соответствующих группах проводят анализ и дают рекомендации.

Для чего это делается? Очень много инициатив, естественно, неграмотных с юридической точки зрения, которые нуждаются либо в определённом оформлении, либо в каком-то изменении, для того чтобы попасть на законотворческий уровень.

И Андрей Евгеньевич Петров, и коллеги здесь подчеркивали: центр и регионы находятся в разных условиях по созданию продукта законодательной инициативы. И это нормально. Я немного иначе сформулирую проблему. В интересах развития российского права и законодательства, в целом российской правовой системы это формирование самостоятельных субсистем правовых в регионах.

Государственная Дума, Совет Федерации оснащены, конечно, замечательными интеллектуальными ресурсами. Здесь есть и академическая среда. Регионы в этом отношении — не каждый может похвастаться... Хотя есть великие регионы, где есть замечательные вузы. Тем не менее, такая правовая среда в регионах есть. Она включает

в себя и законодательство и правоприменение, и правовую культуру, и правосознание, свои особенности правовой идеологии, если хотите, которые связаны с исторической, национальной спецификой. Это всё, безусловно, должно в конечном счёте отслеживаться, стимулироваться, это вопрос и к вашим руководителям.

Поэтому анализ законодательства, на мой взгляд, обязательно должен сопровождаться не только анализом правоприменения, но и анализом правосознания. Всё, что здесь происходит, очень значимо для реальной реализации права.

И вывод. На нынешнем этапе формируется фактически всё-таки более открытое право, открытая правовая система, которая не сводится к актам государственной власти, а сами акты — уже не продукт приказа законодателя, а всё-таки результат сочетания самых разных интересов, мы должны это понимать.

**Петров А. Е.** Раздаточный материал многие уже посмотрели, если кто-то не успел — обязательно пробегитесь по Отчёту, посмотрите основные выводы. Он позволил обнаружить несколькостораживающих тенденций.



Я хочу напомнить, что здесь находятся не только аналитики из заксобраний, здесь есть и представители исполнительных органов государственной власти, из аппаратов губернаторов, из профильных министерств, департаментов региональных правительств. В этой связи тем ценнее будет учёт некоторых рекомендаций, связанных с рисками и тенденциями, которые обнаруживаются в нашей правовой системе. Постоянный мониторинг, который проводится МГЮУ имени О. Е. Кутафина, — это очень важно. Если вы будете нас снабжать материалами, мы готовы стать каналом передачи этой информации нашим коллегам в регионах.

Наше дневное заседание начиналось с того, что Валерий Васильевич Лазарев был представлен как один из мэтров нашего правоведения, теоретик государства и права, как раз из МГЮУ имени О. Е. Кутафина. Но я вас уверяю, он не только автор, казалось бы, парадоксальных формулировок, но и выдающийся правовед.

**Лазарев В. В.** Да, аудитория уже поняла, я имел счастье быть привлечённым к подготовке этого Отчёта, так же, как ранее Совет Федерации привлекал меня к подготовке самых-самых первых докладов. И в этой связи я должен заметить следующее.

У Евгения Владимировича Першина не один раз прозвучало слово «технологии». Эти технологии совершенствовались. Но, я думаю, не в меньшей степени, чем технологии, имеют значение люди. И в аудитории я вижу, что люди, которые уже овладели соответствующими технологиями, способны и в последующем их использовать в подготовке, насколько я понимаю, очередных документов, не важно, как они будут именоваться.

Кстати, здесь имело место некое сравнение обсуждаемого Отчёта и докладов. Это разные форматы, к ним разные, естественно, требования. И с этой точки зрения документ, который будет в последующем

готовиться, не имеет значения, какое наименование будет иметь, я думаю, имеет хорошую методологическую базу. Тем более она необходима, поскольку люди, которые делают эти документы, — это аналитики. Сегодня мы в этом убеждаемся, и это очень здорово, потому что мониторинги, которые покоятся только на статике, только на статистике, — это мониторинги невысокого всё-таки качества. В мониторинге самое основное — это аналитика.

Много законов или мало законов? Вроде, нет законов — нехорошо, пробелы, а много законов — хорошо? Польские юристы вводили термин «джунгли права», там ещё больше пробелов, в этих джунглях права. И только аналитик способен, во-первых, понять, пробел это или не пробел, или это квалифицированное молчание законодательства. И как из этой ситуации выйти? Если сейчас выйти на улицу, то обыватель нам скажет: есть проблема, нужен закон. К сожалению, иногда и депутатский корпус реагирует сразу, и сразу вносит поправку в ещё не вступивший в силу закон.

Мы были с небольшой группой в своё время в Канаде. Так вот, там 5 лет запрещено прикасаться к закону, 5 лет. 5 лет, если это основной или один из значимых законов, к нему не прикасаются, а смотрят, как он действует. Мы сейчас говорим о действии закона, про регулирующие действия и эффективность закона: 5 лет смотрят, эффективно или неэффективно, и только через 5 лет делается специальное сообщение: нуждается он в поправках или не нуждается. Вот это аналитика.

Очень много вопросов: быстро надо реагировать или дожидаться случая, надо проводить эксперименты или не надо — когда мы рассчитываем эффективность соответствующих норм. Я могу сказать, что я не знаю ни одного эксперимента, который у нас проводился, не было их. Не было экспериментов. Я имею в виду то, что ни один из тех опытов, которые именовались экспериментами, не удовлетворял

требованиям, качеству, не удовлетворял научному подходу к проведению эксперимента.

Что, вырабатывалась гипотеза, и эта гипотеза обсуждалась на разных уровнях? Что, был контроль за проведением эксперимента, и этот контроль был самым разнообразным, многообразным? Что, по эксперименту проводилось затем сообщение, опять же смотрели, что надо добавить или убавить и так далее? Не было такого ни по одному эксперименту.

Больше того, правовой эксперимент — опасная штука. Он имеет и должен иметь очень серьёзные пределы. Я припоминаю, в своё время полицейские, милицейские дубинки вводили у нас едва ли не в качестве эксперимента. Значит, в Саратове можно было дубинкой колотить, а чуть выше по Волге, в Ульяновской области, — нет.

Конституция — у нас принцип равенства. И нельзя изъятие делать где-то в одном месте, а в другом, видите ли, действует общая норма, нарушается принцип равенства. Поэтому очень многие на эксперименты ссылаются. Надо всегда аналитически подходить к соответствующим вопросам.

Словом, аналитика должна быть вдумчивой, системной и связанной с нашими реалиями. А реалии, конечно же, меняются. И аналитика должна, как мне кажется — я теоретик, — определяться некими исходными методологическими посылами.

Вот первый посыл: думаю, в любом вузе говорили, напоминали — законодатель не изобретает законов. Правильно? Законов законодатель не изобретает. Он только формулирует. Правообразование идёт за пределами Государственной Думы и Совета Федерации. И аналитики должны понять, когда оно достигло определённого уровня или не достигло, когда правообразование должно воплотиться в соответствующих нормах.

И далее — нужно понять, какими нормами это правообразование закреплять.

Аналитика должна быть в данном случае очень серьёзной. Она была, конечно, в своё время. Но, я думаю, надо вернуться. Важно, каким актом те или иные общественные отношения регулируются — очень серьёзно, с моей точки зрения, — актом какого уровня.

Главное же, как мне представляется, — это то, чем должны быть обеспечены правовые нормы. Мы часто знаем, что издали закон, но обеспечен ли он соответствующим образом?

При этом в зависимости от того, чем предполагается обеспечить соответствующий закон, законодатель должен избрать норму, характер нормы. Очень часто законодатель, по-моему, не вникает: то ли надо управомочивающую норму вводить, то ли вообще поощрительную вместо запретительной. И вот этот момент связан с теми средствами, которые предполагаются к обеспечению соответствующей нормы.

И главное, что хочу в заключение отметить: девальвация закона происходит очень часто. Это губительно. Губительно для законности, губительно для законодателя, губительно для соответствующей правовой политики. Мы должны в своих аналитических документах предупреждать и указывать, что происходит некая девальвация правового регулирования. Это самое страшное, с моей точки зрения.

**Петров А. Е.** Спасибо, Валерий Васильевич.

Очень глубокие темы вы подняли, они перекликаются со многими нашими размышлениями. Вы говорите о девальвации закона, соотношении запретительного и поощрительного. Действительно это так, в Отчёте вы увидите, что запретительных законов гораздо больше, нежели поощрительных. Я бы даже отметил, что мы вошли в фазу, когда вкус к поощрительным законам пропал. Определённое мастерство у законодателя в формулировании таких норм и практик уходит.

Мы потеряем, если так продолжится, людей, умеющих формулировать поощрительные законы.

Есть ещё один важный момент, который перекликается и с вашим выступлением, Валерий Васильевич, и с вашим одновременно, Владимир Николаевич, — современное правосознание, и почему так важен его анализ. Да, в целом обществоведческая ситуация в стране прямым образом влияет на законодотворчество. Приведу пример. Как правило, все пытаются оформить ту или иную практику не нормативным документом, не ведомственным актом, не локальным нормативным актом, а сразу федеральным законом или поправками в Кодекс, и лучше всего, чтобы в два — в Уголовный и в Административный кодекс — сразу.

С чем связано это стремление? Это уже просто культурологический, если хотите, фактор. Наблюдения показывают: это связано с общим кризисом доверия в обществе, с представлениями, что чиновник — это вор, жулик потенциальный. К чему это приводит? Когда нужно сделать что-то полезное и хорошее, то ни одно министерство — ни федеральное, ни региональное — на себя не возьмёт ответственность, например, написать положение о реализации некоей программы. Нет, давайте законом примем, потому что к закону претензий нет, а положение написал и подписал конкретный чиновник, которого можно обвинить в коррупционных устремлениях, вызвать в прокуратуру и так далее. Это наша реальность, и она отражается в том, что мы имеем 20 кодексов. И есть такие кодексы, в которых мы имеем от 100 до уже почти 500 поправок при наличии от 30 и до 129 изначальных статей. Уже переписаны некоторые кодексы, и сейчас в работе документы, законы. Мы недавно разбирались с одним законом, 29 статей рассмотрено комитетом Думы, несколько сотен поправок появилось, из них 100 рекомендуются к принятию. Есть такой закон сейчас, в работе, возможно, и пройдёт.

Очень глубокие вопросы поставлены в Отчёте, там можно найти много ещё такого рода сюжетов.



Владимир Борисович Исаков, человек, который всегда был на передовых позициях юридической науки. Он долгие годы проработал руководителем Правового управления в Государственной Думе, знает и практическую, и теоретическую сторону процесса не понаслышке.

Владимир Борисович, прошу вас. Я очень рад и разделяю радость Владимира Николаевича, что в Высшей школе экономики структурируется целое подразделение, связанное с важной работой. И надеюсь на плодотворное взаимодействие.

**Исаков В. Б.** Спасибо, Андрей Евгеньевич.

Я бы сравнил доклад о состоянии российского законодательства с яичницей с колбасой. Простое вроде бы блюдо, но каждый сделает его немножко по-своему, а кто-то вообще мимо сковородки промахнётся.

Как не промахнуться мимо сковородки? Несколько соображений на эту тему. Так получилось, что саму идею мониторинга докладов инициатор этой идеи в Совете Федерации Геннадий Эдуардович Бурбулис (мы с ним знакомы ещё по Екатеринбургу) обсуждал со мной.

Я его увещевал: «Геннадий Эдуардович, ничего у тебя не получится, потому что врагов у этой идеи значительно больше, чем сторонников». К счастью, я ошибся. Мы слышали 12 мониторинговых докладов, подготовленных Советом Федерации.

Признаю свою ошибку, сдаюсь, но обращаю внимание, что причина-то моей ошибки, по сути дела, одна: мониторинговые доклады получили решительную поддержку Председателя Совета Федерации Сергея Михайловича Миронова. Причём он дал финансы, дал кадры, помещение. В пиковые моменты подготовки доклада до 200-300 человек работали над ним. По сути дела, весь Аппарат Совета Федерации на сводке, обработке документов был на это завязан.

В нашей жизни есть одно понятие, которое лично у меня вызывает глубокое отвращение, — это понятие «аппаратный вес». Но при подготовке мониторинговых докладов его нельзя не учитывать, потому что, скажем, Минфин, Центробанк, МЧС, МВД — они ведь свои аппараты иногда считают ничуть не менее компетентным, чем аппараты Государственной Думы и Совета Федерации, и никаких материалов им давать не собираются.

Я —бывший чиновник — их понимаю: зачем давать в Государственную Думу или в Совет Федерации материалы, чтобы затем меня этими материалами отхлестали в докладе? Очень логично.

Поэтому без поддержки первого лица, а в данном случае первого лица парламента на идее подготовки отчётов, мониторинговых докладов можно было бы поставить жирный крест. Если бы этой поддержки не было, ничего бы не получилось. Но поддержка, к счастью, была оказана. И это первая позиция, которую я хотел бы отметить.

Второй момент — это понимание масштабов аналитической работы. Требуется постоянно действующие группы, 7, 8, до 12 человек, которые только этим занимаются, и привлечение дополнительных сил.

Третий момент — это публичность. Об этом никто не сказал, а с моей точки зрения — это тоже очень важный компонент. Написали мы доклад, он называется сегодня «Отчёт». Дальше что?

Совет Федерации двухчасовое заседание посвящал рассмотрению этого доклада: приглашался Генеральный прокурор, представители Министерства юстиции, из субъектов Федерации приезжали. Пресса участвовала, телевидение показывало, видеоролик в Интернете можно было посмотреть уже тогда о том, как доклад рассматривался. То есть это не аппаратное было мероприятие, а открытое, публичное, с очень серьёзным общественным резонансом. Я думаю, что рассмотрение Отчёта должно быть таким же. Минюст не только комплименты говорил проделанной работе, а критиковал. Но если вы критикуете, попытайтесь сделать лучше. Посмотрите вот мониторинговый доклад, который сделал Минюст самостоятельно. Это бледная тень того, что делал Совет Федерации, хотя критики с трибуны было очень много.

Я не раз говорил, что подготовка этих мониторинговых докладов, по сути дела, пример, когда власти реально потребовалась поддержка науки. Потому что доклад должен вобрать в себя множество положений.

Во-первых, дать панораму законодательства.

Во-вторых, дать углубленное представление по отдельным направлениям проблемы.

Далее. Должна быть практика реализации представленного закона, судебная практика. Как это все скомпоновать? Можно, конечно, тришкин кафтан пошить, но это будет видно. Поэтому, конечно, наука в этом проекте должна изначально участвовать. И она участвовала, причём не только на завершающей стадии. Прошли семинары, встречи, конференции, и это тогда, когда ещё только собирались материалы.

Необходима поддержка партнёров. Я работал в Торгово-промышленной палате, мы представляли аналитические материалы

для мониторинговых докладов о реализации законодательства, о проблемах. Что-то использовалось, что-то не использовалось, но без поддержки партнёров такую работу сделать очень и очень трудно.

И, наконец, ещё один момент — это электоральная и парламентская статистика. В 2011 году я с коллегами посетил Комитет по статистике со следующим предложением: включить парламентскую электоральную статистику в состав государственной статистики, которую Госкомстат собирает. Ведь согласитесь, то, что в этих мониторинговых докладах даётся серьёзная статистика, — это очень важный момент, он даёт представление не о словах, не о субъективных оценках, а о том, что объективно происходит с российским законодательством. Я даже больше скажу: это отражение жизни российского общества в парламентском зеркале через парламентскую статистику.

Причём мы даже более широко предлагали, чтобы Россия выступила с инициативой формирования международной парламентской статистики. Сегодня нет международной парламентской статистики.

Результат. Нас похлопали по плечу и сказали: хорошие вы ребята, но заниматься этим мы не будем. Потому что объём нашей работы определён Законом «О государственной статистике», а в законе никакой парламентской статистики нет.

Мы сейчас в законодательном органе, может быть, даже и депутаты здесь присутствуют. Дорогие депутаты, какая проблема? Включите электоральную парламентскую статистику в состав государственной статистики. Мы даже макет с собой принесли, как мы эту статистику видим.

Я тоже понимаю руководителя Госкомстата, который проблем не хочет, поскольку в законе этого нет, но это очень важный момент, его надо решить. Потому что без объективной системной статистики ценность докладов, Отчётов будет не велика.

И буквально полторы минуты потрачу на смежную проблему, которую не затрагивали, которая, по всей видимости, будет предметом отдельного обсуждения.

Это проблема новой систематизации российского законодательства, она уже не раз на наших встречах поднималась. Потому что нынешнее состояние российского законодательства не устраивает никого.

Естественно, что принятие решения о проведении кодификации российского законодательства — это прерогатива высшего руководства страны, Президента. Если данные невозможно собрать без поддержки руководства Парламента, то здесь уже не только о данных речь идёт. Речь о том, что надо будет ломать должностную позицию людей, которым все нравится, — и вдруг какая-то кодификация, глобальный пересмотр всей системы законодательства. Много будет противников, будут включены все механизмы торможения, какие только можно включить.

Без расчёта на поддержку Президента смешно говорить о какой-то кодификации. Но подготовительные-то работы можно проводить уже сегодня. Я имею в виду, по крайней мере, три позиции. Мы, кстати говоря, в Отчёт включили одну из этих позиций, но не помню, вошла ли она в окончательный вариант.

Первое. Принять закон, в котором объявить, извините за такое слово, апгрейд российского законодательства. Декларировать, что с 1 января 2015 года прекращают действие все нормативные акты, принятые до Конституции 1993 года, с тем, чтобы консолидировать российское законодательство и ликвидировать его размазанность по огромному отрезку времени, элементарно перевести российское законодательство в электронную форму. С нашей точки зрения, вполне достаточно полутора лет, чтобы такой апгрейд законодательства провести. И это вполне может сделать Государственная Дума, это подготовка к кодификации.

Второе. Выработка словарей-тезаурусов, потому что исследования, которые предпринимаются, показывают исключительно низкий уровень терминосистем нашего законодательства в отраслях. Там масса неопределённых понятий, понятийных тупиков. Могу показать на конкретных примерах. Мы недавно издали брошюру по экологическому законодательству, где видны десятки тупиков в определении понятий и логические круги. А без понятийной системы никакой кодификации не проведешь. Это основа. Если нет чёткой системы понятий, то какая может быть кодификация?

И последнее, третье. Разработка генеральных схем развития законодательства. Здесь говорилось, что надо чётко распределить законодательство между уровнями, за что должна Федерация отвечать, за что должны субъекты отвечать, что надо на муниципальный уровень передать, что принять в форме закона, что должно быть указом, что — постановлением правительства, что министерства и ведомства должны разрабатывать. По каждой отрасли должна существовать генеральная схема развития, которая эти моменты учитывает. На сегодняшний день их нет. Но это тоже подготовительная работа, без которой кодификация невозможна.

Несколько слов в заключение. Кто все это будет выполнять? Совершенно верно было сказано, что это делают люди, имеющие юридическую подготовку и навыки аналитической работы. Высшая школа экономики со следующего года открывает магистерскую программу под названием «Правовая аналитика». Выпускники этой программы будут иметь, кроме диплома магистра юриспруденции, ещё и дополнительную специальность — специалист в области правовой аналитики. Мы будем признательны, если вы направите сотрудников на обучение по этой программе.

**Петров А. Е.** Очень ценные предложения. Я хочу обратить внимание участников семинара, что учебное пособие, представленное Владимиром Борисовичем, находится в материалах на диске.



Виктория Васильевна Скатова, председатель комитета аналитической работы департамента экспертно-аналитической работы администрации Томской области. Наша коллега из исполнительной власти.

**Скатова В. В.** Наш департамент является надотраслевой структурой, не заинтересованной в каком-либо лоббировании каких-либо отраслевых интересов. Мы к своей работе привлекаем уникальные по институциональным и функциональным характеристикам экспертные советы. Мы создали такие советы при каждом заместителе губернатора Томской области. Советов — 9, соответственно, при девяти заместителях губернатора. Сама идея создания таких экспертных советов принадлежит нашему губернатору Сергею Анатольевичу Жвачкину, и наш департамент эту идею воплотил в жизнь.

Суть заключается в том, что структура власти, основанная на кластерном подходе, имеет некую прослойку — это экспертные советы, которые являются буфером, через который обязаны проходить все стратегические решения заместителей губернатора. Это принципиальная и жёсткая позиция губернатора. И до того момента, пока заместители, исполнительные органы власти не вынесут на рассмотрение экспертного совета какой-либо вопрос, губернатору на подпись инициативы не поступают.

Опыт оказался довольно успешным. Мы в феврале 2013 года образовали экспертные советы. Они доказали свою эффективность и значимость. А сначала многие скептически относились к этой идее.

Регулярно увеличивается количество сложных вопросов, которые выносятся на рассмотрение таких советов. Это стратегия, проекты, программы, это действующие законы. В каждый экспертный совет входит по 15 человек, всего, соответственно, 135 экспертов. Они прошли очень сложную процедуру отбора и являются авторитетными специалистами в области. Они уже проводят межотраслевые совещания, выездные совещания.

В эти советы привлекают внешних специалистов. Привлекаются более 300 узких специалистов. Советы наделены особыми полномочиями, функциями в рамках исполнения Указов Президента. Это, прежде всего, Указ №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» о независимой оценке качества работы областных государственных учреждений, оказывающих соцуслуги. Это Указ №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» — оценка деятельности органов глав местных администраций, руководителей унитарных предприятий. Также это рассмотрение общественных инициатив в рамках Указа Президента №183 «О рассмотрении общественных инициатив,

направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

Отмечу, что цель, ради которой были созданы наши экспертные советы, — в том числе повышение качества принятых губернатором решений. Это обратная связь с населением. Число непопулярных решений областной власти снижается. Эксперты, в свою очередь, на понятном языке доносят наши инициативы до населения, выступают в средствах массовой информации.

Мы рекомендуем транслировать наш опыт на территории других регионов, это действенный институт. Вся информация у нас на сайте.

**Петров А. Е.** Напомню, что, как обычно, все материалы, которые по тем или иным причинам мы не успели рассмотреть, презентации, будут на сайте Государственной Думы, на страничке нашего семинара.

Должен тоже поделиться определённым опытом. Я знаю, что практика экспертных советов востребована и в Совете Федерации, и в Государственной Думе, в Правительстве Российской Федерации, на федеральном уровне очень активно используется.

В этом состоит утилитарное назначение экспертных советов. Интересно, есть какой-нибудь пример, когда благодаря позиции экспертного совета было отвергнуто какое-либо ошибочное решение или принято решение верное?

**Скатова В. В.** Таких случаев очень много. Например, у нас инвестиционная программа подвергается серьёзной критике.

Также хочу сказать, что наши эксперты являются неким специальным кадровым резервом органов власти. Члены экспертных советов зачастую становятся чиновниками.

**Петров А. Е.** Это действительно мудро выстроенная работа. Наталья Александровна Николаева, заместитель начальника Правового управления аппарата губернатора и правительства Орловской области.

**Николаева Н. А.** Многие выступающие сегодня уже касались темы мониторинга, который осуществляется и координируется Министерством юстиции. Это мониторинг правоприменения.

Уже через неделю исполнится три года со дня издания указа, который создал основу для осуществления такого мониторинга. И за это время, на мой взгляд, удалось создать механизм, позволяющий и собирать информацию, проводить анализ в соответствующих сферах деятельности, и обобщать выявленные недостатки действующего законодательства. Материалы по результатам данного мониторинга готовятся, готовятся и предложения по устранению недостатков действующего законодательства.

Вместе с тем, за этот период, безусловно, обозначились и определённые проблемы.

Так, организация мониторинга правоприменения является всё-таки достаточно новым направлением деятельности. Отсутствие опыта и зачастую понимания сущности данного процесса лицами, которые его осуществляют, не может не сказываться на результатах проводимого мониторинга правоприменения.

Очень часто сталкиваешься с ситуацией, когда органы власти, которые проводят мониторинг правоприменения, отталкиваются от своей практики, не запрашивая при этом информацию и материалы у тех субъектов, которые участвуют в данных правоотношениях. Соотносят свою практику с тем действующим законодательством, которое имеет место. И в результате получаются достаточно поверхностные результаты, которые не выявляют системных проблем в законодательстве.

На мой взгляд, проблему могло бы решить проведение семинаров, на которых бы лица, осуществляющие функции мониторинга правоприменения, обучались по данной тематике. Здесь присутствуют

представители очень авторитетных учебных заведений. Я думаю, что, если такие курсы организовать на их базе, они были бы востребованы.

Выявлена ещё и следующая проблема. Действующим федеральным законодательством закрепляется, что мониторинг предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую только федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий.

Безусловно, при этом предусматривается, что должны использоваться различные документы, предусмотрена утвержденная правительством методика.

Вместе с тем правоприменительная практика представляет собой неразрывное единство норм правового регулирования и сформированного на основе применения социально-правового опыта. Учитывая, что мониторинг правоприменения направлен на совершенствование законодательства в различных сферах деятельности, необходимо расширять круг субъектов, которые будут непосредственно участвовать в мониторинге правоприменения.

Так, представляется, что в первую очередь должны быть привлечены к этой деятельности органы местного самоуправления, потому что данные органы, находясь в непосредственном взаимодействии с населением и реализуя свои обширные полномочия, непосредственно выявляют очень много коллизий, правовых пробелов, которые существуют в действующем законодательстве. На федеральном уровне непосредственное участие органов местного самоуправления не закреплено в мониторинге правоприменения, в отдельных субъектах в законах и в подзаконных актах, которые регулируют данные процессы, в качестве участников включены органы местного самоуправления.

В Орловской области принят закон, который регулирует процедуру мониторинга правоприменения и также подзаконные акты, и органы

местного самоуправления являются участниками данного процесса. Хочу отметить, что данные органы обладают очень высокой активностью в этом вопросе. Их материалы являются очень аргументированными и действительно указывают на проблемы. А также они наделены правом направлять предложения в план мониторинга. И эти предложения — очень аргументированные.

Наряду с этим представляется (об этом уже тоже сегодня говорили), что и представители научного сообщества, и другие институты гражданского общества должны широко привлекаться к этой деятельности. Эти нормы тоже на уровне региональных нормативных правовых актов в некоторых субъектах присутствуют. У нас тоже заведена такая норма, но, к моему большому сожалению, активности со стороны этих институтов в настоящее время не наблюдается. Но полагаю, что проблему могла бы решить широкая просветительская деятельность в этом направлении. И, кроме того, включение на федеральном уровне указанных субъектов в круг участников мониторинга, полагаю, тоже имело бы положительные результаты.

**Петров А. Е.** Перед тем, как закрыть эту часть нашей работы, я должен отметить следующее. Посмотрите, как востребованы разного рода магистерские программы, программы переподготовки. Это было и в выступлении Натальи Александровны Николаевой о практике мониторинга правоприменения. По правовой аналитике Высшая школа экономики вводит определённые программы. Я думаю, что эту образовательную составляющую нужно развивать. На каждом семинаре мы так или иначе в определённый момент приходим к выводу, что всё-таки аналитика является отдельной сферой интеллектуальной деятельности, которая требует своего обрамления — и фундаментального, и практического, и технологического, и методического, какого угодно. Эти призывы мы адресуем в наши ведущие вузы-партнёры.

Спасибо большое за интересную работу. Мне кажется, даже те, кто сегодня предпочёл больше слушать, нежели говорить, услышали какие-то новые и интересные вещи. Уверен, что вас заинтересуют и материалы на диске, который вы получили.



**О выполнении Плана мероприятий  
по взаимодействию Государственной Думы  
с законодательными (представительными) органами  
государственной власти субъектов Российской Федерации**

1.	<p><b>Наименование:</b></p> <p>Семинар с участием руководителей аналитических служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, 14 мая 2014 года, г. Москва, Государственная Дума, зал 706 (ул. Охотный ряд, д. 1).</p>
2.	<p><b>Ответственные исполнители:</b></p> <p>Аналитическое управление и Управление по организационному обеспечению деятельности Аппарата Государственной Думы.</p>
3.	<p><b>Цели и задачи:</b></p> <p>- обсуждение формата и методологии подготовки в 2014 году Отчёта о состоянии российского законодательства, который был впервые подготовлен Государственной Думой и Советом Федерации в 2013 году и подытожил 20-летний опыт развития парламентаризма и законодательства России на новом этапе; - обсуждение проблемных вопросов деятельности аппаратов региональных органов власти по аналитическому обеспечению реализации их полномочий.</p>
4.	<p><b>Основание проведения:</b></p> <p>Распоряжение Председателя Государственной Думы от 30 апреля 2014 года №129р-1.</p>
5.	<p><b>Список участников:</b></p> <p>см. Приложение 3.</p>

6.	<p><b><i>В мероприятии приняли участие 97 человек, из них:</i></b></p> <p>депутаты и руководство Аппарата Государственной Думы — 4 человека,  руководство Аналитического управления Аппарата Совета Федераций и руководитель профильного комитета Совета Федерации — 5 человек,  представители аналитических служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации из 53 субъектов Российской Федерации — 78 человек,  а также руководство Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации,  руководитель аналитической службы Общественной палаты Российской Федерации и эксперты — 10 человек.</p>
7.	<p><b><i>Программа мероприятия:</i></b></p> <p>см. Приложение 2.</p>
8.	<p>Информация о мероприятии была размещена на новостной ленте официального сайта Государственной Думы, а также в информационно-просветительской программе «Парламентский час» от 18 мая 2014 года показан видеосюжет о семинаре.</p>

**ПРОГРАММА**  
**семинара с участием руководителей аналитических служб**  
**законодательных (представительных) и исполнительных органов**  
**государственной власти субъектов Российской Федерации**

<p><b>14 мая 2014 года</b>  <b>«Парламентский» день</b></p>	
<p>10.00 - 12.30</p>	<p>Совет Федерации  <i>(Москва, ул. Б. Дмитровка, д. 26, зал 700)</i></p> <p>Заседание, посвящённое рассмотрению вопросов информационно-аналитического обеспечения проведения в Российской Федерации Года культуры и реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы</p>
<p>14.00 - 16.00</p>	<p>Государственная Дума  <i>(Москва, ул. Охотный ряд, д. 1, зал 706)</i></p> <p>Заседание, посвящённое вопросам подготовки Отчёта о состоянии российского законодательства и актуальным проблемам деятельности аппаратов региональных законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти по аналитическому обеспечению реализации их полномочий</p>

**15 мая 2014 года**  
**«Правительственный» день**

10.00 - 12.30	<p>Министерство регионального развития Российской Федерации <i>(Москва, ул. Красная Пресня, д. 3)</i></p> <p>Встреча с руководством Министерства регионального развития Российской Федерации, посвящённая реализации в регионах федеральных целевых программ и государственных программ</p>
14.00 - 16.00	<p>Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации <i>(Москва, проспект Академика Сахарова, д. 12, большой конференц-зал)</i></p> <p>Заседание на тему «Бюджет для граждан»</p>

**16 мая 2014 года**  
**«Образовательный» день**

10.00 - 16.00	<p>Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ) <i>(Москва, ул. Нежинская, д. 7, зал 202)</i></p> <p>Обучающий семинар</p>
------------------	---

**СПИСОК УЧАСТНИКОВ**

**семинара**

*14 мая 2014 год, Государственная Дума*

<b>ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b>		
1	ПЛИГИН Владимир Николаевич	Председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству
2	ШУВАЛОВ Юрий Евгеньевич	Заместитель Руководителя Аппарата Государственной Думы – начальник Управления по связям с общественностью и взаимодействию со СМИ
3	ПЕТРОВ Андрей Евгеньевич	Начальник Аналитического управления Аппарата Государственной Думы
4	ИВАНОВА Анна Евгеньевна	Заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству
<b>СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b>		
5	КРИВОВ Виктор Дмитриевич	Начальник Аналитического управления Аппарата Совета Федерации
6	БАРБАШИН Игорь Викторович	Заместитель начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

7	ПЕРШИН Евгений Владимирович	Заместитель начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации
8	КУЧЕРЕНКО Пётр Александрович	Руководитель аппарата Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству
9	ГОЛУБИЦКАЯ Светлана Геннадьевна	Заместитель руководителя аппарата Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству
<b>АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b>		
10	НОСКОВ Константин Юрьевич	Руководитель Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации
11	ЧИНАРИХИНА Галина Геннадиевна	Заместитель руководителя Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации
12	ЛАБОЗИНА Марина Александровна	Начальник Управления правовой экспертизы Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации
<b>ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b>		
13	НАСРИДДИНОВ Темур Геннадьевич	Начальник аналитического отдела Аппарата Общественной палаты Российской Федерации

## ЭКСПЕРТЫ

14	ИСАКОВ Владимир Борисович	Заведующий кафедрой теории права и сравнительного правоведения факультета права Высшей школы экономики
15	ВОЛОДЕНКОВ Сергей Владимирович	Доцент кафедры государственной политики факультета политологии Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова
16	КОРОБЕЦ Борис Николаевич	Заведующий кафедрой юриспруденции, директор Центра защиты интеллектуальной собственности Московского государственного технического университета им. Н. Э. Баумана
17	ПОСТНИКОВ Александр Евгеньевич	Заведующий отделом конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
18	ЛАЗАРЕВ Валерий Васильевич	Профессор кафедры теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина
19	СИНЮКОВ Владимир Николаевич	Проректор по научной работе Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ) ОРГАНЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**

20	АБАЗОВА Марина Хамзетовна	Начальник аналитического отдела Аппарата Парламента Кабардино-Балкарской Республики
21	АБАЗОВСКАЯ Ангела Николаевна	Главный консультант комитета Алтайского краевого Законодательного Собрания по экономической политике, промышленности и предпринимательству
22	АБДРАШИТОВ Рифат Рафкатович	Начальник информационно-аналитического управления Администрации Губернатора Челябинской области
23	АВИЛОВА Мария Юрьевна	Начальник управления государственных программ министерства экономического развития и внешних связей Хабаровского края
24	АЛЕКСЕЕВА Татьяна Георгиевна	Начальник отдела реализации государственных программ и проектов Министерства образования и науки Республики Татарстан
25	АНТОНЕНКО Владимир Иванович	Начальник Информационно-аналитического управления Аппарата Думы Ставропольского края
26	БАГЕ Людмила Галимовна	Заместитель начальника Управления по взаимодействию с федеральными органами власти и внутренней политике Администрации Главы Республики Адыгея и Кабинета Министров Республики Адыгея

27	БЕДРИНЕЦ Ирина Анатольевна	Главный советник управления по организационным вопросам аппарата Тульской областной Думы
28	БЕЛОУСОВ Андрей Викторович	Заместитель начальника управления по взаимодействию с органами местного самоуправления департамента внутренней политики администрации Краснодарского края, начальник аналитического отдела
29	БОЛОТОВ Дмитрий Анатольевич	Помощник вице-губернатора Ленинградской области – руководителя аппарата Губернатора и Правительства Ленинградской области С. Н. Перминова
30	БОРОВЫХ Виктория Александровна	Заместитель начальника управления, начальник контрольно-аналитического отдела контрольно-аналитического управления Законодательного Собрания Владимирской области
31	БУРГУЧЕВ Алексей Васильевич	Вице-губернатор – руководитель аппарата Губернатора и правительства Волгоградской области
32	ВАСИЛЬЕВА Александра Николаевна	Заместитель начальника информационно-аналитического управления Тюменской областной Думы
33	ГЛИНКИН Николай Петрович	Начальник экспертно-аналитического управления администрации Губернатора Ульяновской области

34	ГОЛИКОВА Марина Иосифовна	Старший референт аналитического управления Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)
35	ГУРЬЯНОВА Виктория Валентиновна	Полномочный представитель Губернатора Астраханской области в Думе Астраханской области и представительных органах муниципальных образований – министр Астраханской области
36	ГУСЕВА Марина Юрьевна	Начальник управления пресс-службы, аналитики и общественных связей Думы Астраханской области
37	ДЕЖИТМАА Эльвира Ложановна	Начальник департамента инструктивного и аналитического обеспечения отраслевого развития Администрации Главы Республики Тыва и Аппарата Правительства Республики Тыва
38	ДЕМИН Василий Егорович	Заместитель директора департамента внутренней политики Брянской области – начальник управления по работе с муниципальными образованиями и институтами гражданского общества
39	ДЗУЦЕВ Артур Сахангериевич	Первый заместитель Руководителя Администрации Главы Республики Северная Осетия-Алания и Правительства Республики Северная Осетия – Алания
40	ДРОЗДОВА Галина Валентиновна	Заведующая аналитическим отделом информационно-аналитического управления Секретариата Государственного Совета Республики Крым

41	ДУБИНИНА Лариса Геннадьевна	Заместитель министра культуры Ростовской области
42	ЕФИМОВ Виктор Николаевич	Заведующий информационно- аналитическим отделом Аппарата Госсобрания Республики Мордовия
43	ЖАБКО Ирина Владимировна	Начальник информационно-аналитического управления администрации Костромской области
44	ЗАДИРАКА Анастасия Семёновна	Заместитель начальника контрольно- аналитического отдела в управлении делами аппарата Законодательного Собрания Камчатского края
45	ЗЛЫГОСТЕВ Александр Владимирович	Руководитель аппарата Законодательного Собрания Забайкальского края
46	ИЛЬЮШИНА Елена Владимировна	Начальник аналитического управления аппарата законодательного Собрания Челябинской области
47	ИСАЕВ Георгий Анатольевич	Помощник Председателя Государственного Совета Республики Татарстан
48	КАЛАКУТСКИЙ Андрей Вадимович	Заместитель руководителя аппарата – руководитель организационно- информационного управления Самарской Губернской Думы
49	КАЛЬБФЛЯЙШ Ирина Давыдовна	Заместитель министра финансов Московской области

50	КАМЫНИНА Татьяна Митрофановна	Заместитель руководителя Государственно-правового управления — руководитель отдела систематизации законодательства и правовой информации Московской областной Думы
51	КЛЫШИН Дмитрий Николаевич	Начальник экспертно-аналитического управления Главы Республики Хакасия — Председателя Правительства Республики Хакасия
52	КОЖАРИНА Марина Александровна	Директор аналитического департамента аппарата Губернатора и Правительства Сахалинской области
53	КОЗЛОВ Илья Евгеньевич	Заместитель руководителя управления информации, аналитики и взаимодействия с институтами гражданского общества аппарата Законодательного Собрания Тверской области
54	КОЗЛОВА Светлана Григорьевна	Руководитель управления информации, аналитики и взаимодействия с институтами гражданского общества аппарата Законодательного Собрания Тверской области
55	КОЗЬМИНА Оксана Васильевна	Начальник государственно-правового управления Архангельского областного Собрания депутатов
56	КОНОВАЛОВ Юрий Леонидович	Заместитель начальника отдела по связям со средствами массовой информации информационно-аналитического управления Законодательного Собрания Краснодарского края

57	КУЖЕЛЬНАЯ Марина Юрьевна	Начальник управления аналитической и законодательской деятельности аппарата Законодательного Собрания Пермского края
58	КУЛЕШИН Вадим Юрьевич	Ведущий эксперт отдела аналитики Управления аналитики, взаимодействия со СМИ и информационного обеспечения Министерства внутренней политики и массовых коммуникаций Калужской области
59	ЛАНЦЫНОВ Александр Владимирович	Начальник отдела фракционной работы, информационно-аналитического обеспечения и связям с общественностью аппарата Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия
60	ЛИТВИНЕНКО Сергей Вячеславович	Начальник информационно-аналитического управления аппарата Законодательного Собрания Свердловской области
61	ЛИТЯГИНА Светлана Валентиновна	Руководитель информационно-аналитического отдела управления информации, аналитики и взаимодействия с институтами гражданского общества аппарата Законодательного Собрания Тверской области
62	МИТРОВА Ольга Анатольевна	Начальник отдела по правовому обеспечению вопросов социального блока и учётно-аналитической работе государственно-правового управления Костромской областной Думы
63	НАМДАКОВА Эржэн Борлоевна	Начальник информационно-аналитического управления аппарата Народного Хурала Республики Бурятия

64	НЕГРОБОВА Мария Валерьевна	Заместитель начальника отдела правового управления администрации Липецкой области
65	НЕМЦЕВА Татьяна Вячеславовна	Заведующая экспертно-аналитическим сектором отдела социально-политического мониторинга Управления внутренней политики Администрации Главы Чувашской Республики
66	НИКИТИНА Ольга Валентиновна	Заместитель директора по развитию Санкт-Петербургского государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Медицинский информационно-аналитический центр»
67	НИКОЛАЕВА Наталья Александровна	Заместитель начальника правового управления Аппарата Губернатора и Правительства Орловской области
68	НОСОВА Светлана Петровна	Руководитель аналитического отдела Организационно-аналитического управления Московской областной Думы
69	ОСИНА Марина Ивановна	Начальник отдела информационно-аналитической работы Организационного управления аппарата Государственного Совета Чувашской Республики
70	ПАНАРИН Игорь Дмитриевич	Заместитель начальника информационно-аналитического управления Аппарата Смоленской областной Думы
71	ПУШИЛИН Владимир Александрович	Главный консультант отдела стратегического планирования, прогнозирования и анализа управления экономики администрации Липецкой области

72	РУДНЕВА Яна Борисовна	Проректор по научной и инновационной деятельности Института развития образования Республики Татарстан
73	САФРОНОВА Елена Аркадьевна	Консультант отдела по вопросам семьи и демографической политике департамента демографической политики, социальной защиты, опеки и попечительства министерства труда и социальной защиты Тульской области
74	СЕЛИВЕРСТОВА Нелли Геннадьевна	И. о. начальника управления государственного планирования, начальник отдела государственных программ развития Министерства экономического развития Калужской области
75	СЕРГЕЕВА Ирина Валерьевна	Начальник отдела государственных программ Управления межотраслевого взаимодействия и перспективного планирования Администрации Псковской области
76	СКАТОВА Виктория Васильевна	Председатель комитета аналитической работы Департамента экспертно-аналитической работы Администрации Томской области
77	СКЛОНЮК Наталья Вячеславовна	Консультант отдела правовой и лингвистической экспертизы экспертно-правового управления аппарата Законодательного Собрания Оренбургской области

78	СОКОЛОВА Евгения Николаевна	Заместитель руководителя Постоянного представительства Алтайского края при Правительстве Российской Федерации
79	СТИХАРЮК Ольга Сергеевна	Начальник информационно-аналитического отдела Сахалинской областной Думы
80	ТАРАН Антон Юрьевич	Начальник Информационно-аналитического управления Аппарата Московской городской Думы
81	ТАРАСОВ Юрий Анатольевич	Начальник управления по связям с общественностью и взаимодействию со средствами массовой информации аппарата Орловского областного совета народных депутатов
82	ТЕМИРОВ Рашид Умарович	Начальник отдела по обеспечению деятельности постоянного представительства Карачаево-Черкесской Республики при Президенте Российской Федерации
83	ТРЕТЬЯКОВ Анатолий Германович	Начальник экспертно-аналитического управления аппарата Правительства Ставропольского края
84	ТРУШЕНКО Антон Сергеевич	Консультант-юрист управления по обеспечению законодательной деятельности аппарата Мурманской областной Думы
85	ТЮХТЕНЕВ Сергей Леонидович	Главный специалист Постоянного представительства Республики Алтай в городе Москве

86	УГОЛЬКОВ Антон Валерьевич	Заместитель начальника информационно-аналитического отдела Саратовской областной Думы
87	УШАКОВА Софья Константиновна	Консультант аналитического отдела Организационно-аналитического управления Московской областной Думы
88	ХАНХАРАЕВ Алексей Валерьевич	Консультант Аналитического центра Главы Республики Бурятия и Правительства Республики Бурятия
89	ХАРКОВЕЦ Светлана Васильевна	Начальник финансово-экономического управления Законодательного Собрания Ростовской области
90	ЦЮРЮМОВА Баирта Боктаевна	Эксперт-консультант отдела фракционной работы, информационно-аналитического обеспечения и связям с общественностью аппарата Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия
91	ЧЕРНЫШЕВ Пётр Сергеевич	Заместитель начальника аналитического управления – начальник системно-аналитического отдела Ярославской областной Думы
92	ЧИНЁННАЯ Тамара Юрьевна	Начальник Управления пресс-службы и информации Администрации Главы и Правительства Республики Дагестан
93	ЧУРПАНОВ Байрам Эркемендинович	Начальник отдела контрольно-аналитической работы аппарата Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай

94	ШАРЫКИНА Наталья Юрьевна	Заместитель начальника Правового управления Губернатора Московской области в Администрации Московской области
95	ШОВТАК Виталий Борисович	Заместитель министра экономического развития Новосибирской области
96	ЮРПАЛОВ Сергей Юрьевич	Заместитель руководителя Администрации губернатора Пермского края
97	ЯНБУХТИН Науфал Рабисович	Заместитель руководителя Секретариата Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан

**МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ УЧАСТНИКОВ СЕМИНАРА**

*14 мая 2014 года, г. Москва,  
Государственная Дума  
Федерального Собрания  
Российской Федерации*

- 1. Российское законодательство: 20 лет в русле новой Конституции российской Федерации:** Отчёт о состоянии российского законодательства. М., 2013. 1266 с.
- 2. Материалы семинара с участием руководителей аналитических служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему «Роль экспертно-аналитического сообщества в развитии институтов парламентской демократии».** М.: Издание Государственной Думы, 2013. 156 с.
- 3. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации: прохождение законодательных инициатив в период работы Государственной Думы шестого созыва:** Аналитический вестник. М.: Издание Государственной Думы, 2014. 50 с.
- 4. Парламентское право России:** монография / А. И. Абрамова, В. А. Власенко и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой; Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Издание Государственной Думы, 2013. 400 с.

5. **Состояние и перспективы развития российской культуры.** Цикл лекций в Государственной Думе. Часть первая: 25 марта – 7 апреля 2014 года. М.: Издание Государственной Думы, 2014. 48 с.
6. **Парламентаризм в России.** Методические рекомендации для преподавателей общеобразовательных учреждений / Ю. В. Гимазова, Д. Ю. Знаменский, Е. П. Казбан, Н. А. Омельченко, И. К. Харичкин. М.: Издание Государственной Думы, 2013. 112 с.
7. **Евразийская экономическая перспектива:** Материалы Международного форума. Санкт-Петербург, 11 апреля 2013 года. М.: Издание Государственной Думы, 2013. 160 с.
8. **Правовая аналитика.** Учебное пособие для студентов старших курсов и слушателей магистратуры. В. Б. Исаков / НИУ ВШЭ. М., 2014. 252 с.



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

*Электронное издание*

Макет подготовлен издательством «Артишок»  
(Индивидуальный предприниматель Остапенко Геннадий Иванович)  
432000, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 32а

---

Редактор — И. Г. Данилова, корректор — И. Г. Данилова,  
Вёрстка М. Е. Осицыной

---

Подписано к выпуску 04.12.2014 г.  
Формат А5