# ТЕХНОЛОГИЯ

# ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

ОПЫТ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

# ТЕХНОЛОГИЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

## (ОПЫТ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА)

Под редакцией
председателя комитета по законодательству
Законодательного Собрания Санкт-Петербурга
**И. П. Михайлова**

Санкт-Петербург
2006

ББК Х 67
Т 384

**Рецензенты:**

доктор юридических наук и доктор экономических наук, профессор, член Правительства Санкт-Петербурга, представитель Губернатора в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга *М. Н. Бродский*;

заслуженный экономист Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор кафедры финансов Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов *М. И. Попова.*

Авторский коллектив:
**С. А. Лаптев, И. П. Михайлов, А. С. Музыченко,
В. А. Овчинников, А. Т. Ошурков**

*Менеджер проекта — А. Т. Ошурков*

Т 384 **Технология законотворчества (опыт Санкт-Петербурга)** / Под редакцией И. П. Михайлова. — СПб.: ИПЦ СПГУТД, 2006. — 378 с.: илл.

ISBN 5-7937-0276-8

В книге рассматриваются вопросы технологии законотворчества на примере Санкт-Петербурга. Отдельные главы посвящены правовому, организационному и информационно-аналитическому обеспечению законотворческого процесса, общественному участию в законотворческом процессе. Уделено внимание вопросам качества и эффективности законотворческой деятельности, правилам применения законодательной техники.

Приведены примеры из многоплановой деятельности Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, а также из парламентского опыта других субъектов Российской Федерации.

Издание предназначено для широкого круга читателей — депутатов всех уровней и их помощников, государственных и муниципальных служащих, преподавателей, студентов и аспирантов, изучающих предмет «Государственное и муниципальное управление», а также для всех активных граждан, интересующихся деятельностью органов власти.

ISBN 5-7937-0276-8

© Коллектив авторов, 2006
© ИПЦ СПГУТД, 2006

# Содержание

Предисловие редактора . . . . . 7
**Введение . . . . . 10**

**ГЛАВА 1. ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО КАК ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ . . . . . 21**

**1.1. Процессный подход. . . . . 22**

**1.2. Право, закон и их роль в обществе. . . . . 24**
1.2.1. Когда возникает общественная потребность в правотворчестве?....24
1.2.2. Предмет и методы правового регулирования....27
1.2.3. Материальное и процессуальное право....27
1.2.4. Правотворчество и законотворчество....29
1.2.5. Регламентация процесса правотворчества....31
1.2.6. Обеспечение процесса правотворчества....32

**1.3. Качество законопроектов и законов . . . . . 34**
1.3.1. «Общественное» качество законов как управленческих решений....34
1.3.2. «Технологическое» качество законопроектов и законов....36
1.3.3. Комплексная характеристика качества закона....40

**1.4. Эффективность законотворческого процесса . . . . . 41**

**1.5. Информационно-аналитическое обеспечение законотворческого процесса. . . . . 44**
1.5.1. Обратная связь в процессе законотворчества....44
1.5.2. Информационные технологии в законотворческой деятельности....47
1.5.3. Экспертиза законопроектов....54
1.5.4. Методики анализа социально-экономических последствий принятия законов....55
1.5.5. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики.60

**1.6. Необходимость системности законодательного регулирования общественных отношений. . . . . 68**

**1.7. Целеполагание в процессе законотворчества . . . . . 70**
1.7.1. Опыт прошлых лет (Стратегический план Санкт-Петербурга).70
1.7.2. Ежегодное послание Губернатора Санкт-Петербурга....73
1.7.3. Целевые программы Санкт-Петербурга....79
1.7.4. Современное состояние государственного планирования в Санкт-Петербурге....81

**1.8. Планирование законотворческого процесса . . . . . 88**

**Глава 2. СХЕМА ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ . . . . . 97**

**2.1. Система правовых актов в Санкт-Петербурге . . . . . 98**
2.1.1. Иерархия правовых актов....98
2.1.2. Об определении нормативного правового акта....100
2.1.3. Классификация правовых актов в Уставе Санкт-Петербурга..101
2.1.4. Устав Санкт-Петербурга....102
2.1.5. Законы Санкт-Петербурга....104
2.1.6. Постановления Законодательного Собрания Санкт-Петербурга....108

**2.2. Стадии законотворческого процесса в Санкт-Петербурге.....108**
2.2.1. Требования федерального законодательства к процедуре рассмотрения законопроектов в субъектах Федерации....109
2.2.2. Процесс принятия законов Санкт-Петербурга....110
2.2.3. Процедуры принятия отдельных правовых актов....120
2.2.4. Законодательная инициатива в Санкт-Петербурге....121

**2.3. Нормативное регулирование законотворческого процесса в субъектах Федерации . . . . . 124**

**2.4. Приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным . . . . . 126**

**2.5. Толкование законов Санкт-Петербурга . . . . . 133**

**Глава 3. ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ.....135**

**3.1. Участники законотворческого процесса . . . . . 136**
3.1.1. Органы государственной власти и государственные органы Санкт-Петербурга....136

**3.2. Законодательное Собрание Санкт-Петербурга . . . . . 137**
3.2.1. Политическая структура Собрания....141
3.2.2. Органы Собрания....145
3.2.3. Контрольные функции Собрания....155
3.2.4. Аппарат Собрания....160
3.2.5. Действующий Регламент Собрания....164
3.2.6. Новая редакция Регламента Собрания....167
3.2.7. Формирование повестки дня заседания Собрания....168
3.2.8. Финансирование деятельности Собрания....176

**3.3. Исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга . . . . . 178**

3.3.1. Участие органов исполнительной власти в законодательном процессе....178
3.3.2. Губернатор Санкт-Петербурга....179
3.3.3. Структура, полномочия и регламент Правительства Санкт-Петербурга....181
3.3.4. Структура и регламенты иных исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга....184

**3.4. Иные государственные органы Санкт-Петербурга . . . . . 190**

**Глава 4. ОТДЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА . . . . . 193**

**4.1. Особенности законотворческого процесса в бюджетной сфере....194**
4.1.1. Бюджетный процесс в Санкт-Петербурге....195
4.1.2. Бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов....214
4.1.3. Обеспечение прозрачности бюджета....215

**4.2. Особенности законотворческого процесса в налоговой сфере...216**

**4.3. Участие субъекта Федерации в федеральном законотворческом процессе . . . . . 223**
4.3.1. Конституционное партнёрство....223
4.3.2. Право федеральной законодательной инициативы....225
4.3.3. Рассмотрение федеральных законопроектов по предметам совместного ведения....228
4.3.4. Федеральный законотворческий процесс....229

**4.4. Общественное участие в законотворческом процессе . . . . . 236**
4.4.1. Необходимость общественного участия в законотворческом процессе....236
4.4.2. Общественная экспертиза....237
4.4.3. Необходимость законодательного регулирования общественной экспертизы....242
4.4.4. Лоббирование законодательных решений....243
4.4.5. Обеспечение открытой общедоступной информации....248
4.4.6. Общественная палата Санкт-Петербурга....252

**Глава 5. ПРИМЕРЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РАЗЛИЧНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ЗАКОНОТВОРЧЕСТВЕ . . . . . 255**

**5.1. Анализ положений Жилищного кодекса . . . . . 257**

**5.2. Технологические аспекты разработки законопроекта «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» . . . . . 264**

**5.3. Разработка, рассмотрение и принятие законопроекта «Инвестиционный кодекс Санкт-Петербурга» . . . . . 275**

**5.4. Муниципальная реформа в правовом поле Санкт-Петербурга.....279**

**5.5. Деятельность по развитию законодательства Санкт-Петербурга о государственной гражданской службе.....290**

**Глава 6. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ТЕХНИКА . . . . . 299**

**6.1. Правила законодательной техники . . . . . 300**

**6.2. Рекомендации по подготовке и оформлению законов . . . . . 302**

**6.3. Систематизация законодательства . . . . . 308**

**Глава 7. ТЕХНОЛОГИЧЕСКАЯ СХЕМА МОДЕЛЬНОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА . . . . . 313**

**7.1. Основные стадии процесса законотворчества . . . . . 314**

**7.2. Модельный законотворческий процесс . . . . . 316**

Послесловие . . . . . 331

Рекомендуемая литература . . . . . 335

Приложение.
Методические рекомендации
по юридико-техническому оформлению законопроектов . . . . . 340

Сведения об авторах . . . . . 377

# Предисловие редактора

Конечно, у многих читателей возникнет резонный вопрос: какую цель поставили перед собой авторы, замыслив эту книгу?

Попробую ответить.

Уже более десяти лет я работаю в органах публичной власти. Некоторое время работал в Правительстве Ленинградской области. В 1998 году стал депутатом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и в течение четырех лет проработал заместителем председателя комитета по законодательству Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. В 2002 году избиратели 47-ого округа (Фрунзенский район) повторно избрали меня своим депутатом, а в марте 2003 года коллеги выбрали меня председателем комитета по законодательству. Не первый год я возглавляю комитет по правовым вопросам Парламентской Ассоциации Северо-Запада России. Практически ежедневно общаюсь с представителями органов местного самоуправления, очень часто приходится входить в контакт с федеральными депутатами и чиновниками. А с руководителями органов исполнительной власти Санкт-Петербурга я общаюсь в день по нескольку раз. Таким образом, я достаточно давно и глубоко погружен в хитросплетения законотворчества.

Конечно, как депутат от конкретного округа, я обязан вникать и в массу житейских ситуаций, искать решение проблем, которые, на первый взгляд, не имеют прямого отношения к законотворчеству, а связаны исключительно с правоприменением (исполнением законов). Приходится терпеливо объяснять избирателю, что у каждого уровня публичной власти существует своя компетенция, что есть сложная система разграничения полномочий, что невозможно быстро включить механизм наложения санкций, что существуют регламентные процедуры, что нельзя произвольно вмешиваться в бюджетный процесс и т. д., и т. п.! Увы, объяснения принимаются далеко не всегда. Кроме того, зачастую одни — более активные — социальные группы граждан пытаются решить свои проблемы за счет других. И то, что для одних — в радость, для других — повод для агрессии.

Все вышеперечисленное — это пища для раздумий и новых вопросов. Почему текст того или иного закона настолько косноязычен, что понять написанное в нем невозможно? Почему разработчики законопроектов часто про кого-то или про что-то забывают, и потом приходится принимать многочисленную серию «дополняющих» и «изменяющих» поправок? Могут ли заинтересованные граждане быть вовлечены в законотворческий процесс? Если да, то как?

Но эта книга — отнюдь не мемуары «ветеранов законодательного труда». Стремление поделиться накопленным опытом — нормальное свойство человека. Кроме того, история в наше время стала настолько быстрым процессом, что поневоле возникает желание зафиксировать мгнове-

ние, поскольку завтра все видится по-иному, а послезавтра уже забывается.

Ежедневное общение с избирателями и с чиновниками не только позволяет мне и моим коллегам лучше видеть реальные последствия принимаемых нами законов, но и наводит на новые проблемы, дает новые идеи. Примеры же того, насколько непредсказуемым образом порой толкуются отдельные нормы закона, учат особенно внимательно отрабатывать формулировки.

Не приходится сомневаться, что наличие вертикали власти и жесткой исполнительской дисциплины делает особенно масштабными последствия социальных экспериментов государства. Некачественные законы вместо пользы приносят вред, намного превышающий «выброшенные на ветер» затраты на их разработку, и требуют новых расходов на ликвидацию последствий. К сожалению, таких примеров в российском законотворчестве слишком много, а самый громкий из них — «122-ой закон» (о монетизации льгот) — стал отрицательным эталоном.

Особой осторожности и аккуратности в законотворчестве требует также тот факт, что практически любая попытка законодательного решения той или иной проблемы имеет оборотную сторону, и любой закон имеет своих противников.

Технологические процедуры принятия управленческих решений подробно детализированы во множестве специальных изданий. Казалось бы, для предотвращения «законодательного брака» достаточно соблюдать эти рекомендации, а также привлекать к работе широкие слои активной общественности, опираться на социологические исследования. На практике же приходится наблюдать, как простые смертные, попав в число законодателей, искренне уверяются в своем всеведении и всемогуществе. В порыве вдохновения они напрочь забывают о прозаической технологии, о том, что законодательная сторона решения проблемы должна быть неразрывно увязана с правоприменительной, а потом удивляются тому, что массы игнорируют или обходят «высочайшие» предписания.

И не только массы, но и органы власти. Во множестве федеральных законов содержатся отсылки «в порядке, установленном Правительством Российской Федерации». В редких случаях устанавливается срок введения такого порядка, и никогда — ответственность за несоблюдение этого срока или алгоритм действий при отсутствии установленного порядка. Задержки с принятием обязательных подзаконных актов слишком часто сводят закон на нет и позволяют органам исполнительной власти фактически регулировать срок введения его в действие.

К сожалению, и между уровнями власти взаимопонимание не всегда присутствует. Теоретически у региональных властей есть возможность участвовать в федеральном законодательном процессе. Но попытки внесения законодательной инициативы, как правило, не удаются, а право на участие в рассмотрении федеральных проектов, принятых в первом чте-

нии, существующими процедурами сведено к одностороннему получению информации.

Часто меняющееся федеральное законодательство заставляет региональные власти постоянно заниматься скучной и громоздкой работой по приведению местного законодательства в соответствие с изменениями в федеральных законах.

По первой профессии я военный строитель. И хорошо знаю, что строительство надо начинать с тщательного обследования обстановки: грунта, вод, освещенности. Затем нужен досконально просчитанный проект, учитывающий неожиданные обстоятельства. Нужен экономический расчет. А потом, приступая к постройке, необходимо соблюдать строительные нормы и правила. Пренебрежение любым из этих этапов грозит либо обрушением и человеческими жертвами, либо напрасной тратой средств и «недостроем».

По тем же правилам считаю нужным строить и законы, поскольку законы — это тот дом, в котором живет общество. Законы — это и стены, разграничивающие жизненное пространство, и крыша, защищающая от непогоды, а самое главное — фундамент, на котором держится вся конструкция общественных отношений. Поэтому при их строительстве так же нужно соблюдать технологические правила, как и в любой другой деятельности.

*Председатель комитета по законодательству*
*Законодательного Собрания Санкт-Петербурга,*
*действительный государственный советник*
*Санкт-Петербурга 2-ого класса*

***И. П. Михайлов***

# Введение

Конец XX—начало XXI века принято называть веком технологий. В этой книге мы также постоянно будем употреблять это слово применительно к процессу законотворчества.

Действительно, технология в общем смысле — это способ достижения определенной цели, получения некоего конечного продукта.

Авторы данной книги исходили из того, что законотворческий процесс как «деятельность по принятию, официальному опубликованию и введению в действие законов»[1] является подвидом общего правотворческого процесса.

Правотворческий же процесс с некоторыми оговорками можно представить как **правотворческую технологию,** то есть *совокупность способов и методов взаимодействия участников нормотворческого процесса с инструментарием при выполнении отдельных операций (стадий, этапов), приводящих к заданной цели — установлению (изменению, отмене) какой-то нормы права.* С учетом сказанного правомерно говорить и о **технологии законотворчества.** Именно в связи с этим обстоятельством данная книга и получила свое название.

В книге говорится о «законодательной», «законотворческой» и «законопроектной» деятельности. Под этими терминами авторы подразумевали следующее:

**законодательная деятельность** — наиболее широкое понятие, охватывающее всю деятельность в данной области, от изучения начальных общественных потребностей до мониторинга последствий принятия законов;

**законотворческая деятельность** — составная часть законодательной деятельности, технологический процесс создания, рассмотрения, принятия и обнародования закона;

**законопроектная деятельность** — часть законотворческой деятельности, заключающаяся в разработке проектов законов (а также их анализе, экспертизе и т. д.) и подготовке их к внесению на рассмотрение законодательного органа.

Что является конечной целью законодательного процесса? То же, что является целью любой человеческой деятельности: **удовлетворение определенных общественных потребностей, в данном случае потребностей в оптимальном нормативном регулировании общественных взаимоотношений.** Нельзя забывать, что создание или изменение любого правового акта — не самоцель, а одно из средств решения этой задачи, поэтому технология правотворчества обязана включать в себя такие важнейшие стадии, присущие процессу принятия любого управленческого решения, как целеполагание, изучение ситуации, прогнозирование последствий.

[1] М. Н. Бродский. Законодательная база экономического развития. СПб: Изд-во «Европейский дом», 2002.

В настоящее время издается и переиздается множество книг, посвященных теории государства и права. Но практически все они исследуют систему правовых норм как завершенную, фиксированную данность, но никак не способы ее изменения. Главы, посвященные процессу правотворчества, во всех этих книгах похожи, как близнецы-братья: они крайне лаконичны и чаще всего сводятся опять же к исследованию устоявшихся правовых норм, регулирующих законотворческий процесс. Использовать эти книги как технологическое подспорье в практической законотворческой работе затруднительно. Между тем потребность в таком подспорье достаточно велика, так как в наше время, время становления и формирования законодательной системы России, в законотворчество тем или иным образом вовлечен широчайший круг участников: законодатели федерального, регионального и муниципального уровней, органы исполнительной власти, специалисты, общественные организации, граждане.

Авторы этой книги, достаточно давно работая в законодательном органе одного из субъектов Федерации, на собственном опыте пришли к убеждению в необходимости обобщенного технологического регламента, пригодного к применению в различных отраслях «производства» нормативных актов. Книга не претендует на включение ее в курс теории государства и права, напротив, авторы сознательно отказываются здесь от излишнего теоретизирования и стремятся к разработке практических рекомендаций с учетом реального опыта и примеров. Образно говоря, если теоретические книги можно сравнить с глобусом, дающим общий обзор, то данное практическое пособие авторы стремились уподобить мелкомасштабному дорожному атласу.

В конце книги приведен список литературы, полезной, на наш взгляд, для понимания процессов законотворчества (прямые ссылки даны по тексту), поэтому академические издания в списке соседствуют с изданиями научно-популярными.

Отдельные главы книги посвящены правовому, организационному и информационно-аналитическому обеспечению законотворческого процесса, общественному участию в законотворческом процессе. Особое внимание уделено качеству и эффективности законотворческой деятельности, что во многом обеспечивается правильным применением законодательной техники.

Специальная глава книги посвящена рассмотрению законотворческого процесса как системы. В этой главе рассмотрены основные стадии законотворческого процесса, охарактеризованы участники законотворческого процесса, описаны особенности управления этим процессом.

Авторы книги считают общественное участие чрезвычайно ценным фактором в процессе законотворческой работы, поскольку именно общество в конечном счете является «заказчиком» и главным «оценщиком» нормативных актов. Поэтому мы сознательно пошли по пути некоторого упрощения изложения, заменяя, по возможности, тяжеловесный текст наглядными схемами и таблицами, стараясь сделать законотворческий процесс макси-

мально прозрачным до такой степени, чтобы граждане могли участвовать в этом процессе и влиять на него. Законотворчество должно быть не загадочным таинством, а процедурой, понятной даже домохозяйкам (тем более что большинство наших домохозяек имеет высшее образование).

Основные особенности осуществления законотворческого процесса рассмотрены на примере Санкт-Петербурга. Почему? Конечно, прежде всего потому, что опыт авторов книги тесно связан с Законодательным Собранием Санкт-Петербурга, за годы работы в котором у них накопился обширный фактический материал, сложилась определенная система взглядов на то, каким должен быть законотворческий процесс. Постоянное общение с жителями города, коллегами, студентами, журналистами, общественниками утвердило нас в мысли, что накопленная информация будет интересна и полезна самому широкому кругу участников законотворческого процесса и просто заинтересованных читателей.

Несомненно, что общие технологические принципы, проиллюстрированные в данной книге на примере одного из 88 субъектов Федерации, присущи всем уровням законотворчества — от федерального до муниципального. За некоторыми оговорками их можно распространить более широко — на весь правотворческий процесс.

В книге приводится много примеров, взятых из многоплановой деятельности Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. При этом основной акцент сделан на законотворческой деятельности, поскольку главную составляющую компетенции законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации образуют именно законодательные полномочия, которые можно разделить на две группы:

- полномочия по осуществлению законодательного регулирования по предметам исключительного ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения РФ и ее субъектов в пределах полномочий субъекта Федерации;
- полномочия по участию в федеральном законотворческом процессе, которые, в свою очередь, реализуются в двух направлениях:
  - *как право законодательной инициативы на федеральном уровне, т. е. возможность внесения в Государственную Думу Федерального Собрания РФ законопроектов по любым вопросам, в том числе относящиеся к предметам ведения Федерации;*
  - *путем рассмотрения проектов федеральных законов по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов.*

Полезно хотя бы вкратце вспомнить, как вершилась новейшая история становления и развития деятельности законодательных органов в субъектах Российской Федерации. В этой истории выделяют[1] несколько этапов.

[1] По материалам А. В. Старовойтова, представленным на международном круглом столе «Изменение объема и эффективность осуществления полномочий законодательными органами субъекта Российской Федерации: тенденции, проблемы, перспективы». 6–7 октября 2005 года, Москва (организатор — Институт права и публичной политики).

**Первый этап (1993–1999 гг.).**

Это — самый продолжительный период: от принятия в декабре 1993 года Конституции РФ до вступления в силу Федерального закона от 06.10.99 № 184—ФЗ ***«Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»*** (далее — «закон № 184») [1].

В 1994–95 гг. начали свою деятельность большинство органов законодательной власти в субъектах Федерации, в том числе и Законодательное Собрание Санкт-Петербурга. И по содержанию деятельности, и по численности депутатов эти органы существенно отличались от своих «представительных» предшественников — Советов народных депутатов. И фактически, и юридически новые законодательные органы начали свою жизнь практически «с чистого листа».

Отличительными особенностями первого этапа были бурное развитие регионального законотворчества и высокие темпы законодательной деятельности. Так, к 2000 году субъектами Федерации в сумме было принято около 50 тыс. законодательных актов [2], при этом доля федерального регулирования в общем объеме норм прямого действия непрерывно сокращалась (см. нижеследующую таблицу):

**Таблица.** Участие различных уровней публичной власти в правовом регулировании

| **Правовое регулирование** | **1991 год** | **1998 год** |
|---|---|---|
| Федеральная доля, % | 53,0 | 17,5 |
| Региональная доля, % | 44,1 | 60,5 |
| Муниципальная доля, % | 2,9 | 22,0 |
| Общий объем норм прямого действия, % | 100 | |

В этот период субъекты Федерации накапливали опыт законодательной деятельности, восполняли пробелы федеральных законов, вырабатывали механизмы координации исполнительных и законодательных органов власти в законопроектной деятельности. В рассматриваемое время широкое распространение получило так называемое «опережающее законотворчество», т. е. практика принятия закона субъектов Федерации по предметам совместного ведения при отсутствии соответствующего федерального закона. В последующем законы «забежавших вперед» субъектов Федерации должны были приводиться в соответствие со вступившими в силу федеральными законами. Активное законотворчество субъектов Федерации вызвало усиление внимания к его процедурным аспектам. Законы, так или иначе регламентирующие региональный законотворческий процесс, к началу 2000 года были приняты почти в 60 субъектах Федерации.

Однако при этом возникали разного рода проблемы, как из-за размытости самого понятия «совместное ведение», так и из-за недостаточной

[1] Отметим, что за время своего существования «закон № 184» изменялся и дополнялся 19 раз.

[2] По материалам вышеуказанного круглого стола.

урегулированности правового статуса органов и должностных лиц государственной власти субъектов Федерации.

В условиях «скоростного» законотворчества и недостаточного развития юридико-технических навыков во многих субъектах Федерации распространилось «копирование» и дублирование норм федеральных законов. Другой проблемой стало «мелкотемье». Зачастую, по одному внутренне целостному предмету законодательного регулирования принимались десятки законов «точечного» характера. Отдельной проблемой стало появление «декларативных» законов, практически не применявшихся, а также законов с так называемыми «необеспеченными мандатами».

На этом этапе начали создаваться парламентские ассоциации и координационные советы субъектов Федерации, способствующие обмену опытом, объединению организационных, кадровых и иных ресурсов для решения общих проблем. Так, с 1995 года и по сегодняшний день успешно работает Парламентская Ассоциация Северо-Запада России, бессменным участником которой является Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, курируя комитет Ассоциации по правовым вопросам.

Осенью 1999 года вступил в силу «закон № 184», который стал «рамочным регулятором» регионального законотворческого процесса, заметно ограничив при этом возможности «региональных инноваций».

**Второй этап (2000–2002 гг.).**

Все вышеперечисленное оказывало негативное воздействие на системность, непротиворечивость российского законодательства и, в конечном счете, на эффективность его действия. В результате была накоплена «критическая масса» проблем в сфере законотворчества, во многом предопределившая необходимость реформы публичной власти.

В целом к 2000 году, по оценке Министерства юстиции, около 1/3 законов субъектов Федерации в той или иной степени противоречили Конституции РФ или федеральному законодательству. После избрания в марте 2000 года нового Президента РФ началась масштабная работа по созданию единого правового пространства России путем приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством и Конституцией РФ[1]. В этой работе особо активную роль играли Генеральная Прокуратура РФ и Министерство юстиции РФ.

В 2001 году был дан старт комплексной реформе публичной власти, включившей в себя начальные стадии федеративной, муниципальной и административной реформ, а также реформы межбюджетных отношений. На этом этапе основной акцент был сделан на разграничении предметов ведения и полномочий всех уровней власти, финансовом обеспечении их полномочий.

[1] Уже к концу 2001 года работа «по приведению в соответствие» в основном была завершена.

Основные идеи этого этапа реформ были изложены в ***«Концепции разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления».*** Эта концепция была разработана специальной комиссией, созданной Указом Президента РФ от 21.06.01 № 741.

**Третий этап (2002–2005 гг.).**

На этом этапе главной задачей стало приведение всего массива федеральных и региональных нормативных актов в соответствие с изменившимся налоговым и бюджетным законодательством, а также законами об общих принципах организации системы органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

Другой важнейшей задачей было обеспечение сбалансированности бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ путем реструктуризации расходных обязательств, не обеспеченных источниками финансирования (ликвидация «нефинансируемых мандатов»). Эти задачи был призван решить знаменитый «закон о монетизации льгот» (Федеральный закон от 22.08.04 № 122—ФЗ). При подготовке проекта этого закона было проанализировано более 200 законодательных актов Российской Федерации, затрагивающих вопросы регулирования и (или) финансового обеспечения полномочий органов власти разных уровней. Этот закон беспрецедентен по многообразию решаемых задач, широте регулируемых сфер общественных отношений, охватывающих едва ли не все отрасли законодательства, масштабу межотраслевого воздействия на действующий массив законодательных актов. Важно отметить, что «122-ой закон», при всей своей неоднозначности и скоростном характере принятия[1], обеспечил единообразное использование бюджетно-финансовой терминологии и разграничение расходных обязательств Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в конкретных сферах общественных отношений. Однако допущенные при его разработке, принятии и вступлении в силу ошибки (в том числе юридико-технического свойства) в значительной степени снизили ценность закона. Некоторые положения закона привели к негативным социально-политическим и экономическим результатам, прямо противоположным целевым ориентирам, заданным Президентом России. Потребовались вмешательство главы государства, значительные усилия всех ветвей власти на всех уровнях, чтобы эти последствия сгладить. «122-ой закон» вступил в силу 1 января 2005 года и за время своего недолгого существования редактировался уже 15 (!) раз.

Нетрудно представить, какой объем законотворческой работы был выполнен на этом этапе в субъектах Федерации во исполнение требований переменчивого федерального законодательства.

**Четвертый этап (с 2005 г. по настоящее время).**

Основным законодательным содержанием этого этапа стали конкретизация и развитие подходов, заложенных в федеральных законах 2001–2004 гг.

[1] Этот сложнейший закон был проведен по всем стадиям законодательного процесса менее чем за три месяца.

Уже на первых шагах реализации законодательных новаций обострилась проблема уточнения баланса между общим объемом федеральных, региональных и муниципальных полномочий. Так, в результате реформ 2003–2005 гг. за федеральным центром оказалось закрепленным около 700 полномочий, в то время как за субъектами Федерации — чуть больше 50-ти, значительную часть которых составляют малозначимые полномочия формального характера. Соответственно уменьшился объем регионального законотворчества. Так, по сравнению с 1999 годом более чем вдвое уменьшилось[1] общее количество действующих законов субъектов Федерации (в настоящее время их насчитывается около 20 тысяч).

Для исправления возникшего дисбаланса полномочий с декабря 2004 года по декабрь 2005 года «закон № 184» редактировался восемь раз. Аналогичная ситуация с Федеральным законом от 06.10.03 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в который примерно за то же время вносились существенные изменения и дополнения 17 раз.

Анализируя сегодняшнюю ситуацию, приходится искать и давать ответы на многие вопросы. Как воздействовали Федеральные законы, принятые в рамках реформы публичной сферы, на законотворчество субъектов Федерации? Что изменилось? Какие появились новые тенденции? Каковы наиболее рациональные пути совершенствования регионального законотворческого процесса?

И здесь отметим наличие следующих **направлений в развитии общероссийской правовой системы.**

**Первое.** В последние годы изменился сам способ федерального регулирования общественных отношений по предметам совместного ведения. Если в 1994–1999 гг. Российская Федерация ограничивалась в основном рамочным регулированием, то в 2000–2005 гг. акцент был сделан на применение в федеральных законах норм прямого действия. Почти во всех федеральных законах «по предметам совместного ведения», начиная с 2003 года, устанавливаются конкретные группы отношений, регулирование которых должно (или может) осуществляться законами субъекта Федерации.

**Второе.** Появилась общая тенденция к централизации, усилению федерального регулирования регионального законодательства. Резко увеличился объем федерального законодательства по предметам совместного ведения и степень его конкретизации. Сузился региональный «законодательный минимум», т. е. сократился перечень тех вопросов, которые надлежит регулировать законами субъекта Федерации. По некоторым предметам совместного ведения субъектам Федерации оставлены лишь

[1] В первую очередь, за счет отмены законов, противоречащих федеральному законодательству, сокращения объема предметов ведения субъектов Федерации, по которым возможно осуществлять законодательное регулирование, а также систематизации законодательства.

символические полномочия. Те вопросы, что остались у субъектов РФ, как правило, не имеют определяющего характера.

**Третье.** Сократилась сфера исключительного ведения субъектов Федерации. В ходе разграничения полномочий ряд вопросов, которые ранее относились к предметам ведения субъектов Федерации, были отнесены федеральными законами к предметам совместного ведения. Соответственно, значительно сократились и возможности субъектов РФ принимать законы на основании подпункта «н»[1] пункта 2 статьи 5 «закона №184».

**Четвертое.** Основной тенденцией регионального законотворчества (в отличие от «инновационности» на начальном этапе своей истории) становится его «рационализация», которая, как правило, сопровождается заметным повышением роли органов исполнительной власти в системе разделения властей, вплоть до установления ими контроля над парламентом, в том числе и в сфере законопроектной деятельности.

**Пятое.** Дан импульс становлению и развитию постоянно действующей системы мониторинга правоприменительной практики и соответствия регионального законодательства федеральному, а также развитию среднесрочного прогнозирования и планирования законодательных приоритетов.

Все вышеперечисленные моменты трудно оценить однозначно, однако есть основания считать, что в условиях постоянных изменений и общей ситуации в стране, и федерального законодательства, Законодательное Собрание Санкт-Петербурга не только успешно справляется с теми проблемами, которые «привносит жизнь», но во многих вопросах является первопроходцем, поэтому, на взгляд авторов этой книги, его опыт будет полезен широкому кругу читателей.

Представляется, что основной задачей Законодательного Собрания Санкт-Петербурга является поиск путей максимально полной реализации его полномочий в интересах жителей Санкт-Петербурга. И в этом направлении за 11 лет деятельности Собрания достигнуты значительные успехи. По мнению председателя Уставного суда Санкт-Петербурга С. Л. Сергевнина[2], *«...в Петербурге сейчас едва ли не одна из самых продвинутых систем регионального законодательства в стране с точки зрения ее качества, проработки, внутренней непротиворечивости, ее встроенности в федеральное законодательство России. С правовой системой, уже сложившейся в нашем городе, могут сравниться лишь очень немногие субъекты»*.

Осталось немного времени до выборов депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга следующего созыва. Еще рано подводить

---

[1] Этот подпункт предусматривает, что законами субъекта РФ регулируются «иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ к ведению и полномочиям субъекта РФ».

[2] Газета «Санкт-Петербургские ведомости» от 28.01.06.

полные итоги деятельности Собрания 3-го созыва. Ограничимся краткой статистической информацией о его деятельности только за один парламентский 2005–2006 год.

В настоящее время в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга работают 48 депутатов (45 мужчин и 3 женщины).

В течение этого года состоялось 45 пленарных заседаний, на них рассмотрено 569 проектов правовых актов (каждый из которых — в нескольких чтениях!), принято: 147 Законов Санкт-Петербурга, 130 постановлений и 119 решений Собрания. Вместе с тем, за тот же год 35 принятых Законов были Губернатором отклонены и возвращены в Собрание для повторного рассмотрения. 19 возвращенных без подписания законов приняты в новой редакции.

Собранием направлено 16 законодательных инициатив в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, 6 обращений в адрес Президента Российской Федерации, 4 обращения в адрес Председателя Правительства РФ, одно обращение в адрес Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ и одно обращение в адрес депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Депутаты направили Губернатору Санкт-Петербурга 503 депутатских запроса.

Постоянными органами Собрания проведено 402 заседания комитетов и комиссий, на которых рассмотрено 1884 вопроса, проведено 19 депутатских слушаний. На рассмотрение депутатов органами Собрания было внесено 258 проектов нормативных актов.

Собрание избрало в 2006 году Почетными гражданами Санкт-Петербурга Президента Российской Федерации В. В. Путина и ректора Санкт-Петербургского государственного университета Л. А. Вербицкую.

Были внесены коррективы во все положения законов и постановлений Санкт-Петербурга, признанные судом противоречащими федеральным законам или законам Санкт-Петербурга. Всего в судах по гражданским делам рассмотрены 44 жалобы, одной из сторон в которых является Собрание. Суд удовлетворил 5 жалоб, частично удовлетворил одну, в 11 случаях в иске было отказано, производство 11 судебных дел прекращено, 16 жалоб находятся в процессе рассмотрения. В течение 2005–2006 парламентского года в Собрание было внесено 6 протестов прокурора Санкт-Петербурга или Генерального прокурора РФ. Обоснованными Собранием признаны 4 прокурорских протеста, по результатам их рассмотрения внесены соответствующие проекты законов Санкт-Петербурга. Один протест признан необоснованным.

Депутаты Собрания активно участвовали в деятельности Парламентской Ассоциации Северо-Запада России (ПАСЗР). Помимо участия в двух конференциях, заседаниях постоянных комитетов и президиума ПАСЗР, в здании Собрания проводилось заседание Президиума Ассоциации, правового комитета ПАСЗР и «Международный круглый стол», а также заседание постоянного комитета ПАСЗР по образованию, науке и высшей школе.

В 2006 году Собрание заключило соглашения о сотрудничестве с Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думой Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и Законодательным Собранием Республики Карелия.

Собрание приняло 18 иностранных парламентских делегаций. 11 из них прибыли в Санкт-Петербург с официальными визитами по приглашению Государственной Думы и Совета Федерации.

Активно развиваются межпарламентские контакты в рамках подписанных соглашений о сотрудничестве, подписан ряд новых соглашений (Гамбург, Ломбардия, Шанхай, Гданьск и Краков и др.). По представлению Губернатора Санкт-Петербурга Собрание согласовало заключение соглашений и протоколов о сотрудничестве нашего города с 23 зарубежными городами и регионами.

В течение парламентского года в Собрание поступило почти 30 000 писем от граждан. В приемной Собрания зарегистрировано более 6 000 устных обращений граждан. Из них наибольшее количество касалось вопросов социальной политики: совершенствования пенсионного законодательства, обслуживания пенсионеров и инвалидов, защиты прав семьи и т. д., а также проблем коммунального хозяйства, ремонта и эксплуатации жилищного фонда.

Проводились многочисленные совещания, слушания и «круглые столы», заседали рабочие группы, депутатские фракции, еженедельно депутаты и их помощники вели приемы избирателей.

Установлены и поддерживаются контакты с 819 общественными объединениями. Большинство из них систематически получают по электронной почте информацию о работе Собрания, тексты законопроектов, а также принятые законодательные акты и направляют в Собрание сведения о собственных акциях и мероприятиях. При Собрании аккредитован 481 журналист из более 100 средств массовой информации. Вышло 38 номеров информационного вестника Управления по информации и общественным связям Собрания «Эхо недели». Работает и постоянно обновляется официальный сайт Собрания www.assembly.spb.ru., удостоенный первой премии в номинации «Лучший интернет-сайт в области PR» конкурса PROBA-IPRA GWA 2005.

Перечисленные действия связаны с подготовкой и целенаправленной обработкой громадных информационных массивов, и без надлежащего соблюдения всех технологических процедур, установленных правовыми нормами, справиться с таким объемом информации практически невозможно.

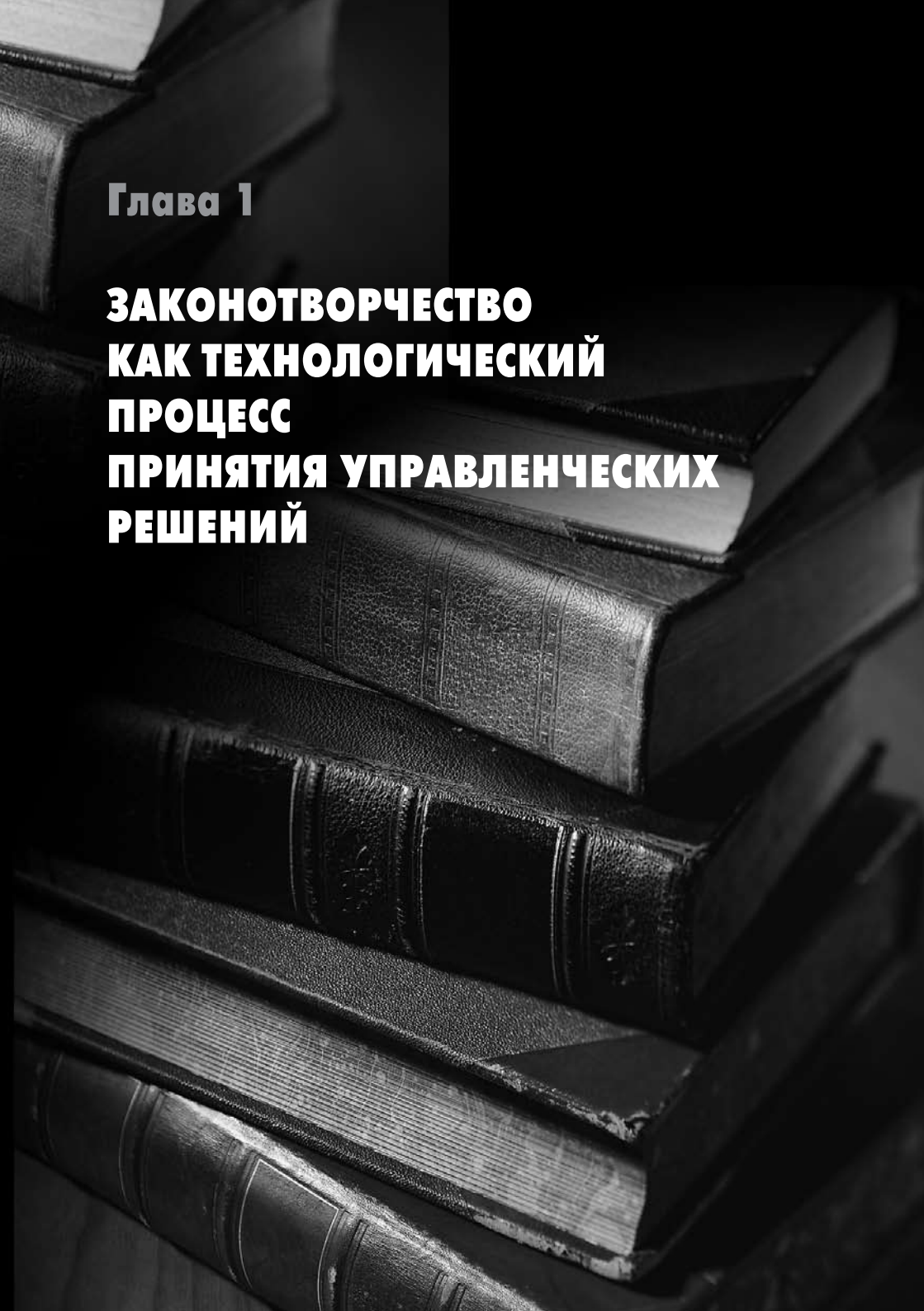
Данная книга, посвященная технологии законотворчества, в какой-то мере раскрывает «тайны» региональной «законотворческой кухни». Книга предназначена для широкого круга читателей — депутатов всех уровней и их помощников, государственных и муниципальных служащих, преподавателей, студентов и аспирантов, изучающих предмет «Государственное и муниципальное управление», а также для всех активных граждан.

Представляется символичным, что книга выходит в год 100-летия Государственной Думы России, хотя совершенно не претендует быть «юбилейным изданием».

Авторы отдают себе отчет, что книга не лишена недостатков, поэтому заранее благодарят читателей за критику, а еще больше — за возможные предложения по улучшению законотворческого процесса.

Ваши предложения, замечания, размышления можно прислать по электронному адресу: KS@assembly.spb.ru.

***Авторы***



Глава 1

# ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО КАК ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

# ГЛАВА 1.
# ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО КАК ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

## 1.1. Процессный подход

В этой книге постоянно употребляется термин «процесс» применительно к различным аспектам законотворческой деятельности. Слово это кажется тривиальным и не требующим разъяснений. Но в настоящее время разработана целая **теория процессов** [1], и это не случайно, поскольку «процессный подход» позволяет определять закономерности и оптимизировать деятельность в самых различных областях.

Как определяют термин «процесс» различные источники?

В литературе по теории государства и права [2] можно встретить определение процесса как «явления, обретающего длительность во времени и в пространстве, имеющего циклическую повторяемость и способность к развитию». Впрочем, вопрос об обязательности циклического развития процессов является весьма спорным.

Стандарт ИСО 9000:2000 определяет процесс как «совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих видов деятельности, преобразующих входы в выходы». Под «входами» здесь подразумеваются исполнители, сырье и энергия, документация и информация, условия окружающей среды и т. п. «Выходами» являются продукция, услуги, информация, отходы и пр. Такая обобщенная схема была предложена еще создателем кибернетики Норбертом Винером [3], который говорил: «Мы изменили свое окружение так радикально, что теперь должны изменить себя, чтобы жить в этом новом окружении».

В книгах по реинжинирингу понятие «процесс» часто определяют как «поток работы, имеющий начало и конец».

Процесс — одна из возможных форм описания деятельности системы, описания взаимодействий ее элементов. Эта форма позволяет сделать «горизонтальный срез», проанализировать не только структурные единицы и объекты, но, главное, их взаимодействие. А именно взаимодействие элементов часто порождает узкие места, проблемы и т. д. В последнее время наблюдается все возрастающее количество работ, посвященных определениям, классификациям и интерпретациям процессов.

[1] Ю. П. Адлер, С. Е. Щепетова. Система экономики качества. М.: РИА «Стандарты и качество», 2005.

[2] А. А. Иванов. Справочник по теории государства и права: основные категории и понятия. М.: Экзамен, 2006. 510 с.

[3] Норберт Винер (1894–1964), американский ученый, основоположник кибернетики.

Разработаны также многочисленные программные продукты, предназначенные для облегчения и автоматизации деятельности по описанию процессов.

В определениях не случайно фигурирует термин «взаимодействие». Именно взаимодействие заинтересованных сторон порождает процессы, и для понимания процесса необходимо уяснить, какие процессы инициируются в результате каждого такого взаимодействия. Применительно к законотворчеству заинтересованными сторонами являются все участники законотворческого процесса (о которых будет подробнее сказано в главе 3).

Для разумной организации деятельности необходимо выделить:

- требования потребителя конечного продукта (цели, по которым будет оцениваться результат деятельности);
- ресурсы (и их источники);
- последовательность операций, направленных на преобразование ресурсов в продукцию или услуги, соответствующие заявленным целям.

Указанная последовательность действий и представляет собой процесс, который допускает описание с определенной степенью подробности. При этом описание обладает свойством «фрактальности»: отдельные части процесса сами обладают всеми свойствами процесса. Поэтому при описании процесса имеет смысл выделять несколько уровней, например: на уровне организации, на уровне подразделения, на уровне рабочего места.

Самый «верхний» уровень, часто называемый также **стратегическим,** представляет весь процесс как «черный ящик», взаимодействующий с заинтересованными сторонами. На этом уровне основным критерием оценки результатов является степень удовлетворения потребностей потребителя.

Второй уровень — **тактический** — связан с этапами жизненного цикла продукции. Каждый такой цикл, в свою очередь, начинается с процесса маркетинга, затем идут процессы исследования и разработки, на следующем этапе — производственные процессы (создание продукта), распространение продукта, а во многих случаях — обслуживание продукта и его утилизация. Как видим, все эти подпроцессы свойственны и процессу законотворчества, если под продуктом понимать законы, под распространением продукта — правоприменение, под обслуживанием — внесение поправок и приведение законов в соответствие изменениям более высокого уровня, а под утилизацией — отмену законов, утративших актуальность.

Третий уровень — **оперативный** — выделяет процессы, которые могут представлять собой как проекты, так и действия отдельных сотрудников на своих рабочих местах.

Как видим, процессный подход хорошо коррелирует с типичными функциями менеджмента (который, в свою очередь, является ярким примером процесса): целеполагание, планирование, организация, мотивация, контроль, руководство.

Процессный подход особенно необходим в условиях быстро меняющейся среды для оперативного реагирования на ее изменения. Законодательство современной России как раз и является такой быстро меняющейся средой.

## 1.2. Право, закон и их роль в обществе

### 1.2.1. Когда возникает общественная потребность в правотворчестве?

Как показано в юридической науке, общий процесс правообразования может быть сведен к трем основным стадиям: казус — обычай — закон.

Сначала в многообразном мире общественных отношений выделяются отдельные случаи, способы решения, то есть **казусы,** уже ставшие или только еще становящиеся типичными. Обобщение типичного, превращение его в традицию, передаваемую от поколения к поколению, закрепляется в **обычае**. Завершает процесс **закон** — результат нормотворческой (санкционирующей) деятельности государства.

Обобщая теоретические изыскания многих правоведов, юридическая теория [1] определяет **государственное правотворчество как деятельность государства, направленную на издание, изменение или отмену правовых норм или решений, которые санкционируют обычаи или иные источники права** в качестве основания субъективных прав и обязанностей членов общества.

Очевидно, что правовым актом должны закрепляться уже существующие общественные отношения, в противном случае он лишается своей эффективности, поскольку сама по себе юридическая власть ничего решить не может. Право действенно лишь постольку, поскольку оно в состоянии влиять на поступки общественного человека.

В то же время право играет роль общеобязательных правил поведения. Индивид может не соотносить свои поступки с законами социального развития и вправе вообще не знать их. Но он обязан соотносить свои действия с юридически закрепленными правилами поведения. Люди, вступая в мир действующего права, прежде всего имеют дело с правовыми нормами.

Таким образом, можно определить **право как систему юридических норм, регулирующих наиболее важные общественные отношения.**

Понятие права используется в двух значениях:

- **объективное право** как совокупность общеобязательных правил;
- **субъективное право** как право, принадлежащее конкретному лицу.

Выделяются пять признаков права (рис. 1.1).

В отечественной и зарубежной литературе проблемам **правотворчества** посвящено много книг, диссертаций и статей.

---

[1] Л. И. Спиридонов. Теория государства и права. Учебник. М.: «ПРОСПЕКТ», 2000.

Рис. 1.1. Признаки права

По мнению одних авторов[1], **правотворчество выступает как периодически оформленная процедура деятельности по формированию и закреплению воли класса (народа)** в правовых актах, по изменению и отмене этих актов.

Другая позиция заключается в широкой трактовке правотворчества как **организационно оформленной деятельности государства по выявлению потребности в нормативном правовом регулировании общественных отношений, по созданию в соответствии с выявленными потребностями новых правовых норм**, замене и отмене действующих.

В любом варианте признается первичность общественных потребностей по отношению к деятельности по их регулированию.

---

[1] Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. проф. М. Н. Марченко. Том 2. Теория права. М.: Изд-во «Зерцало», 1998.

**Правотворческая деятельность** законодательной власти в значительной степени зависит от исторически складывающейся системы правил поведения, заключающих в себе социальный опыт многих поколений. Она осуществляется под воздействием всего множества культурных, экономических, политических и прочих факторов, следовательно, в создании права участвует все общество. И, поскольку государство — социальный институт, оно также участвует в этом процессе.

Таким образом, можно дать следующее определение правотворчества:

***Правотворчество есть процесс познания и оценки правовых потребностей общества и государства, формирования и принятия правовых актов уполномоченными субъектами в рамках соответствующих процедур.***

В таком определении выделяются несколько элементов:

- познание, изучение и анализ явлений и процессов, допускающих или требующих правовой регламентации;
- определение органа или иного субъекта, управомоченного принять тот или иной правовой акт;
- выбор формы принимаемого акта;
- подготовка, принятие или изменение его в рамках соответствующих процедур.

В современных научных трудах уделяется также внимание **основным факторам**, определяющим формирование права. К ним относят экономические факторы, а также политические, социальные, национальные, идеологические, внешнеполитические и прочие. К сожалению, делается это обычно весьма лаконично и без выяснения изменчивых соотношений факторов между собой.

Классификация факторов по характеру влияния позволяет выделить прежде всего факторы, находящиеся вне правовой системы. Например, экономические, политические, социальные, психологические факторы являются своего рода «внешней средой» для развития и изменения законодательства.

Помимо объективных факторов, действующих извне правовой системы, следует принимать во внимание факторы ее собственного внутреннего развития. Одни из них проявляют себя на стадии зарождения, подготовки и принятия законов. К их числу относятся выбор тех или иных средств правового обеспечения проводимых реформ, влияние разных политических сил, подражание правовым стандартам иных стран и т. п. На реализацию законов влияют понимание законов населением, их поддержка или отчуждение, сопротивление оппозиции, неисполнительность должностных лиц и органов, граждан, уяснение цели подзаконных актов и их правильное формирование, применение актов.

Следует учитывать и **временные характеристики факторов**. Одни из них действуют постоянно, например, применительно к устройству и ориентации властей, к выбору экономического курса правительства, отношению населения и власти к закону. Другие факторы существуют недолго.

### 1.2.2. Предмет и методы правового регулирования

**Реализация права — процесс воплощения правовых предписаний в поведении субъектов права**. Она выражается:

- в деятельности государственных органов и должностных лиц:
  - в правотворчестве;
  - в правоприменении;
- со стороны граждан и их объединений:
  - в правовых действиях (референдумы);
  - в использовании своих правомочий;
  - в соблюдении обязанностей и ограничений.

Применение норм права — властная деятельность компетентных органов по реализации правовых норм относительно конкретных ситуаций и определенных лиц.

На рис. 1.2 проиллюстрированы предмет, методы и механизмы правового регулирования.

### 1.2.3. Материальное и процессуальное право

Правовые нормы принято относить к материальным или процессуальным.

В обобщенном смысле **нормы материального права определяют содержание прав и обязанностей, а процессуальные нормы регулируют порядок и процедуры исполнения норм материального права**. Взаимосвязь материальных и процессуальных норм обеспечивает важнейшее свойство права — его системность. Оба раздела права важны и не могут существовать в отрыве один от другого, поскольку нарушение норм процессуального права может служить основанием для отмены норм материального права, реализованных с их помощью. Например, нарушение норм регламента при принятии закона может служить основанием для признания закона недействительным, а нарушение избирательных процедур — привести к отмене результатов выборов. Поскольку процесс законотворчества практически полностью лежит в сфере процессуального права, в данной книге особое внимание уделено именно процедурам и регламентам.

**Процессуальное право:**

- представляет собой обслуживающую, организационную отрасль, поскольку регламентирует юридические процедуры, обеспечивающие деятельность государственных и иных органов, должностных лиц, адекватное применение норм материального права;
- придает определенным видам деятельности юридическую значимость, поскольку обеспечивается государственным принуждением, и в случаях несоблюдения установленной процедуры может повлечь признание юридического акта недействительным;

Рис. 1.2. Предмет, методы и механизм правового регулирования

■ направлено на достижение конкретного юридического результата: защиту субъективного права, создание нормативного правового акта, вынесение правоприменительного акта, выборы депутатов и т. д.;

■ регулирует правовые общественные отношения, которые уже являются правовыми под воздействием норм материального права.

Сравнительные характеристики норм материального и процессуального права приведены в табл. 1.1.

Таблица 1.1. Сравнительные характеристики норм материального и процессуального права

| Нормы | Материальное право | Процессуальное право |
|---|---|---|
| Понятие | Совокупность правовых норм, обеспечивающих регулятивные и охранительные нормы права | Совокупность правовых норм, определяющих процедуры, процессы применения норм материального права |
| Характеристика норм | Закрепляют формы собственности, юридическое положение имущества и лиц, определяют порядок образования и структуру государственных и муниципальных органов, устанавливают правовой статус граждан, основания и пределы ответственности за правонарушения и т. д. | Регламентируют порядок рассмотрения и разрешения уголовных, гражданских, арбитражных и иных дел |
| Объект | Имущественные, трудовые, семейные и иные отношения, в которых нормы материального права определяют взаимные права и обязанности участников | Само гражданское процессуальное право и отношения, складывающиеся в процессе отправления правосудия |

### 1.2.4. Правотворчество и законотворчество

В правовой науке не существует однозначного ответа, включает ли институт законодательства в себя исключительно такие правовое акты, как законы, либо все правовые акты, которые носят нормативный характер. Зачастую применительно к законотворчеству используется именно термин «правотворческий процесс».

В теории государства и права принято отмечать, в частности, девять принципов правотворчества, которые изображены на рис. 1.3.

Очевидно, что любой из перечисленных принципов применим и к законотворческому процессу как частному случаю процесса правотворческого.

**Критерием выделения видов правотворчества служат**:

а) **субъект правотворчества**, т. е. орган или сообщество, которое вправе принять тот или иной акт. Их правомочность обусловлена конституционным или законодательным статусом. Если круг субъектов законотворчества строго определен, то круг субъектов правотворческой инициативы более широк и, как правило, регулируется лишь частично. Тем самым стимулируется участие в правотворчестве граждан и их общественных объединений, локальных органов и др.;

б) **регламенты правотворчества** различных государственных органов регулируют процессы подготовки, обсуждения, принятия и вступления в силу правовых актов. В них точно фиксируются этапы, стадии движения

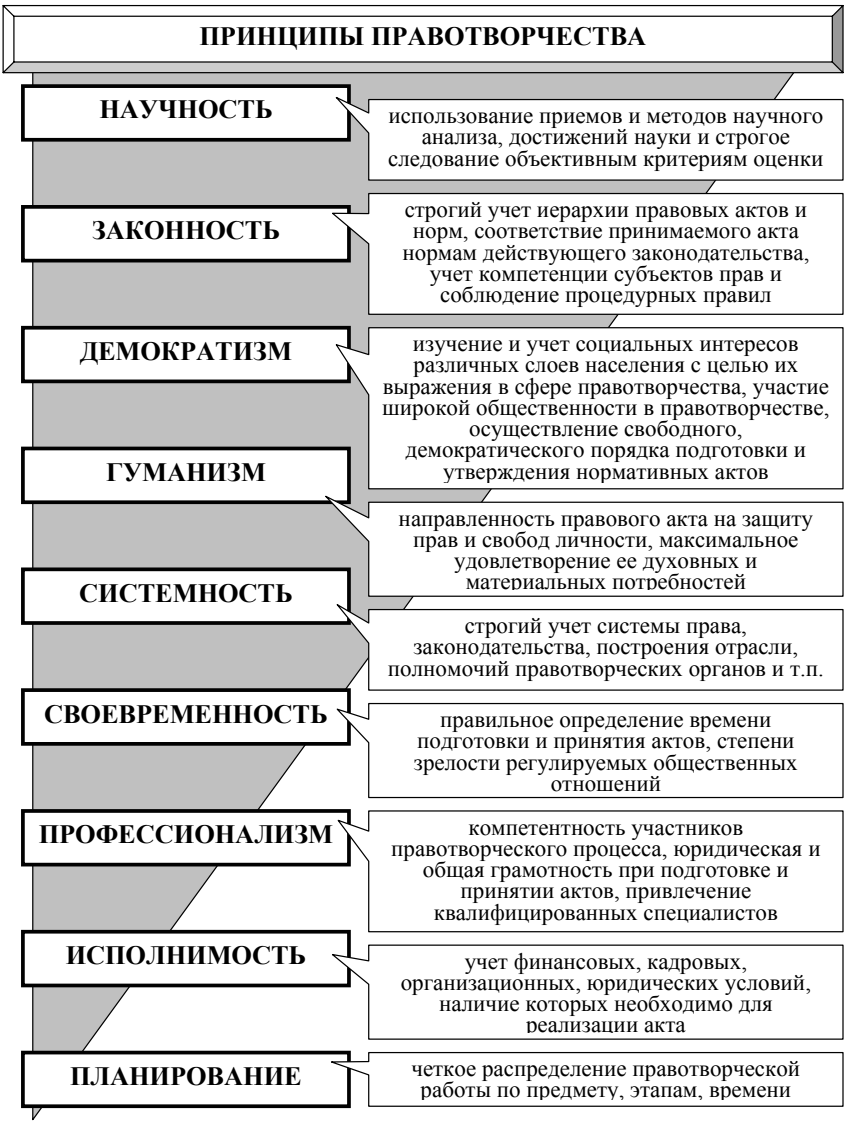



Рис. 1.3. Принципы правотворчества

проекта акта, виды совершаемых с ними действий, участники каждой стадии и их права, обязанности и взаимоотношения. Процедуры могут быть закреплены в виде самостоятельных регламентов или правил, но нередко они содержатся внутри статутных законов или положений, определяющих статус, задачи, функции и полномочия соответствующих органов;

в) для регламентации **правотворческих процессов** служат положения конституций, устанавливающие систему, виды, признаки правовых актов и их соотношение между собой, а также специальные законы о правовых актах;

г) принципиальное значение имеет правильное **определение темы будущего правового акта, его возможного объема и содержания**. Это позволяет избегать попыток решать с помощью законов вопросы, отнесенные к ведению Правительства, или с помощью президентских указов — вопросы компетенции Парламента и Правительства. Точное определение предмета правового регулирования позволяет верно избрать форму акта среди ему однородных.

С учетом названных критериев можно выделить пять основных видов правотворчества:

- законотворчество;
- подзаконное правотворчество;
- локальное нормотворчество местного самоуправления;
- прямое непосредственное правотворчество;
- договорное нормотворчество.

Результат законотворчества — **закон**, то есть **акт высшей юридической силы, призванный регулировать важнейшие общественные отношения, принимаемый законодательным (представительным) органом в особом порядке и обладающий стабильностью.**

### 1.2.5. Регламентация процесса правотворчества

Процесс правотворчества строго регламентирован правом. Его основные принципы и процедуры закреплены в конституциях, уставах, законах и регламентах.

С точки зрения технологии, процесс правотворчества включает в себя несколько обязательных стадий:

1. **Правотворческая инициатива**, когда управомоченные лица или государственные органы выступают с официальным предложением принять тот или иной нормативный акт. Инициатива дополняется разработкой соответствующего законопроекта.

2. **Обсуждение проекта.** Оно осуществляется самим правотворческим органом, а иногда выносится и за его пределы (вынесение проекта на всенародное обсуждение, заключение специалистов-экспертов и т. д.). Обсуждение завершается решением о внесении проекта на рассмотрение в тот орган, который будет принимать нормативный акт.

3. **Принятие нормативного акта** компетентным государственным органом.

4. **Обнародование правотворческого решения**, т. е. его доведение до сведения населения, без чего принятые нормативные акты не могут исполняться.

Оценивая правотворчество как сознательную деятельность государства, следует иметь в виду, что между объективным содержанием права и его формулировками в нормативных актах государственных органов возможно несовпадение. Чем сложнее законодательство, тем значительнее становится этот разрыв.

Юридические акты, регламентирующие порядок подготовки и принятия **законов,** как правило, устанавливают достаточно сложную, многостадийную **процедуру** их «рождения», включающую внесение проекта, представление необходимых документов, регистрацию, рассмотрение в профильном комитете, экспертное заключение, общественное обсуждение и парламентские слушания, несколько чтений законопроекта, принятие и одобрение, подписание, опубликование и вступление закона в силу.

Подзаконное правотворчество **Президента, Правительства и иных органов исполнительной власти** является более оперативным по целям подготовки и принятия актов. Ему в меньшей степени присуща вышеназванная многоступенчатость, которую заменяет «круг согласования». Как правило, каждый орган сам определяет порядок подготовки проектов нормативных актов.

Ввиду общности целей и принципов правотворчества необходимо обеспечивать согласованное участие одних субъектов в правотворчестве других[1].

Разновидностью правотворчества является порядок **прямого, непосредственного принятия правовых актов.** Речь идет прежде всего о референдуме как конституционном способе принятия законов и других решений государственного значения. Процедура проведения референдума обычно регулируется, помимо норм конституций, в специальных законах.

В правотворчестве участвует и **местное самоуправление** путем участия в тех или иных формах в государственном правотворчестве и собственного муниципального нормотворчества.

Еще одной разновидностью правотворчества является **деятельность государственных органов по заключению нормативных договоров.**

### 1.2.6. Обеспечение процесса правотворчества

Как отмечалось выше, **правотворчество представляет собой особый вид деятельности,** осуществление которой должно быть обеспечено разными средствами и способами.

[1] В России сейчас действует Положение о законопроектной деятельности Правительства, не допускающее, в частности, прямого внесения министерствами и другими органами проектов законов в комитеты Государственной Думы и Совета Федерации, минуя Правительство.

Поэтому **правотворчество опирается на систему средств обеспечения**, способствующих его организации и функционированию.

В эту систему входят:

- средства информационного обеспечения;
- планирование правотворческой деятельности;
- демократическая поддержка;
- юридико-организационное обеспечение.

**Информационное обеспечение** правотворческого процесса предполагает использование информации различных видов:

- о фактическом состоянии регулируемой сферы общественных отношений, а также о возможных тенденциях и перспективах их развития (правовая, социологическая);
- о состоянии законодательства, о наличии актов в данной сфере;
- о зарубежном опыте правового регулирования данной сферы;
- научная информация (концепция, теоретическая проработка проблем, аналитические разработки);
- расчетная информация (экономическая, коммерческая, финансовая, демографическая, техническая);
- прогнозная информация о возможных последствиях действия закона, акта или его бездействия;
- социальная информация (общественное мнение);
- альтернативные проекты и варианты решений;
- экспертные оценки и заключения.

Составление любого проекта закона должно систематически сопровождаться сбором указанных видов информации. В этих целях формируется «информационное досье» законопроекта, которое непрерывно пополняется и изменяется по мере продвижения законопроекта по стадиям законодательного процесса.

Важным элементом обеспечения правотворчества является его **планирование**. Без этого парламентская и управленческая деятельность приобретает хаотический характер, что отрицательно сказывается на качестве подготавливаемых законов и иных правовых актов. Каждый правотворческий орган составляет свой план подготовки проектов актов, либо в качестве самостоятельного плана (программы), либо в качестве составной части одной целевой комплексной программы.

Громадное значение для поддержки законопроектов в процессе правотворчества имеет **общественное участие**. Общественная поддержка приобретает то систематический, то разовый характер.

Общественное отношение к закону формируется главным образом широкой гласностью его обсуждения. Присутствие публики на парламентских дебатах способствует прямому «включению» граждан в законотворческий процесс, получению информации и выработке правовых оценок. Парламентские слушания открывают завесу «законодательной кухни». Средства массовой информации стремятся предать огласке тот или иной законопроект, «окрасив» его комментариями.

**Юридико-организационное обеспечение** включает в себя деятельность юридических служб участников законодательного процесса. Правовая информация, консультирование и юридические заключения на законопроекты помогают улучшить их качество и избежать юридических ошибок. Особое значение имеет проведение независимых экспертиз — в юридических и иных научных институтах, в экспертно-консультативных советах и др.

Поддержанию постоянной организационно-функциональной **связи между участниками законотворческой деятельности** служат специальные институты. Так, например, в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга действует специальный представитель Губернатора.

## 1.3. Качество законопроектов и законов

### 1.3.1. «Общественное» качество законов как управленческих решений

Законотворчество является управленческой деятельностью сразу в двух смыслах:

- во «внешнем» смысле в качестве одного из инструментов воздействия на общество;
- во «внутреннем» смысле как процесс, для осуществления которого на каждой стадии (этапе, операции) принимаются управленческие решения как при разработке и принятии законопроектов, так и при реализации законов.

Следовательно, к законотворчеству в полной мере применимы все законы менеджмента.

Качество любого конечного результата (и законы здесь не исключение) во многом является следствием профессионализма участников управленческой деятельности. В широком смысле понятие **«качество»** можно определить как **совокупность характеристик (свойств) объекта, относящихся к его способности удовлетворять установленные или предполагаемые потребности.** Под «качеством управленческой деятельности» чаще всего понимают степень ее соответствия общепринятым требованиям или установленным правилам (регламентам). Замеры отклонений проверяемых параметров управленческой деятельности от регламентов составляет предмет оценки ее качества.

Такие словосочетания, как «качество законопроекта», «качество закона», «качество законотворческой деятельности», применяются достаточно часто, но в научном обороте эти понятия используются относительно недавно, и пока в российском правоведении нет их однозначного толкования. Применительно к определению понятия «качество законов» исследователи [1] отмечают два подхода, не противоречащих друг другу.

[1] Законодательная техника: Научно-практическое пособие. / Под ред. проф. Ю. А. Тихомирова. — М.: Городец, 2000.

**Первый.** Под качеством закона здесь понимается его способность, исходя из общественных потребностей, обеспечивать регулирование общественных отношений в соответствии с поставленными целями.

**Второй.** Здесь в основе лежит общефилософская категория «качества», когда закон рассматривается, как и любое иное сложное явление или процесс.

Объединяя оба указанных подхода, можно определить понятие ***«качество закона» как некую формальную совокупность имеющихся у закона необходимых свойств (признаков), характеризующих закон как регулятор общественных отношений.***

Среди наиболее часто упоминаемых критериев оценки законодательства выделяют следующие:

1) действенность;

2) эффективность;

3) целесообразность.

Эти критерии подчеркивают аспекты, являющиеся особенно важными в процессе законотворчества. Однако отметим, что они, конечно, не исчерпывают всех сложных причинно-следственных отношений, существующих в действительности, и рассматривают далеко не все возможные воздействия или последствия отдельных законодательных действий.

Ниже даны определения критериев оценки законодательства в понимании Л. Мадера, вице-председателя Федерального Суда Швейцарии, профессора Швейцарской академии государственного управления [1].

**Действенность** — степень соответствия наблюдаемых взглядов и поведения целевой группы населения (индивидуумы, предприятия, должностные лица, отвечающие за применение законодательства) нормативной модели, то есть отношениям и нормам поведения, предписанным законодателем. В отношении этого критерия необходимо задать два вопроса: а) уважается ли норма или же просто выполняется и б) может ли соотношение между наблюдаемой степенью уважения или простого вынужденного выполнения быть «поставлено в вину» самой норме?

**Эффективность** — степень достижения законом поставленной цели. Этот критерий, особенно интересный с политической точки зрения, показывает, насколько важно ясно определить цели законодательного решения. Причем вовсе не обязательно, чтобы цели были явно прописаны непосредственно в нормативном акте. Они могут быть отражены в сопроводительном докладе или сформированы в ходе парламентских дебатов. Без таких политически «санкционированных» определений целей оценщики вынуждены сами определять, что считать целью закона.

[1] По материалам международного круглого стола «Оценка законов и эффективности их принятия», 16–17 декабря 2002 года, г. Рязань.

**Целесообразность** — соотношение между «затратами» и «выгодами» от законодательных действий. Под «затратами» понимаются не только прямые финансовые последствия соблюдения применяемых правовых норм, но и принимаются во внимание неосязаемые элементы (такие, как психологические или эмоциональные неудобства, а также все отрицательные воздействия как результат законодательного акта). Под «выгодами» понимаются все воздействия, совместные с этими целями или способствующие их дальнейшей реализации.

### 1.3.2. «Технологическое» качество законопроектов и законов

Кроме вышеописанных критериев «общественного качества», закон должен быть качественным и в «технологическом» смысле, то есть удовлетворять определенным критериям и обладать определенными свойствами (признаками). Если этих свойств (признаков) нет, это означает, что закон имеет дефекты, т. е. нуждается в доработке или переработке. При этом выделяют два вида указанных свойств (признаков):

1) обязательные свойства (признаки) — необходимые атрибуты, характеризующие закон как форму (источник) права;

2) свойства, присущие нормам права, раскрывающие (характеризующие) содержание закона как регулятора общественных отношений.

Так, например, **основными и важнейшими признаками закона** как формы (источника) права являются следующие:

- **закон регулирует только те** основополагающие (наиболее значимые) **общественные отношения, которые** согласно Конституции РФ и в соответствии с федеральными законами **отнесены к ведению именно законодательных (представительных) органов** государственной власти (или федеральных, или уровня субъекта Федерации);
- закон является нормативно-правовым актом, устанавливающим **общеобязательные правила** для граждан и юридических лиц на соответствующей территории;
- **закон принимается только законодательными органами**, а в отдельных случаях — в ходе референдума;
- **закон принимается и вступает в силу по специальным процедурам**, устанавливаемым регламентными нормами и/или специальными законами;
- **закон обладает наибольшей юридической силой** по отношению к иным нормативно-правовым актам.

При отсутствии хотя бы одного из вышеуказанных (обязательных!) признаков (атрибутов) закон не будет обладать качеством закона, т. е. по форме он не будет являться источником права, а будет представлять собой объективно-противоправный акт.

Следует, однако, отметить, что выполнение описанных выше требований является **необходимым, но отнюдь не достаточным условием** для достижения надлежащего качества закона. Чтобы закон действи-

тельно обеспечивал реальное достижение целей, поставленных законодателем, должно быть обеспечено надлежащее качество норм права, содержащихся в законе. Норма права представляет собой сложную совокупность юридического, логического, языкового и социального аспектов.

Свойства, которыми должны обладать нормы права, обстоятельно изучены российскими правоведами. Наиболее часто встречающиеся свойства (признаки)[1] указаны на рис. 1.4 и сведены в таблицу 1.2.

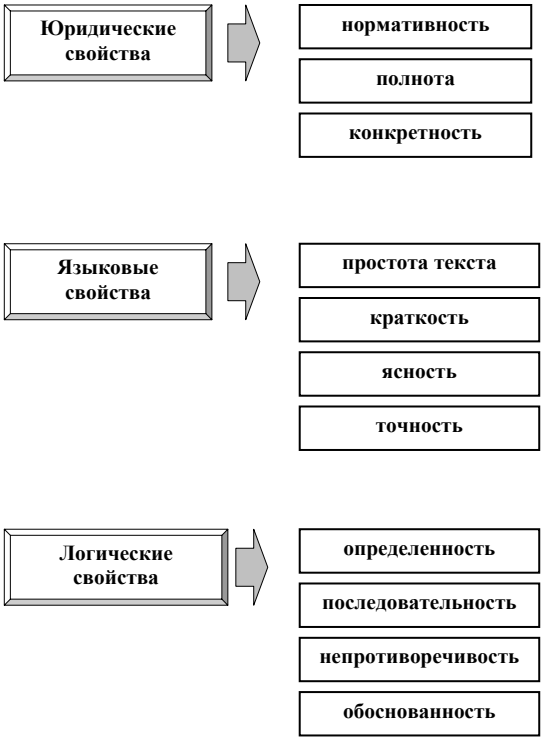



Рис. 1.4. Необходимые свойства (признаки) норм права

[1] Иногда они также называются критериями качества.

Таблица 1.2. Необходимые свойства норм права

| № п/п | Наименование свойств (признаков) норм права | Содержание свойств (признаков) норм права | Примечания |
|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| **1. Юридические свойства** | | | |
| 1.1. | Нормативность | Нормативность — способность нормы права быть регулятором общественных отношений, содержать правило определенного поведения субъектов правоотношений.<br>В норме права должны быть определены:<br>• права и обязанности субъектов правоотношений;<br>• обстоятельства, связанные с возникновением и изменением правоотношений;<br>• средства, с помощью которых будет обеспечено реальное действие нормы права;<br>• мера ответственности. | Дополнительные требования:<br>• направленность нормы права на регулирование какого-либо вида общественных отношений, а не конкретного правоотношения;<br>• неперсонифицированность (неконкретность) адресата нормы права;<br>• неопределенность числа случаев, на которые рассчитано действие нормы права. |
| 1.2. | Полнота | Полнота нормативно-правового регулирования достигается двумя путями:<br>• либо в законе предусматриваются все три элемента нормы права (гипотеза, диспозиция, санкция);<br>• либо делается отсылка к правовому акту, где содержатся те или иные компоненты проектируемых норм права.<br>При недостаточно полной регламентации в законе появляются пробелы, т. е. разрывы системных связей между нормами права. | Дополнительные требования:<br>• исчерпывающее закрепление совокупности лиц, которые могут и должны выступать субъектами общественных отношений;<br>• указание всех жизненных обстоятельств, при наличии которых может возникнуть правоотношение, регулируемое нормой;<br>• обеспеченность прав субъектов правоотношения соответствующими обязанностями других участников правоотношений;<br>• наличие порядка реализации норм права и защиты прав от нарушений. |
| 1.3. | Конкретность | Для действия нормы главным является факт ее соблюдения, использования в конкретных правоотношениях. | Неконкретность регулирования неизбежно влечет за собой появление декларативных норм, которые превращают закон не более чем в призыв, ни к чему не обязывающий. |

Продолжение таблицы 1.2

| | | | |
|---|---|---|---|
| **2. Языковые свойства** | | | |
| 2.1. | Простота текста | Простота текста характеризуется прямым порядком слов (за подлежащим — сказуемое), отсутствием громоздких конструкций, а также умеренным использованием причастных и деепричастных оборотов. | Чем проще текст закона для понимания, чем меньше в нем излишней казуистики, тем меньше в нем будет двусмысленностей, тем вероятнее будет его исполнение, тем более будет доступен закон широкому кругу граждан. |
| 2.2. | Краткость | Краткость закона характеризуется максимально сжатым изложением его текста, отсутствием повторов и малоинформативных сочетаний в его тексте | Краткость сосредоточивает внимание субъекта на сути закона. |
| 2.3. | Ясность | Ясность означает понятность текста читателю, что достигается максимально допустимой простотой текста. | Ясность текста закона способствует правильному и полному выявлению содержащейся в нем информации. |
| 2.4. | Точность | Точность обеспечивается с помощью таких требований, как:<br>• использование четких, недвусмысленных понятий;<br>• отсутствие в тексте многозначных терминов;<br>• отказ от использования неопределенных многословных конструкций, а также слов типа «нередко», «другие», «в случае необходимости». | Текст закона прежде всего должен быть максимально точен, и лишь затем, по возможности, прост. |
| **3. Логические свойства** | | | |
| 3.1. | Определенность | Определенность — это, прежде всего, правила употребления и закрепления в тексте закона легальных определений наиболее значимых терминов и понятий. | Нельзя:<br>• давать одному и тому же термину несколько дефиниций;<br>• допускать для выражения одной мысли различные термины. |
| 3.2. | Последовательность | Последовательность — свойство правильного логического мышления. | Требования к тексту закона:<br>• последовательное развитие мысли законодателя;<br>• последовательное развитие конституционных основ. |

Окончание таблицы 1.2

| | | | |
|---|---|---|---|
| 3.3. | Непротиворечивость | Непротиворечивость характеризуется требованием исключать противоречия в тексте как одного, так и разных законов. | Противоречивость заключается в том, что в тексте закона отрицается то положение, которое недавно утверждалось. Противоречие может быть:<br>• контактным, когда отрицание следует за утверждением;<br>• дистантным, когда отрицание отделено от утверждения значительным промежутком текста. |
| 3.4. | Обоснованность | Обоснованность выражается «законом достаточного основания»: всякая истинная мысль должна быть обоснована мыслями, истинность которых уже доказана. | Некоторые исследователи полагают, что это свойство некорректно включать в число логических критериев. |

### 1.3.3. Комплексная характеристика качества закона

Легко представить себе такую ситуацию, когда закон формально соответствует всем вышеперечисленным критериям, но по своим характеристикам не соответствует современным политическим и социально-экономическим реалиям. Вряд ли может быть назван качественным закон, потерявший актуальность. Нельзя признать качественным и закон, который приводит к ухудшению положения граждан, хотя сам закон юридически безупречен. Некачественно подготовленный закон может применяться в конкретных отношениях, хотя процесс его применения может значительно осложняться отсутствием тех или иных свойств норм права. Очевидно, что только одной естественно-юридической характеристики для оценки качества закона явно недостаточно. Не может быть качественным закон, не соответствующий общественным потребностям. Поэтому закон должен быть охарактеризован с выделением в нем иных аспектов (социальных, политических, экономических, экологических).

**Социальная характеристика качества закона** может включать, к примеру, такие позиции: а) круг лиц, подпадающих под действие закона; б) степень адекватности отражения в законе общественных процессов; в) точность проецирования общественных процессов на будущее; г) возможные видоизменения путей дальнейшего правового регулирования на основе прогнозирования развития общественных отношений в данной сфере.

**Политическая характеристика качества закона** показывает, насколько выбранные законодателем варианты регламентации общественных отношений соответствуют ожиданиям, существующим в обществе.

**Экономическая характеристика качества закона** необходима практически всегда, когда речь заходит о бюджетных расходах, либо о финансово-экономических последствиях принятия закона.

Представляется, что в современных условиях адекватно оценить свойства того или иного закона, дать этому закону объективную многоаспектную характеристику, спрогнозировать последствия принятия закона, выдать комплексное заключение о его качестве могут не одиночки-эксперты, а только специальные экспертные группы (своеобразные «законодательные ОТК»).

Но все усилия по разработке наилучших законов сводятся на нет, если законы не выполняются. Гарантировать исполнение законов одними законотворческими методами, конечно, невозможно, но закладывать соответствующие рычаги в текст закона необходимо. К сожалению, об этом часто забывают. Законодатели нередко ограничиваются стандартной формулировкой «ответственность в соответствии с действующим законодательством», которая, как показывает опыт, ни к чему не обязывает [1].

Заманчивой, но труднореализуемой представляется идея количественной оценки качества законов и/или законотворческого процесса. В принципе [2], эта идея вполне реализуема путем предварительного измерения в относительных единицах от 0 (низшее качество) до 1 (высшее качество) всех составляющих — каждого свойства (признака) закона, а также каждого этапа (стадии, операции) законотворческого процесса. Далее общее качество вычисляется как произведение численных значений всех составляющих (применительно или к закону, или к законотворческому процессу).

## 1.4. Эффективность законотворческого процесса

Закон должен быть не только качественным, но и эффективно действующим.

**Эффективность какой-либо деятельности или явления — это соотношение полученного результата (эффекта) и понесенных затрат.** При этом

---

[1] Например, Закон Санкт-Петербурга от 12.05.04 № 254–38 ***«Об охране зеленых насаждений»*** ввел новую схему согласования проектов, затрагивающих зеленые насаждения. В частности, согласно этому Закону ликвидация внутридворовых и внутриквартальных зеленых насаждений может производиться только после перечисления их компенсационной стоимости в местный бюджет, а в проект в обязательном порядке включается раздел «Компенсационное озеленение». На практике эти требования не выполняются. Хотя Закон вступил в силу еще в июне 2004 года, до сих пор в нормативные акты органов исполнительной власти, регламентирующие проектно-строительные процедуры, надлежащие изменения не внесены. Ликвидация зеленых насаждений производится по усмотрению государственных органов, что противоречит не только указанному Закону Санкт-Петербурга, но и федеральному Жилищному кодексу, который относит дворовые насаждения к общей долевой собственности собственников помещений дома.

[2] Э. А. Смирнов. Разработка управленческих решений: Учебник для вузов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.

можно выделить[1] различные виды эффективности управленческой деятельности. Например, выделяют: организационную, экономическую, социальную, правовую, политическую, техническую и другие эффективности. Конечно, применительно к законотворчеству речь может идти в основном о комплексной оценке эффективности, но может оцениваться также и эффективность отдельных составляющих. Надо иметь в виду, что один вид эффективности может изменяться за счет другого. Так, увеличение социальной эффективности, как правило, влечет уменьшение экономической. Если все внимание сосредоточить на экономической эффективности в ущерб, например, организационной или технической, то могут замедлиться информационные процессы, что, в свою очередь, негативно отразится на самой экономической эффективности.

Эффективность управленческой деятельности — это, прежде всего, ресурсная эффективность[2]. Так, например, организационная эффективность в менеджменте определяется как факт достижения организационных целей меньшим числом работников или за меньшее время. А социальная эффективность здесь рассматривается как факт достижения социальных целей для большего числа человек и общества за более короткое время меньшим числом работников, с меньшими финансовыми затратами. С законотворчеством ситуация, конечно, сложнее. Но поскольку законотворческую деятельность вполне можно соотнести с проектным менеджментом, то возможен аналогичный подход. Так, в действующем законодательстве содержатся отдельные нормы, устанавливающие принципы определения эффективности, в частности, бюджетных законов[3].

Следует также учитывать, что процесс реального действия закона зависит от многих социально-правовых и иных факторов, лежащих за пределами закона и не зависящих от него. Так, критерием социального аспекта качества закона выступает **«эффективность норм права», определяемая как соотношение между фактическими результатами их действия и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были приняты.** Выделяются следующие уровни эффективности правовой нормы:

■ юридическая эффективность — степень соответствия поведения субъектов правоотношений требованиям, закрепленным нормой права;

---

[1] Е. П. Голубков. Технология принятия управленческих решений. — М.: «Дело и Сервис», 2005. — 544 с.

[2] Применительно к законотворчеству ресурсами могут быть: финансы, информация, персонал и др.

[3] Статья 34 Бюджетного кодекса РФ: «Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств».

■ социальная эффективность — степень достижения социальных целей, находящихся вне непосредственной сферы правового регулирования.

Возвращаясь к аналогии с менеджментом, можно предложить следующий алгоритм[1] процесса оценки эффективности законотворческой деятельности:

■ вырабатываются цели оценки;

■ обосновываются критерии оценки;

■ определяется состав исходных данных, используемых в процессе оценки;

■ вырабатываются требования к критериям оценки;

■ выбираются методы расчета критериев;

■ проводится расчет количественной величины критериев, т. е. показателей, соответствующих тем или иным критериям.

Как следует из вышеизложенного, методологически трудно достоверно измерить (точнее, оценить) численное значение эффективности законотворческой деятельности. Законодательное решение, реализованное в виде информации, непосредственно не выражается в форме товара, работы, услуги или знаний, а всего лишь создает для них условия. Вместе с тем известны методы количественной оценки экономической эффективности управленческих решений[2], среди которых наиболее часто используются:

■ косвенный метод сопоставления различных вариантов;

■ метод определения по конечным результатам;

■ метод определения по непосредственным результатам.

В принципе указанные методы вполне могут быть использованы и для оценки законодательных решений (например, при подготовке технико-экономического или финансово-экономического обоснований, анализе последствий принятия законов).

Отметим, что качество и эффективность законотворческого процесса во многом зависит от компетентности депутатов и сотрудников аппарата, их знаний, умений, опыта.

Летом 2002 г. и 2004 г. комитет по законодательству Законодательного Собрания Санкт-Петербурга совместно с некоммерческим партнерством «Информационно-правовой Консорциум "Кодекс" провел специальные семинары, названные **«Школой компьютерного законотворчества»**.

Семинары были ориентированы на интересы государственных и муниципальных служащих, занимающихся подготовкой и сопровождением нормативных правовых актов. В каждом из обучающих семинаров приняло участие по 20–30 слушателей из разных субъектов Федерации. Перед ними выступали депутаты Законодательного Собрания, специалисты

[1] Теория системного менеджмента: Учебник / Под общ. Ред. П. В. Журавлева, Р. С. Седегова, В. Г. Янчевского. — М.: «Экзамен», 202.

[2] Э. А. Смирнов. Разработка управленческих решений: Учебник для вузов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.

Аппаратов Государственной Думы и Законодательного Собрания. Представители «Кодекса» продемонстрировали свои новейшие разработки в области информационных технологий.

В ходе трехдневных семинаров слушатели смогли не только получить много полезной информации, практически опробовать предлагаемые разработки, овладеть дополнительными навыками, но и обменяться друг с другом имеющимся опытом. Участникам семинаров были торжественно вручены «Свидетельства» об окончании **«Школы компьютерного законотворчества»**. Скорее всего, это востребованное начинание будет продолжено.

## 1.5. Информационно-аналитическое обеспечение законотворческого процесса

### 1.5.1. Обратная связь в процессе законотворчества

Любой закон представляет собой управленческое воздействие на общество и не может не приводить к определенным социально-экономическим последствиям. Правотворчество является одним из элементов системы управления обществом. Управление же предполагает обязательный контроль, то есть обнаружение и исправление возможных отклонений и ошибок в процессе достижения целей. **Анализ социально-экономических последствий принятия законов является необходимым элементом обратной связи, инструментом воздействия общества на управляющие органы.**

Конечной целью управления обществом является достижение более высокого уровня жизни населения, его удовлетворенности, а все остальные цели могут рассматриваться лишь в качестве средства для достижения главной (конечной) цели и лишь постольку, поскольку они ей соответствуют. Это утверждение на первый взгляд кажется банальным и тривиальным. Но на практике слишком часто при обосновании необходимости тех или иных мер правового регулирования, проведения реформ приводятся и обсуждаются самые разнообразные аргументы (повышение управляемости, укрепление властной вертикали, экономия бюджетных средств и т. д., и т. п.), кроме тех, которые характеризовали бы повышение удовлетворенности населения в результате предлагаемых мер. Кроме того, официально заявленные цели того или иного правового акта далеко не всегда соответствуют истинным целям его инициаторов.

Сложность выработки конечных критериев, модели желаемой ситуации еще и в том, что система ценностей населения не сводится к материальным благам и отличается крайним разнообразием, поэтому никакое действие не может удовлетворить всех.

В некоторых случаях последствия закона могут наступать с момента обнародования самой идеи принятия конкретного закона. Например, на собраниях жителей по организации товариществ собственников жилья

практически всегда можно услышать такой аргумент противников создания ТСЖ: «Сейчас в Жилищный кодекс готовится целый пакет поправок, значит, федеральные власти убедились в его нежизненности. Не надо создавать ТСЖ, надо ждать, когда будут приняты поправки, может быть, вообще все отменят».

Исходной посылкой анализа последствий законотворчества является договор о понятиях[1]. В данном случае таким ключевым понятием служит категория **последствий законотворчества, под которыми понимается совокупный эффект, возникший вследствие реализации закона.** Некоторые исследователи[2] выделяют три группы разновидностей последствий законотворчества (рис. 1.5).

Из всех перечисленных последствий в парламентской практике наилучшим образом исследуются экономические и правовые последствия (в первую очередь, в сфере бюджетного и налогового регулирования).

Рис. 1.5. Возможная классификация последствий законотворчества

[1] Из материалов семинара на тему «Прогнозирование последствий принятия законов в европейских парламентах» (2 марта 2005 года, г. Москва, Государственная Дума).

[2] По материалам вышеуказанного семинара.

Прежде всего, остановимся на **экономических последствиях законотворчества.** Например, в Санкт-Петербурге требования прогнозной оценки необходимых финансовых затрат в случае принятия проекта закона Санкт-Петербурга (если реализация законопроекта требует материальных затрат) содержатся в Регламенте заседаний Законодательного Собрания и Уставе Санкт-Петербурга. Однако детализация критериев, которыми должен пользоваться в этом случае автор и/или инициатор законопроекта, практически отсутствует. В результате авторы и инициаторы законопроектов, как правило, достаточно произвольно и, по сути, непрофессионально определяют экономическую «цену» реализации закона, основываясь на принципе «здравого смысла». С другой стороны, отсутствуют и нормативные критерии предельно допустимых затрат на реализацию закона. Наконец, у авторов и инициаторов законопроектов нет типовых критериев для оценки прогнозируемых экономических выгод от реализации закона. Эта неопределенность создает предпосылки для относительно произвольного решения вопроса о том, является или не является тот или иной законопроект экономически обоснованным.

Наличие прогноза **правовых последствий принятия законов** также является обычным требованием, предъявляемым к законопроектам. Однако, как показывает анализ многолетней практики, уязвимым местом реализации этого требования является то, что перечень нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием проекта закона, ограничен самим законодательством. Так, например, неопределенность термина «федеральное законодательство» не позволяет очертить границы ответственности Правительства РФ по созданию правового механизма реализации законопроекта, что особенно ярко проявилось в связи с принятием уже упоминавшегося «122-го закона». В этой связи специалисты[1] указывают два пути разрешения возникшей проблемы и иных проблем упорядочения мониторинга последствий федерального законотворчества: 1) принятие Регламента Государственной Думы в форме федерального закона и 2) принятие Федерального закона «О нормотворчестве», своеобразного «закона о законах».

Все вышесказанное полностью применимо и к региональному законотворчеству. В частности, в Санкт-Петербурге часто возникают проблемы, аналогичные федеральным, и для решения проблем предлагаются аналогичные рецепты[2].

Особое место в стандартном перечне последствий законотворчества, подлежащих мониторингу, должны занимать **коррупционные последствия**, которые по своей природе несколько выходят за рамки собственно пра-

---

[1] По материалам вышеуказанного семинара.

[2] Так, например, в ***«Совместном плане законопроектной работы Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и Губернатора Санкт-Петербурга на 2006–2007 годы»*** предусмотрена разработка законопроекта «О правотворческой деятельности в Санкт-Петербурге» (позиция плана № 7).

вовых последствий, имея больше форму психологического эффекта. Отметим, что мониторинг коррупционных последствий законотворчества является обособленной функцией государства, требующей такого же обособленного правового регулирования на федеральном уровне. На сегодня такое регулирование отсутствует.

В целом аналитическая работа должна проводиться на всех стадиях «жизненного цикла» нормативного акта:

- на стадии разработки — в виде **анализа существующей ситуации и прогноза социально-экономических последствий** принятия закона;
- на стадии реализации — в виде **анализа фактических изменений**, произошедших в обществе в результате действия закона;
- по завершении действия закона (периода действия) — в виде **анализа результатов**, сравнения их с первоначальной ситуацией и выработки дальнейших рекомендаций.

Анализ социально-экономических последствий принятия законов осуществляется с выполнения следующих действий:

1) установления цели разработки и введения правового акта, т. е. разработки модели конечной ситуации и определения показателей, которые должны быть достигнуты в результате его действия;

2) определения критериев, по которым будет измеряться степень приближения ситуации к желаемой модели, а также определяться значение этих критериев для начальной и конечной ситуаций;

3) определения методики измерения этих критериев в ходе действия правового акта.

Все эти операции связаны с получением и обработкой значительных объемов информации с применением информационных технологий.

Вместе с тем очевидно, что само по себе использование информационных технологий и технических средств не может обеспечить качественное решение проблем законотворчества.

### 1.5.2. Информационные технологии в законотворческой деятельности

Применение в повседневной работе компьютеров и типовых офисных программ (текстовых редакторов, систем делопроизводства, электронной почты, доступа в Интернет и пр.) давно стало обыденностью. Сегодня уже вряд ли есть необходимость подробно обсуждать, что такое информационные технологии и как их применять, поскольку на эту тему написано гигантское количество книг и статей, а у большинства пользователей накопился достаточный практический опыт.

Другой вопрос — как правильно выбрать конкретную информационную технологию для решения той или иной задачи? И как выбранную технологию наиболее эффективно применить?

Конечно, выбор технологии прежде всего обусловлен особенностями самой задачи, наличием доступных технических и программных средств,

особенностями информационных потоков. Объектом и продуктом деятельности законодателя является правовая информация. В процессе законотворчества информационные технологии являются не самоцелью, а средством для реализации других — социальных технологий, направленных, прежде всего, на улучшение общественных отношений. Оговоримся, что в данной книге мы не рассматриваем специфические информационные технологии, которые применяются исключительно в PR-акциях и «информационных войнах».

Среди информационных технологий специалисты [1] различают технологии аналитические и прогнозные. **Информационно-аналитические технологии** — это совокупность методов сбора и обработки информации об исследуемых процессах, специфических приемов их диагностики, анализа и синтеза, а также оценка последствий принятия различных вариантов решений. **Информационно-прогнозные технологии** предназначены для экстраполяции в будущее информации, полученной в результате анализа. Естественно, в законотворческом процессе находят применение как аналитические, так и прогнозные технологии.

Использование информационно-аналитических технологий не только сокращает время, необходимое для сбора и обработки информации, но и дает новые возможности для ее осмысления, например, за счет компьютерного моделирования всех возможных вариантов развития процесса. Стандартизированная информация позволяет создавать связанные базы данных, а также сопоставлять данные, полученные в разных исследованиях.

Как отмечают специалисты [2], любой объект правового регулирования бесконечно разнообразен и связан с внешним миром несчетным количеством связей, в результате его полное познание теоретически невозможно. В отличие от правового знания, юридический текст записывается конечным числом знаков и инвариантен к воспринимающему его субъекту. При этом как в процессе записывания норм права средствами естественного языка (законотворчество), так и в процессе их восприятия при прочтении юридического текста (интерпретация) возникают существенные содержательные искажения. Поэтому стандартизация применяемых терминов и законотворческих методик особенно актуальна.

К основным типам **правовой информации** в России относят [3]:

- акты международных организаций, соглашения субъектов международного права в переводах, международные обычаи (морская практика, торговые обычаи и пр.);
- национальные правовые акты всех уровней (федеральный, региональный, муниципальный);

---

[1] О. В. Максимова, В. И. Невзорова. Информационные технологии для экономистов. Ростов н/Д: Феникс, 2004. — 416 с.

[2] Законодательная техника: Научно-практическое пособие / Под ред. Ю. А. Тихомирова. М.: Городец, 2000.

[3] Там же.

■ внутригосударственные соглашения субъектов Федерации;

■ нормативно-технические материалы (стандарты, классификаторы, технические условия, своды правил, регламенты, уставы и пр.);

■ обобщенные формы практики правоприменения (судебные решения);

■ образцы деловых бумаг (типовые формы документов и пр.);

■ юридические словари определений, толковые и энциклопедические;

■ комментарии законодательства, проблемные, популярные, аналитические и научные работы и учебные материалы по правовым вопросам;

■ документооборот, обеспечивающий процесс нормотворчества (включая проекты законов и иных правовых актов) и иные материалы.

Кроме собственно правовой информации, законодатели в своей работе опираются на значительный объем экономической, социологической, статистической информации, на данные опросов, исследований, экспертиз, на публикации в средствах массовой информации и т. д. Огромный и все возрастающий объем информации не может быть эффективно использован без ее упорядочения и систематизации, что, в свою очередь, требует применения информационных технологий. Но и сами по себе информационные технологии по мере своего развития требуют адекватного правового регулирования. Уже сейчас особую правовую проблему представляет развитие глобальной информационной сети, куда интенсивно перемещаются традиционные сферы человеческой деятельности, а также вопросы защиты информации, защиты авторских прав и т. д.

Что касается законотворчества, то незаменимым инструментом для него являются **базы правовой информации,** которые содержат на электронных носителях широкий спектр упорядоченной и систематически обновляемой правовой информации. Как правило, такие системы содержат набор самостоятельных тематических баз данных, которые предоставляются покупателю по его выбору. Особое удобство таких баз данных в том, что вспомогательные программы позволяют в автоматическом режиме обрабатывать содержащуюся в них информацию. Программы позволяют, например, при минимальных затратах времени и усилий:

■ просматривать оглавление документа и переходить к указанному в оглавлении месту;

■ получать подборки документов по самым различным параметрам, сортировать их;

■ иметь действующую редакцию документа с внесенными изменениями, а также получать информацию о вносящихся изменениях, о предыдущих редакциях, о порядке и времени вступления в силу документов и отдельных статей;

■ незамедлительно просматривать документы, на которые в тексте изучаемого документа делаются ссылки, а также документы, которые на него ссылаются;

■ находить определенные слова и сочетания в тексте документа;

■ распечатывать документ или его фрагмент, переносить документ в текстовый редактор.

В настоящее время в России действует несколько таких правовых систем. Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, в частности, пользуется информационно-правовой системой «Кодекс»[1]. В этой системе создан и регулярно, начиная с 2000 года, обновляется специальный информационный раздел — электронный «Банк документов законотворческой деятельности Законодательного Собрания Санкт-Петербурга», состоящий из двух частей:

■ «банка текущих документов»;

■ «архива юридических актов».

С использованием различных «ключей»[2] в «банке текущих документов» можно оперативно найти подробную и актуализированную информацию о проекте любого правового акта, находящемуся к интересующему нас моменту на той или иной стадии рассмотрения (в 1-ом, 2-ом, 3-м чтениях или на стадии повторного рассмотрения)[3]. Причем в «банке» можно получить не только собственно электронный текст необходимого проекта, но и электронные версии сопутствующих документов (пояснительную записку, юридическое заключение, решения органов Собрания по законопроекту, заключения органов исполнительной власти, тексты поправок и т. п.).

Когда проект становится нормативным актом либо по каким-то причинам снимается с рассмотрения, то вся информация из «банка текущих документов» переводится в «архив юридических актов». Таким образом, в любой момент можно быстро узнать «судьбу» того или иного законопроекта либо восстановить его историю.

Важной составляющей деятельности Собрания является его участие в федеральном законотворческом процессе. В этой связи система «Кодекс» представляет дополнительные сервисные возможности для оперативной и эффективной работы с проектами федеральных нормативных актов. В разделе системы «Проекты нормативных актов» представлены проекты федеральных законов, включенные в программу законотворческой деятельности Государственной Думы, а также «экстренные» законопроекты, не предусмотренные программой. Наряду с текстом самого законопроекта здесь содержатся сопроводительные документы к нему (паспорт, пояснительная записка, заключение Правительства). Сервисный инструментарий системы «Кодекс» непрерывно развивается. Последние нововведения позволяют более оперативно анализировать законопроектную деятельность. Так, чтобы «узнать судь-

---

[1] См. информационно-правовой портал www. kodeks.ru.

[2] Например, по фамилии автора проекта правового акта, наименованию проекта, регистрационному номеру проекта, дате внесения и другим атрибутам.

[3] Таких проектов в разные периоды насчитывается от 150 до 250 единиц наименований.

бу» законопроекта, сегодня пользователю совсем не обязательно заходить в его текст: просматривая список документов, он увидит соответствующее примечание в аннотации каждого конкретного законопроекта, например: «Принят в первом чтении 9.12.2005», «Одобрен Советом Федерации 6.12.2005», «Внесен в Государственную Думу 26.11.2005» и т. д. Неактуальный законопроект или закон, подписанный и вступивший в действие и утративший, таким образом, статус законопроекта, помечается специальной пиктограммой непосредственно в выборке.

При широком распространении и несомненной полезности баз правовых данных следует учитывать, что они не являются «истиной в последней инстанции». Результат их использования во многом зависит и от полноты и качества самой базы, и от квалификации пользователя.

При использовании правовых баз можно столкнуться со следующими проблемами:

- задержка во времени внесения правовой информации в базу;
- неполнота имеющейся в базе информации;
- ограниченная возможность найти документ, имеющийся в базе, из-за отсутствия необходимых реквизитов у пользователя;
- ограниченность средств поиска и методик решения произвольно сформулированных юридических вопросов.

В отдельных правовых базах имеются терминологические юридические словари, но, как правило, они являются неполными и охватывают лишь небольшую часть русскоязычных юридических терминов.

При определенной квалификации пользователей полезную для законодателя информацию можно извлечь из сети Интернет. Специалисты [1] отмечают, например, возможность получения информации следующих видов:

- поиск определений (дефиниций) непосредственно в текстах правовых актов;
- контекстный поиск юридического понятия с созданием реестра связей понятия с понятиями заданного вида;
- поиск лексических образов абстрактных юридических понятий;
- поиск цитирований всех упоминаний конкретно поименованных объектов или их частей;
- поиск по аналогии с правовой ситуацией или нормой законодательства (правилом);
- непосредственный поиск возможных коллизий с нормой законодательства;
- построение исчерпывающего реестра полномочий и обязанностей интересующего субъекта;
- упорядочение правовых знаний, систематизация собранных сведений о предмете или предметной области.

[1] Законодательная техника: Научно-практическое пособие / Под ред. Ю. А. Тихомирова. М.: Городец, 2000.

Очевидно, что возможности технических средств в такой трудно формализуемой области, как регулирование общественных взаимоотношений, достаточно ограничены. Одной из отраслей современных интеллектуальных информационных технологий являются интеллектуальные системы — технические или программные системы, способные решать творческие задачи в конкретной предметной области [1]. К таким системам относятся **экспертные системы,** используемые тогда, когда необходимо решить неформализуемую задачу. Как правило, такие задачи отличаются неполнотой, неоднозначностью и противоречивостью исходных данных и знаний о предметной области. Решение такой задачи доступно только человеческому разуму с использованием опыта и умения анализировать результаты.

Именно в тех предметных областях, в которых большая часть знаний является личным опытом специалистов и эти знания слабо структурированы, необходимы экспертные системы, основанные на базах знаний. Они широко используются для тиражирования опыта и знаний ведущих специалистов и консультаций менее квалифицированных пользователей. Ядром экспертной системы является база знаний в предметной области. Подсистема объяснений позволяет пользователю получить ответы на вопросы: «Почему было принято то или иное решение?», «Как получена информация для анализа результатов?» и т. д. Специальная программа моделирует ход рассуждений эксперта на основании имеющейся базы знаний.

Нельзя забывать, что законотворческий процесс, являющийся частью общего политического процесса, не обходится без широкого применения коммуникативных технологий [2], поскольку успех той или иной политики, эффективность того или иного закона напрямую связаны сегодня с поддержкой их обществом.

Сегодня уже невозможно представить технически неоснащенное рабочее место законодателя. Вместе с тем имеющиеся возможности компьютерных технологий используются в законодательном процессе далеко не полностью. Проблемы недостаточной применимости компьютерных технологий кроются в самом законодательном процессе, который еще не имеет достаточной легитимной основы. Поэтому важно создать согласованные **правовую, организационную и информационно-технологическую основы** законодательной деятельности.

Опыт показывает, что имеющаяся нормативная регламентация законодательного процесса не содержит безусловных **технологических процедур** планирования и осуществления законодательной деятельности, а существующие регламентные процедуры допускают многочисленные исключения. Зачастую законодатели не считают себя связанными рег-

---

[1] О. В. Максимова, В. И. Невзорова. Информационные технологии для экономистов. Ростов н/Д: Феникс, 2004.

[2] Г. Г. Почепцов. Коммуникативные технологии двадцатого века. — М: «Рефл-бук», К.: «Вакер». — 2002.

ламентными нормами и легко находят способы их «обойти»[1]. В такой ситуации вряд ли возможно составление административного регламента законодательного органа. Также крайне затруднительно унифицировать и, тем более, осуществить алгоритмизацию законодательной деятельности в ее полном объеме. Действительно, можно ли формализовать творческую деятельность? Ответ здесь однозначный — в целом, конечно, нет. Вместе с тем в процессе проектирования закона можно выделить часто повторяющиеся рутинные операции, которые можно и нужно перевести на автоматизированную основу.

Решению задачи **автоматизации законодательного процесса** могло бы способствовать создание индивидуальных автоматизированных рабочих мест для разработчиков, аналитиков и экспертов с применением информационных технологий, обеспечивающих организацию их индивидуальной (творческой) работы и информационно-аналитическое взаимодействие этих специалистов как внутри отдельного органа, так и между органами, участвующими в этом процессе.

Недооценка возможностей современных информационных технологий обработки и представления существенно тормозит разработку систем **содержательного сопровождения** законодательного процесса. Вполне допустимо предположение и о намеренном игнорировании современных средств организации парламентской деятельности, поскольку их внедрение существенно повысит прозрачность законопроектной работы и законодательного процесса.

Задача автоматизации законодательного процесса может быть решена через создание организационно-технологической **модели законопроектной деятельности**. Составляющими этой системной модели являются:

- установленная методика (процедуры) по каждому этапу работ;
- сведения о характере, приемах и способах выполнения работ;
- конкретные действия специалистов (разработчиков, экспертов);
- результаты действий на каждом из этапов;
- обоснование результатов выполненных работ.

Имеющийся опыт свидетельствует о том, что даже частичная автоматизация законопроектного процесса позволяет:

- максимально устранить повторяющиеся процедуры и снизить «потери» при подготовке версий законопроекта и дублирование работы специалистов;
- обеспечить целостность и координацию усилий разных разработчиков одной темы;

[1] Например, в практике Законодательного Собрания Санкт-Петербурга бывают случаи, когда депутаты вынуждены сознательно идти на отступление от регламентных норм. Чтобы обезопасить себя от возможных в будущем судебных разбирательств, в таком случае депутаты голосуют следующее предложение председательствующего: «Кто за то, чтобы допущенное нарушение Регламента признать СУЩЕСТВЕННЫМ?». Как правило, в результате голосования нарушение признается НЕСУЩЕСТВЕННЫМ».

■ сбалансировать действия разработчиков на уровне нормы, статьи, части правового акта и акта в целом по определенным параметрам;

■ обеспечить надлежащий контроль заказчика и соответствующих подразделений, ответственных за прохождение законопроекта;

■ зафиксировать авторство творческих коллективов или отдельных авторов;

■ сместить акцент в сторону творческого начала в работе;

■ повысить качество разработки законопроектов;

■ сохранить все исходные материалы, связанные с разработкой, анализом и экспертизой законопроекта на любой стадии.

### 1.5.3. Экспертиза законопроектов

Многие недостатки законотворчества определяются слабостью или отсутствием в арсенале законодателя инструментов и процедур, обеспечивающих качественную экспертизу сложных законопроектов, в том числе проверку их основных положений на соответствие принципам построения права, стратегическим целям и приоритетам государственной и региональной политики. То же самое относится к решению задач комплексного правового регулирования сложных проблемных ситуаций, к способности реального прогнозирования экономических, социально-политических и иных последствий принятия законов. Представляется, что каждой стадии законотворческого процесса должны соответствовать свои требования к порядку проведения и содержанию экспертизы (экономической, социально-психологической, правовой, юридико-технической, гуманитарной и др.).

Под **экспертизой принято понимать комплексное исследование какого-либо вопроса (проблемы, процесса или явления), требующее специальных знаний и умений, с представлением обоснованного мотивированного заключения, возможно, с элементами рекомендаций.** Чем точнее будет определена цель экспертизы, тем точнее будет экспертное заключение и рекомендации эксперта. Наилучшим способом постановки цели экспертизы является постоянный диалог заказчика и эксперта, поскольку заказчик редко настолько компетентен, что в состоянии без эксперта точно сформулировать цель работы, а эксперт не всегда имеет полную информацию о существе проблем заказчика.

***Объект экспертизы — материальный объект*** (явление, процесс или их отдельные элементы), существующие в реальной действительности, на которые направлено внимание экспертов.

***Предмет экспертизы — некоторые характеристики*** (свойства, признаки, содержание и др.), присущие объекту экспертизы, которые подвергаются изучению в ходе экспертизы.

***Эксперт — человек, обладающий опытом и неформализуемыми знаниями существенных специальных аспектов объекта правового регулирова-***

***ния.*** Этот опыт и знания должны применяться к обозримой, точной и полной информации, подготовленной аналитиками.

К эксперту предъявляются следующие основные требования:

- компетентность в исследуемых вопросах (для этого необходимо иногда наличие диплома или сертификата, но не исключается проведение экспертизы и гражданами, имеющими большой практический опыт);
- владение информацией об интересах определенной целевой группы, либо способность оперативно и корректно ее собрать;
- обладание умениями и навыками проведения соответствующих исследований (это требование наиболее существенно для лиц с большим практическим опытом, которые не всегда обладают такого рода качествами);
- обладание достаточно развитыми адаптивными способностями (эксперт должен уметь объяснять непрофессионалам суть процессов и явлений, а также своих прогнозов и рекомендаций).

Очевидно, что экспертизы могут проводиться по самым различным аспектам изучаемой проблемы и разработанного проекта правового акта, в том числе экспертиза может быть: финансово-экономической, юридической, лингвистической, специальной (экологическая, градостроительная, «антикоррупционная», социальная, гуманитарная, общественная и пр.). В главе 4 подробно рассмотрены различные аспекты общественной экспертизы.

### 1.5.4. Методики анализа социально-экономических последствий принятия законов

Анализ социально-экономических последствий принятия законов является одним из примеров решения неформализуемых задач, когда в решении участвует множество переменных, не одинаковых по своей значимости, а компромисс между ними может быть найден людьми, принимающими решение, на основании их опыта и интуиции. Законодатель ищет пути решения именно проблемной ситуации.

В зависимости от того, насколько формализуемой является проблема, возможно применение двух различных методов ее решения: метод поиска единственного правильного решения и метод выбора одного решения из многих возможных, субъективно наиболее предпочтительного для данной социальной группы (см. таблицу 1.3).

Сравнение альтернатив возможно лишь в том случае, если интенсивности свойств, определяемых выбранными критериями, могут быть измерены у всех альтернатив. Существуют различные типы оценочных шкал, оценка же альтернатив по этим шкалам может быть проведена либо посредством физических измерений (в том числе определением материальных, технико-экономических и других показателей, которые могут быть вычислены существующими расчетными методами), либо методом экспертной оценки.

Таблица 1.3. Сравнительный анализ различных методов решения проблем

| Показатели метода | Метод исследования операций (решение — единственное) | Метод принятия решения (решений — множество) |
|---|---|---|
| Объективность модели | Объективный характер используемых моделей (т. е. опираясь на одни и те же данные, различные специалисты-аналитики должны получить одинаковые результаты). Построение моделей рассматривается как средство отражения объективно существующей реальности. С этой точки зрения подход к построению моделей ничем не отличается от подхода в физике. | Модель зависит от личности лица, принимающего решение (т. е. модель носит субъективный характер и зависит от системы ценностей лица, принимающего решение). Эта субъективность является единственной возможной основой объединения основных параметров проблемы в единую модель, позволяющую оценивать варианты решений. |
| Объективность исходных данных | Используются объективные показатели, не зависящие от исследователя | Большую роль играют субъективные предпочтения лиц, в интересах которых принимается решение. |
| Цель решения | Решение направлено на достижение объективных параметров. | Решение направлено на удовлетворение субъективных потребностей лиц, в интересах которых принимаются решения, в соответствии с их системой ценностей. |
| Взаимодействие руководителя и аналитика | Руководитель дает аналитику заказ на исследование проблемы и получает готовое решение, не участвуя в процессе решения. | Аналитик помогает принять решение руководителю. |
| Критерии выбора | Выбирается объективно наилучший вариант. Метод показывает, насколько новое решение лучше существующего. | Выбирается вариант, субъективно предпочтительный для конкретных лиц. |

Одним из методов изучения взаимосвязей явлений в экономических, социальных и политических управляемых системах является **математическое моделирование**. Преимущество использования модели в процессе исследований состоит в следующем:

- модель доступней, чем реальный объект;
- эксперименты проводятся с моделями в тех случаях, когда невозможно экспериментировать на реальных объектах;
- модель выявляет наиболее существенные факторы, формирующие те или иные изучаемые свойства объекта, и позволяет абстрагироваться от несущественных признаков;
- модель дает возможность выработать правильные управленческие решения, не нанося вред объекту ошибочными решениями;
- с помощью модели можно прогнозировать изменение состояния объекта во времени.

Чем больше данных об объекте используется при создании модели, тем ближе она к оригиналу и тем точнее воспроизводятся взаимосвязи между различными явлениями. Применение современных компьютерных технологий дало возможность разработки **имитационных моделей**, наиболее близких к оригиналу. Так, например, органами исполнительной власти Санкт-Петербурга для анализа последствий введения в действие региональных законов в ряде случаев используется имитационная модель социально-экономического развития «Прогноз Санкт-Петербурга», которая позволяет решать задачи класса «Что будет, если...» и проводить анализ экономической, финансовой и социальной сфер развития города.

Работа с имитационной моделью представляет собой компьютерный эксперимент, который во многом подобен эксперименту физическому. Важной особенностью прикладного исследования с помощью имитационной модели является активная роль **лица, принимающего решение**. В случае применения моделей для анализа социально-экономических последствий принятия законов таким лицом является законодатель. Именно он, являясь политической фигурой, формулирует вопросы, которые должны быть решены с помощью модели, дать исходные данные и, основываясь на собственном опыте и знаниях, оценить степень адекватности модели описываемому объекту [1] (рис. 1.6.).

Специалисты-практики в сфере политического консультирования рекомендуют начинать **политическое моделирование** с неформального («художественного») описания предыстории текущего политического процесса. На втором этапе производится отбор значимых факторов, в достаточной степени описывающих рассматриваемый процесс, и абстрагирование от малозначимых факторов. Затем происходит анализ предыстории и текущей политической ситуации и их формализация. Итогом является, в частности, выявление участников процесса, выделение неполитических сил (национальных, социальных, финансовых, экологических и т. п.), стоящих за каждым из таких участников или влияющих на процесс в целом, а также оценка уровней политического влияния и других ресурсов каждого из участников событий и поддерживающих его сил. На следующем этапе на основе полученных результатов устанавливаются стратегические цели и тактические интересы участников политического процесса. Далее следует конструирование модели развития политической ситуации, исходя из оценки расстановки политических сил и распределение их интересов с учетом стратегических целей и задач.

В алгоритме особо выделяется этап диагностики анализируемой ситуации, который подразумевает формальное изложение истории политического процесса путем описания (с временной или событийной привязкой) изменений, расстановки политических сил и модификаций целей и

[1] В. Г. Синюк, А. В. Шевырев. Использование информационно-аналитических технологий при принятии управленческих решений. М.: Экзамен, 2003.

Рис. 1.6. Алгоритм политического моделирования

интересов участников политического процесса. Кроме этого, производится формальная оценка текущей политической ситуации путем ее сопоставления с историей политического процесса.

Далее прогнозируется развитие политической ситуации. Производится определение критериев успешности политических действий, вы-

яснение возможных союзов, оценка характера реакции факторов политического процесса на различные сценарии развития политической ситуации. Компьютерная обработка исходной информации дает возможность оценки вероятности успеха в случае тех или иных действий.

На заключительном этапе производится синтез вариантов политических решений, включающий в себя выбор оптимальных вариантов политических действий с учетом прогноза развития политической ситуации, а также средств и ресурсов для их реализации. На этой базе создаются законопроекты, формализующие оптимальные варианты действий, и выносятся лицам, принимающим решение.

После принятия решения наступает этап контроля за его реализацией. Данные контроля используются для осуществления нового цикла политического моделирования. Подобные алгоритмы имеют достаточно общий характер и могут использоваться в различных областях деятельности, связанных с регулированием социальных процессов.

Классические модели исследования не могут успешно применяться там, где невозможно в полном объеме получить или формализовать необходимый объем объективной информации. Существует потребность в программных средствах, ориентированных не на автоматизацию функций лица, принимающего решение, а на предоставление ему помощи в поисках оптимального решения.

При решении слабоструктурированных задач в социальной сфере особо важную роль играет лицо, принимающее решение, так как его субъективные предпочтения и мнения являются основой значительной части методик. Это рационально постольку, поскольку предполагается, что данное лицо принимает решение в своих интересах, а технологические методы призваны помочь ему принять решение, наилучшее с точки зрения удовлетворения именно его индивидуальных потребностей (относятся ли они к его личным нуждам или к его деятельности).

Применительно к законотворчеству следует помнить, что законодатели принимают решения в интересах других граждан, поэтому в данном случае в методиках необходимо четко разграничивать понятия **«лицо, принимающее решение»** и **«лица, в интересах которых принимается решение»,** и именно предпочтения этих последних учитывать в методиках. Очевидно, что в сфере законотворчества в основу расчетов должны закладываться оценки и предпочтения **«лиц, в интересах которых принимается решение»**.

### 1.5.5. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики

**Мониторинг законодательства и правоприменительной практики**[1] (далее — мониторинг) — это непрерывная системная деятельность по оценке, анализу, обобщению и прогнозу состояния законодательства и практики его применения (рис. 1.7).

**Цель мониторинга** — повышение качества принимаемых законов, совершенствование системы принятия и реализации государственно-политических решений и, в конечном счете, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина.

**Задача мониторинга** — добиться того, чтобы качество и действенность законодательства стали важнейшими индикаторами развития страны наряду с показателями экономического роста, благосостояния граждан, национальной безопасности.

**Участники мониторинга** — органы публичной власти, научное сообщество, институты гражданского общества и общественные организации.

Одной из особенностей мониторинга является не только и не столько анализ и прогноз собственно качества законодательства и правоприменительной практики, сколько анализ реального состояния **общественных отношений**, реальной жизни человека, деятельности институтов государства и гражданского общества. Поэтому система мониторинга — универсальный правовой инструмент повышения эффективности принятия государственно-правовых решений.

В мониторинге участвуют все три ветви публичной власти: **законодательная, исполнительная**[2] **и судебная**[3].

Условно можно выделить **две категории** субъектов мониторинга: **субъекты конституционные и субъекты инициативные.**

Для развития системы мониторинга требуется привлечение значительного внимания к правовому, научному, кадровому обеспечению мониторинга, а также к созданию единой информационно-технологической основы для его надлежащего применения.

---

[1] В течение последних трех лет создание российской системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики совместно с Государственной Думой и органами власти субъектов Федерации последовательно осуществляет Совет Федерации. Причем создание системы мониторинга Совет Федерации рассматривает как новый вид государственной деятельности.

[2] В органах исполнительной власти на этапе подзаконного правотворчества и правоприменения мониторингу уделяется явно недостаточное внимание. Мониторинг здесь направлен преимущественно на отслеживание состояния общественных отношений, предмета правового регулирования.

[3] Органы судебной власти в силу сложившихся стереотипов не всегда достаточно активно реагируют на несовершенное качество законов.

Рис. 1.7. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики

Наибольшее значение имеет **правовой фактор**, и в этой связи Совет Федерации настойчиво продвигает идею принятия триады системообразующих законов[1]:

- «О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации»;
- «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»;
- «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов».

Как полагает Совет Федерации, именно эти законодательные акты в соответствии с их предметом правового регулирования могли бы содержать положения, закрепляющие и необходимость осуществления мониторинга, и порядок его осуществления.

В **первом** из выше упомянутых законов могло бы быть дано определение мониторинга, обязательность его проведения и использование его результатов. **Второй** закон призван закрепить систему и иерархию нормативных правовых актов, определить предмет мониторинга как совокупность этих актов. В **третьем** законе мониторинг мог бы быть выделен как форма взаимодействия Федерального Собрания и Правительства РФ с позиции эффективности применения органами исполнительной власти издаваемых законов. Очевидно, что выработка своевременных и эффективных государственных решений, а тем более их умелое и полезное для людей исполнение, начинается с процесса организации принятия законов. Все это может быть решено одновременным принятием вышеназванной триады законов.

Основу системы мониторинга, по общему признанию, должно составлять динамичное **«досье закона»,** отражающее информационную историю закона. «Досье закона» — контрольно-аналитический документ, который ведется в электронном виде.

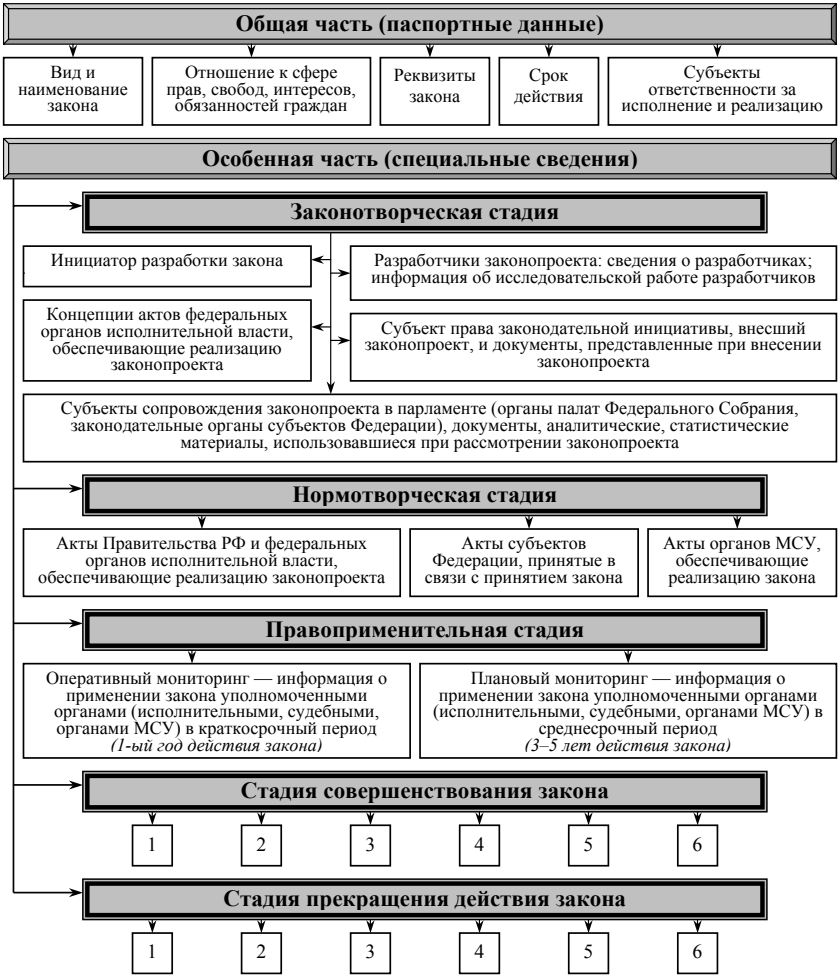
В различных формах информационное сопровождение закона осуществляется сегодня органами публичной власти, научными школами, негосударственными держателями справочных правовых систем. И каждый из них пытается разработать свою модель «досье закона».

В процессе работы над созданием всероссийской системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики Совет Федерации совместно с широким кругом экспертов выработал интересную модель «досье закона», структура которой показана на рис. 1.8. По мнению разработчиков, модель «досье закона» носит унифицированный характер.

Оценивая эффективность действия законов, в ходе мониторинга отмечают как **позитивные**, так и **негативные** результаты их применения, как показано на рис. 1.9.

Что можно сделать в субъекте Федерации?

[1] Есть основания полагать, что принятие указанных законов произойдет не скоро. Вместе с тем уже сегодня в заключительных положениях принимаемых законов можно закреплять обязательность их мониторинга.




1 Инициатор законодательной инициативы, направленного на совершенствование закона (о прекращении действия закона).
2 Разработчики законопроекта, информация об исследовательской работе разработчиков.
3 Субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект, и документы, представленные при внесении законопроекта.
4 Концепции актов федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающие реализацию законопроекта.
5 Субъекты сопровождения законопроекта в парламенте, документы, аналитические, статистические материалы, использовавшиеся при рассмотрении законопроекта.
6 Прохождение законопроекта у Президента РФ (у главы субъекта РФ).

Рис. 1.8. «Досье закона» (модель, предложенная Советом Федерации)

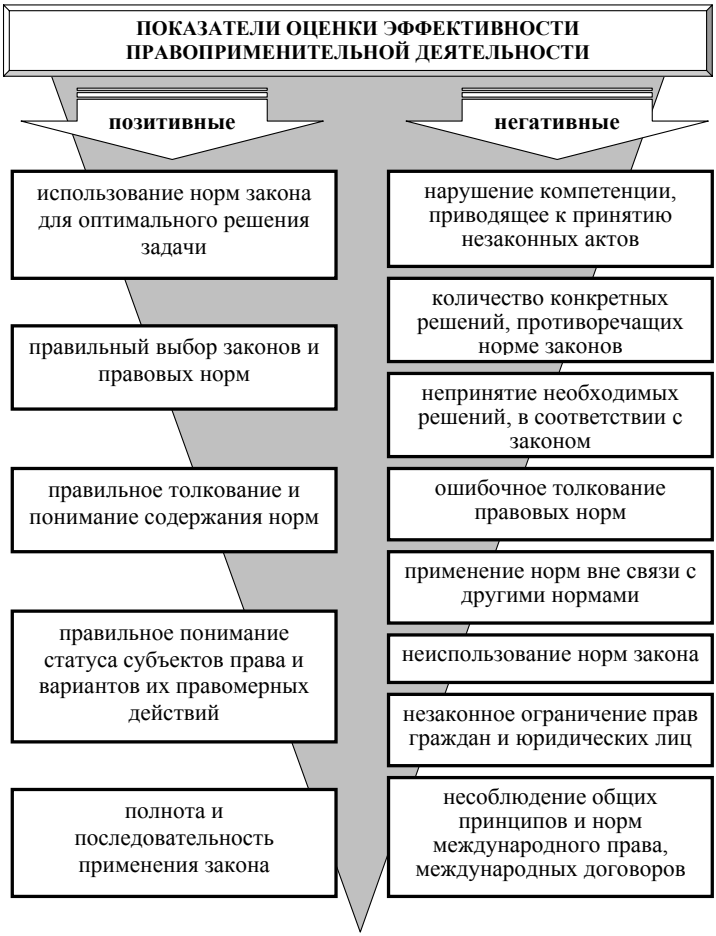



Рис. 1.9. Показатели оценки эффективности правоприменительной деятельности

Для организации и осуществлении мониторинга законодательства и практики его применения в субъекте Федерации необходимо, прежде всего, закрепить за их органами исполнительной власти соответствующие функции. Так, нормативным правовым актом, издаваемом высшим органом исполнительной власти субъекта Федерации, могли бы регулироваться, к примеру, следующие вопросы [1]:

[1] По мнению специалистов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

■ создание регионального научного центра по вопросам законотворческой деятельности и правового мониторинга;

■ порядок утверждения тематического плана проведения мониторинга на очередной год;

■ принятие программ проведения социологических опросов населения по оценке эффективности и исполняемости законов;

■ порядок сбора информации:

• *о рассмотрении в судах дел о законности правовых актов;*

• *об актах реагирования прокуратуры и органов юстиции на законы субъекта Федерации;*

• *об обращениях граждан по поводу применения законов;*

■ порядок ознакомления с результатами мониторинга.

Создание региональных **Центров мониторинга** законодательства и правоприменительной практики было бы эффективным шагом с точки зрения экспериментальной отработки сложных механизмов мониторинга.

В ежегодных планах законопроектных работ органов публичной власти всех уровней целесообразно предусмотреть раздел, включающий программу проведения мониторинга на текущий год, а также соответствующие мероприятия по его осуществлению.

Что уже делается, в частности, в Санкт-Петербурге?

В региональном законодательстве системность не всегда выдерживается. Как следствие — весьма широкая вариативность законодательных решений, фрагментарность или избыточность правового регулирования. Эти факторы сильно затрудняют проведение правовых мониторингов, но, тем не менее, по отдельным направлениям мониторинг правоприменения осуществляется. Приведем несколько примеров.

Первый пример — **мониторинг предоставления гражданам государственных услуг**, организацией и предоставлением которых занимаются государственные органы — непосредственно или через создаваемые ими государственные учреждения. В частности, в Санкт-Петербурге мониторингом предоставления социальных услуг занимается специальный отдел Комитета по труду и социальной защите населения.

Сразу заметим, что главную оценку услуге, конечно, ставит потребитель. Эта «потребительская оценка», в большинстве случаев субъективная, важна и для организатора услуги, который через систему обратной связи (систему индикаторов) отслеживает ситуацию на рынке услуг и вносит необходимые коррективы в сервисный процесс. Помимо учета мнения потребителя, организатор использует и иные методы оценки качества услуг — проводит их сертификацию, проверки соблюдения поставщиками услуг норм и правил. Если услуга предоставляется в рамках государственного заказа, то организатор следит за исполнением соответствующего контракта, в котором обязательном порядке должны быть предусмотрены требования к качеству исполнения услуги. Вне зависимости от того, кто платит за услугу (бюджет или клиент) конечному

потребителю должно быть предоставлено право получения полной информации об услуге.

Таким образом, услуга признается качественной, если свойства услуги соответствуют требованиям, заданным в нормативном документе, договоре (контракте), технических условиях.

Предоставление любой услуги можно рассматривать как некоторую совокупность действий (технологических операций), последовательно осуществляемых для достижения главной цели — удовлетворения потребителя. Этот сервисный технологический процесс должен иметь надлежащее обеспечение — организационное, техническое, методическое, финансовое, кадровое, информационное, правовое.

В документации на услугу должны быть указаны основные нормативные показатели ее предоставления (как в натуральном выражении, так и стоимостном выражении).

**Мониторинг государственных услуг** заключается в постоянном наблюдении (по совпадающим периодам) за сервисным процессом и включает:

- выявление отклонений фактических показателей от нормативных;
- группировку причин по классификационным признакам;
- анализ последствий невыполнения нормативных показателей;
- подготовку предложений о совершенствовании сервисного.

Результаты мониторинга сводятся в таблицу, «шапка» которой приведена ниже.

**Основные показатели мониторинга**

| № п/п | Показатели | Един. изм. | Факт за отчетный период | План на текущий период | Отклонение («+» или «-») | Перспективный план по периодам | | | Примечания |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | 1-й | 2-ой | 3-ий | |
| | | | (n-1) | n | | (n+1) | (n+2) | (n+3) | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

Второй пример — **мониторинг бюджета**, который осуществляется, как правило, на стадии исполнения бюджета в целях:

- выявления отклонения бюджетных фактических показателей анализируемого бюджета от показателей утвержденного бюджета по совпадающим периодам;
- установления причин отклонений;
- принятия мер для улучшения качества бюджетного планирования.

Результаты бюджетного мониторинга сводятся в таблицу, форма которой аналогична вышеприведенной.

Отметим, что при мониторинге бюджета исследуются, как правило, не **натуральные**, а **числовые** показатели, которые далеко не всегда адекватно отражают реальные социально-экономические процессы, протекающие на данной территории.

Бюджетным мониторингом в Санкт-Петербурге занимается несколько организаций. Прежде всего, отметим здесь роль Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга, которая осуществляет бюджетный мониторинг в рамках проводимых палатой контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Практически непрерывное отслеживание бюджетной ситуации в рамках контроля за исполнением Закона о бюджете Санкт-Петербурга на очередной финансовый год осуществляют исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга — Комитет финансового контроля и Комитет финансов.

Еще один пример — **мониторинг деятельности исполнительных органов**. Такой мониторинг необходим для того, чтобы:

- отслеживать результаты и эффект от осуществляемой деятельности;
- своевременно определять успехи (неудачи) и корректировать свою деятельность;
- осуществлять сравнительный анализ, выявлять тенденции;
- планировать свою деятельность с учетом достигнутых результатов;
- составлять договоры на предоставление услуг с указанием ожидаемых результатов и критериев их оценки.

В Санкт-Петербурге мониторингом деятельности органов власти разных уровней до последнего времени занимались научно-исследовательские и некоторые некоммерческие организации (НКО), да и то — эпизодически, в рамках осуществляемых ими разовых проектов. Результаты проведенных мониторингов известны ограниченному кругу лиц.

Первым «властным» опытом организации мониторинга можно назвать постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26.10.04 №1746 ***«Об организации мониторинга социально-экономического развития районов Санкт-Петербурга и оценки деятельности администраций районов Санкт-Петербурга на 2004–2007 годы».***

Говоря о проблеме организационно-структурного обеспечения, необходимого для реализации функции мониторинга последствий законотворчества, заметим, что наиболее эффективным путем ее разрешения представляется путь создания в аппарате законодательного органа информационно-аналитического подразделения, обеспечивающего независимый мониторинг всех групп последствий законотворчества не только на основе собственных исследований, но и договоров с экспертными организациями и частными экспертами. Выделяемые на эти цели средства, по нашему мнению, определенно возмещаемы.

Многообразие и взаимосвязанность социально-экономических изменений, которые могут быть результатом изменений в законодательстве, создают значительные трудности в организации мониторинга последствий

законотворчества. В настоящее время сбор соответствующей информации, ее анализ и экспертная оценка в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга осуществляются комитетами и комиссиями Собрания, а также отдельными подразделениями Аппарата, как своими силами, так и с привлечением сторонних экспертов и организаций. В 2001–2003 годах в структуре Аппарата действовало подразделение, одной из функций которого было проведение комплексного мониторинга социально-экономических последствий принятия новых законов Санкт-Петербурга. Однако затем оно было расформировано, и в настоящее время в структуре Собрания нет органа, который был бы ответственен за систематический мониторинг социально-экономических результатов принимаемых законов.

## 1.6. Необходимость системности законодательного регулирования общественных отношений

По мнению Совета Федерации [1], **совершенная система законодательного регулирования общественных отношений** (далее — система) обладает следующими основными свойствами:

■ **основы построения системы**, ее организации и функционирования **устанавливаются на законодательном уровне** (и только потом — регламентами органов государственной власти);

■ система охватывает весь «жизненный цикл» закона (от определения необходимости принятия закона до прекращения его действия);

■ **система охватывает все взаимодействующие элементы**, функционально необходимые для обеспечения качества законов и их эффективного применения;

■ основными **функциональными элементами** системы являются:

- целеполагание;
- разработка законопроекта;
- реализация права законодательной инициативы;
- принятие закона;
- создание условий для его эффективной реализации[4]
- правоприменительная деятельность;
- контроль и мониторинг действия закона.

■ каждый **субъект**, задействованный в системе, **имеет четко очерченную компетенцию и несет ответственность** за конечный результат своей деятельности;

■ система имеет индикаторы и регуляторы, обеспечивающие ее **самонастройку.**

[1] Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2004 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации». Как отмечено в этом докладе, отечественный опыт имеет в своем активе чуть ли не единственный пример надлежащей организации законодательного регулирования — это бюджетный процесс.

Закон призван регулировать отношения, происходящие в социальной (общественной) системе, которая отличается высоким уровнем непредсказуемости (риска) в результатах реализации принимаемых решений. Применительно к законотворчеству термин **«управленческое решение»**[1] можно определить как **решение, которое направлено на: (а) долгосрочное (стратегическое) планирование развитие общественных отношений; (б) управление законотворческим процессом; (в) коммуникации с внешней средой.**

Само по себе законотворчество, безусловно, весьма затратно (для разработки законопроектов зачастую требуются весьма значительные финансовые, материальные и иные ресурсы). В свою очередь, реализация положений принятого закона может дать дополнительные доходы субъектам правоотношений, но может и вынудить их нести дополнительные расходы. Для эффективной работы над законопроектом необходимо сформировать команду (работоспособный коллектив), члены которой должны иметь четкие инструкции и положения, быть наделенными соответствующими полномочиями (правами, обязанностями и ответственностью).

Специалисты Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)[2] предложили стандартный список из 10-ти вопросов, важных, по их мнению, при разработке и принятии любых нормативно-правовых решений. Эти вопросы сведены в нижеследующую таблицу:

**Таблица 1.4.** Алгоритм определения необходимости государственного регулирования

| № п/п | Вопросы | Рекомендуемые действия |
|---|---|---|
| 1 | Правильно ли определена проблема? | Четко сформулировать проблему, объяснить ее значимость и причины ее возникновения. |
| 2 | Оправдано ли государственное вмешательство? | Определить, необходимо ли вообще государственное вмешательство, имеются ли альтернативные механизмы решения проблемы. |
| 3 | Является ли законотворчество наиболее эффективной формой государственного вмешательства? | Провести обоснованное сравнение различных нормативно-правовых инструментов и иных инструментов; определить, является ли нормотворчество наиболее эффективной в данном случае формой государственного вмешательства. |
| 4 | Существует ли законодательная основа для государственного вмешательства? | Необходимо четкое распределение ответственности, обеспечивающее соответствие всех законопроектов нормам более высокого уровня, соблюдение основных правовых принципов, а также процедурных требований. |

[1] Термин «управленческое решение», как правило, употребляется в двух основных значениях: а) как **процесс** (поиск, группировка и анализ требуемой информации, разработка, утверждение и реализация решения); б) как **явление** (план мероприятий, нормативный документ и т. п.).

[2] По материалам семинара на тему «Прогнозирование последствий принятия законов в европейских парламентах», 2 марта 2005 года, г. Москва, Государственная Дума.

| | | |
|---|---|---|
| 5 | Какой именно уровень публичной власти должен заниматься этой проблемой? | Определить, какой именно уровень публичной власти должен заниматься этой проблемой (самостоятельно или в режиме совместного регулирования, а в последнем случае также определить наличие механизмов взаимодействия). |
| 6 | Оправдывают ли результаты затраты? | Провести оценку экономической эффективности предлагаемого законопроекта и возможных альтернатив; результаты анализа в доступном формате представить тем, кто будет принимать решение. |
| 7 | Прозрачен ли процесс распределения в обществе затрат и выгод от законопроекта? | Определить, является ли предлагаемый процесс распределения в обществе затрат и выгод от принятия данного законопроекта прозрачным. |
| 8 | Доступен ли законопроект для понимания пользователями? | Определить, насколько законопроект является последовательным, понятным и доступным для пользователей, исключает ли он возможность двояких толкований. |
| 9 | Прозрачен ли процесс разработки законопроекта? | Обеспечить открытость и прозрачность процесса подготовки законопроекта, возможность заинтересованных групп населения выразить свое мнение, провести общественную экспертизу. |
| 10 | Каким образом будет обеспечиваться исполнение закона? | Проанализировать процесс применения норм, разработать стратегию наиболее эффективного реализации законопроекта. |

Далее применительно к законотворческой деятельности остановимся на двух «классических» функциях менеджмента — целеполагании и планировании.

## 1.7. Целеполагание в процессе законотворчества

### 1.7.1. Опыт прошлых лет (Стратегический план Санкт-Петербурга)

Говоря о целеполагании в законодательном процессе, нельзя не вспомнить весьма показательную историю, связанную со **Стратегическим планом развития Санкт-Петербурга.** Этот документ, разработанный почти десять лет назад, и сейчас представляет значительный научный и практический интерес. К сегодняшнему дню многие его положения уже реализованы в других планах и программах органов публичной власти Санкт-Петербурга, другие — находятся в стадии реализации. Некоторые положения, правда, утратили актуальность, какие-то — переосмыслены, что и неудивительно. Важно, что Санкт-Петербург в сложное время середины 90-х годов XX-ого

века стал первопроходцем на пути регионального стратегического планирования, в развитии системного программно-целевого подхода.

По мнению В. А. Яковлева, который тогда в статусе губернатора Санкт-Петербурга инициировал подготовку Стратегического плана, именно этот план был призван объединить усилия властей и всего городского сообщества в решении проблем Санкт-Петербурга. Процесс работы над Стратегическим планом продолжался более года (с ноября 1996 по декабрь 1997 года), в течение которого были проведены три общегородские конференции, десятки семинаров и совещаний, опрошены сотни экспертов и несколько тысяч горожан, интенсивно работали четырнадцать тематических комиссий и несколько аналитических групп. Была создана своего рода «стратегическая инфраструктура», т. е. система органов стратегического планирования, включающая: Генеральный Совет, Исполнительный комитет, Экспертный Совет, методический семинар, тематические комиссии по стратегическим направлениям и отдельным проблемам, проектное бюро.

Подготовленный Стратегический план[1] содержал определение **главной цели («стабильное улучшение качества жизни всех слоев населения Санкт-Петербурга»),** а также подробное описание целей, задач и конкретных мер по четырем основным стратегическим направлениям:

- «Формирование благоприятного хозяйственного климата»;
- «Интеграция в мировую экономику»;
- «Улучшение городской среды»;
- «Формирование благоприятного социального климата».

Разработчики Стратегического плана Санкт-Петербурга[2] нашли весьма, на наш взгляд, выразительные средства для иллюстрации сути обсуждаемого документа (рис. 1.10).

По каждому стратегическому направлению были сформулированы цели и задачи по их достижению, а также комплексные меры по решению поставленных задач. Причем в Стратегическом плане Санкт-Петербурга были определены не только долгосрочные ориентиры и перспективные направления, но и конкретные действия на среднесрочную перспективу.

Отметим еще одну важную особенность петербургского Стратегического плана — он не является[3] нормативно-правовым документом. Не является он и административным документом. Как определили разработчики Стратегического плана, он является «договором общественного согласия», в соответствии с которым власти, бизнес и «третий сектор» принимают на себя определенные обязательства в интересах города.

---

[1] Полная версия плана, занимала более 1200 страниц, кроме того, еще 16 томов содержали комплект информационных карт и частные стратегии по отдельным направлениям.

[2] Стратегический план Санкт-Петербурга. СПб: Леонтьевский центр, 1998.

[3] Здесь и далее употребляются глаголы настоящего времени, поскольку в последующие годы (в 1998–2005 гг.) вопрос корректировки или отмены отдельных положений Стратегического плана властями Санкт-Петербурга не ставился и не обсуждался.

Рис. 1.10. Цели и задачи Стратегического плана Санкт-Петербурга

Через специальные планы мероприятий планировалось увязать стратегические цели и текущую деятельность по управлению развитием Санкт-Петербурга. Так, часть мер была выделена в отдельный «План действий Администрации по реализации Стратегического плана». Предполагалось, что аналогичный по назначению «План законодательной деятельности по обеспечению реализации мер Стратегического плана» будет разработан и Законодательным Собранием. Однако специального «стратегического законодательного плана» ни тогда, ни после так и не появилось.

В целом, конечно, нельзя сказать, что Законодательное Собрание Санкт-Петербурга вообще устранилось от работы над Стратегическим планом, однако отнеслось к нему несколько прохладно, ограничившись тем, что приняло весьма показательное Постановление от 26.11.97 № 203, состоящее всего из двух пунктов:

*«1. Рекомендовать губернатору Санкт-Петербурга рассмотреть Стратегический план Санкт-Петербурга на заседании Правительства Санкт-Петербурга для решения вопроса о внесении его на рассмотрение Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в качестве программы социально-экономического развития Санкт-Петербурга в соответствии со статьей 16 Закона Санкт-Петербурга от 6 марта 1996 года № 25–3 «О системе органов государственной власти Санкт-Петербурга».*

*2. Не рекомендовать губернатору Санкт-Петербурга, председателю Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, а также иным должностным лицам органов государственной власти Санкт-Петербурга и депутатам Законодательного Собрания Санкт-Петербурга подписывать Декларацию Генерального совета Стратегического плана Санкт-Петербурга и текст Стратегического плана Санкт-Петербурга до его утверждения Законодательным Собранием Санкт-Петербурга».*

Эти рекомендации выполнены не были, и 1 декабря 1997 года Декларация Генеральным советом была подписана. Формально Стратегический план стал действующим документом, но так и не получил своего места в системе правовых актов Санкт-Петербурга. Спустя десятилетие, сейчас трудно судить, какие именно законы Санкт-Петербурга основывались на тех или иных положениях Стратегического плана, как и говорить о том, какие именно положения Стратегического плана получили развитие в тех или иных законах Санкт-Петербурга. Очевидно одно — Стратегический план уже сыграл и, наверное, еще сыграет свою положительную роль в развитии общей системы планирования в Санкт-Петербурге.

### 1.7.2. Ежегодное послание Губернатора Санкт-Петербурга

Спустя некоторое время, вслед за Стратегическим планом, были приняты и вступили в силу два закона Санкт-Петербурга, также регулирующие порядок планирования, в том числе — в сфере законотворческой деятельности:

■ Закон Санкт-Петербурга от 6.07.98 № 167–25 ***«О ежегодном послании Губернатора Санкт-Петербурга»;***

■ Закон Санкт-Петербурга от 17.03.99 № 53–10 ***«О требованиях к иерархической системе целей развития Санкт-Петербурга».***

Закон Санкт-Петербурга «О ежегодном послании Губернатора Санкт-Петербурга», как было сказано в его преамбуле, *«направлен на создание системы взаимодействия для проведения взвешенной социально-экономической политики в интересах жителей Санкт-Петербурга и устанавливает обязательность ежегодного Послания Губернатора Санкт-Петербурга (в дальнейшем — Послание) Законодательному Собранию Санкт-Петербурга, а также определяет его содержание, порядок внесения, рассмотрения, утверждения и контроля за ходом его выполнения»*.

К указанному Посланию предъявлялся ряд требований, в частности, Послание должно содержать:

■ иерархическую систему целей социально-экономического развития Санкт-Петербурга на перспективу в три–пять лет;

■ показатели или критерии, по которым предстоит оценивать достигнутые результаты (по каждой из целей);

■ элементы системы целей, подлежащих реализации в предстоящем бюджетном году;

■ отражение достижения системы целей в динамике за два последних года.

В законе описывалась весьма сложная и противоречивая процедура использования результатов рассмотрения послания. Эта процедура включала:

1) внесение и рассмотрение Собранием Послания Губернатора (внесение — до 15 апреля текущего года, рассмотрение — месячный срок);

2) принятие Собранием постановления, которым уполномоченному органу Собрания поручается разработка на основе Послания специального законопроекта, содержащего систему целей развития Санкт-Петербурга на перспективу и предстоящий год (далее — законопроект «О целях»);

3) разработка вышеуказанного законопроекта;

4) получение обязательного заключения Губернатора Санкт-Петербурга на вышеуказанный законопроект;

5) представление органами Собрания своих заключений на вышеуказанный законопроект Председателю Собрания;

6) представление председателем Собрания вышеуказанных заключений Собранию;

7) направление Председателем Собрания вышеуказанных заключений Губернатору;

8) внесение органом-разработчиком законопроекта в Собрание;

9) рассмотрение законопроекта в первом чтении, в ходе которого Собрание заслушивает доклад руководителя органа-разработчика законопроекта, а также заключение Губернатора;

10) принятие Собранием решения либо о принятии законопроекта в первом чтении (за основу), либо об отклонении проекта закона;

11) если законопроект принят за основу, то дальнейшая процедура — согласно регламенту;

12) в случае отклонения законопроекта принятие Собранием постановления о создании паритетной согласительной комиссии по корректировке проекта в составе пяти представителей Собрания и пяти представителей Губернатора;

13) деятельность согласительной комиссии, которая в течение 10 дней должна разработать согласованный вариант законопроекта;

14) внесение Губернатором (в течение 5 дней) согласованного варианта законопроекта;

15) рассмотрение Собранием согласованного варианта законопроекта;

16) в случае принятия законопроекта в первом чтении Губернатор, органы и депутаты Собрания в течение 20 дней подают поправки, после чего Собрание рассматривает законопроект во втором чтении;

17) далее — действия по общей процедуре вплоть до опубликования и вступления закона «О целях» в силу, после чего система целей становится основанием для:

- уточнения программы законотворческой деятельности Собрания;
- формирования проекта бюджета Санкт-Петербурга;
- разработки целевых программ Санкт-Петербурга;
- текущей оценки актуальности и целесообразности расходования средств бюджета.

Если бы возникла необходимость внесения изменений в закон «О целях», то соответствующий законопроект должен был бы рассматриваться Собранием только по представлению Губернатора и приниматься 2/3 от числа избранных депутатов.

Надо сказать, что за время своего пребывания в должности Губернатора Санкт-Петербурга В. А. Яковлев ни разу не обращался к Законодательному Собранию с Посланием. Эта «традиция» была нарушена Губернатором В. И. Матвиенко, которая уже трижды (в 2004, 2005 и 2006 гг.) оглашала свои Послания с трибуны Собрания.

Смысл Закона Санкт-Петербурга ***«О требованиях к иерархической системе целей развития Санкт-Петербурга»*** вытекает из его названия. В этом законе дается определение основных понятий (таких, как «ежегодное Послание Губернатора», «цель развития Санкт-Петербурга», «иерархическая система целей», «миссия Санкт-Петербурга» и др.), а также сформулированы требования к системе целей. В частности, закон устанавливает, что **система целей должна строиться последовательно сверху вниз от главной цели к целям низшего уровня, при этом общее число уровней системы целей, включая уровень главной цели, должно быть не менее пяти.**

Попытка реализации процедуры, установленной вышеуказанными законами, в истории Законодательного Собрания Санкт-Петербурга

была сделана только один раз. По итогам рассмотрения в 2004 году Послания Губернатора было оформлено поручение комитету по законодательству на разработку законопроекта «О целях». После полугодовой работы законопроект под названием «Об иерархической системе целей социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период с 2006 по 2010 год» в декабре 2004 года был, наконец, внесен на рассмотрение Собрания и некоторое время спустя даже принят за основу. В ходе последующих чтений законопроекта возникли непреодолимые разногласия, и на заседании 1 февраля 2006 года он был отклонен Собранием в 3-м чтении. По итогам рассмотрения Послания 2005 года разработка законопроекта «О целях» даже не инициировалась[1], хотя оба Послания Губернатора — как в 2004-м, так и в 2005-м годах содержали целевые установки для последующего законотворчества[2].

В Послании 2004-го года провозглашена **историческая миссия Санкт-Петербурга** — *«стать лидером российской модернизации, центром передовых инновационных идей, естественным мостом, связывающим Россию с Европой»*. Губернатор назвала пять острейших проблем (вызовов), препятствующих устойчивому развитию Санкт-Петербурга:

- существенные масштабы бедности и невысокие доходы основной части населения;
- демографический кризис;
- отсталость городского хозяйства и городской инфраструктуры;
- недостаточно благоприятный предпринимательский климат;
- слабость институтов гражданского общества.

Эти сложные проблемы, конечно же, нельзя решать иначе, как путем системного воздействия на ситуацию, в том числе — и через правовые регуляторы. Отметим, что 2004 год — это год радикального изменения федерального законодательства, поэтому по итогам рассмотрения Послания нормотворческая работа была спланирована сразу по многим направлениям: и по техническому приведению законов Санкт-Петербурга в соответствие с федеральными нормами, и по восполнению имеющихся «пробелов», и в направлении инновационного регулирования общественных отношений.

В Послании 2005 года была сформулирована **стратегическая цель** — превратить Петербург в город с европейскими стандартами качества жизни, европейским уровнем экономики и гражданского развития.

---

[1] В 2006 году была сделана попытка поручить разработку законопроекта «О целях» бюджетно-финансовому комитету Собрания, поскольку указанные «цели» тесно увязаны именно с бюджетным процессом.

[2] 5 июля 2006 года Собрание приняло Закон ***«О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О ежегодном послании Губернатора Санкт-Петербурга»,*** согласно которому убраны все чрезмерные процедурные сложности, связанные с рассмотрением Послания (более подробно — см. раздел 1.8). 11 октября 2006 года был принят Закон Санкт-Петербурга № 479-76, согласно которому Закон «о требованиях к иерархической системе целей развития Санкт-Петербурга» был признан утратившим силу.

Губернатор назвала основные приоритеты бюджетной политики на 2006 год:

- увеличение бюджета развития с направлением средств на развитие общественной инфраструктуры;
- эффективная социальная политика, адресное предоставление социальной помощи;
- рост расходов на улучшение социально-бытовых условий участников Великой Отечественной войны, жителей блокадного Ленинграда, работников бюджетной сферы;
- поддержка детства в целом и детей инвалидов.

Было определено, что рост доходов городской казны будет и впредь достигаться без дополнительной финансовой нагрузки на экономику, за счет:

- наращивания инвестиционной составляющей;
- расширения налогооблагаемой базы;
- эффективного управления городской собственностью и имуществом;
- повышения собираемости налогов;
- вывода из «тени» нерегистрируемого сектора экономики.

В Послании 2006 года Губернатор проанализировала итоги совместной работы городских органов власти по реализации этих планов следующим образом:

*«Вновь, как и в прошлом году, ярким примером взаимодействия ветвей власти стала работа над бюджетом города. Вновь Правительство и депутаты действовали как команда, обеспечив такой уровень подготовки проекта, который позволил многим экспертам назвать бюджет 2006 года лучшим в новейшей истории Петербурга.*

*Одним из ключевых обязательств, взятых мною в 2003 году, было* ***удвоение доходов*** *городского бюджета. Эта задача выполнена. А с учетом поправок в бюджет 2006 года — и перевыполнена.*

*Если в 2003 году доходы и расходы петербургского бюджета достигали приблизительно 75 миллиардов рублей, то в прошлом году доходы составили 140,4 млрд. руб., а расходы — 134 миллиарда. Фактические результаты 2005 года далеко превзошли ожидания. Вместо запланированного бюджетного дефицита в 7,5 миллиарда рублей обеспечен профицит в 6 миллиардов рублей.*

*Внешний долг города сократился за год на 2 миллиарда рублей. И заметьте, этот результат достигнут без повышения фискальной нагрузки на экономику, а значит, и без снижения реальной конкурентоспособности наших предприятий-плательщиков.*

*Расходная часть бюджета 2006 года, с учетом поправок, составит уже 173 миллиарда рублей. Итак, мы досрочно вышли к намеченным ориентирам и не планируем дальнейшего скачкообразного роста доходов. Ключевой принцип бюджетной политики — повышать конкурентоспособность Санкт-Петербурга, находить новые источники доходов, образно говоря, разрабатывать новые «месторождения».*

*Что же касается бюджетных расходов, то во главу угла мы ставим целевой характер планирования, адресность и эффективность. Богат тот, кто не позволяет себе быть расточительным. Мы уже достаточно богаты, чтобы освоить эту премудрость. Всего один пример: за счет реформирования системы горзаказа петербургский бюджет сэкономил за прошлый год 3,6 млрд. рублей.*

*В бюджете 2006-го года на адресную инвестиционную программу направлено 27,9 миллиарда рублей. Рост по сравнению с 2005 годом — 34%! Расходы на здравоохранение — 28,7 миллиарда рублей (рост за год — 22%). Расходы на социальную политику — 20 миллиардов рублей (рост — 28%). Расходы на безопасность и правоохранительную деятельности — 4,3 миллиарда рублей (рост — 17%)».*

Губернатор сформулировала следующие приоритеты бюджетной политики на 2007 год:

- увеличение адресной инвестиционной программы с акцентом на капитальное строительство жилья, инженерной инфраструктуры, дорог и объектов социальной инфраструктуры;
- рост расходов на капитальный ремонт и реконструкцию объектов жилищно-коммунального хозяйства, благоустройство города;
- усиление социальной направленности бюджета с целью сокращения масштабов бедности, адресная социальная помощь;
- рост расходов на здравоохранение;
- рост расходов на улучшение социально-бытовых условий участников Великой Отечественной войны, жителей блокадного Ленинграда, инвалидов, работников бюджетной сферы;
- существенный рост расходов на поддержку детства.

В Послании 2005 года Губернатор выразила благодарность депутатам Законодательного Собрания *«за ответственную позицию и за компетентное сотрудничество в разработке важнейших для Санкт-Петербурга законодательных актов»*. В качестве примера Губернатор напомнила про принятый в 2004 году важный закон, в соответствии с которым выделение участков под строительство жилья производится только через торги. Это позволило создать не только равные, прозрачные условия для всех застройщиков, не только существенно повысить доходы бюджета, но и получить, наконец, понятие рыночной стоимости земли в городе. *(«Сколько вначале мы получали критики, недовольства, но в итоге мы оказались не только правы, но и своего рода первопроходцами, инициаторами, т. к. принятый недавно Градостроительный кодекс РФ теперь уже обязывает поступать именно так все субъекты Федерации»,* — напомнила Губернатор).

В Послании 2006 года Губернатор также отметила развитие взаимодействия обеих ветвей власти:

*«Политическая стабильность стала нормой, естественной средой, в которой действуют ветви власти. Дискуссии, критика, споры и неизбежны, и необходимы. Они делают наш* ***законотворческий диалог*** *содержательным*

*и честным. Взаимная ответственность, готовность слушать и слышать друг друга определяют наши отношения с Законодательным Собранием.*

*В эффективном сотрудничестве с городским законодательным корпусом мы создаем новый правовой фундамент, на котором будет возводиться и уже возводится Санкт-Петербург XXI века».*

### 1.7.3. Целевые программы Санкт-Петербурга

Рассматривая функции «законотворческого целеполагания», надо упомянуть еще про два закона Санкт-Петербурга:

■ Закон Санкт-Петербурга от 22.10.97 № 179–58 ***«О целевых программах Санкт-Петербурга»;***

■ Закон Санкт-Петербурга от 26.10.05 № 584–83 ***«О Программе социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2005–2008 годы».***

Закон Санкт-Петербурга ***«О целевых программах Санкт-Петербурга»*** определяет требования к порядку рассмотрения и утверждения целевых программ Санкт-Петербурга. В этом законе определено, что целевая программа — комплекс мероприятий, утвержденный законом Санкт-Петербурга и направленный на достижение конкретных целей в сфере социального, экономического, культурного и иного развития Санкт-Петербурга, улучшение качества жизни его населения. Согласно закону **целевая программа должна иметь название и содержать следующие обязательные разделы:**

■ основные цели программы;

■ ожидаемые конечные результаты реализации программы;

■ сроки реализации программы;

■ общий необходимый объем финансирования и разбивка финансирования по годам в том случае, если сроки реализации программы не заканчиваются в одном финансовом году;

■ перечень основных мероприятий программы с указанием сроков исполнения, источников финансирования;

■ наименование организации, уполномоченной в установленном порядке выступать заказчиком программы от имени Санкт-Петербурга.

Процедура внесения и рассмотрения законопроекта о целевой программ Санкт-Петербурга имеет некоторые особенности. Так, проект программы может быть внесен на рассмотрение Законодательного Собрания не позднее дня представления Губернатором проекта бюджета Санкт-Петербурга на последующий год. Как правило, с инициативой о принятии целевой программы выступает исполнительная власть. Проект целевой программы может быть внесен и любым другим субъектом законодательной инициативы, при этом обязательным является наличие заключения Губернатора по перечню мероприятий, требующих бюджетного финансирования, и по размерам этого финансирования. Закон о целевой программе принимается обязательно в трех чтениях, причем третье чтение по проекту проводится не позднее принятия за основу (в первом чтении) проекта закона Санкт-Петербурга о бюджете.

Отметим, что многие положения Закона ***«О целевых программах Санкт-Петербурга»*** требуют серьезной переработки. Несколько раз предпринимались попытки разработки новой редакции этого закона. В настоящее время органами исполнительной власти предпринимается очередная такая попытка.

Закон Санкт-Петербурга ***«О Программе социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2005–2008 годы»,*** как сказано в его преамбуле, направлен на проведение социально-экономической политики Санкт-Петербурга в интересах его жителей и повышение качества их жизни посредством реализации комплекса мероприятий в рамках системы государственного планирования социально-экономического развития Санкт-Петербурга. Приложение к закону содержит Программу социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2005–2008 годы. Главная цель, задачи и целевые ориентиры Программы учитываются при разработке проектов законов Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга на соответствующие финансовые годы, а также проектов законов Санкт-Петербурга о целевых программах Санкт-Петербурга. Согласно этому закону **главной целью социально-экономического развития Санкт-Петербурга на среднесрочную перспективу является рост благосостояния его жителей** при условии обеспечения в соответствии со стандартами проживания:

- качества жизни населения;
- доступности ресурсов для населения, государства и экономики Санкт-Петербурга и эффективного их использования;
- эффективности, доступности и качества услуг для населения, государства и экономики Санкт-Петербурга.

В качестве показателя, характеризующего благосостояние жителей Санкт-Петербурга, принимается отношение месячных среднедушевых денежных доходов к величине прожиточного минимума в среднем на душу населения (табл. 1.5):

Таблица 1.5. Установленное законом соотношение месячных среднедушевых денежных доходов и величины прожиточного минимума в Санкт-Петербурге

| Наименование показателя | Базовое значение (2003 год) | 2004 год (отчет) | Целевое значение по годам | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Отношение месячных среднедушевых денежных доходов к величине прожиточного минимума в среднем на душу населения, раз | 2,67 | 3,08 | 3,13 | 3,28 | 3,41 | 4,36 |

В соответствии с требованиями обсуждаемого закона для достижения главной цели органы государственной власти Санкт-Петербурга обеспечивают выполнение семи задач и достижение 13-ти целевых ориентиров.

Упоминание главной цели, которая может быть и должна быть положена в основу законопроектных планов органов государственной власти Санкт-Петербурга, встречается в документах неоднократно. Приведем только основные определения (табл. 1.6):

Т а б л и ц а 1.6. Главная цель законопроектного планирования

| Определение главной цели | Источник |
|---|---|
| Главная цель — стабильное улучшение качества жизни всех слоев населения Санкт-Петербурга. | Стратегический план развития Санкт-Петербурга (1997 год) |
| Стратегическая цель — превратить Петербург в город с европейскими стандартами качества жизни, европейским уровнем экономики и гражданского развития. | Послание Губернатора Санкт-Петербурга (2005 год) |
| Главная цель социально-экономического развития Санкт-Петербурга — рост благосостояния его жителей при условии обеспечения в соответствии со стандартами проживания:<br>• качества жизни населения;<br>• доступности ресурсов для населения, государства и экономики Санкт-Петербурга и эффективного их использования;<br>• эффективности, доступности и качества услуг для населения, государства и экономики Санкт-Петербурга. | «Программа социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2005–2008 годы» (2005 год) |

## 1.7.4. Современное состояние государственного планирования в Санкт-Петербурге

До последнего времени сферу государственного планирования в Санкт-Петербурге нельзя было назвать детально регламентированной. Основополагающих нормативных правовых актов в этой области практически не было, если не считать трех ранее упомянутых Законов Санкт-Петербурга[1]. Имеющиеся нормативные правовые акты не образовывали системы целостного правового регулирования государственного планирования Санкт-Петербурга, а лишь затрагивали отдельные вопросы в этой области.

Поэтому нельзя оставить без внимания наметившуюся в последние два-три года позитивную тенденцию к урегулированию вопросов государственного планирования Санкт-Петербурга более полно и комплексно. Одна из таких попыток предпринята в Постановлении[2] Правительства Санкт-Петербурга от 16.03.04 № 402.

***«Положение об организации деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере государственного планирования Санкт-Петербурга»*** (далее — «Положение»), утвержденное указанным Постановлением, служит целям обеспечения единого методологического подхода к разработке и реализации правовых актов, составляющих основу государственного планирования Санкт-Петербурга. Под государственным планированием Санкт-Петербурга в «Положении» понимается комплекс мероприятий, направленный на разработку, принятие и реализацию **правовых актов** государственного планирования Санкт-Пе-

[1] «О требованиях к иерархической системе целей развития Санкт-Петербурга»; «О ежегодном послании губернатора Санкт-Петербурга»; «О целевых программах Санкт-Петербурга».

[2] В редакции Постановлений Правительства Санкт-Петербурга от 26.04.05 № 553 и от 24.05.06 № 637.

тербурга в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития Санкт-Петербурга.

Согласно «Положению» правовую основу государственного планирования Санкт-Петербурга составляют:

- Конституция РФ;
- Бюджетный кодекс РФ;
- Устав Санкт-Петербурга;
- иные правовые акты РФ и Санкт-Петербурга;
- правовые акты Правительства Санкт-Петербурга.

Система государственного планирования Санкт-Петербурга в «Положении» определяется как совокупность **правовых актов**, принятых органами государственной власти Санкт-Петербурга, и направленных на эффективное управление социально-экономическим развитием Санкт-Петербурга, на долгосрочный, среднесрочный и краткосрочный периоды, как показано в таблице 1.7.

Таблица 1.7. Система государственного планирования в Санкт-Петербурге

| № п/п | Правовой акт | Период действия | Период обновления |
|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| **1.** | **Правовые акты, направленные на управление социально-экономическим развитием Санкт-Петербурга, на долгосрочный период** | | |
| 1.1 | Концепция социально-экономического развития Санкт-Петербурга | 20 лет | 5 лет |
| 1.2 | Стратегический план развития Санкт-Петербурга | 10 лет | 5 лет |
| 1.2.1 | Основные направления развития Санкт-Петербурга, в том числе Перечень стандартов проживания в Санкт-Петербурге | 10 лет | 5 лет |
| 1.2.2 | Реестр государственных функций Санкт-Петербурга | 10 лет | 5 лет |
| 1.2.3(*) | Генеральный план Санкт-Петербурга | 20 лет | 10 лет |
| **2.** | **Правовые акты, направленные на управление социально-экономическим развитием Санкт-Петербурга, на среднесрочный период** | | |
| 2.1(*) | Программа социально-экономического развития Санкт-Петербурга | 5 лет | 1 год |
| 2.2 | Перспективный финансовый план Санкт-Петербурга | 3 года | 1 год |
| 2.3 | Балансы ресурсной обеспеченности стандартов проживания в Санкт-Петербурге | 3 года | 1 год |
| **3.** | **Правовые акты, направленные на управление социально-экономическим развитием Санкт-Петербурга, на краткосрочный период** | | |
| 3.1 | Ежегодное послание Губернатора Санкт-Петербурга Законодательному Собранию Санкт-Петербурга | 1 год | 1 год |
| 3.2(*) | Бюджет Санкт-Петербурга | 1 год | - |

*Примечание. (*)* — правовые акты в форме закона Санкт-Петербурга. Остальные — правовые акты исполнительных органов государственной власти, за исключением стандарта качества жизни населения, который утверждается **Законом Санкт-Петербурга**.

Поясним некоторые термины и определения, используемые в «Положении».

**Концепция социально-экономического развития Санкт-Петербурга** — это:

■ система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики Санкт-Петербурга, стандартах качества жизни населения в Санкт-Петербурге, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей;

■ прогноз основных параметров социально-экономического развития Санкт-Петербурга.

**Стратегический план развития Санкт-Петербурга** — система правовых актов, включающая в себя:

■ основные направления развития Санкт-Петербурга;

■ Генеральный план Санкт-Петербурга;

■ Реестр государственных функций Санкт-Петербурга;

**Основные направления развития Санкт-Петербурга** — правовой акт, определяющий направления[1] государственной политики в соответствующих сферах социально-экономического развития Санкт-Петербурга посредством установления:

■ нормативов стандартов проживания в Санкт-Петербурге;

■ планируемых путей достижения нормативов стандартов проживания и средств, необходимых для их обеспечения.

**Стандарты проживания в Санкт-Петербурге** (далее — стандарты[2]) — комплекс требований к качеству проживания населения в Санкт-Петербурге, на выполнение которых направлена деятельность исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, состоящий из:

а) стандарта качества жизни населения в Санкт-Петербурге;

б) стандартов обеспечения жизнедеятельности в Санкт-Петербурге;

в) отраслевых стандартов проживания в Санкт-Петербурге.

| | |
|---|---|
| **Стандарт качества жизни –** | требования к уровню потребления материальных благ, услуг и удовлетворения духовных потребностей населения Санкт-Петербурга; |
| **Стандарт обеспечения жизнедеятельности –** | требования к структуре, объему (количеству) и эффективности использования демографических, территориальных, экономических, топливно-энергетических, экологических и иных ресурсов; |

---

[1] В пункте 7 Положения поименованы 23 направления деятельности (демографическая политика, градостроительная политика, промышленная, научно-техническая и инновационная политика, политика в области транспорта и др.)

[2] ***Нормативы стандартов*** — количественные показатели стандартов, имеющие базовое, гарантируемое и целевое значение.

- **Базовое значение** — значение норматива стандарта, достигнутое на начало периода действия стандарта.
- **Гарантируемое значение** — минимально или максимально допустимое значение норматива стандарта, обеспечить которое обязаны исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга.
- **Целевое значение** — значение норматива стандарта, на достижение которого направлена деятельность исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга.

**Отраслевые стандарты проживания —** требования к качеству проживания населения в Санкт-Петербурге, направленные на обеспечение общественной эффективности и доступности инфраструктуры отрасли, а также качества предоставляемых ею услуг.

**Реестр государственных функций Санкт-Петербурга** — правовой акт, которым устанавливается перечень функций исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, необходимых для обеспечения установленных нормативов стандартов.

**Генеральный план Санкт-Петербурга —** утверждаемый в форме закона Санкт-Петербурга документ территориального планирования Санкт-Петербурга.

Генеральный план утвержден Законом Санкт-Петербурга от 21.12.05 №728–99 ***«О Генеральном плане Санкт-Петербурга и границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга»***.

**Программа социально-экономического развития Санкт-Петербурга** — комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития Санкт-Петербурга и планируемые пути и средства достижения указанных ориентиров.

Программа утверждена Законом Санкт-Петербурга от 26.10.05 №584–83 ***«О Программе социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2005–2008 годы»*.**

**Перспективный финансовый план Санкт-Петербурга** — правовой акт, которым обеспечивается системность планирования, упорядочивается работа по формированию перспективного финансового плана и устанавливается единый порядок формирования основных параметров бюджета Санкт-Петербурга.

Перспективный финансовый план формируется на основании показателей среднесрочного прогноза социально-экономического развития Санкт-Петербурга, утвержденного бюджета Санкт-Петербурга на текущий финансовый год и фактического исполнения бюджета Санкт-Петербурга за предыдущий финансовый год. Перспективный финансовый план Санкт-Петербурга содержит информацию о прогнозных возможностях по мобилизации доходов, привлечению государственных заимствований и финансированию расходов на ближайшие **три года**.

**Баланс ресурсной обеспеченности стандарта проживания в Санкт-Петербурге** — структура источников формирования и распределения в Санкт-Петербурге демографического, территориального, финансового, топливно-энергетического, экологического ресурсов, ресурса государственного имущества и других ресурсов, ежегодно утверждаемая Правительством Санкт-Петербурга.

Система правовых актов в сфере государственного планирования, предложенная «Положением»***,*** во взаимосвязи с положениями Закона Санкт-Петербурга от 06.07.98 № 167–25 ***«О ежегодном послании Губернатора Санкт-Петербурга»***, изображена на рис. 1.11.

Заметно, что обсуждаемая система государственного планирования достаточно громоздка, не вполне прослеживается преемственность между актами планирования, где-то взаимосвязь между ними вовсе отсутствует. Имеются и другие недостатки и несогласованности, которых, к сожалению, много. Мы отметим только некоторые [1].

**Первое.** Осуществление планирования социально-экономического развития невозможно без учета вероятных вариантов состояния социально-экономического состояния социально-экономической системы. Любое управленческое решение направлено на достижение определенного результата, а это предполагает **предвидение последствий принятого решения.** Информацию о будущем состоянии объекта позволяет получить прогнозирование. Результат прогнозирования (прогноз) есть вероятностное суждение о будущем состоянии объекта (его качественной и количественной характеристики), основанное на знании тенденций и закономерностей развития объекта прогнозирования и внешней среды в прошлом и настоящем

Таким образом, **прогностическая информация является базой для выработки обоснованного управленческого решения.** Однако, «Положение» содержит лишь ссылки на прогнозные документы и не регулирует вопросы, связанные с понятием прогноза социально-экономического развития, видами, сроками, на которые те разрабатываются, не указывает на порядок их разработки и т. д.

Учитывая роль прогнозов для принятия управленческих решений вообще, и решений в области государственного планирования в частности, следует признать, что правовой акт, устанавливающий основы государственного планирования, должен учитывать необходимость основанности планов социально-экономического развития на прогностических данных.

«Положение» не содержит ни одной нормы, устанавливающей необходимость и порядок учета в плановых и прогнозных документах Санкт-Петербурга данных прогнозов РФ и программ социально-экономического развития РФ, направлений общефедеральной политики и политики Федерации в отношении регионов.

**Второе.** «Положение» устанавливает связь бюджета только с перспективным финансовым планом и ежегодным посланием Губернатора. Однако эти документы, в свою очередь, не соотнесены с иными правовыми актами системы государственного планирования Санкт-Петербурга. Образно говоря, отсутствует механизм «превращения» поставленных целей в расходные обязательства бюджета и, соответственно, в реальные результаты.

**Третье.** Сомнения вызывает правило, установленное пунктом 6 «Положения». В соответствии с ним **внесение изменений в** правовые акты, составляющие **Стратегический план**, осуществляется **в соответствии с положениями ежегодного послания Губернатора**. Однако, как уже было отмече-

[1] Использованы материалы отчета о НИР по госконтракту №36–412-п/1–04 от 15.10.04.

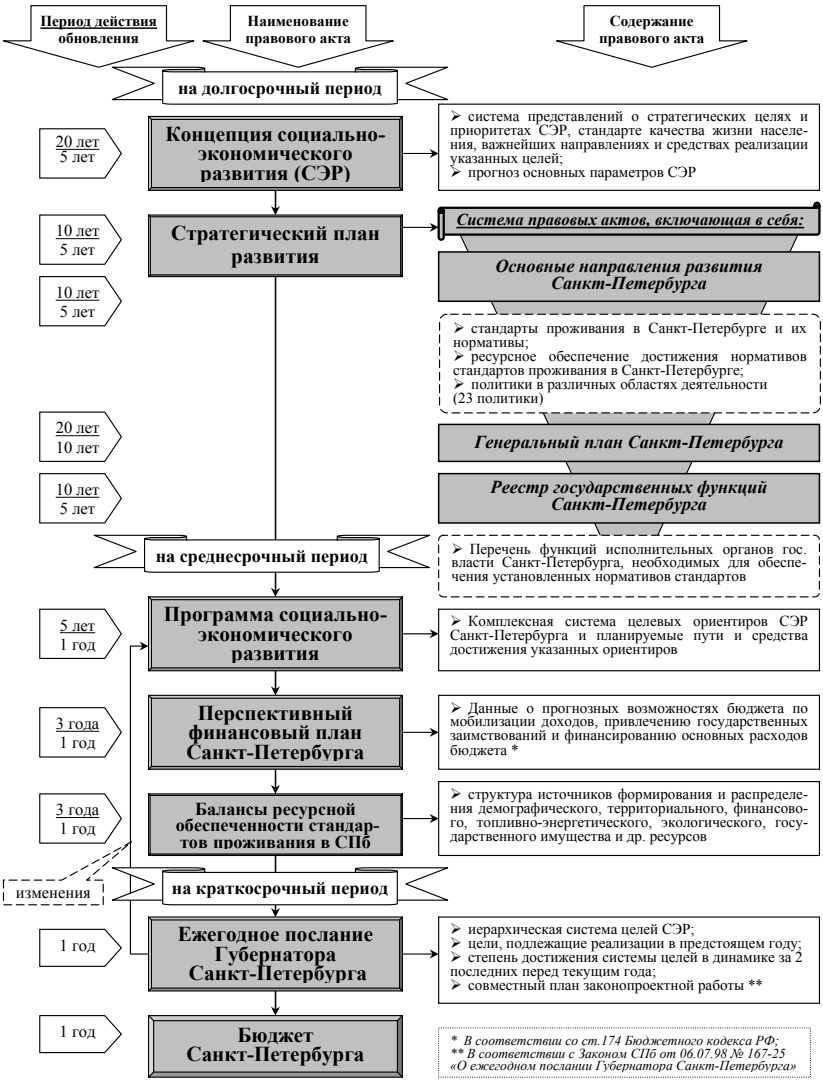



Рис. 1.11. Система государственного планирования в Санкт-Петербурге

но (см. таблицу 1.7), Стратегический план разрабатывается на 10 лет и обновляется раз в 5 лет, а Послание вносится ежегодно. При этом ни Законом Санкт-Петербурга ***«О ежегодном послании Губернатора Санкт-Петербурга»***, ни «Положением», ни каким-либо иным правовым актом не установлены пределы, в которых допускается изменение Стратегического плана Посланием Губернатора.

Таким образом, обнаруживается несоответствие между заявленным пятилетним периодом обновления Стратегического плана и возможностью ежегодного внесения в него изменений.

Вследствие вышеизложенного **Стратегический план — как документ планирования на долгосрочную перспективу — фактически утрачивает свою актуальность гораздо ранее периода, на который он разрабатывается, и даже ранее наступления срока обновления.**

**Четвертое.** Не вполне понятно, что понимается под **Реестром государственных функций Санкт-Петербурга.** Стоит заметить, что в теории права и законодательной практике обычно говорят о **функциях государства**, подразумевая под ними основные направления его деятельности [1], либо о **функциях органа** государственной власти [2]. Представляется, что не совсем корректно говорить о «государственных функциях Санкт-Петербурга», а также отождествлять государственные функции (функции государства) и функции органа государственной власти. Вероятно, имелись ввиду вообще не функции, а конкретные полномочия исполнительных органов государственной власти по обеспечению достижения заданных нормативов стандартов. Однако распределение таких полномочий осуществляется в рамках существующей компетенции, и не требует включения в Стратегический план Санкт-Петербурга.

Таким образом, обсуждаемое «Положение» содержит ряд весьма серьезных неточностей и недоработок. В частности, в нем:

- неоправданно расширен предмет его правового регулирования;
- не учтена роль прогнозов социально-экономического развития для целей государственного планирования Санкт-Петербурга;
- не установлены основы взаимодействия с иными участниками государственного планирования;
- планирование Санкт-Петербурга не соотносится с планированием и прогнозированием, осуществляемыми органами государственной власти РФ;
- не в полной мере обеспечена преемственность документов государственного планирования;
- предусмотренные правовые акты не образуют системы правового регулирования государственного планирования;
- не предусмотрен механизм контроля за ходом исполнения планов и программ социально-экономического развития.

[1] Л. И. Спиридонов. Теория государства и права. М.: «ПРОСПЕКТ», 2000. С. 40.

[2] См., например, Закон РФ от 17.11.95 № 168-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».

Очевидно, должен быть разработан **нормативный** правовой акт о государственном прогнозировании и планировании Санкт-Петербурга:

- дающий легальные понятия и определения в этой области;
- выстраивающий четкую систему правовых актов в области планирования социально-экономического развития Санкт-Петербурга;
- определяющий и разграничивающий права и обязанности участников государственного планирования социально-экономического развития Санкт-Петербурга.

Такой нормативный правовой акт должен преследовать цели обеспечения:

- научной обоснованности прогнозирования;
- основанности планирования на результатах прогностической деятельности;
- взаимодействия всех участников (субъектов) государственного прогнозирования и планирования с целью достижения согласованного представления о перспективах развития;
- системности прогнозирования и планирования;
- преемственности прогнозных и плановых документов, т. е. их непрерывность и «скользящий» характер;
- соотнесения принимаемых политических решений с целями социально-экономического развития;
- осуществления контроля за ходом исполнения планов и программ социально-экономического развития.

Необходим закон Санкт-Петербурга, который устанавливал бы **основы государственного прогнозирования и планирования в Санкт-Петербурге**, а уже в соответствии с этим Законом и должны приниматься документы, регулирующие, в частности, порядок осуществления деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере государственного планирования.

## 1.8. Планирование законотворческого процесса

«Слабым звеном» системы законодательного регулирования является **целеполагание** и **планирование** законопроектной работы. Для перевода законотворческой работы из режима форсированной разработки и принятия законов в программный процесс нужна **программа законодательной деятельности на среднесрочную и долгосрочную перспективу**.

На федеральном уровне в настоящее время для выработки и реализации политики государства используется только один **источник стратегического целеполагания** — ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию. Поэтому федеральный законодатель обращается именно к президентскому Посланию как **конституционно-правовому основанию** формирования стратегии правового развития России.

Аналогичные действия с недавнего времени осуществляет и Законодательное Собрание Санкт-Петербурга после заслушивания ежегодного послания Губернатора.

План законопроектных работ Собрания долгое время по разным причинам не был облечен в форму правового акта. План составлялся как рабочий (необязательный) документ: на ближайшее заседание, на месяц, на парламентский год. Постановлением Собрания от 26.01.05 № 18 был утвержден среднесрочный план его законодательной работы на 2004–2007 годы. Перечень законопроектов (185 позиций), содержащихся в указанном плане, не является исчерпывающим, и если какой-то законопроект там отсутствует, то это не является препятствием для его внесения и рассмотрения в порядке, установленном регламентами и нормами. По состоянию на июль 2006 года бóльшая часть позиций указанного плана уже выполнена, а необходимость и возможность принятия отдельных законопроектов отпала в связи с интенсивно меняющимся федеральным законодательством. Поэтому план потерял свою актуальность и в октябре 2006 г. он был признан утратившим силу.

Губернатор, как субъект права законодательной инициативы, является активным участником правотворческого процесса. Так, распоряжениями Правительства Санкт-Петербурга ежегодно утверждается «План нормотворческих работ исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга». Указанный план состоит из двух разделов:

(1) «Плана подготовки проектов законов Санкт-Петербурга»

(2) «Плана подготовки проектов нормативных правовых актов Правительства Санкт-Петербурга и Губернатора Санкт-Петербурга».

В первом разделе плана[1] перечисляются законопроекты, запланированные к разработке, с указанием: рабочего наименования проекта; разработчика проекта; срока внесения проекта на рассмотрение; концепции правового регулирования. Второй раздел плана регулирует отношения, связанные с «внутренним» нормотворчеством исполнительных органов.

В настоящее время целевые установки Посланий Губернатора получают свое логическое развитие не только в раздельных планах органов законодательной и исполнительной власти, но и в **совместных планах законопроектной работы Собрания и Губернатора** на очередной парламентский год. Подписание такого плана традиционно, начиная с июля 2004 года, проходит в торжественной обстановке в день последнего заседания Собрания (перед летними парламентскими каникулами).

«Совместный план» составляется в табличной форме по многоуровневой системе разделов и подразделов «Классификатора правовых актов»[2], при этом законопроекты, включенные в совместный план, группируются следующим образом:

■ по строкам — соответственно разделам и подразделам классификатора правовых актов (отраслям законодательства);

[1] В 2004 году этот раздел насчитывал 47 позиций (распоряжение от 16.02.04 № 16-рп), в 2005 году — 43 позиции (распоряжение от 11.05.05 № 52-рп).

[2] Одобрен Указом Президента РФ от 15.03.00 № 511 «О классификаторе правовых актов».

■ по столбцам — соответственно следующим реквизитам:

(1) № по порядку;

(2) наименование проекта правового акта и субъект права законодательной инициативы [1];

(3) предмет правового регулирования;

(4) концепция (краткое содержание проекта);

(5) срок вступления закона в силу [2].

Например, раздел 050.000.000 («жилище») в «Совместном плане» (2006–2007 гг.) содержит десять законопроектов (соответствующий фрагмент плана см. ниже):

Таблица 1.8. Фрагмент совместного плана законодательных работ

| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
|---|---|---|---|---|
| 20 | ***О порядке предоставления специализированных жилых помещений жилищного фонда Санкт-Петербурга*** Губернатор Санкт-Петербурга | Общественные отношения в области защиты прав граждан в жилищной сфере | Приведение законодательства Санкт-Петербурга в соответствие с Жилищным кодексом Российской Федерации | III квартал 2006 г. |
| 21 | ***Об установлении платы за пользование жилым помещением (платы за наем) в Санкт-Петербурге*** Губернатор Санкт-Петербурга | Общественные отношения в жилищной сфере | Приведение законодательства Санкт-Петербурга в соответствие с Жилищным кодексом Российской Федерации | III квартал 2006 г. |
| 22 | ***О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О плате за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирных домах»*** Постоянная комиссия по городскому хозяйству, градостроительству и земельным вопросам | Общественные отношения в жилищной сфере | Разрабатывается в целях уточнения размеров отдельных платежей граждан в составе платы за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирных домах | III квартал 2006 г. |
| 23 | ***О целевой программе Санкт-Петербурга «Об использовании бытовых отходов в Санкт-Петербурге»*** Губернатор Санкт-Петербурга | Общественные отношения в области защиты прав граждан в жилищной сфере | Утверждение целевой программы Санкт-Петербурга «Об использовании бытовых отходов в Санкт-Петербурге» | IV квартал 2006 г. |

[1] В «Плане 2005–2006» субъект права законодательной инициативы не указывался.

[2] В «Плане 2004–2005» графа именовалась иначе — «срок рассмотрения проекта».

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 24 | ***О тарифах и ставках на коммунальные услуги водоснабжения и водоотведения, предоставляемые населению Санкт-Петербурга, на 2007 год и нормативах потребления коммунальных услуг водоснабжения и водоотведения, предоставляемых населению Санкт-Петербурга***<br>Губернатор Санкт-Петербурга | Общественные отношения в области защиты прав граждан в жилищной сфере | Установление тарифов и ставок на коммунальные услуги водоснабжения и водоотведения, предоставляемые населению Санкт-Петербурга, на 2007 год. Приведение законодательства Санкт-Петербурга в соответствие с Жилищным кодексом Российской Федерации в части, касающейся установления нормативов потребления коммунальных услуг водоснабжения и водоотведения, предоставляемых населению Санкт-Петербурга | IV квартал 2006 г. |
| 25 | ***О порядке предоставления гражданам субсидий для приобретения или строительства жилых помещений***<br>Постоянная комиссия по городскому хозяйству, градостроительству и земельным вопросам | Общественные отношения в области защиты прав граждан в жилищной сфере | Разрабатывается в целях создания предпосылок улучшения жилищных условий более широких слоев граждан | IV квартал 2006 г. |
| 26 | ***О государственной поддержке товариществ собственников жилья в Санкт-Петербурге***<br>Барканов В. В. | Общественные отношения в жилищной сфере | Определение форм, условий и порядка государственной поддержки деятельности товариществ собственников жилья | IV квартал 2006 г. |
| 27 | ***О порядке финансирования капитального ремонта государственного жилого фонда Санкт-Петербурга***<br>Бюджетно-финансовый комитет, Черных А. Н. | Общественные отношения в жилищной сфере | Проектом предлагается регламентировать механизм финансирования капитального ремонта государственного жилищного фонда Санкт-Петербурга | I квартал 2007 г. |
| 28 | ***О компенсациях по оплате жилья и коммунальных услуг для малоимущих граждан в Санкт-Петербурге***<br>Постоянная комиссия по социальным вопросам | Общественные отношения в жилищной сфере | Данным проектом Закона предлагаются дополнительные меры социальной поддержки при оплате жилья и коммунальных услуг для малоимущих граждан, проживающих в Санкт-Петербурге | I квартал 2007 г. |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 29 | ***О государственном жилищном фонде Санкт-Петербурга коммерческого использования***<br>Губернатор Санкт-Петербурга<br>Постоянная комиссия по городскому хозяйству, градостроительству и земельным вопросам | Общественные отношения в области защиты прав граждан в жилищной сфере | Разрабатывается в целях формирования жилищного фонда коммерческого использования Санкт-Петербурга — жилых помещений, которые используются для проживания граждан на условиях возмездного пользования, предоставлены гражданам по иным договорам, предоставлены иным лицам во владение и (или) в пользование | III квартал 2007 г. |

Распределение законопроектов, включенных как в совместный план, так и в отдельный среднесрочный план законопроектных работ Собрания, по отраслям законодательства приведено в таблице 1.9.

Таблица 1.9. Распределение законопроектов по отраслям законодательства

| **Разделы по классификатору правовых актов** | **Наименование разделов** | **Количество законопроектов** | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **В совместном плане** | | | **В плане ЗС СПб** |
| | | **2004** | **2005** | **2006** | **2004–2007** |
| 010.000.000 | Конституционный строй | 9 | 14 | 9 | 40 |
| 020.000.000 | Основы государственного управления | 4 | 7 | 5 | 10 |
| 030.000.000 | Гражданское право | 4 | 1 | - | 11 |
| 040.000.000 | Семья | - | 1 | 5 | 3 |
| 050.000.000 | Жилище | 5 | 7 | 10 | 9 |
| 060.000.000 | Труд и занятость населения | 1 | - | - | 3 |
| 070.000.000 | Социальное обеспечение и социальное страхование | 1 | 5 | 8 | 18 |
| 080.000.000 | Финансы | 8 | 9 | 14 | 28 |
| 090.000.000 | Хозяйственная деятельность | 11 | 11 | 8 | 14 |
| 100.000.000 | Внешнеэкономическая деятельность. Таможенное дело | - | - | - | - |
| 110.000.000 | Природные ресурсы и охрана окружающей природной среды | - | - | 1 | 13 |
| 120.000.000 | Информация и информатизация | - | - | 1 | - |
| 130.000.000 | Образование. Наука. Культура | 2 | 3 | 4 | 17 |
| 140.000.000 | Здравоохранение. Физическая культура и спорт. Туризм | - | - | 5 | 9 |
| 150.000.000 | Оборона | - | - | - | - |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 160.000.000 | Безопасность и охрана правопорядка | 1 | 1 | - | - |
| 170.000.000 | Уголовное право. Исполнение наказаний | - | - | - | - |
| 180.000.000 | Правосудие | - | - | - | - |
| 190.000.000 | Прокуратура. Органы юстиции. Адвокатура. Нотариат | - | - | - | - |
| 200.000.000 | Международные отношения. Международное право | 1 | 2 | 2 | - |
| 210.000.000 | Индивидуальные правовые акты по кадровым вопросам, вопросам награждения, помилования, гражданства, присвоения почетных и иных званий | - | - | - | 1 |
| **ИТОГО** | | **47** | **61** | **72** | **185** |

Из таблицы в какой-то мере можно судить о тенденциях и «отраслевых» приоритетах в планах законотворческой деятельности органов государственной власти Санкт-Петербурга. Видим, что, как и в среднем по России, в Санкт-Петербурге лидируют законы «государственно-административной» тематики, далее — законы, посвященные финансовым и экономическим вопросам.

Губернатор Санкт-Петербурга В. И. Матвиенко 29 марта 2006 г. в своем ежегодном Послании коснулась и исполнения совместного плана:

*«Принятый нами Совместный план законопроектной работы успешно реализуется. В 2005 году мною было внесено в Законодательное Собрание свыше 60 законопроектов, большая часть из которых уже обрела статус законов Санкт-Петербурга. Среди стратегических решений назову принятие Генерального плана Санкт-Петербурга до 2025 года, Программу социально-экономического развития на среднесрочную перспективу, 17 законов о государственной поддержке инвестиционной деятельности, а также все без исключения законы, направленные на поддержку ветеранов войны и труда, пенсионеров, инвалидов, семей с детьми и создание системы гарантий для работников бюджетной сферы».*

Заслушав последнее Послание Губернатора, Собрание решило изменить статью 4 Закона ***«О ежегодном послании Губернатора Санкт-Петербурга»***[1] в части установления порядка составления «Совместного плана». Спустя неделю соответствующий законопроект был внесен на рассмотрение Собрания. При обсуждении законопроекта было решено внести изменения не только в 4-ую статью базового закона, но изменить и другие его положения с тем, чтобы не сталкиваться впредь с теми непреодо-

[1] В действующем Законе статья 4 называется **«Послание и законотворческая деятельность»** и текст ее предельно лаконичен: «В соответствии с утвержденной системой целей Законодательное Собрание Санкт-Петербурга уточняет программу законотворческой деятельности».

лимыми процедурными нагромождениями, которые подробно описаны в разделе 1.7.2 данной книги. Путем внесения и голосования поправок эта задача была решена, и 5 июля 2006 года закон был принят «в целом».

Согласно преамбуле измененного закона он *«направлен на обеспечение взаимодействия между Законодательным Собранием Санкт-Петербурга и Губернатором Санкт-Петербурга исходя из единства стоящих перед ними целей и задач в решении вопросов развития Санкт-Петербурга в интересах жителей Санкт-Петербурга»*. Вместо противоречивых требований о «иерархической системе целей» теперь установлено, что в Послании определяются *«приоритеты социально-экономического развития Санкт-Петербурга и основные направления бюджетной политики Санкт-Петербурга»*. Запутанная процедура рассмотрения Послания заменена простым алгоритмом составления согласованного «Совместного плана» сроком на два года. Отныне законодательно установлено, что «Совместный план» представляет собой перечень законопроектов, предложенных депутатами, органами Собрания и Губернатором, сформированный в соответствии с классификатором правовых актов, с обязательным указанием:

- *наименования законопроекта;*
- *субъекта права законодательной инициативы*
- *предмета правового регулирования;*
- *концепции (краткого содержания) законопроекта;*
- *даты разработки законопроекта;*
- *даты предполагаемого срока внесения законопроекта на рассмотрение Собрания*

Указанный алгоритм, узаконивающий сложившуюся в Санкт-Петербурге на протяжении 2004–2006 гг. практику составления «совместных планов», предусматривает следующую последовательность действий:

**(1) В течение месяца** со дня внесения Послания:

- депутаты и органы Собрания подают свои предложения для включения в Совместный план
- комитет по законодательству Собрания собирает предложения и формирует сводный список предложений;
- Председатель Собрания направляет указанный список Губернатору для дальнейшего формирования «Совместного плана».

**(2) В течение трех недель** со дня поступления списка Губернатор вносит в него свои предложения и направляет дополненный список, а также свое мотивированное заключение в Собрание.

**(3) В течение двух недель** со дня поступления комитет по законодательству Собрания рассматривает проект «Совместного плана» и мотивированное заключение Губернатора в Собрание и принимает рекомендательное решение.

**(4)** «Совместный план» подписывается Председателем Собрания и Губернатором **на заседании Собрания, последнем перед началом летнего перерыва.**

Не дожидаясь вступления закона в силу, комитет по законодательству в 2006 году реализовал вышеописанную процедуру. Уже в мае были получены и обобщены предложения для включения в «Совместный план» от депутатов и органов Собрания. Список этих предложений, насчитывающий 103 позиции, был направлен Губернатору для дополнения и на заключение. Исключив из «депутатской части» списка 70 позиций — главным образом, по причине несоответствия предмета регулирования предлагаемых законов ведению Санкт-Петербурга, Губернатор предложила дополнить проект плана новыми проектами. Значительная часть этих проектов по своей сути новыми не являются, а являются «переходящими» с прошлого года[1], в том числе и уже находящимися на различных стадиях рассмотрения в Собрании. 30 июля члены комитета по законодательству одобрили измененный Губернатором проект совместного плана и рекомендовали Председателю Собрания его подписать.

5 июля 2006 года Губернатор В. И. Матвиенко и Председатель Собрания В. А. Тюльпанов подписали очередной совместный план законопроектной работы на 2006–2007 годы. Этот план включат в себя 72 позиции — наименований законопроектов, сгруппированных по отраслям права, из которых:

- 34 законопроекта должен подготовить Губернатор;
- 31 законопроект готовят депутаты и органы Собрания;
- 8 законопроектов готовятся совместно.

Полагаем уместным привести цитату из выступления председателя комитета по законодательству И. П. Михайлова на церемонии подписания «Совместного плана» на 2006–2007 годы:

*«Три года назад в комитете по законодательству родилась идея совместного плана Законодательного Собрания и Правительства города в области* ***совместной*** *законотворческой деятельности. В прошлом году мы подвели первые итоги. В этом году план стал привычной полезностью.*

*Новый план сверстан как согласованное «подмножество» всех законодательных намерений депутатов, органов Собрания и Правительства города. Целевыми ориентирами в составлении плана послужили положения* ***Посланий 2006 года****: Президента России — Федеральному Собранию и Губернатора Санкт-Петербурга — Законодательному Собранию.*

*Необходимо отметить новый качественный уровень представленного плана: это уже не только «мобилизующий», но и управленческий документ. В нем присутствует и целеполагание, и организация, и мотивация, и контроль. 72 «строчки» плана — это только «надводная часть айсберга» большого объема правотворческой работы, которую предстоит всем нам выполнить в интересах города и горожан.*

[1] Фактически «Совместный план» составляется на два года. Например, обсуждаемым планом предусмотрено, что 18 законопроектов (25 % от общего числа) станут законами только в III—IV квартале 2007 г.

*Мало принять хорошие законы, надо чтобы они приносили реальную пользу. А для этого важно, чтобы законы работали. Необходимые условия: граждане должны законы правильно понимать, а чиновники — обеспечивать их исполнение. Процедура составления и исполнения совместного плана должна быть урегулирована законодательно.*

*В будущем году мы значительное внимание уделим мониторингу применения законов. К этой работе планируется привлечь петербургских ученых, студентов, представителей общественности».*

# Глава 2

# СХЕМА ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

# Глава 2. СХЕМА ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

## 2.1. Система правовых актов в Санкт-Петербурге

### 2.1.1. Иерархия правовых актов

Часть вторая статьи 5 ***Конституции Российской Федерации*** закрепляет, что республика в составе Российской Федерации имеет свою конституцию и законодательство, а край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой **устав** и **законодательство**. Устав Санкт-Петербурга, о котором подробнее будет сказано ниже, принят 14 января и начал действовать с 23 января 1998 года.

Институт законотворческого процесса в субъектах Федерации раскрывается в Федеральном «законе № 184» прежде всего применительно к порядку принятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации нормативных правовых актов.

Статья 5 «закона № 184» устанавливает, что **законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации** помимо прочих полномочий принимает устав субъекта Федерации и поправки к нему, а также осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Федерации и предметам «совместного ведения».

Применительно к правовым актам **исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации** федеральный законодатель не дает исчерпывающего перечня правовых актов, издаваемых этими органами.

Федеральное законодательство выстраивает следующую **систему правовых актов в субъекте Федерации:** конституция (устав) → законы, постановления законодательного органа субъекта Федерации → указы (постановления) и распоряжения высшего должностного лица субъекта Федерации → правовые акты высшего исполнительного органа субъекта Федерации.

Федеральный законодатель вводит градацию кворума принятия нормативно-правовых актов в зависимости от самого акта. Так, например, **конституция (устав)** субъекта Федерации, поправки к ней (к нему) принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов; **законы** субъекта Федерации принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов; **постановления** законодательного органа субъекта Федерации принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов.

**Система правовых актов в Санкт-Петербурге** приведена на рис. 2.1.

Рис. 2.1. Система правовых актов Санкт-Петербурга, органов государственной власти Санкт-Петербурга и лиц, замещающих государственные должности Санкт-Петербурга

### 2.1.2. Об определении нормативного правового акта

В юридической литературе под **правовым актом** понимается письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом либо должностным лицом в пределах их компетенции и порождающий определенные правовые последствия.

Правовые акты подразделяются на **правоустанавливающие,** которые направлены на установление, изменение или отмену правовых норм, и **правоприменительные,** которые содержат индивидуально-конкретные предписания. На практике существуют также иные акты (т. н. интерпретационные), которые содержат разъяснения и толкование норм права.

Ведущее место в системе правовых актов занимают **нормативные правовые акты.**

Однако само определение нормативного правового акта в действующем федеральном законодательстве отсутствует.

Согласно разъяснению Верховного Суда, *«...под **нормативным правовым актом** понимается изданный в установленном порядке акт управомоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом»* [1].

По мнению Государственной Думы, *«...в действующем законодательстве пока отсутствует определение понятия «нормативный правовой акт». Вместе с тем в юридической доктрине принято исходить из того, что **нормативный правовой акт** — это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение»* [2].

Из вышесказанного можно сделать вывод, что под нормативным правовым актом в Санкт-Петербурге следует понимать письменный официальный документ, принятый (изданный) в установленном Уставом Санкт-Петербурга либо законом Санкт-Петербурга порядке государственным органом Санкт-Петербурга или лицом, замещающим государственную должность Санкт-Петербурга, в пределах их компетенции, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц на территории Санкт-Петербурга, рассчитанные на неоднократное применение.

---

[1] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.04.93 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону».

[2] Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11.11.96 № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации».

### 2.1.3. Классификация правовых актов в Уставе Санкт-Петербурга

Отдельная статья Устава производит классификацию правовых актов, принимаемых Законодательным Собранием Санкт-Петербурга. В соответствии с ней Собрание принимает нормативные правовые акты, индивидуальные правовые акты и правовые акты рекомендательного характера — постановления и решения Собрания.

Закон Санкт-Петербурга от 04.06.97 № 101–32 ***«О правовых актах, принимаемых органами государственной власти Санкт-Петербурга и их структурными подразделениями»*** делит все акты, принимаемые органами государственной власти Санкт-Петербурга, на:

- нормативные правовые акты,
- индивидуальные правовые акты,
- правовые акты рекомендательного характера.

**Нормативные правовые акты определяются как акты, устанавливающие правовые нормы** (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные этими актами [1]. Под **индивидуальными правовыми актами понимаются акты, устанавливающие, изменяющие или отменяющие права и обязанности конкретных лиц.** Наконец, **правовые акты рекомендательного характера — это акты, содержащие рекомендации** по установлению правовых норм, прав и обязанностей конкретных лиц.

В целях обеспечения участия Санкт-Петербурга в формировании федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Федерации, созданного в соответствии с Указом Президента РФ от 10.08.00 № 1486 ***«О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»***, ведется Реестр нормативных правовых актов.

К нормативным правовым актам, принимаемым Законодательным Собранием, в вышеуказанном законе отнесены Устав Санкт-Петербурга и законы Санкт-Петербурга, как нормативные правовые акты, регулирующие вопросы, отнесенные к предметам совместного ведения Российской Федерации и Санкт-Петербурга и предметам ведения Санкт-Петербурга. Таким образом, Постановления Собрания в законе не упомянуты.

Статья 4 обсуждаемого закона усиливает уже даже не законотворческий, а правотворческий процесс, допуская, что органы Собрания прини-

[1] В соответствии с Порядком ведения реестра нормативных правовых актов, утвержденным постановлением Губернатора Санкт-Петербурга от 18.06.04 № 438-пг, включению в реестр подлежат постановления и распоряжения Губернатора Санкт-Петербурга, имеющие нормативный характер; постановления и распоряжения Правительства Санкт-Петербурга, имеющие нормативный характер; распоряжения и приказы исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, имеющие нормативный характер.

мают свои решения («индивидуальные правовые акты по вопросам организации деятельности соответствующих органов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, а также правовые акты рекомендательного характера»).

В Уставе проведена градация принятия постановлений и решений Собрания. Так, постановления Собрания принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов Собрания, если иное не предусмотрено федеральным законом[1], в то время как решения Собрания принимаются большинством голосов от присутствующих на заседании Собрания депутатов при условии, что количество присутствующих составляет более половины от установленного числа депутатов. Но так как перечень вопросов, которые оформляются постановлением Собрания, диспозитивен, а соответствующего перечня вопросов, оформляемых решением Собрания, нет, следует признать, что четкая диверсификация таких правовых актов, как «постановления» Собрания и «решения» Собрания, отсутствует.

### 2.1.4. Устав Санкт-Петербурга

Устав Санкт-Петербурга является основным (высшим!) нормативно-правовым актом Санкт-Петербурга, определяющим его статус.

Устав состоит из 12-ти глав и 80-ти статей.

Устав полностью отвечает своему предназначению и регулирует целый ряд важнейших вопросов жизнедеятельности города. В частности, в нем нашли свое отражение такие основополагающие принципы, как признание и гарантирование прав и свобод человека и гражданина, народовластие, разделение властей. В Уставе содержатся положения об официальных и исторических символах Санкт-Петербурга, о наградах и почетных званиях Санкт-Петербурга, о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и Санкт-Петербурга. Уставом определяется система, статус и порядок деятельности органов государственной власти Санкт-Петербурга и иных государственных органов Санкт-Петербурга, общие принципы их взаимодействия. Устав устанавливает основы территориального устройства города, содержит положения о местном самоуправлении и его особенностях в Санкт-Петербурге, определяет формы участия жителей Санкт-Петербурга в осуществлении власти, регламентирует вопросы городской собственности.

Устав имеет высшую юридическую силу по отношению к другим правовым актам Санкт-Петербурга, правовым актам органов государствен-

[1] Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга по вопросу о выражении недоверия (доверия) Губернатору Санкт-Петербурга принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

ной власти Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления. Данная норма означает, что **Устав Санкт-Петербурга занимает главенствующее положение в общей системе нормативно-правовых актов Санкт-Петербурга,** к которым, помимо Устава, относятся только законы Санкт-Петербурга и **нормативно-правовые акты органов государственной власти Санкт-Петербурга.** В случаях противоречия указанных актов Уставу действует норма именно Устава Санкт-Петербурга.

Первые шаги по принятию Устава Санкт-Петербурга были сделаны еще Ленсоветом в 1992–93 гг. Правовой основой таких попыток была статья 4 Закона Российской Федерации от 05.03.92 № 2449–1 ***«О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»***[1]. Указанной статьей было установлено, что все края и области должны иметь свой устав, в котором на основании Конституции РСФСР и законов РФ закрепляется схема управления краем, областью, конкретизируются структура, функции и полномочия органов Совета и администрации, права и обязанности их руководителей, формы участия граждан в деятельности краевого, областного Совета и краевой, областной администрации. При этом статья 10 данного Закона закрепляла, что его действие распространяется и на города Москву и Санкт-Петербург.

Однако ни статья 4, ни статья 10 до конца действия указанного закона «не дожили». 12 декабря 1993 года была принята Конституция РФ, а 22 декабря был издан Указ Президента РФ № 2266 ***«О действии законодательства РФ об органах государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов РФ»***, согласно пункту 2 которого была признана недействующей в том числе статья 4 Закона ***«О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации».***

В период 1995–1997 годов действовала специальная рабочая группа, состоявшая из представителей Собрания, мэрии Санкт-Петербурга, общественности, по разработке проекта Устава Санкт-Петербурга, результатом деятельности которой и явилось принятие Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 14 января 1998 года Устава Санкт-Петербурга.

В дальнейшем Устав Санкт-Петербурга дополнялся и изменялся тринадцать раз[2]. Последние изменения в него были внесены Законом Санкт-Петербурга от 12.07.05 № 423–51. Кроме того, Уставный суд Санкт-Петербурга одиннадцать раз своими постановлениями давал толкования отдельных статей Устава[3]. Такая частота изменений Устава

---

[1] Утратил силу с 19 октября 1999 года на основании Федерального закона от 06.10.99 № 184-ФЗ.

[2] По состоянию на июль 2006 года.

[3] Таким образом, получается, что 70 из 81 статьи Устава Санкт-Петербурга (в первоначальной редакции) были либо изменены, либо дополнены, либо в отношении них было дано толкование, без учета того, что отдельные статьи редактировались неоднократно!

связана прежде всего с регулярно изменяющимся федеральным законодательством.

Работа по совершенствованию Устава Санкт-Петербурга продолжается и будет способствовать развитию системы государственной власти в городе, укреплению уставной законности, обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге.

### 2.1.5. Законы Санкт-Петербурга

Особое место среди нормативных правовых актов занимают **законы Санкт-Петербурга.** Их юридическое положение в иерархии правовых актов определяется несколькими признаками.

*Первым признаком* является то, что **законы Санкт-Петербурга обладают высшей юридической силой по сравнению со всеми другими правовыми актами, принимаемыми (издаваемыми) государственными органами Санкт-Петербурга.** Высшая юридическая сила закона Санкт-Петербурга заключена в следующем:

1) все правовые акты государственных органов Санкт-Петербурга должны быть изданы в соответствии с законом, при этом они не могут ему противоречить [1];

2) закон Санкт-Петербурга не может быть изменен или отменен каким-либо другим органом законодательной (федерального уровня) или исполнительной власти (федерального и регионального уровня), кроме законодательного органа Санкт-Петербурга [2];

3) законы Санкт-Петербурга непосредственно производны от Устава Санкт-Петербурга, поскольку:

- они должны приниматься с соблюдением «уставной процедуры». Если установленная Уставом Санкт-Петербурга процедура не соблюдается, то закон может быть признан не соответствующим Уставу;
- предполагается обязательное принятие законов, которые непосредственно предусмотрены Уставом Санкт-Петербурга;
- они должны соответствовать Уставу Санкт-Петербурга по содержанию, не противоречить уставным положениям.

*Вторым признаком* является **соотношение федеральных законов и законов Санкт-Петербурга.**

---

[1] В случае противоречия закону любой правовой акт государственного органа Санкт-Петербурга должен быть приведен в соответствие с законом Санкт-Петербурга.

[2] В тех случаях, когда Конституционным Судом РФ закон Санкт-Петербурга признается не соответствующим Конституции РФ, либо когда Уставным Судом Санкт-Петербурга закон Санкт-Петербурга признается не соответствующим Уставу Санкт-Петербурга, он утрачивает юридическую силу. Признание же судом общей юрисдикции закона Санкт-Петербурга противоречащим федеральному закону означает, что он не подлежит применению, является недействующим, и предполагает приведение его в соответствие с федеральным законом.

Статьей 76 Конституции РФ установлены «пределы» действия как федеральных законов, так и законов субъектов Федерации. Во-первых, по предметам, составляющим исключительное ведение Российской Федерации, высшей юридической силой обладают федеральные законы. Во-вторых, федеральные законы имеют высшую юридическую силу, если они приняты по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, имеют прямое действие на всей территории России, включая территорию субъектов РФ. Следовательно, **региональные законы не могут противоречить федеральным законам, принятым по федеральным предметам ведения и «предметам совместного ведения».**

*Третий признак* заключается в том, что именно **законодательный орган субъекта Федерации является единственным органом государственной власти, который наделен правом принимать законы субъекта Федерации**[1]. Принцип разделения властей не позволяет каким-либо иным органам государственной власти осуществлять законодательную функцию. Ни Конституция РФ, ни федеральные законы, ни Устав Санкт-Петербурга не предусматривают «делегированное законотворчество». Из норм статей 22 и 30 Устава Санкт-Петербурга следует, что право принятия законов Санкт-Петербурга относится к исключительным полномочиям Законодательного Собрания Санкт-Петербурга — высшего и единственного законодательного органа государственной власти Санкт-Петербурга.

Федеральное законодательство не исключает случая принятия закона субъекта Федерации на **референдуме**[2]. При этом, в соответствии с пунктом 6 статьи 73 Федерального закона от 12.06.02 № 67-ФЗ ***«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»*** в случае принятия на референдуме субъекта Федерации нормативного правового акта он может быть изменен в порядке, установленном указанным нормативным правовым актом. Если данный порядок не установлен, изменения могут быть также внесены в порядке, предусмотренном для внесения изменений в соответствующий нормативный акт, но не ранее чем через пять лет со дня принятия соответствующего решения на референдуме.

*Четвертым признаком* правовой природы региональных законов является **особый порядок их принятия**. Выполнение установленного Уставом Санкт-Петербурга, законами Санкт-Петербурга и Регламентом Собрания порядка принятия законов Санкт-Петербурга, их опубликования и введение в действие есть необходимое условие придания рассматриваемым правовым актам должной юридической силы.

*Пятым признаком* законов Санкт-Петербурга является их **нормативный характер.** В отличие от правовых актов Губернатора и органов

---

[1] Федеральный «закон № 184».

[2] Статьи 12–15, 73 Федерального закона от 12.06.02 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

государственной власти Санкт-Петербурга, которые могут быть как нормативными, так и ненормативными, законы Санкт-Петербурга выступают исключительно как нормативные правовые акты, направленные на установление правовых норм либо на их изменение или отмену.

В крайне редких случаях в Санкт-Петербурге принимались законы с ненормативным содержанием, так называемые **«персональные» законы**[1].

Исходя из вышеизложенного, можно дать определение понятию «закон Санкт-Петербурга».

***Закон Санкт-Петербурга — правовой акт высшей юридической силы, как правило, нормативного характера, принятый в особом процедурном порядке постоянно действующим высшим и единственным законодательным органом государственной власти Санкт-Петербурга — Законодательным Собранием Санкт-Петербурга или референдумом, регулирующий наиболее важные общественные отношения в пределах совместного ведения Российской Федерации и Санкт-Петербурга либо в пределах ведения Санкт-Петербурга.***

В зависимости от выбранных классифицированных признаков законы Санкт-Петербурга можно систематизировать таким образом, как это указано на рис. 2.2.

Федеральным законодательством определен перечень правоотношений, которые должны регулироваться законом субъекта Федерации, причем этот перечень не носит исчерпывающего характера.

На основании федеральных норм Уставом Санкт-Петербурга определено, что **законом Санкт-Петербурга:**

- утверждаются бюджет Санкт-Петербурга и отчет о его исполнении, представленные Губернатором;
- утверждаются программы социально-экономического развития Санкт-Петербурга, представленные Губернатором;
- устанавливаются налоги и сборы, установление которых отнесено федеральным законом к ведению субъекта Федерации, а также порядок их взимания;
- утверждаются бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов Санкт-Петербурга и отчеты об их исполнении;
- устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью Санкт-Петербурга, в том числе долями (паями, акциями) Санкт-Петербурга в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм;

---

[1] К числу таких законов относятся, например, Закон Санкт-Петербурга от 22.05.96 № 64–22 ***«О присвоении звания «Почетный гражданин Санкт-Петербурга» в 1996 году»,*** Закон Санкт-Петербурга от 31.10.98 № 235–50 ***«Об объявлении охраняемым памятником истории и культуры местного значения комплекса усадьбы академика Владимира Михайловича Бехтерева «Тихий берег»***, Закон Санкт-Петербурга от 10.04.02 № 171–16 ***«Об установлении ежемесячной доплаты к пенсии отдельным категориям граждан».*** Однако указанные законы составляют исключение и не меняют общей тенденции, которая свидетельствует о нормативном характере законов Санкт-Петербурга.

■ утверждаются заключение и расторжение договоров Санкт-Петербурга;

■ утверждается генеральный план Санкт-Петербурга;

■ устанавливается порядок назначения и проведения референдума Санкт-Петербурга;

■ устанавливается порядок проведения выборов депутатов Собрания;

■ в пределах полномочий, определенных федеральным законом, устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории Санкт-Петербурга;

■ устанавливаются административно-территориальное устройство Санкт-Петербурга и порядок его изменения;

■ устанавливается система исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга;

■ устанавливаются награды, почетные звания, премии и стипендии Санкт-Петербурга;

■ дается официальное толкование законов Санкт-Петербурга;

■ определяется правомочность заседания Собрания;

■ регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, Уставом Санкт-Петербурга и законами Санкт-Петербурга к ведению и полномочиям Санкт-Петербурга.

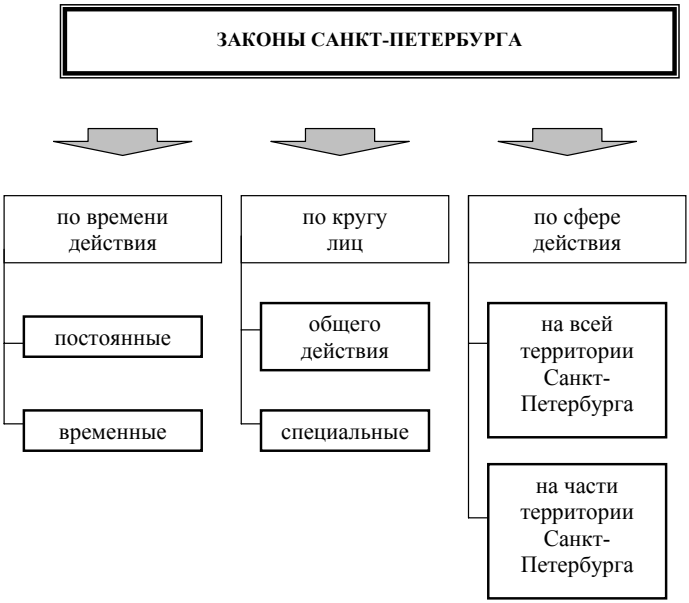



Рис. 2.2. Возможная классификация законов Санкт-Петербурга

### 2.1.6. Постановления Законодательного Собрания Санкт-Петербурга

Законодательный орган государственной власти субъекта Федерации на основании требований федерального законодательства принимает также такой вид правового акта, как **постановление.**

В соответствии с Уставом Санкт-Петербурга постановлением Законодательного Собрания Санкт-Петербурга:

- оформляется назначение члена Совета Федерации — представителя от Законодательного Собрания Санкт-Петербурга;
- оформляется решение о наделении гражданина РФ по представлению Президента РФ полномочиями Губернатора Санкт-Петербурга или об отклонении представленной кандидатуры;
- принимается Регламент Собрания и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности;
- оформляется согласие на назначение на должность вице-губернаторов Санкт-Петербурга;
- назначаются дата выборов депутатов Собрания;
- назначается референдум Санкт-Петербурга в случаях, предусмотренных законом Санкт-Петербурга;
- оформляются решение о недоверии (доверии) Губернатору, а также решение о недоверии (доверии) вице-губернаторам;
- утверждается соглашение об изменении границ Санкт-Петербурга;
- назначаются на должность судьи Уставного суда Санкт-Петербурга, прекращаются полномочия уставных судей;
- назначаются на должность мировые судьи Санкт-Петербурга;
- назначаются на должность и освобождается от должности члены Санкт-Петербургской избирательной комиссии;
- оформляется согласование назначения прокурора Санкт-Петербурга;
- назначаются на должность представители общественности в состав квалификационной коллегии судей Санкт-Петербурга;
- одобряется проект договора о разграничении полномочий;
- оформляется отзыв Собрания на проект федерального закона по предметам совместного ведения;
- оформляются иные решения по вопросам, отнесенным к ведению Собрания.

## 2.2. Стадии законотворческого процесса в Санкт-Петербурге

Под законодательным процессом следует понимать строго регламентированную конституцией (уставом) субъекта Федерации процедуру принятия законодательным органом государственной власти субъекта Федерации, подписания и обнародования высшим должностным лицом субъекта Федерации законов субъекта Федерации; совокупность дейст-

вий, посредством которых осуществляется региональная законодательная деятельность.

### 2.2.1. Требования федерального законодательства к процедуре рассмотрения законопроектов в субъектах Федерации

Согласно «закону № 184», проект закона субъекта Федерации рассматривается законодательным органом государственной власти субъекта Федерации не менее чем в двух чтениях. Решение о принятии либо отклонении проекта закона, а также о принятии закона оформляется постановлением законодательного (представительного) органа

Законы субъекта Федерации, принятые законодательным органом, направляются для **обнародования** высшему должностному лицу субъекта Федерации в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта Федерации. Высшее должностное лицо обязано обнародовать конституцию (устав), закон субъекта Федерации, удостоверив обнародование закона путем его подписания или издания специального акта, либо отклонить закон в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта Федерации и не должен превышать четырнадцать календарных дней с момента поступления указанного закона.

Порядок обнародования конституции (устава), закона субъекта Федерации устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта Федерации. В случае отклонения закона высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации отклоненный закон возвращается в законодательный орган с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений и дополнений.

В случае отклонения закон может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов.

Закон, одобренный в ранее принятой редакции, не может быть повторно отклонен и подлежит обнародованию.

Конституция (устав) и закон субъекта Федерации вступают в силу после их официального опубликования. Законы и иные нормативные правовые акты субъекта Федерации по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования.

Таким образом, **в законотворческом процессе значительная роль отведена высшему должностному лицу субъекта Федерации, который обнародует законы,** удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, **либо отклоняет законы,** принятые законодательным органом государственной власти субъекта Федерации, то есть накладывает вето.

Кроме того, законодательный орган государственной власти субъекта Федерации направляет высшему должностному лицу планы законопроектной работы и проекты законов.

Отметим, что на заседаниях законодательного органа государственной власти субъекта Федерации и его органов вправе присутствовать с правом совещательного голоса руководители органов исполнительной власти субъекта Федерации или лица, уполномоченные указанными руководителями. Применительно к Санкт-Петербургу одним из членов Правительства Санкт-Петербурга является представитель Губернатора в Собрании.

### 2.2.2. Процесс принятия законов Санкт-Петербурга

В законотворческом процессе в Санкт-Петербурге укрупненно можно выделить несколько стадий, в общем виде приведенных на рис. 2.3-2.9.

Первая стадия — **предпроектная работа** — заключается в подготовке специалистами-экспертами и юристами — экспертами по заданию субъекта права законодательной инициативы аналитических материалов для принятия решения о целесообразности подготовки проекта закона Санкт-Петербурга. Содержание предпроектной работы приведено на рис. 2.4.

Вторая стадия — **законопроектная работа** — представляет собой совокупность действий по разработке и оформлению проекта закона Санкт-Петербурга с учетом требований действующего законодательства. Содержание законопроектной работы приведено на рис. 2.5.

После разработки и оформления проекта закона Санкт-Петербурга наступает третья стадия — **экспертная работа** (экспертиза проекта закона), в ходе которой проводится юридическая и специальная экспертиза; в случаях, предусмотренных федеральным законом[1], готовится «бюджетно-налоговое» заключение Губернатора; готовится также пояснительная записка, а в необходимых случаях аналитические и фактографические материалы к законопроекту; готовится заключение Юридического управления Аппарата Собрания; возможна доработка законопроекта с учетом предъявленных замечаний юристов. Содержание экспертной работы приведено на рис. 2.6.

Четвертая стадия — **внесение проекта на рассмотрение Собрания** — заключается в реализации права определенных Уставом Санкт-Петербурга субъектов на внесение в Собрание разработанного законопроекта, влекущее его обязательное рассмотрение.

Поступление законопроекта с сопроводительными документами в Собрание от субъекта права законодательной инициативы и его регистрация означает наступление пятой стадии — **предварительного рассмотрения законопроекта** (рис. 2.7).

[1] Ст. 6 п. 3 «закона № 184».

**Законотворческий процесс в Санкт-Петербурге** — строго регламентированная процедура принятия Законодательным Собранием Санкт-Петербурга, подписание и обнародование Губернатором Санкт-Петербурга **законов Санкт-Петербурга**; совокупность действий, посредством которых осуществляется законодательная деятельность в Санкт-Петербурге

Рис. 2.3. Стадии законотворческого процесса в Санкт-Петербурге

Рис. 2.4. Содержание предпроектной работы

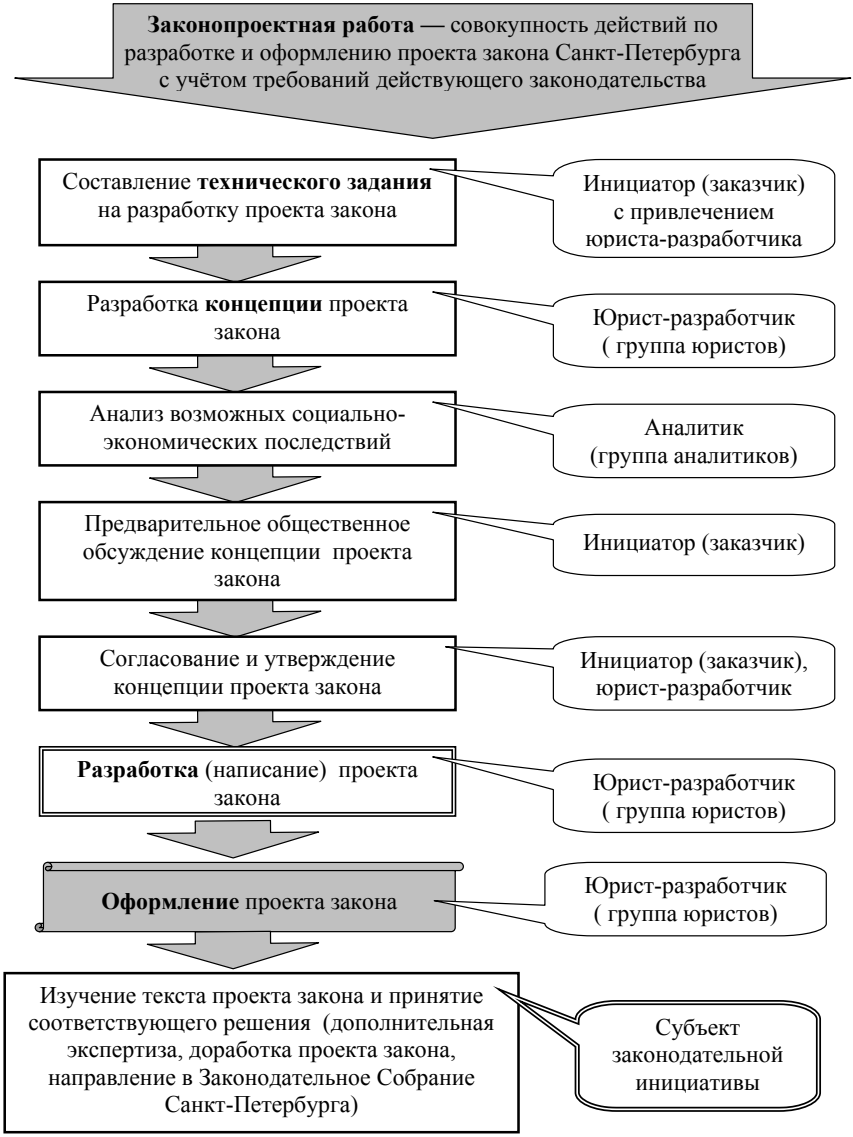



Рис. 2.5. Содержание законопроектной работы

Рис. 2.6. Содержание экспертной работы

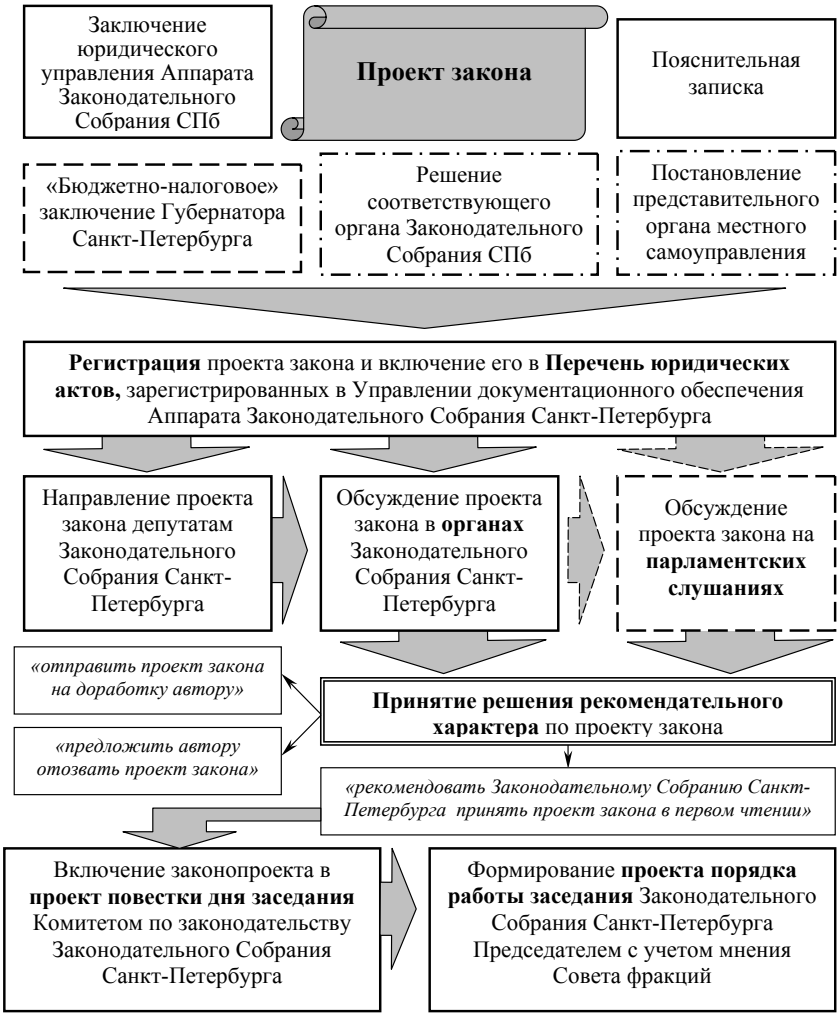



Рис. 2.7. Предварительное рассмотрение законопроекта

Рис. 2.8. Обсуждение и принятие закона Санкт-Петербурга

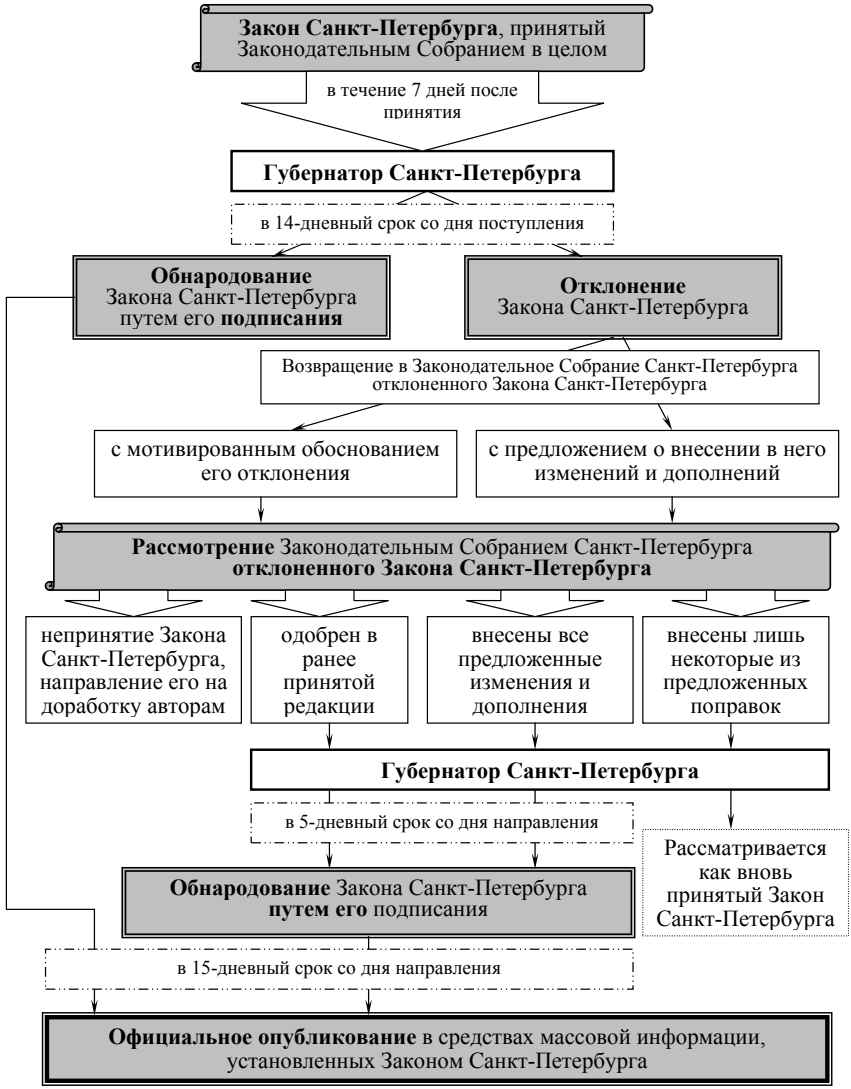



Рис. 2.9. Обнародование и вступление в силу закона Санкт-Петербурга

Процедура шестой стадии — **обсуждение и принятие закона Санкт-Петербурга** — строго регламентирована Уставом Санкт-Петербурга и регламентными нормами Собрания (рис. 2.8).

Проекты законов Санкт-Петербурга рассматриваются в три этапа — три чтения (при отсутствии поправок к проекту, принятому за основу — в два чтения), проводимых на раздельных заседаниях Собрания.

**Первое чтение состоит из:**

- обсуждения проекта закона;
- голосования по одобрению концепции проекта (принятия законопроекта за основу).

В случае отклонения законопроекта в первом чтении его дальнейшее рассмотрение не проводится.

**Второе чтение состоит из:**

- обсуждения поправок в установленном Регламентом порядке;
- голосования поправок к законопроекту, принятому за основу.

При этом изменения и дополнения (поправки), не должны менять концепцию принятого за основу проекта закона Санкт-Петербурга.

**Третье чтение состоит из:**

- обсуждения и голосования поправок, внесенных органами Собрания или редакционной комиссией и устраняющих внутренние противоречия в законопроекте или его несоответствие федеральному законодательству;
- голосования проекта закона Санкт-Петербурга в целом.

В соответствии с законом Санкт-Петербурга для отдельных законопроектов может устанавливаться иная процедура принятия, предусматривающая большее число чтений.

Законы Санкт-Петербурга принимаются голосами более половины от установленного числа депутатов при наличии в зале заседания не менее двух третей избранных депутатов, если иное не установлено законодательством Российской Федерации, законами Санкт-Петербурга.

Принятый закон направляется Губернатору для **подписания и обнародования** (опубликования)**.** На рис. 2.9 показаны отдельные этапы этой стадии и дальнейшая судьба закона в зависимости от того, будет ли закон подписан или отклонен. Порядок обнародования и вступления в силу законов Санкт-Петербурга регламентируются статьей 33 Устава Санкт-Петербурга и Законом Санкт-Петербурга от 28.06.95 № 83–12 ***«О порядке вступления в силу Законов Санкт-Петербурга»*.**

Законы Санкт-Петербурга, принятые Собранием, направляются для обнародования Губернатору в течение 7 дней после их принятия. Губернатор обязан обнародовать закон Санкт-Петербурга, удостоверив обнародование закона путем его подписания, либо отклонить закон в 14-дневный срок со дня его поступления Губернатору.

Закон должен быть **официально опубликован** в течение 15 дней с момента его обнародования. Неопубликованные законы не применяются, а законы, устанавливающие или отягчающие ответственность или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

Печатные издания, являющиеся официальными органами опубликования законов Санкт-Петербурга, перечислены в Законе Санкт-Петербурга от 20.07.95 № 83–12 ***«О порядке вступления в силу законов Санкт-Петербурга»,*** который фактически является единственным законодательным актом, регулирующим в Санкт-Петербурге отдельный аспект законотворческого процесса.

Закон Санкт-Петербурга после его обнародования подлежит в пятнадцатидневный срок официальному опубликованию либо Собранием в «Вестнике Законодательного Собрания Санкт-Петербурга», в том числе в приложении к нему, газете «Смена», газете «Санкт-Петербургское ЭХО», либо Губернатором — в газете «Санкт-Петербургские ведомости» и в журнале «Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга», а законы Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга и о внесении изменений и дополнений в законы о бюджете Санкт-Петербурга также могут быть официально опубликованы в журнале «Вестник Администрации Санкт-Петербурга» или в журнале «Вестник Комитета финансов Администрации Санкт-Петербурга».

В случае отклонения закона Санкт-Петербурга Губернатор возвращает его в Собрание с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений и дополнений. Председатель Собрания направляет отклоненный закон в комитет по законодательству или в бюджетно-финансовый комитет Собрания для подготовки повторного рассмотрения.

Вопрос о **повторном рассмотрении** Закона включается в проект повестки дня заседания Собрания по решению комитета по законодательству, но не позднее чем через месяц после отклонения. Если Губернатор отклоняет закон с обоснованием нецелесообразности его принятия, то повторное рассмотрение закона состоит из:

- выступления Губернатора (или его официального представителя);
- выступления автора проекта закона;
- выступления представителя комитета Собрания, являющегося ответственным за подготовку повторного рассмотрения закона;
- голосования закона в прежней редакции.

При непринятии закона в прежней редакции он направляется на доработку авторам проекта закона.

Если Губернатор при отклонении закона предлагает внести конкретные изменения и дополнения в отдельные его положения (вносит поправки), то повторное рассмотрение включает в себя обсуждение только этих поправок, которое состоит из:

- выступления Губернатора (или его официального представителя);
- выступления автора проекта закона;
- выступления представителя комитета Собрания, являющегося ответственным за подготовку повторного рассмотрения закона;
- голосования по поправке.

Если при повторном рассмотрении закона будут внесены лишь некоторые из предложенных поправок, то новый текст закона ставится на голо-

сование в целом. В случае принятия закона в целом закон направляется Губернатору для обнародования как вновь принятый закон. Если при повторном рассмотрении закона в него не будет внесена ни одна поправка, то на голосование ставится вопрос о принятии закона в прежней редакции. Закон считается принятым в прежней редакции, если за него проголосовало не менее 2/3 от установленного числа депутатов Собрания, что на языке теории права означает **«преодоление вето».**

Закон Санкт-Петербурга, одобренный в ранее принятой редакции, не может быть повторно отклонен Губернатором и подлежит обнародованию в течение 5 дней со дня направления его Губернатору.

В случае если при повторном рассмотрении отклоненного Губернатором закона в него будут внесены все предложенные Губернатором изменения и дополнения и закон будет принят Собранием в целом, указанный закон подлежит обнародованию в течение 5 дней со дня направления его Губернатору. Если же при повторном рассмотрении закона будут внесены лишь некоторые из предложенных поправок, принятый закон направляется Губернатору для обнародования как вновь принятый.

При непринятии Закона он направляется на доработку авторам законопроекта.

### 2.2.3. Процедуры принятия отдельных правовых актов

**Постановления Законодательного Собрания** Санкт-Петербурга принимаются большинством присутствующих в зале в момент голосования депутатов при наличии в зале не менее двух третей избранных депутатов, если иное не установлено законодательством Российской Федерации, законами Санкт-Петербурга.

**Решения Законодательного Собрания Санкт-Петербурга по персональным вопросам** принимаются большинством от установленного числа депутатов, если иное не установлено законодательством Российской Федерации, законами Санкт-Петербурга.

По **процедурным вопросам** решения принимаются большинством от числа депутатов, принявших участие в голосовании, если иной порядок не предусмотрен законодательством или Регламентом. Вопрос считается процедурным, если относится к организации работы заседания в рамках Регламента, утверждению повестки дня и порядка работы заседания.

На заседаниях могут распространяться заявления и обращения, которые подписываются депутатами, поддерживающими соответствующие заявления и обращения, без включения в повестку дня и обсуждения. Эти документы не являются юридическими актами Собрания.

Принятые юридические акты после их выпуска рассылаются всем депутатам, направляются указанным в акте органам и должностным лицам, а также по адресам, указанным автором документа в справке согласования и списке рассылки, и в издания, с которыми заключены договоры об официальной публикации актов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

### 2.2.4. Законодательная инициатива в Санкт-Петербурге

Отличительная черта права законодательной инициативы заключается в том, что она имеет правовую форму — содержит **право** соответствующего субъекта и порождает **обязанность** законотворческого органа рассмотреть предложение, которое было направлено в этот орган субъектом права законодательной инициативы.

Ограничение числа субъектов права законодательной инициативы имеет целью не допустить «закупоривания» канала законотворческой деятельности множеством законопроектов, подчас не самыми важными и обоснованными.

Субъекты права законодательной инициативы — это лица либо органы, которым предоставлено право законодательной инициативы, т. е. право внесения на рассмотрение законодательного органа субъекта Федерации проектов законов и иных нормативных правовых актов субъекта Федерации. Перечень субъектов права законодательной инициативы определен федеральным законодателем [1] и приведен на рис. 2.10.

Этот перечень не носит исчерпывающий характер, он может уточняться конституцией (уставом) субъекта Федерации. Статьей 31 Устава Санкт-Петербурга определены субъекты права законодательной инициативы в Санкт-Петербурге. Перечень субъектов права законодательной инициативы в Санкт-Петербурге приведен на рис. 2.11.

Устав Санкт-Петербурга, регламентируя перечень субъектов права законодательной инициативы, не содержит никаких ограничений тематики вносимых ими вопросов. Это значит, что **любой субъект права законодательной инициативы вправе внести на рассмотрение Собрания любой законопроект.**

Информация о деятельности субъектов права законодательной инициативы представлена в таблице 2.1.

**Таблица 2.1.** Деятельность субъектов права законодательной инициативы в 2004 г. и 2005 г.

| Законотворческие действия | Субъекты права законодательной инициативы | | | | | ВСЕГО |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Губернатор | Органы Собрания | Депутаты | Почетные граждане | Органы МСУ | |
| **В 2004 календарном году** | | | | | | |
| Внесено законопроектов | 54 | 27 | 129 | — | 31 | 241 |
| Обнародовано Законов | 47 | 10 | 37 | — | 16 | 110 |
| **В 2005 календарном году** | | | | | | |
| Внесено законопроектов | 82 | 17 | 145 | — | 34 | 278 |
| Обнародовано Законов | 57 | 2 | 45 | — | 7 | 111 |

[1] Ст. 6 п. 1 «закона № 184».

Рис. 2.10. Субъекты права законодательной инициативы в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации

Рис. 2.11. Субъекты права законодательной инициативы в Санкт-Петербурге

В таблице представлены только отдельные аспекты законотворческой деятельности по принципу «вход-выход». Конечно, интересно было бы видеть полную картину в виде диаграмм с помесячной динамикой развития ситуации по каждому законопроекту. Ведь далеко не все внесенные законопроекты становятся Законами (иногда на это уходят годы). И даже принятые Законы могут долгое время ждать окончательного решения своей судьбы. Но об этом идет речь в других разделах данной книги. Здесь же нам важно количественно проиллюстрировать результативность деятельности главных участников законотворческого процесса.

Глядя на данные, приведенные в таблице, следует отметить возрастающую законодательную активность Губернатора (почти 30 % в общем объеме внесенных законопроектов), хотя безусловными лидерами здесь являются депутаты Собрания (более 52 %). А вот по количеству обнародованных Законов ситуация обратная — здесь вне конкуренции Губернатор: из общего числа вступивших в силу Законов в 2005 г. она явилась инициатором более 51 % (в 2004 г. — 42 %). Законодательная активность представительных органов МСУ к 2005 г. заметно снизилась (их доля составляет всего 12 % во внесенных и 6 % — в обнародованных законах).

## 2.3. Нормативное регулирование законотворческого процесса в субъектах Федерации

Законотворческая практика в субъектах Федерации свидетельствует о наличии общих проблем, порождающих наибольшее количество законотворческих ошибок:

- материальных, вызванных неверной оценкой предмета регулирования данного закона;
- процессуальных, связанных с нарушением процедур подготовки и принятия актов;
- формационных, означающих подмену понятий и придание статуса закона правовому акту, который должен приниматься не в форме закона;
- социальных, выражающихся в игнорировании общественного мнения.

Нормы действующего законодательства должны быть направлены на устранение указанных ошибок и их первопричин, что означает необходимость четкой и ясной правовой регламентации законотворческого процесса.

Законодательное регулирование законотворческого процесса на уровне Санкт-Петербурга носит достаточно ограниченный характер. Устав Санкт-Петербурга, Закон Санкт-Петербурга ***«О порядке вступления в силу Законов Санкт-Петербурга»*** и Закон Санкт-Петербурга ***«О правовых актах, принимаемых органами государственной власти Санкт-Петербурга и их структурными подразделениями»*** — вот, пожалуй, и все.

Отметим, что Федеральный Закон от 20.06.03 № 95-ФЗ о внесении изменений и дополнений в «закон № 184» изменил статью 4 «закона № 184». Правомочность заседания законодательного органа субъекта Федерации должна определяться теперь не регламентом или иным актом, принятым данным органом и устанавливающим порядок его деятельности, а з**аконом субъекта Федерации**. В этой связи применительно к Санкт-Петербургу представляется особенно актуальным принятие закона Санкт-Петербурга, регулирующего правотворческую деятельность.

Как уже отмечалось, в 2007 г. в Санкт-Петербурге планируется разработка законопроекта «О правотворческой деятельности в Санкт-Петербурге». Но в настоящее время специального закона, посвященного законотворческому процессу, в Санкт-Петербурге нет. Фактически его заменяет регламентное регулирование заседаний Собрания.

Статья 53 Устава Санкт-Петербурга регламентирует основы взаимодействия ветвей государственной власти. Собрание и Правительство должны взаимодействовать, исходя из единства стоящих перед ними целей и задач в решении вопросов развития Санкт-Петербурга в интересах его жителей. Для разрешения вопросов взаимодействия Собрания и Правительства могут образовываться совместные комиссии. Собрание и Правительство информируют друг друга о планах своей деятельности, проводимых мероприятиях, о времени, месте и повестках дня заседаний своих коллегиальных органов.

Принятые Собранием правовые акты в течение 7 дней направляются Губернатору. Постановления и распоряжения последнего, также как постановления и распоряжения Правительства, распоряжения и приказы иных исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга на следующий день после их подписания направляются в Собрание. Для рассмотрения наиболее важных вопросов Собрание может проводить слушания с приглашением членов Правительства и иных должностных лиц исполнительных органов государственной власти. Если между Собранием и Правительством по вопросам осуществления их полномочий возникают различного рода споры, то их разрешение осуществляется в соответствии с согласительными процедурами, предусмотренными законом Санкт-Петербурга [1], либо в судебном порядке.

Губернатор, уполномоченный им член Правительства, представитель Губернатора в Собрании вправе представлять Губернатора и Правительство на заседаниях Собрания, в том числе при осуществлении права законодательной инициативы или при повторном рассмотрении законов Санкт-Петербурга. На заседаниях Собрания и его органов вправе присутствовать с правом совещательного голоса руководители исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга или лица, уполномоченные указанными руководителями. Губернатор вправе требовать созыва внеочередных заседаний Собрания с определенной повесткой дня, а также вносить проекты зако-

[1] Подобного закона на момент написания настоящей книги в Санкт-Петербурге принято не было.

нов Санкт-Петербурга с предложением рассмотреть их в первоочередном порядке. По решению Собрания, принятому не позднее чем за три дня до дня заседания, Губернатор должен прибыть на заседание Собрания для предоставления необходимой информации. Должностные лица Правительства по решению Собрания также должны прибыть на заседание Собрания или на заседание его органа для предоставления необходимой информации.

По предложению Собрания Губернатор направляет должностных лиц Правительства для работы в согласительных комиссиях и рабочих группах, образуемых Собранием и наоборот, Собрание по предложению Губернатора направляет своих представителей для работы в комиссиях и рабочих группах, образуемых исполнительными органами.

На заседаниях Правительства вправе присутствовать с правом совещательного голоса депутаты Собрания либо по поручению Собрания или его Председателя работники Аппарата Собрания. Депутат Собрания по вопросам своей депутатской деятельности имеет право на [1]:

- внеочередной прием Губернатором;
- прием должностными лицами исполнительных органов государственной власти в течение суток со дня обращения.

## 2.4. Приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным

Законы субъектов Федерации, безусловно, должны соответствовать нормам федерального законодательства. Поскольку федеральное законодательство меняется непрерывно, то и процесс «приведения в соответствие» также становится непрерывным и занимает значительную долю в общем объеме деятельности законодательных органов субъектов Федерации.

Действительно, каждый нормативный акт «живет во времени»: вступает в юридическую силу и утрачивает ее, как это показано на рис. 2.12.

Субъекты Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение **трех месяцев**. Например, повестка дня каждого заседания Собрания до недавнего времени начиналась с приведения законов Санкт-Петербурга в соответствие с федеральным законодательством.

Несоответствие возникает **по трем основным причинам**:

1. Принимая новый закон, федеральный законодатель зачастую дает поручение законодателям региональным принять какие-то законы. Часто

[1] Закон Санкт-Петербурга от 08.02.95 № 13–3 «О статусе депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» и Закон Санкт-Петербурга от 13.10.04 № 515–74 «О гарантиях деятельности депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга».

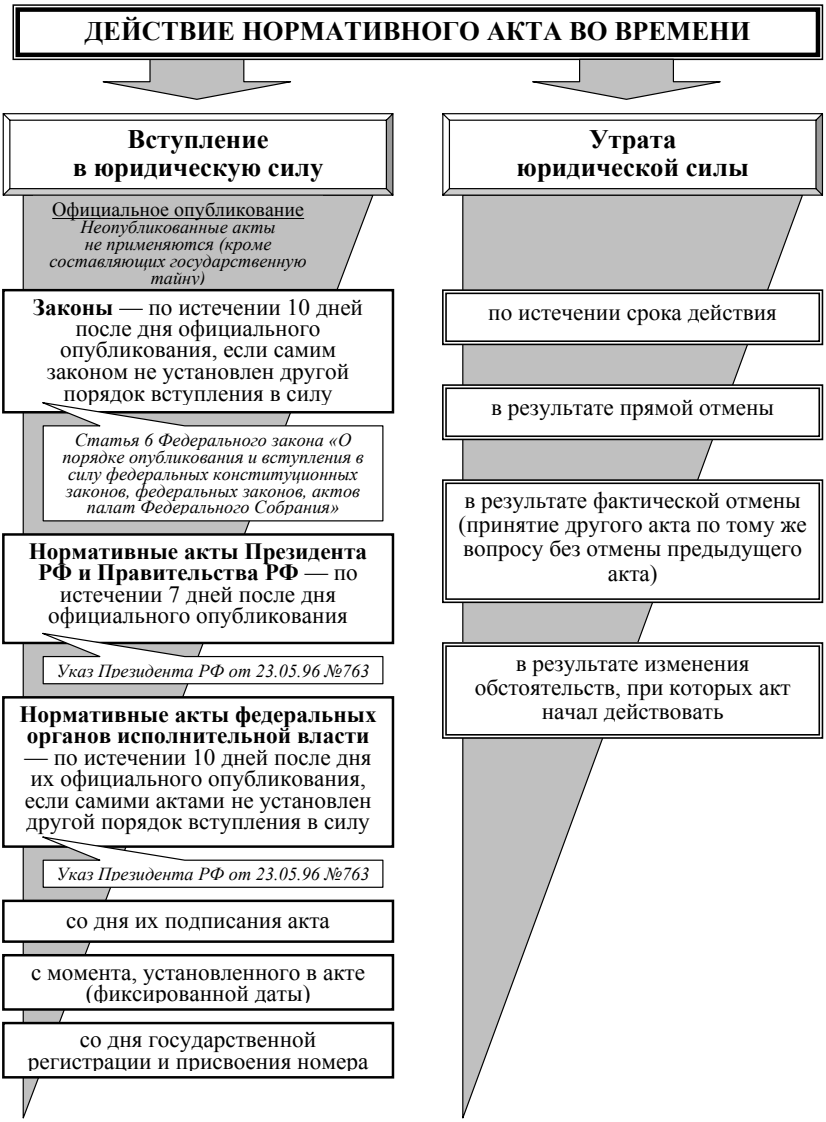



Рис. 2.12. Действие нормативных актов во времени

такое поручение дается в неявном виде: «...в порядке, установленном законами субъекта Федерации», либо в форме прямого поручения с указанием сроков исполнения, например: «В соответствии с требованиями настоящего Федерального закона органы государственной власти субъектов Федерации до такого-то числа должны сделать то-то». В данном случае несоответствие продолжается до тех пор, пока не будет принят недостающий региональный закон.

2. При изменении норм федерального закона принятые в свое время на его основании нормы региональных законов также оказываются не соответствующими новой редакции и требуют изменения.

3. Нормы регионального закона с момента принятия являются «законодательным браком», не соответствуя федеральным нормам. Следует отметить, что таких случаев в деятельности Собрания практически не было.

Если третья из перечисленных здесь причин является «внутренней» и может и должна устраняться в ходе самого законотворческого процесса, то две первые — «внешние» — требуют постоянного мониторинга новелл федерального законодательства и разработки соответствующих предложений.

В Санкт-Петербурге существует несколько государственных органов, в прямые обязанности которых входит инициировать приведение законодательства «в соответствие» и которые принимают активное участие в этом процессе:

**Главное управление Министерства юстиции РФ по Северо-Западному федеральному округу**. Управление проводит юридическую экспертизу нормативных правовых актов субъектов Федерации на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам. Оно направляет в Собрание свои экспертные заключения (в среднем около 15 в год), которые принимаются к сведению и учитываются в работе.

**Прокуратура Российской Федерации** (с подведомственными ей прокурорами на местах). Прокурор осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов. В случае обнаружения «несоответствия» прокурор вносит представление об устранении нарушений закона или приносит протест на противоречащий закону правовой акт. Если в течение установленного срока требования прокурора не выполнены, прокурор имеет право обратиться в суд.

Всего за 2003–2005 годы в Собрание поступило 26 протестов и 24 представления прокурора Санкт-Петербурга и Генерального прокурора РФ, из них было удовлетворено 41, отклонено Законодательным Собранием — 9[1].

---

[1] Например, на Закон Санкт-Петербурга от 15.06.05 № 334–43 ***«О внесении изменений и дополнений в Закон Санкт-Петербурга «О целевой программе Санкт-Петербурга «Молодежи — доступное жилье»*** был принесен протест Прокурора Санкт-Петербурга от 12.10.05 № 7–245–05, но депутаты 02.11.05 года не признали протест обоснованным, в связи с чем Прокурор обратился в Санкт-Петербургский городской суд, который 08.12.05 принял решение удовлетворить заявление Прокурора. И только 22.03.06 Собрание внесло необходимые изменения и дополнения в оспариваемый Закон Санкт-Петербурга.

**Судебная система**. Суд имеет право признать нормативный правовой акт недействующим полностью или в определенной части в случае его противоречия федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. В этом случае законодательный орган, принявший закон, в течение 6 месяцев обязан его отменить или принять иные меры по исполнению судебного решения [1]. Если же суд установит, что законодательный орган уклонился от исполнения решения суда, в результате чего возникли препятствия для реализации прав и законных интересов граждан, юридических лиц или органов власти, Президент Российской Федерации может вынести предупреждение соответствующему законодательному органу, а при продолжении ситуации в течение еще трех месяцев — распустить законодательный орган.

Особый случай представляет собой обеспечение «внутреннего» соответствия региональных законов Уставу или конституции субъекта Федерации. Как правило, для определения этого соответствия создаются специальные Уставные (конституционные) суды субъектов Федерации. Действует Уставный суд и в Санкт-Петербурге. Так, например, только за период с 2003 года по 2005 год Уставным судом Санкт-Петербурга было вынесено 29 постановлений и 5 определений более чем по 20 законам Санкт-Петербурга, в том числе — 12 постановлений по толкованию отдельных норм Устава.

Решения Уставного суда вступают в силу напрямую и не требуют дополнительных подтверждающих действий со стороны Собрания. Они являются окончательными и не могут быть пересмотрены иным судом.

В отдельных случаях законопроекты о приведении в соответствие вносятся на основании предписаний иных государственных органов, например, Главного федерального инспектора в Санкт-Петербурге, полномочного представителя Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе. По их инициативе было разработано и внесено два законопроекта.

Внесение законопроектов, «приводящих в соответствие», по инициативе депутатов и органов Собрания является наиболее частым случаем (более 90 % от общего количества). Наибольшую активность в этом плане проявляет комитет по законодательству Собрания.

Все вышесказанное в основном относится к внесению корректировок в уже действующие законы или к их отмене, поскольку контролирующие органы, как правило, контролируют именно действующие законы. За все время деятельности Собрания были только единичные случаи, когда

[1] В качестве примера судебного решения можно привести Решение Санкт-Петербургского городского суда от 05.08.03 на Закон Санкт-Петербурга ***«О выборах высшего должностного лица Санкт-Петербурга — губернатора Санкт-Петербурга»***. Закон Санкт-Петербурга, устраняющий несоответствие положений оспариваемого закона федеральному законодательству, был принят только 05.02.04, т. е. уже в конце истечения шестимесячного срока.

прокурор, например, вносил представление с требованием принять тот или иной закон, даже если точный срок его принятия установлен федеральным законом.

Нельзя не отметить, что законопроекты «о приведении в соответствие» принимаются по общей процедуре и испытывают на себе все ее сложности. Несмотря на то, что приведение законов в соответствие является обязательной операцией, зачастую эти проекты отклоняются.

Ярким примером служит эпопея с внесением изменений в закон Санкт-Петербурга ***«О налоговых льготах»***. В статью 1 этого Закона 3 апреля 2002 года Законодательным Собранием (еще 2-го созыва!) было внесено небольшое дополнение. Принятый Закон «О внесении дополнения...» был направлен для обнародования Губернатору В. А. Яковлеву, который отклонил Закон в связи с допущенными, по его мнению, при 3-м чтении законопроекта нарушениями регламентных норм. Действия (скорее, бездействие) Губернатора 22 июля 2002 года были обжалованы Законодательным Собранием в федеральном суде Смольнинского района. Далее было длительное судебное разбирательство. Почти через год — 19 июня 2003 года — суд удовлетворил заявление Собрания и обязал Губернатора обнародовать Закон. Но к этому моменту В. А. Яковлев уже «ушел на повышение», а обязанности Губернатора исполнял А. Д. Беглов, который, не желая подписывать Закон, подал жалобу в Санкт-Петербургский городской суд. Определением от 28 октября 2003 года городской суд оставил решение районного суда без изменения, а кассационную жалобу без удовлетворения. К этому моменту Губернатором была избрана В. И. Матвиенко, которая оказалась в абсурдной ситуации: во исполнение судебного решения Закон «О внесении дополнения...» надо подписывать, но подписывать Закон нелепо, поскольку за время судебного разбирательства не только менялись высшие должностные лица Санкт-Петербурга, но по нескольку раз изменялось и федеральное, и петербургское законодательство, а из Закона ***«О налоговых льготах»*** была исключена сама статья 1, т. е. вносить дополнение не только нельзя, но даже уже некуда!

В конце концов, спустя два с лишним года (9 марта 2006 года) судебное решение было исполнено. Губернатор подписала Закон Санкт-Петербурга ***«О внесении дополнения в Закон «О налоговых льготах»***. Закон получил реквизитный номер (№ 154–11). Вступление Закона в силу — 1 июля 2002 года, но не ранее чем по истечении одного месяца со дня опубликования (22.03.06).

Чтобы как можно скорее выйти из ситуации абсурда, Губернатор предложила признать «новорожденный» Закон «О внесении дополнения...» утратившим силу путем включения специальной статьи в законопроект ***«О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Санкт-Петербурга, регулирующие вопросы предоставления налоговых льгот»***, вносимый, «по случаю», в Законодательное Собрание. Этот законопроект был внесен 24

марта 2006 года. И именно в этот день в Собрание приходит «Экспертное заключение» Главного управления Министерства юстиции РФ по Северо-Западному федеральному округу на базовый закон ***«О налоговых льготах»***[1]. Управление Минюста обнаружило противоречие, возникшее в результате подписания Губернатором Закона «О внесении дополнения...», отметив, что статья 1 этого Закона *«принята Законодательным Собранием с превышением полномочий, предоставленных органам государственной власти Санкт-Петербурга действующим законодательством»*. При этом авторы пятистраничного заключения почему-то «забыли» внимательно взглянуть на реквизиты Закона (*«Принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 3 апреля 2002 года»*) и упомянуть, что тогда, когда принимался оспариваемый закон (четыре года назад!), необходимые полномочия у Собрания были. Кроме того, в заключении отмечается *«несоблюдение порядка обнародования Закона»*, но опять же ни слова не говорится о том, что порядок обнародования именно этого Закона был предметом долгого судебного разбирательства. Исполнители юридической экспертизы, не мудрствуя лукаво, пишут в завершении своего заключения:

*«Таким образом, порядок обнародования дополнений в Закон Санкт-Петербурга от 28 июня № 81–11 вступил в противоречие с порядком обнародования, установленным ч. 1 ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ч. 1 и 2 ст. 33 Устава Санкт-Петербурга.*

*Просим сообщить о результатах рассмотрения настоящего экспертного заключения в наш адрес»*.

И что на это можно ответить? Какова цена и ценность таких экспертных заключений? И, главное, какова цель?

Но и это еще не все!

Внесенный Губернатором законопроект 5 апреля был принят в первом чтении. Поправок к нему не поступило, поэтому уже 12 апреля 2006 года законопроект был принят в третьем чтении, стал Законом и в установленном порядке отправился к Губернатору на обнародование.

И тут выяснилось, что многострадальным Законом № 154–11 озаботился уже сам прокурор Санкт-Петербурга, прислав на него протест. Причем отослал он свой протест еще 7 апреля, а поступил протест в Собрание только 17 апреля[2]. Прежде всего, прокурор отметил, что *«во исполнение решения Смольнинского районного суда от* 19.06.03 *данный Закон был* 09.03.06 *подписан Губернатором Санкт-Петербурга»*. Далее прокурор сообщил, что *«положения статьи 1 данного Закона Санкт-Петербурга не должны применяться, поскольку они противоречат нормам главы 25 Налогового кодекса РФ»*. Также он сообщил, что утратили силу положения федерального законодательства, позво-

[1] Письмо: исх. от 23.03.06 №08–09–67, вх. от 24.03.06 №201365.

[2] Протест: исх. от 07.04.06 № 7–80–06, вх. от 17.04.06 № 201810 (для справки: пешего хода от Прокуратуры Санкт-Петербурга до Собрания — 10 минут).

ляющие устанавливать на уровне субъекта Федерации дополнительные льготы по налогу на прибыль для отдельных категорий налогоплательщиков.

Завершение протеста — для прокурора традиционное:

*«С учетом изложенного и руководствуясь ст. 23 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации",*

*ПРЕДЛАГАЮ:*

*1. Рассмотреть настоящий протест на ближайшем заседании Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и привести ст. 1 Закона Санкт-Петербурга от* 09.03.06 *№ 154–11 «О внесении дополнения в Закон Санкт-Петербурга "О налоговых льготах" в соответствии с федеральным законодательством.*

*2. О результатах рассмотрения настоящего протеста сообщить в прокуратуру города».*

Согласитесь, что предмета рассмотрения к моменту появления как «экспертного заключения», так и прокурорского протеста уже не было: обе ветви городской власти, без дополнительного принуждения, дружно и без эмоций сделали все, чтобы исправить ситуацию.

Рассмотрение протеста было запланировано на 26 апреля, но в связи с появлением более неотложных дел только 10 мая Собрание приняло Постановление № 232:

*«1. Признать обоснованным протест прокурора Санкт-Петербурга от 7 апреля 2006 года N* 7-80-06 *на Закон Санкт-Петербурга от 3 апреля 2002 года № 154–11 «О внесении дополнения в Закон Санкт-Петербурга "О налоговых льготах".*

*2. Проинформировать прокурора Санкт-Петербурга о том, что 12 апреля 2006 года Законодательным Собранием Санкт-Петербурга принят в целом и отправлен Губернатору Санкт-Петербурга для обнародования Закон Санкт-Петербурга "О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Санкт-Петербурга, регулирующие вопросы предоставления налоговых льгот", согласно статье 3 которого Закон Санкт-Петербурга от 3 апреля 2002 года № 154–11 "О внесении дополнения в Закон Санкт-Петербурга «О налоговых льготах" признан утратившим силу.*

*3. Настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия».*

Пока Собрание рассматривало протест прокурора, принятый закон 2 мая был подписан Губернатором, 13 мая Закон, получивший номер №190–29, был опубликован, а с 14 июня начал действовать, распространив свое действие на правоотношения, возникшие с 1 января 2006 года.

Таким образом, четырехлетняя «работа над ошибками» была, наконец-то, завершена.

Почему мы так подробно описываем произошедшее с указанным законом? Вовсе не потому, что случай почти анекдотический, а потому, что возникают естественные вопросы.

Соизмеримы ли понесенные затраты рабочего времени судей, прокуроров, экспертов, депутатов, работников Администрации, работников Аппарата Собрания с тем малопонятным эффектом от «принуждения к

приведению в соответствие», который, скорее всего, имеет знак «минус»? Кто посчитал понесенные бюджетные расходы на оплату труда госслужащих, а также сопутствующие накладные расходы? Нужны ли эти траты? Тем более что в соответствии с частью 5 статьи 76 российской Конституции *«...законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон»*.

## 2.5. Толкование законов Санкт-Петербурга

**Толкованием нормы права принято называть уяснение и разъяснение смысла этой нормы**. Целью толкования является обеспечение правильного, единообразного и точного понимания и применения норм права.

Нет необходимости доказывать, что потребность в толковании отдельных положений законов, употребляемых в них терминов, сферы применения норм на практике возникает достаточно часто.

Например, встречаются ситуации, когда в каком-либо законе «в целях настоящего закона» дается определение некоторого термина, а затем этот термин начинает употребляться в других законах без дополнительного разъяснения. В этом случае неясно, допустимо ли распространять первоначальное определение данного термина на другие случаи его применения.

Некоторые законы «обрастают» многоэтажными изменениями, когда не только принимается закон о внесении изменений, но затем принимаются законы о внесении изменений в законы о внесении изменений. Часто в таких законах встречаются выражения «в настоящем законе», причем не всегда ясно, какой «этаж» закона имелся в виду.

Давать официальное толкование законов имеет право либо сам законодатель (аутентичное толкование), либо орган, которому такие полномочия предоставлены законом (легальное толкование). Например, официальное толкование Устава Санкт-Петербурга осуществляет исключительно Уставный суд Санкт-Петербурга.

Но на практике толкование законов является достаточно редким случаем, а законы, регламентирующие порядок толкования законов, как правило, отсутствуют.

10 сентября 2003 года Собранием принят Закон Санкт-Петербурга ***«Об официальном толковании законов Санкт-Петербурга»*** № 522–77. В этом законе[1] **официальное толкование закона Санкт-Петербурга определено как разъяснение, даваемое в форме закона Санкт-Петербурга для установления смыслового значения правовых норм закона в целях раскрытия воли законодателя.** Такое толкование обязательно для всех, кто применяет соответствующую правовую норму закона Санкт-Петербурга.

[1] Автор законопроекта — депутат И. П. Михайлов.

Основанием для официального толкования закона Санкт-Петербурга является обнаружившиеся неопределенность и (или) неоднозначность в понимании положений соответствующего закона Санкт-Петербурга.

Закон Санкт-Петербурга об официальном толковании действует в единстве с тем законом Санкт-Петербурга, в котором содержатся толкуемые правовые нормы, но в то же время не может вносить поправок, дополнений, изменений в этот закон или расширять сферу его действия. Действие закона об официальном толковании приостанавливается или прекращается одновременно с приостановлением или прекращением действия закона Санкт-Петербурга, содержащего толкуемую правовую норму.

Особо оговорено, что граждане и юридические лица, включая общественные объединения, имеют право обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об официальном толковании законов Санкт-Петербурга.

Глава 3

# ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

# Глава 3. ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

## 3.1. Участники законотворческого процесса

Как уже сказано во введении к данной книге, участниками законотворческого процесса в той или иной мере является все общество, в первую очередь — как «заказчик» законотворческих работ и «приемщик» их результатов. Общественное участие в процессе законотворчества подробно обсуждается в главе 4 данной книги. Здесь же под участниками законотворческого процесса мы будем подразумевать те органы, для которых такое участие является главной (или составной) частью их профессиональной деятельности.

**Участниками законотворческого процесса являются:**

- субъекты законодательной инициативы;
- участники предпроектной работы (специалисты-эксперты, юристы-эксперты);
- разработчики законопроектов (юристы, специалисты, аналитики, редакторы-лингвисты и др.);
- участники экспертизы проектов законов Санкт-Петербурга (сотрудники юридического управления Аппарата Собрания, сотрудники юридического комитета Администрации Губернатора Санкт-Петербурга, специалисты комитетов и постоянных комиссий Собрания, специалисты-эксперты, специалисты-аналитики, участники публичных слушаний);
- участники процедуры рассмотрения проектов законов Санкт-Петербурга в Собрании (депутаты Собрания, комитеты и постоянные комиссии Собрания, сотрудники протокольного сектора управления документационного обеспечения Аппарата Собрания, специалисты-юрисконсульты и специалисты-редакторы юридического управления Аппарата Собрания, специалисты редакционной комиссии Собрания);
- участники процедуры обнародования принятых законов Санкт-Петербурга (сотрудники юридического комитета Администрации Губернатора Санкт-Петербурга, соответствующих отраслевых исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга).

### 3.1.1. Органы государственной власти и государственные органы Санкт-Петербурга

**Государственные органы — это самостоятельные элементы государственного аппарата,** образуемые в законодательном порядке. Они имеют собственную структуру и определенные законом полномочия властного характера по управлению конкретной сферой.

**Органы государственной власти — разновидность государственных органов**, наделенных государственно-властными полномочиями по установленному кругу предметов ведения.

На рис. 3.1 приведена возможная классификация государственных органов.

Федеральным законодательством установлено, что систему органов государственной власти субъекта Федерации составляют:

- законодательный (представительный) орган;
- высший исполнительный орган;
- иные органы государственной власти субъекта Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Федерации.

В соответствии со статьей 16 Устава Санкт-Петербурга **систему органов государственной власти Санкт-Петербурга** образуют:

- постоянно действующий высший и единственный законодательный (представительный) орган государственной власти Санкт-Петербурга — Законодательное Собрание;
- Правительство — высший исполнительный орган государственной власти Санкт-Петербурга, возглавляемый высшим должностным лицом — Губернатором Санкт-Петербурга, и возглавляемые Правительством иные исполнительные органы государственной власти, составляющие систему исполнительных органов государственной власти — Администрацию Санкт-Петербурга;
- судебные органы государственной власти — Уставный суд [1], мировые судьи [2].

Структура исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга определяется Губернатором в соответствии с его полномочиями.

Система органов государственной власти Санкт-Петербурга в общем виде представлена на рис. 3.2.

Главой IV Устава Санкт-Петербурга «Основы организации государственной власти Санкт-Петербурга» предусмотрено создание в Санкт-Петербурге как органов государственной власти Санкт-Петербурга, так и собственно государственных органов Санкт-Петербурга (рис. 3.3).

## 3.2. Законодательное Собрание Санкт-Петербурга

В соответствии со статьей 22 Устава Санкт-Петербурга Законодательное Собрание Санкт-Петербурга является постоянно действующим высшим и единственным законодательным органом государственной власти Санкт-Петербурга. Собрание, начиная с 4 созыва, избирается на 5 лет (ранее срок полномочий составлял 4 года), состоит из 50 депутатов, обладает правами юридического лица. Место нахождения Собрания: Санкт-Петербург, Исаакиевская площадь, 6, Мариинский дворец.

---

[1] Закон Санкт-Петербурга от 24.05.00 № 242-21 «Об Уставном суде Санкт-Петербурга».

[2] Закон Санкт-Петербурга от 18.10.00 № 552-64 «О мировых судьях Санкт-Петербурга».

Рис. 3.1. Классификация государственных органов

Рис. 3.2. Система органов государственной власти Санкт-Петербурга

Рис. 3.3. Государственные органы Санкт-Петербурга

Собрание правомочно, если в его состав избрано не менее 2/3 от установленного числа депутатов. Со дня начала работы (первого заседания) Собрания нового созыва прекращаются полномочия Собрания предыдущего созыва.

Все депутаты Собрания работают на постоянной основе.

Формами депутатской деятельности депутата являются [1]:

- участие в заседаниях Собрания;
- участие в работе органов Собрания;
- подготовка проектов решений Собрания и поправок к ним;
- выполнение поручений Собрания;
- участие в депутатских слушаниях, проводимых Собранием;
- направление депутатского запроса, обращения;
- прием избирателей, работа с письмами, обращениями и жалобами граждан;
- участие в работе депутатских объединений, фракций и групп в Собрании.

[1] Статья 7 Закона Санкт-Петербурга от 08.02.95 № 13–3 «О статусе депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга».

Собрание избирает из своего состава Председателя Собрания и двух его заместителей.

Полномочия Председателя установлены статьей 27 Устава Санкт-Петербурга и постановлением Собрания[1].

Председатель Собрания:

- представляет Собрание в отношениях с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления и другими российскими и иностранными органами и организациями;
- подписывает правовые акты Собрания;
- распоряжается средствами, предусмотренными в бюджете Санкт-Петербурга на содержание Собрания, в соответствии с утвержденной сметой;
- организует работу Собрания;
- руководит Аппаратом Собрания;
- обращается от имени Собрания в суды;
- осуществляет иные функции, предусмотренные законодательством и Регламентом Собрания.

На основании статьи 26 Устава Санкт-Петербурга структуру Собрания (обобщенно) можно представить в виде, отображенном на рис. 3.4.

### 3.2.1. Политическая структура Собрания

В соответствии с последними требованиями федерального законодательства не менее чем 50% установленной численности депутатов представительных органов субъектов федерации должно избираться по партийным спискам. Законом Санкт-Петербурга от 25.05.05 № 252–35 ***«О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»*** установлено, что Законодательное Собрание Санкт-Петербурга 4-го созыва будет партийным на 100%.

В этих условиях актуальнейшим становится вопрос о политической (фракционной) структуре законодательного органа.

Согласно Закону Санкт-Петербурга от 8.02.95 № 13–3 «***О статусе депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»*** участие депутата в работе депутатских объединений, фракций и групп в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга является одной из форм депутатской деятельности. В силу положений Закона Санкт-Петербурга от 13.10.04 № 515–74 ***«О гарантиях деятельности депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»*** такое участие депутату гарантируется.

[1] Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 22.12.94 № 7 «Об утверждении Положения о председателе Законодательного собрания Санкт-Петербурга и заместителях председателя Законодательного Собрания Санкт-Петербурга».

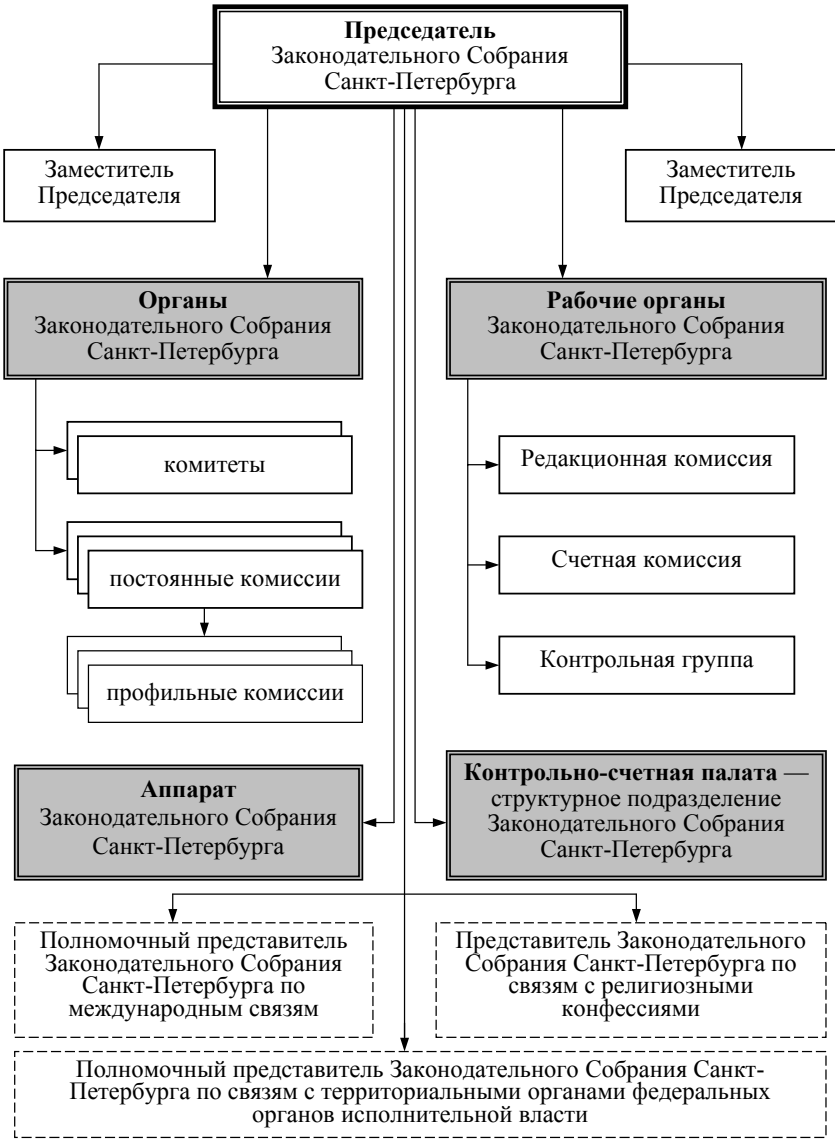



Рис. 3.4. Структура Законодательного Собрания Санкт-Петербурга

Постановление, регулирующее порядок создания, формирования и деятельности **депутатских объединений (фракций) и депутатских блоков**[1], было принято еще в феврале 1995 г. в числе первых документов Собранием 1-ого созыва. К настоящему времени депутатских блоков в Собрании де-факто уже нет, а наиболее употребительным понятием, характеризующим депутатское объединение, стала «фракция».

Поскольку фракции играют весьма весомую роль в жизни Собрания, уделим некоторое внимание этому институту.

**Фракции** могут образовываться по следующим признакам: (1) политическим, (2) профессиональным, (3) территориальным, (4) производственным и (5) иным. Фракция должна быть **зарегистрирована**. Для регистрации необходимо представить председателю Собрания следующие документы: а) решение о создании фракции, б) список членов фракции (должно быть не менее 5-ти депутатов) с личными подписями и в) заявление о регистрации фракции. Регистрация фракции, а также фиксация изменений в ее составе производятся председателем Собрания и не требуют специального акта, принимаемого Собранием, председателем Собрания или иными органами Собрания. **Перерегистрация** фракций производится **1 февраля** и **1 июля** ежегодно. По решению Собрания может быть проведена дополнительная перерегистрация фракций.

Фракция **считается созданной** с момента доведения председателем Собрания до сведения депутатов информации об ее образовании.

Фракция избирает из своего состава **руководителя** (а также его заместителя), который представляет ее в совете фракций Собрания и на заседаниях Собрания. Порядок своей деятельности фракция определяет самостоятельно.

Председатель Собрания и руководители фракций образуют **Совет фракций** для подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности Собрания.

Самое существенное — **права фракций**. Так, каждая фракция вправе на заседании Совета фракций:

- вносить в формируемый проект **«Повестки дня и порядка работы очередного заседания Собрания»** любой вопрос, подготовленный согласно регламентным нормам, без дополнительного по нему голосования;
- предлагать любые изменения последовательности расположения вопросов в проекте «Повестки дня и порядка работы»;
- предлагать рассмотреть тот или иной вопрос в «фиксированное время;

[1] Постановление от 8.02.95 № 21 Законодательного Собрания Санкт-Петербурга «Об объединениях депутатов (фракциях) и депутатских блоках Законодательного Собрания Санкт-Петербурга». Впоследствии в этот документ неоднократно вносились изменения и дополнения.

■ вносить председателю Собрания предложения о созыве внеочередного заседания;

■ требовать объявления перерыва в проведении заседания Собрания [1];

■ выступать на заседании по любому обсуждаемому вопросу;

■ выступать от имени фракции на заседании Собрания в первоочередном порядке;

■ вносить предложения по персональному составу создаваемых Собранием органов и кандидатурам должностных лиц, избираемых, назначаемых или утверждаемых Собранием;

■ вносить на рассмотрение Собрания и его органов вопросы и участвовать в их обсуждении;

■ вносить проекты актов Собрания, подготовленные в соответствии с Регламентом, на рассмотрение Собрания и его органов [2];

■ распространять среди депутатов Собрания свои программы, предложения, обращения и другие материалы;

■ обращаться за консультациями, получать справки и заключения в соответствующих подразделениях аппарата Собрания;

■ получать полную информацию, официально поступающую в Собрание.

Деятельность фракции **прекращается** в следующих случаях:

■ фракцией принято решение о самороспуске;

■ фракция не прошла перерегистрацию;

■ численность фракции составила менее 5-ти депутатов.

В случае прекращения деятельности фракции ее представительство в Совете фракций прекращается.

В таблице 3.1 представлена информация о численности фракций Собрания 3-го созыва [3].

---

[1] Перерыв объявляется на срок до 30 минут, но не более одного раза по каждому обсуждаемому вопросу. В течение одного заседания допускается объявление: а) не более одного дополнительного перерыва по требованию одной и той же фракции, включающей менее 12 депутатов, б) не более двух дополнительных перерывов по требованию одной и той же фракции, включающей от 12 до 17 депутатов, и в) не более трех дополнительных перерывов по требованию одной и той же фракции, включающей не менее 18 депутатов.

[2] Поскольку фракция не является субъектом права законодательной инициативы, то внесение проектов осуществляется коллективом депутатов, входящих во фракцию.

[3] В таблице не учитывается, что отдельные депутаты в указанные периоды по несколько раз меняли «фракционную принадлежность».Некоторые депутаты не входят ни в одну из фракций.

Т а б л и ц а 3.1. Состав и численность фракций Законодательного Собрания Санкт-Петербурга 3-го созыва

| Название фракции | февраль 2003 г. | февраль 2004 г. | февраль 2005 г. | февраль 2006 г. | июль 2006 г. | ноябрь 2006 г. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Единая Россия | 9 | 10 | 21 | 22 | 24 | 24 |
| Справедливая Россия | - | - | - | - | - | 8 |
| Партия жизни | 5 | 8 | 6 | 6 | 6 | - |
| Родина | - | - | 7 | 7 | 6 | 5 |
| Демократическая | - | 8 | 6 | 5 | 5 | - |
| ЛДПР | - | - | 6 | 5 | 5 | 5 |
| Единый Петербург | 7 | - | - | - | - | |
| Мариинская | 5 | 8 | - | - | - | |
| КПРФ-НПСР | 5 | - | - | - | - | |
| Народно-патриотическая | - | 5 | - | - | - | |
| Спортивная Россия | 5 | 7 | - | - | - | |
| Яблоко | 5 | - | - | - | - | |
| СПС | 5 | - | - | - | - | |

### 3.2.2. Органы Собрания

В соответствии с пунктом 2 статьи 26 Устава Санкт-Петербурга Собрание образует из своего состава органы Собрания: комитет по законодательству, бюджетно-финансовый комитет, постоянные комиссии (не более семи постоянных комиссий).

Постановлением Собрания [1] образованы комитеты и семь постоянных комиссий. В составе постоянных комиссий на основании указанного постановления сформировано 13 профильных комиссий.

Структура органов Собрания изображена на рис. 3.5.

Формирование указанных комитетов, постоянных и профильных (в составе постоянных) комиссий происходит на основании следующих принципов:

- членами комитетов, постоянных и профильных комиссий Собрания могут быть только депутаты Собрания;
- Председатель Собрания, его заместители не входят ни в один комитет и ни в одну комиссию, не могут быть председателями комитетов и комиссий;
- депутат может быть членом не более двух органов Собрания;
- каждая постоянная комиссия делегирует в каждый из двух комитетов не более двух членов комиссии. Депутат, не являющийся членом

[1] Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 14.04.99 № 78 «О структуре Законодательного Собрания Санкт-Петербурга».

Рис. 3.5. Структура органов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга

постоянной комиссии, от которой он был делегирован в состав комитета, либо входящий одновременно в комитет и две постоянные комиссии, не может быть членом соответствующего комитета. Депутат, делегированный одновременно в два комитета, не может быть членом этих комитетов;

■ в состав комитета по законодательству входит по должности председатель редакционной комиссии Собрания;

■ формирование комиссий производится посредством самозаписи, при этом действуют следующие ограничения:

■ в составе постоянной комиссии не может быть менее 5 и более 10 депутатов;

■ если число депутатов, изъявивших желание работать в постоянной комиссии, превышает установленную численность, то формирование состава этой комиссии производится на конкурсной основе;

■ каждый депутат может принимать участие в работе любого комитета и комиссии с правом совещательного голоса.

Направления деятельности комитетов распределяется нижеследующим образом [1].

**Бюджетно-финансовый комитет:**

■ организует рассмотрение проекта бюджета Санкт-Петербурга, смет внебюджетных фондов, адресных программ расходования средств бюджета развития, информации о консолидированном бюджете Санкт-Петербурга на следующий финансовый год, проектов законов и иных правовых актов, регулирующих финансовые и налоговые отношения в Санкт-Петербурге как в субъекте Российской Федерации;

■ организует контроль за исполнением бюджета Санкт-Петербурга и за использованием средств внебюджетных фондов;

■ готовит к рассмотрению Собранием проекты правовых актов об образовании целевых внебюджетных фондов и положений о них, организует рассмотрение Собранием смет указанных фондов, а также изменений и дополнений к таковым сметам;

■ готовит к рассмотрению Собранием проекты договоров поручительств, изменений в законы Санкт-Петербурга о бюджете и бюджетном процессе, сметах внебюджетных фондов, адресных программах бюджета развития Санкт-Петербурга;

■ готовит к рассмотрению Собранием проекты правовых актов об установлении льгот и инвестиционных налоговых кредитов для юридических лиц, а также льгот и пособий для физических лиц;

■ рассмотрение Собранием отчета об исполнении бюджета Санкт-Петербурга, отчетов об использовании средств целевых бюджетных и внебюджетных фондов;

---

[1] Приложение 3 к постановлению Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 14.04.99 № 78 «О структуре Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» (с изменениями на 11.10.06).

■ готовит к повторному рассмотрению Собранием законы, возвращенные Губернатором без подписания;

■ взаимодействует по вопросам ведения с соответствующими комитетами, подкомитетами и комиссиями Федерального Собрания.

**Комитет по законодательству:**

■ формирует проект плана законодательной работы Собрания;

■ готовит к повторному рассмотрению Собранием законы, возвращенные Губернатором без подписания:

■ готовит повестку дня очередных заседаний Собрания;

■ организует рассмотрение и юридическую экспертизу федеральных законопроектов;

■ организует рассмотрение и юридическую экспертизу проектов правовых актов Собрания;

■ координирует нормотворческую деятельность постоянных комиссий;

■ готовит к рассмотрению Собранием проекты правовых актов по вопросам государственного строительства и местного самоуправления;

■ готовит предложения Собранию по приведению правовых актов Санкт-Петербурга в соответствие с Уставом Санкт-Петербурга и законодательством Российской Федерации;

■ готовит к рассмотрению Собранием изменений и дополнений в Устав Санкт-Петербурга;

■ организует подготовку законодательных инициатив Собрания в федеральных органах государственной власти;

■ занимается вопросами кодификации и развития системы правовых актов Собрания;

■ взаимодействует по вопросам ведения с соответствующими комитетами, подкомитетами и комиссиями Федерального Собрания.

Распределение направлений деятельности[1] постоянных комиссий осуществляется нижеследующим образом[2].

**1. Постоянная комиссия по городскому хозяйству, градостроительству и земельным вопросам:**

■ теплоэнергетика, водоснабжение и канализация;

■ проблемы дорог и благоустройства территорий;

---

[1] Кроме перечисленного, каждая из постоянных комиссий осуществляет:

— взаимодействие по вопросам ведения с соответствующими органами Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга;

— взаимодействие по вопросам ведения с соответствующей комиссией Законодательного Собрания Ленинградской области и комитетами Парламентской Ассоциации Северо-Запада России;

— межрегиональные и международные связи по направлениям деятельности.

[2] Приложение 2 к постановлению Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 14.04.99 № 78 «О структуре Законодательного Собрания Санкт-Петербурга».

■ связь и информационное обеспечение;
■ городской транспорт;
■ бытовое обслуживание;
■ жилищно-строительная политика;
■ вопросы эксплуатации жилищного фонда и коммунальные платежи;
■ утилизация бытовых отходов;
■ землепользование, землеустройство и земельные отношения.

**2. Постоянная комиссия по промышленности, экономике и собственности:**

■ поддержка городской промышленности, агропромышленного комплекса, антимонопольная деятельность и вопросы банкротства;
■ региональные проблемы экономической реформы в сфере предпринимательства, включая налоговую, инвестиционную деятельность, рынок ценных бумаг;
■ торговля;
■ таможенная политика;
■ средний и малый бизнес;
■ защита субъектов отечественного рынка;
■ транспортный комплекс;
■ вопросы собственности.

**3. Постоянная комиссия по социальным вопросам:**

■ защита прав семьи, материнства, детства и молодежи;
■ проблемы малоимущих семей, пенсионеров, инвалидов, ветеранов, блокадников, беженцев и вынужденных переселенцев, военнослужащих;
■ жилищная политика;
■ вопросы труда и занятости населения;
■ физическая культура и спорт.

**4. Постоянная комиссия по здравоохранению и экологии:**

■ вопросы здравоохранения;
■ фармация;
■ санитария;
■ санитарная защита населения;
■ ветеринария;
■ экологическая защита населения;
■ защита от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
■ вопросы санаторно-курортного комплекса.

**5. Постоянная комиссия по образованию, культуре и науке:**

■ культура и искусство;
■ охрана культурного наследия;
■ образование;
■ средства массовой информации;
■ религия и межконфессиональные отношения;

■ топонимика и геральдика;
■ высшая школа;
■ вопросы науки.

**6. Постоянная комиссия по вопросам правопорядка и законности:**

■ права человека;
■ вопросы борьбы с организованной преступностью;
■ работа правоохранительных органов, адвокатуры и нотариата;
■ взаимодействие с судебными органами, органами юстиции, Федеральной службой безопасности Российской Федерации, органами таможенной охраны, территориальными структурами Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

**7. Постоянная комиссия по устройству государственной власти, местному самоуправлению и административно-территориальному устройству:**

■ система органов государственной власти;
■ основы местного самоуправления;
■ вопросы административного, территориального деления.

Распределение направлений деятельности профильных (в составе постоянных) комиссий осуществляется нижеследующим образом [1].

***1. Профильная комиссия по вопросам молодежи, спорта и туризма:***

■ защита прав и интересов молодежи;
■ физическая культура и спорт;
■ развитие туризма.

***2. Профильная комиссия по делам ветеранов:***

■ вопросы социально-правовой защиты ветеранов и инвалидов войны, труда, блокадников, пожилых граждан Санкт-Петербурга;
■ взаимодействие с общественными объединениями ветеранов войны, труда, блокадников, пожилых граждан Санкт-Петербурга.

***3. Профильная комиссия по медико-социальным программам и социальному страхованию:***

■ контроль за подготовкой, принятием и исполнением целевых программ Санкт-Петербурга, относящихся к медико-социальной сфере;
■ координация мероприятий, проводимых в рамках реализации целевых программ Санкт-Петербурга, относящихся к медико-социальной сфере;
■ разработка предложений для внесения в бюджеты социальных страховых фондов;
■ контроль за исполнением бюджетов социальных страховых фондов.

***4. Профильная комиссия по транспортному комплексу:***

■ разработка комплекса проектов законов Санкт-Петербурга для обеспечения экономических условий, способствующих развитию Санкт-Петербурга как транспортного узла;

[1] Приложение 4 к постановлению Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 14.04.99 № 78 «О структуре Законодательного Собрания Санкт-Петербурга».

■ взаимодействие со всеми организациями, обеспечивающими работу транспорта.

***5. Профильная плановая комиссия:***

■ подготовка планов развития Санкт-Петербурга, в том числе плана стратегического развития (стратегический план), плана территориального развития (генеральный план), плана делегирования и передачи прав Санкт-Петербурга в сфере строительства и землепользования.

***6. Профильная комиссия по общественному пассажирскому транспорту, благоустройству и дорожному хозяйству:***

■ вопросы функционирования и развития наземного, надземного, подземного и водного общественного транспорта в Санкт-Петербурге;

■ законодательное регулирование деятельности коммерческого общественного пассажирского транспорта;

■ взаимодействие с организациями, обеспечивающими работу пригородного пассажирского железнодорожного транспорта;

■ вопросы тарифной политики и государственного заказа Санкт-Петербурга на услуги по перевозке пассажиров общественным транспортом в Санкт-Петербурге;

■ вопросы упорядочения льготного проезда в общественном пассажирском транспорте в Санкт-Петербурге;

■ финансирование и законодательное обеспечение дорожного хозяйства и уборки дорог;

■ вопросы развития дорожной инфраструктуры и систем управления дорожным движением в Санкт-Петербурге;

■ законодательное регулирование вопросов благоустройства городских территорий.

***7. Профильная комиссия по вопросам земельных отношений и использования пригородных территорий:***

■ землеустройство, кадастровый учет и оценка земельных участков;

■ формирование рыночных отношений в области оборота земель;

■ вопросы предоставления земельных участков гражданам (некоммерческим объединениям граждан) и их приватизации гражданами;

■ правовое регулирование земельных отношений с целью обеспечения охраны и увеличения эффективности использования пригородных территорий Санкт-Петербурга;

■ вопросы развития городского хозяйства и градостроительства на пригородных территориях Санкт-Петербурга;

■ вопросы передачи земель в собственность (в управление) муниципальных образований, расположенных на пригородных территориях Санкт-Петербурга.

***8. Профильная комиссия по оказанию содействия органам местного самоуправления в Санкт-Петербурге в решении вопросов здравоохранения, санитарного благополучия, охраны окружающей среды и принятия программ***

***развития муниципальных образований, расположенных на территории Санкт-Петербурга:***

■ анализ эффективности решения органами местного самоуправления в Санкт-Петербурге вопросов местного значения, относящихся к вопросам здравоохранения, санитарного благополучия, охраны окружающей среды и принятия программ развития муниципальных образований, расположенных на территории Санкт-Петербурга;

■ оказание содействия органам местного самоуправления в Санкт-Петербурге в решении вопросов местного значения, относящихся к вопросам здравоохранения, санитарного благополучия, охраны окружающей среды и принятия программ развития муниципальных образований, расположенных на территории Санкт-Петербурга.

***9. Профильная комиссия по вопросам передачи объектов государственной собственности Санкт-Петербурга в собственность муниципальных образований, расположенных на территории Санкт-Петербурга:***

■ анализ решений органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге по вопросам передачи объектов государственной собственности Санкт-Петербурга в собственность муниципальных образований, расположенных на территории Санкт-Петербурга.

***10. Профильная комиссия по вопросам общеобразовательных учреждений и учреждений начального и среднего профессионального образования:***

■ разработка проектов правовых актов Санкт-Петербурга по вопросам общеобразовательных учреждений и учреждений начального и среднего профессионального образования;

■ организация экспертизы и слушаний по направлениям деятельности профильной комиссии;

■ взаимодействие с учреждениями образования по направлениям деятельности профильной комиссии.

***11. Профильная комиссия по культуре и охране культурного наследия:***

■ культура и искусство;

■ охрана культурного наследия;

■ топонимика и геральдика;

■ религия и межконфессиональные отношения.

***12. Профильная комиссия по санитарно-эпидемиологическому благополучию и экологической защите населения Санкт-Петербурга:***

■ участие в подготовке и экспертизе проектов правовых актов, принимаемых Законодательным Собранием Санкт-Петербурга, и целевых программ Санкт-Петербурга по вопросам ведения профильной комиссии;

■ участие в разработке системы превентивных мер по предупреждению экологических правонарушений;

■ организация разработки предложений по совершенствованию законодательства в области охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности;

■ организация подготовки и проведения общественных слушаний по результатам экологического и социально-гигиенического мониторинга;

■ осуществление сбора и анализа информации по предметам ведения профильной комиссии, подготовка предложения по целевому финансированию мероприятий, направленных на локализацию источников повышенной опасности;

■ взаимодействие с исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга, органами местного самоуправления в Санкт-Петербурге, учреждениями и организациями по вопросам ведения профильной комиссии;

■ подготовка рекомендаций и предложений для их реализации соответствующей постоянной комиссией и осуществление иных функций по направлениям деятельности профильной комиссии.

***13. Профильная комиссия по экономической безопасности:***

■ вопросы борьбы с организованной преступностью в экономической сфере;

■ подготовка предложений по обеспечению безопасности хозяйствующих субъектов;

■ защита экономических прав граждан;

■ взаимодействие с государственными органами по направлениям деятельности профильной комиссии.

**Редакционная комиссия** является рабочим органом Собрания и избирается на его первом заседании нового созыва в составе пяти депутатов. Предназначена для обеспечения работы над проектами юридических актов Собрания, принятых за основу с целью их подготовки для дальнейшего рассмотрения на заседаниях Собрания. Статус и порядок деятельности редакционной комиссии определен постановлением Собрания[1]. Отдельные особенности порядка ее деятельности установлены также Регламентом Собрания.

В полномочия редакционной комиссии входят:

■ получение в протокольном секторе проектов юридических актов, принятых Собранием за основу;

■ принятие от депутатов и постоянных комиссий в сроки, установленные Собранием, поправки к проектам юридических актов, принятым за основу. При этом каждая поправка должна быть оформлена на отдельном листе установленной формы и подписана автором поправки;

■ оформление сводного текста поправок к каждому проекту юридического акта, принятого за основу;

■ организация печатания и юридической экспертизы сводного текста поправок;

[1] Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 24.05.95 № 61 «Об утверждении Положения о редакционной комиссии».

■ определения отношения к каждой из поправок [1], исходя из следующих критериев:

• противоречие, по мнению редакционной комиссии, этой поправки юридическому акту, принятому за основу;

• внесение, по мнению редакционной комиссии, этой поправкой существенно иного, дополнительного содержания;

• противоречие поправки, по мнению редакционной комиссии, действующему законодательству, иным юридическим актам Собрания.

■ сдача сводного текста поправок и юридического заключения к нему в управление документационного обеспечения для размножения и рассылки;

■ составление окончательного текста юридического акта после голосования поправок на заседании Собрания и подготовка его для проведения голосования в целом с учетом всех принятых поправок, юридических и редакторских замечаний. При этом проект юридического акта сопровождается надписью «Предлагается для голосования в целом», размножается и рассылается депутатам;

■ подготовка к выпуску юридического акта, принятого в целом, визирование текста юридического акта председателем редакционной комиссии, передача его в управление документационного обеспечения для окончательного оформления и представления на подпись председателю Собрания.

**Счетная комиссия** является рабочим органом Собрания и состоит из трех депутатов. Счетная комиссия формируется на первом заседании Собрания очередного созыва. Предназначена для организации проведения тайного и электронного голосования. Полномочия и порядок работы счетной комиссии установлены постановлением Собрания [2].

Изменения в численности и персональном составе счетной комиссии могут производится в любое время по решению Собрания. Председатель счетной комиссии избирается Собранием.

Счетная комиссия:

■ организует проведение тайного и электронного голосования;

■ организует соблюдение процедуры поименной регистрации перед началом заседания;

■ следит за достоверностью работы электронной системы голосования;

■ организует обнародование результатов поименного голосования;

---

[1] Мнение редакционной комиссии, принятое по поправке единогласно, оглашается председателем комиссии во время комментария на заседании Собрания. Поправка, по которой в редакционной комиссии существуют разногласия, вносится на голосование депутатов без объявления мнения комиссии и особого мнения кого-либо из членов редакционной комиссии.

[2] Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 26.12.94 № 17 «Об утверждении Положения о счетной комиссии».

■ имеет право ставить перед Собранием вопрос о проведении повторного голосования, если нет возможности достоверно установить результаты волеизъявления депутатов;

■ при проведении тайного голосования выдает бюллетени, производит подсчет голосов и оглашает результаты на заседании Собрания;

■ отвечает за тиражирование результатов поименного голосования;

■ контролирует обеспечение технической группы включения в систему электронного голосования ключей только тех депутатов, которые прошли процедуру письменной регистрации в текущий день заседания.

При осуществлении своих полномочий счетная комиссия также руководствуется:

■ Положением о порядке проведения электронного голосования (включая поименную регистрацию) [1];

■ Положением о порядке проведения тайного голосования [2].

### 3.2.3. Контрольные функции Собрания

В соответствии с «законом №184» законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации в пределах и формах, установленных конституцией (уставом) субъекта Федерации и законами субъекта Федерации, осуществляет, наряду с другими уполномоченными на то органами, **контроль**:

■ за соблюдением и исполнением законов субъекта Федерации;

■ за исполнением бюджета субъекта Федерации;

■ за исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Федерации;

■ за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Федерации.

Согласно **Уставу Санкт-Петербурга** Собрание самостоятельно и через создаваемые им органы осуществляет следующие контрольные функции:

■ контроль за исполнением Устава Санкт-Петербурга, законов Санкт-Петербурга и иных правовых актов, принятых Собранием;

■ последующий контроль за исполнением бюджета Санкт-Петербурга, исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов;

■ контроль за выполнением программ и планов социально — экономического развития Санкт-Петербурга;

■ контроль за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью Санкт-Петербурга;

■ контроль за своевременным приведением в соответствие с федеральным законодательством правовых актов Санкт-Петербурга, правовых актов органов государственной власти Санкт-Петербурга;

---

[1] Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 26.12.94 № 16 «Об утверждении Положения о порядке проведения электронного голосования».

[2] Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 15.02.95 № 24 «Об утверждении Положения о порядке проведения тайного голосования».

■ контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Для осуществления вышеуказанных контрольных функций предусмотрены следующие органы, создаваемые Собранием:

■ **Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга** — структурное подразделение Собрания.

■ **контрольная группа Собрания** — рабочий орган Собрания.

**Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга** [1]

Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга (далее — КСП) создается на основании Устава Санкт-Петербурга и осуществляет свою деятельность в соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 26.05.95 № 57–8 ***«О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга»,*** который закрепил за КСП широкий спектр задач и необходимых для их решения полномочий.

**Структуру** КСП (рис. 3. 6.) утверждает Собрание [2] в пределах средств на содержание КСП, предусмотренных в смете расходов Собрания.

Контрольная и экспертно-аналитическая деятельность КСП осуществлялась в 2005 г. 28 специалистами палаты, являющимися государственными служащими. Все сотрудники палаты имеют высшее образование, трое из них — кандидаты экономических наук.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ и Законом Санкт-Петербурга от 7.12.05 №666–102 ***«О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге»*** **КСП** является участником всех этапов бюджетного процесса и наделена бюджетными полномочиями. В частности, КСП осуществляет: (1) проведение внешней проверки бюджета, (2) подготовку заключений по проектам законов Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга и (3) подготовку заключений по проектам отчетов об исполнении бюджета Санкт-Петербурга за отчетный финансовый год.

В 2005 году КСП отметила 10-летие со дня создания. По этому случаю депутатам был представлен юбилейный отчет, из которого, к примеру, можно было узнать, что в течение этих лет КСП:

■ произвела финансовую экспертизу примерно 100 проектов законов Санкт-Петербурга по вопросам бюджетного и налогового законодательства;

■ постоянно участвовала в работе органов Собрания;

■ давала оценку обоснованности и контролировала исполнение доходных и расходных статей проектов городского бюджета и бюджетов территориальных внебюджетных фондов, использование государственной собственности Санкт-Петербурга;

---

[1] Использована информация, любезно предоставленная и. о. Председателя Контрольно-счетной палаты Н. А. Литвиновой.

[2] Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга «Об утверждении структуры Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга» от 11.10.95 №116 (в редакции постановления Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 2.11.05 № 594).

Рис. 3.6. Структура Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга

■ оценивала эффективность и целесообразность предоставления налоговых или иных льгот;

■ анализировала и оценивала текущее исполнение бюджета Санкт-Петербурга, реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан и готовила предложения, направленные на устранение выявленных отклонений от установленных показателей;

■ осуществляла мониторинг показателей исполнения бюджета Санкт-Петербурга и местных бюджетов муниципальных образований, оценивала их зависимость от объемов финансовой помощи из бюджета города;

■ проводила контрольные мероприятия[1] по проверке законности и целевого использования средств бюджета Санкт-Петербурга, полноты и своевременности перечисления в бюджет города доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, эффективности использования собственности Санкт-Петербурга;

■ контролировала расходование средств[2], поступивших в бюджеты муниципальных образований из бюджета Санкт-Петербурга.

Начиная с 2005 года, КСП осуществляет мониторинг показателей эффективности и проводит аудит эффективности использования средств бюджета Санкт-Петербурга и средств Территориального фонда обязательного медицинского страхования на оказание бесплатной медицинской помощи гражданам города.

Например, только в 2005 г. КСП провела 87 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, из них. Динамика таких мероприятий за 2003–2005 годы представлена на рис. 3.7.

**Контрольная группа Собрания**

Законом Санкт-Петербурга от 13.12.00 № 687–81 ***«О контрольных функциях Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»,*** предусмотрено создание **контрольной группы.** Этот рабочий орган Собрания предусмотрен в целях осуществления контроля:

■ за исполнением Устава Санкт-Петербурга;

■ за исполнением законов Санкт-Петербурга и иных правовых актов, принятых Законодательным Собранием Санкт-Петербурга;

■ за своевременным приведением в соответствие с федеральным законодательством правовых актов Санкт-Петербурга.

Контрольная группа избирается Собранием из числа депутатов Собрания **в составе 5 человек сроком на один год.**

Контрольная группа осуществляет подготовку к рассмотрению Собранием материалов по вопросам о неисполнении Устава Санкт-Петербурга, законов Санкт-Петербурга и иных правовых актов, принятых Законодательным Собранием Санкт-Петербурга; о несвоевременном при-

---

[1] Всего проведено 36 проверок отраслевых исполнительных органов Санкт-Петербурга, 40 проверок государственных учреждений, унитарных предприятий, организаций.

[2] Начиная с 2000 года, проверено 60 бюджетов муниципальных образований (получателей финансовой помощи из бюджета Санкт-Петербурга).

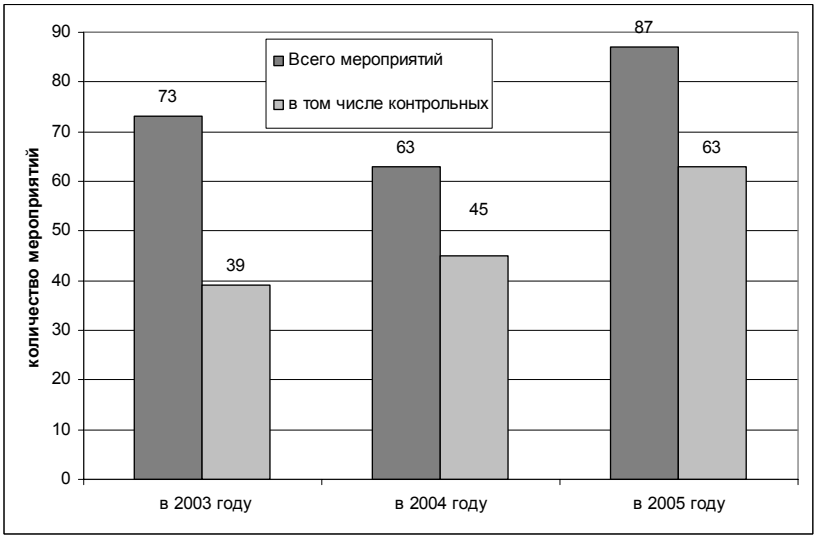



Рис. 3.7. Количество контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведённых Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга в 2003–2005 годах

ведении в соответствие с законодательством Российской Федерации правовых актов Санкт-Петербурга, а также правовых актов органов государственной власти Санкт-Петербурга.

Контрольная группа проводит слушания по поступившим сведениям о фактах **коррупции в органах государственной власти Санкт-Петербурга**.

Контрольная группа вправе приглашать для дачи объяснений и представления необходимых документов, материалов и сведений лиц, замещающих государственные должности Санкт-Петербурга, и государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга.

По результатам рассмотрения вопроса контрольная группа принимает одно из следующих решений: А) об отсутствии нарушений; Б) о необходимости дополнительного изучения материалов; В) о наличии факта совершения действий, несовместимых с государственной должностью Санкт-Петербурга; Г) о выражении недоверия работникам Администрации Санкт-Петербурга; Д) о направлении материалов прокурору Санкт-Петербурга.

Документально оформленное решение контрольной группы в трехдневный срок доводится до сведения заявителей и всех депутатов Собрания, а в десятидневный срок рассматривается на заседании Собрания.

За время деятельности Собрания 2-го и 3-го созывов персональный состав контрольной группы обновлялся четыре раза.

### 3.2.4. Аппарат Собрания

Организационное, юридическое, информационное и материально-техническое обеспечение деятельности Законодательного Собрания Санкт-Петербурга осуществляет его Аппарат. Структура Аппарата и порядок организации его работы регулируются специальным Положением [1].

В состав Аппарата входят: аппарат Председателя Собрания, аппараты его заместителей, восемь управлений, один отдел и приемная Собрания. Структура Аппарата изображена на рис. 3.8.

Основными задачами Аппарата Собрания являются:

- организационное, юридическое, информационное, аналитическое, документационное, материально-техническое, финансово-хозяйственное, социально-бытовое обеспечение деятельности Собрания, его органов, депутатов, работников Аппарата;
- юридическое и организационное обеспечение взаимодействия Собрания с субъектами права законодательной инициативы;
- юридическое и организационное обеспечение связи Собрания с палатами Федерального Собрания и законодательными органами субъектов Федерации;
- проведение мероприятий, направленных на повышение эффективности работы по обеспечению деятельности Собрания.

Для реализации возложенных на него задач Аппарат осуществляет следующие **полномочия:**

- осуществляет юридическое, организационное, информационное и материально-техническое обеспечение деятельности Собрания, его органов и депутатов;
- обеспечивает подготовку заседаний Собрания, его комитетов и комиссий, депутатских слушаний и иных мероприятий, проводимых в Собрании;
- принимает участие в подготовке законопроектов, разрабатываемых комитетами и комиссиями, депутатами Собрания в порядке осуществления права законодательной инициативы;
- проводит юридическую экспертизу проектов нормативных правовых актов, внесенных на рассмотрение Собрания, и готовит по ним заключения;
- обеспечивает реализацию решений Собрания, его комитетов и комиссий, распоряжений и поручений Председателя Собрания и его заместителей;

[1] Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 25.06.03 № 361 «Об утверждении Положения об Аппарате Законодательного Собрания Санкт-Петербурга».

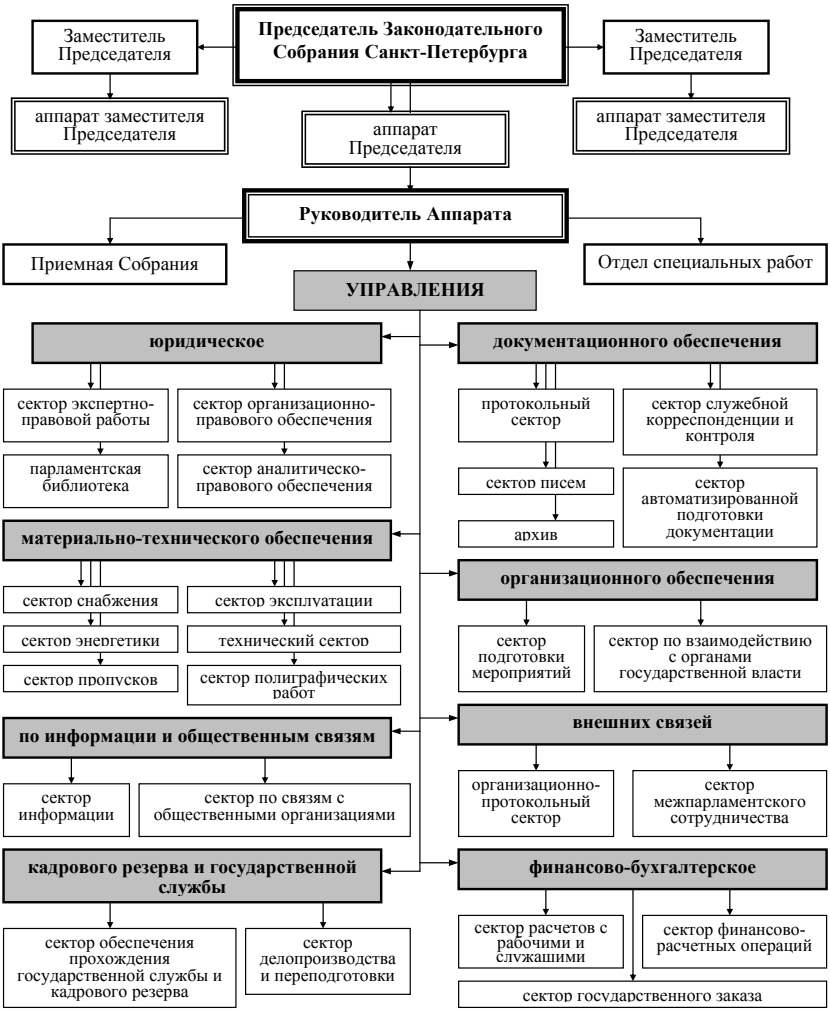



Рис. 3.8. Структура Аппарата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга

■ участвует в подготовке и реализации программ законопроектной работы Собрания, иных перспективных и текущих планов и программ;

■ организует ведение делопроизводства, работу с обращениями граждан;

■ обеспечивает опубликование документов Собрания в сборнике «Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»;

■ организует прохождение государственной гражданской службы государственными гражданскими служащими в Аппарате, обеспечивает подбор и расстановку кадров, их переподготовку и повышение квалификации;

■ производит оформление и учет анкет депутатов Собрания, их помощников и личных дел работников Аппарата;

■ обеспечивает информирование о деятельности Собрания, его комитетов и комиссий, депутатов, объединений депутатов (фракций) через средства массовой информации, а также путем распространения информационных материалов;

■ взаимодействует с аппаратами законодательных органов субъектов Федерации, исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления;

■ осуществляет иные функции в соответствии с решениями Собрания и распоряжениями его Председателя.

**Положения о структурных подразделениях Аппарата** (кроме аппаратов заместителей Председателя Собрания), и должностные инструкции их руководителей утверждаются Председателем Собрания. Штатное расписание Аппарата также утверждается Председателем Собрания. В штатное расписание Аппарата включаются должности государственной гражданской службы Санкт-Петербурга, утвержденные Законом Санкт-Петербурга ***«О Реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и Реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга»***[1], а также должности работников, осуществляющих техническое обеспечение деятельности Собрания.

**Юридическое управление Аппарата** осуществляет юридическую экспертизу проектов правовых актов и иных документов, вносимых на рассмотрение Собрания, правовое сопровождение заседаний Собрания; оказывает методическую помощь депутатам, комитетам и комиссиям, структурным подразделениям Аппарата в законопроектной работе, в совершенствовании законотворческого процесса; представляет и защищает интересы Собрания в судах общей юрисдикции, арбитражных судах, Уставном суде Санкт-Петербурга; обеспечивает аналитическое обеспечение законодательной деятельности Собрания, готовит статистические, справочные и аналитические материалы для депутатов по проблемам

[1] Закон Санкт-Петербурга от 08.06.05 № 302–34 «О Реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и Реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга».

развития Санкт-Петербурга, требующим законодательного регулирования, а также по вопросам эффективности законодательного процесса, обобщает отечественный и зарубежный парламентский опыт; осуществляет библиотечно-информационное обеспечение законотворческой деятельности Собрания.

**Управление документационного обеспечения Аппарата** организует ведение единой системы делопроизводства в Собрании, осуществляет документационно-техническое обслуживание заседаний Собрания, прием, учет, доставку и отправку служебных документов, машинописные, стенографические и копировально-множительные работы, техническую запись, расшифровку и редакторскую обработку стенограмм заседаний Собрания, прием и хранение дел в архиве Собрания.

**Управление организационного обеспечения Аппарата** осуществляет организационное обеспечение заседаний Собрания, комитетов и комиссий, депутатских слушаний и других мероприятий, а также организационно-техническое обеспечение деятельности комитетов и комиссий, организует взаимодействие депутатов и Аппарата с субъектами законодательной инициативы, исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга.

**Финансово-бухгалтерское управление Аппарата** осуществляет финансовое обеспечение Собрания, организацию бухгалтерского учета и отчетности, проведение инвентаризации денежных средств, расчетов и материальных ценностей, контроль за экономным расходованием средств в соответствии с выделенными ассигнованиями и их целевым использованием.

**Управление материально-технического обеспечения Аппарата** осуществляет материально-техническое и социально-бытовое обеспечение деятельности Собрания, депутатов, работников Аппарата; обеспечивает проведение протокольных и официальных мероприятий Собрания, осуществляет организацию общественного питания, медицинское, санаторно-курортное обслуживание, содержание и эксплуатацию помещений Собрания, средств связи и коммуникаций, транспортное обслуживание депутатов; организует и контролирует соблюдение режима охраны, дежурства и пожарной безопасности.

**Управление внешних связей Аппарата** участвует в разработке и реализации программ межпарламентского сотрудничества Собрания, обеспечивает работу официальных делегаций, осуществляет взаимодействие с другими федеральными органами государственной власти, исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга по вопросам межрегиональных и международных связей, организует паспортно-визовое обеспечение командировок депутатов за границу.

**Управление по информации и общественным связям Аппарата** осуществляет оперативное распространение официальной информации о деятельности Собрания, мероприятиях, проводимых в Собрании, организует работу с журналистами, их аккредитацию, проведение пресс-конференций, бри-

фингов депутатов; осуществляет издательскую деятельность, обеспечивает подготовку и выпуск официального издания «Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»; проводит ежедневный мониторинг средств массовой информации, а также контент-анализ информационных потоков, формирующих общественное мнение о деятельности Собрания; организует проведение социологических опросов с целью выявления уровня информированности населения и сложившегося общественного мнения о работе Собрания, информационных предпочтений избирателей; подготавливает для депутатов обзоры публикаций в средствах массовой информации по проблемам Санкт-Петербурга, деятельности Собрания; организует взаимодействие депутатов с общественными организациями.

**Управление кадрового резерва и государственной службы Аппарата** осуществляет кадровую работу с депутатами, помощниками депутатов и работниками Аппарата, консультирует их по вопросам государственной гражданской службы; оформляет и выдает удостоверения, участвует в организации пропускного режима в здании Собрания; готовит документы для командирования; организует работу по подготовке и переподготовке кадров, повышению квалификации и проведению аттестации работников Аппарата.

**Отдел специальных работ Аппарата** осуществляет защиту сведений, составляющих государственную тайну, и в соответствии с законодательством обеспечивает депутатов и структурные подразделения Аппарата необходимой информацией.

**Приемная Законодательного Собрания Санкт-Петербурга** осуществляет регистрацию и учет обращений граждан, организует прием посетителей, в том числе депутатами, анализирует характер и содержание обращений граждан, готовит по ним соответствующие информационно-аналитические материалы.

### 3.2.5. Действующий Регламент Собрания

В соответствии со статьей 35 Устава Санкт-Петербурга порядок подготовки и проведения заседаний Собрания устанавливается ***Регламентом***, который утверждается Постановлением Собрания [1].

Регламент заседаний Собрания в его нынешней редакции действует более 11 лет [2].

Действующая редакция Регламента содержит 11 разделов и 84 пункта. Регламентом установлены общие положения, порядок созыва и проведения заседаний, участники заседаний и порядок проведения закрытых заседаний, определены порядок формирования повестки дня заседаний и ведение заседаний, порядок обсуждения вопросов, включенных в повестку дня засе-

[1] Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 22.12.94 № 9 «Об утверждении Регламента заседаний Законодательного Собрания Санкт-Петербурга».

[2] За это время в него 34 раза вносились изменения и дополнения. Несколько раз предпринимались попытки разработки новой редакции Регламента.

дания, порядок принятия решений. Отдельные разделы Регламента посвящены принятию Устава Санкт-Петербурга (включен в 1996 году) и принятию Генерального плана Санкт-Петербурга (включен в 2005 году).

Регламент обязателен для соблюдения всеми присутствующими на заседаниях Собрания.

Регламентом установлен подробный порядок проведения заседаний. Очередные заседания проводятся еженедельно. Внеочередные заседания созываются по инициативе не менее чем одной трети избранных депутатов, Председателя Собрания, объединения депутатов, депутатского блока, а также по инициативе Губернатора.

**Депутаты Собрания** обязаны присутствовать на всех заседаниях. Во время заседаний иные органы Собрания своих заседаний не проводят. Заседание правомочно, если на нем присутствуют не менее двух третей от числа избранных депутатов. Перед началом заседания проводится поименная регистрация с помощью электронной системы голосования.

**В заседаниях могут участвовать** с правом совещательного голоса полномочные представители федеральных органов государственной власти, депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации, председатель Законодательного Собрания Ленинградской области, Губернатор Санкт-Петербурга или его полномочный представитель, члены Правительства Санкт-Петербурга, председатель Санкт-Петербургского городского суда, председатель Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области, прокурор Санкт-Петербурга, почетные граждане Санкт-Петербурга, а по решению депутатов — и другие лица. Прокурор Санкт-Петербурга, его заместитель, а также по их поручению другие прокуроры вправе участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов.

**На заседаниях обязаны присутствовать** руководители структурных подразделений, обеспечивающих деятельность Собрания, а также технический персонал, необходимый для обеспечения работы заседания.

Депутаты, вышеуказанные должностные лица, а также лица, допущенные в зал заседаний по аккредитационным карточкам или по приглашениям, помощники депутатов, занимают в зале специально отведенные им места.

Заседания проходят открыто.

**Закрытое заседание или закрытое рассмотрение отдельных вопросов** повестки дня заседания проводятся в случаях, предусмотренных федеральным законодательством, а также на основании решения Собрания, принятого большинством от установленного числа депутатов. Одновременно с принятием решения о проведении закрытого заседания определяются дата и время его проведения.

**Председательствует на заседании** Председатель Собрания, его заместитель или по решению, принятому более чем половиной голосов от числа присутствующих на заседании депутатов (при наличии в зале не менее двух третей избранных депутатов) — иной депутат.

**Председательствующий вправе:**

■ в случаях и в порядке, установленных Регламентом, призвать выступающего высказываться по существу обсуждаемого вопроса;

■ прерывать выступление после предупреждения, сделанного выступающему, если тот вышел за рамки установленного времени или нарушил Регламент;

■ задавать вопросы выступающему по окончании его выступления для уточнения формулировки внесенного им предложения;

■ объявить участнику заседания замечание за неэтичное поведение, нарушение Регламента;

■ в случае отсутствия в зале заместителей Председателя Собрания пригласить помощника из состава технического персонала для обеспечения контроля длительности выступлений и фиксации предложений депутатов.

Выступление на заседании допускается только после предоставления слова председательствующим.

**Порядок предоставления слова** для выступления распространяется на председательствующего. Председательствующий на заседании, Председатель Собрания, его заместители, Губернатор или его полномочный представитель в ранге члена Правительства Санкт-Петербурга вправе обратиться к Собранию с просьбой о внеочередном выступлении. Вопрос об этом ставится на процедурное голосование, если иное не предусмотрено нормативными актами.

Открытые заседания ведутся гласно. По внутренней трансляционной линии ведется радио- и телетрансляция заседания. Заседания могут, без специальных разрешений на это, транслироваться по государственным радио- и телеканалам. В ходе заседаний аудио- и видеозапись может вестись только представителями средств массовой информации, имеющими соответствующую аккредитацию, а также техническим персоналом Аппарата Собрания. По результатам заседания пресс-центром Собрания в течение суток подготавливается подробный пресс-бюллетень, в котором освещаются все рассмотренные вопросы и принятые решения.

**Обсуждение вопроса** состоит из доклада, содоклада, вопросов, выступлений в прениях, справок, выступлений по порядку ведения, заключительных выступлений содокладчика и докладчика. Продолжительность обсуждения вопроса, установленная Регламентом, может быть изменена большинством голосов от числа присутствующих в зале депутатов.

Обсуждение вопроса начинается с доклада — заранее подготовленного сообщения, основанного на предварительном изучении вопроса, обобщении необходимых материалов. Если по рассматриваемому вопросу представлено несколько проектов юридических актов, подготовленных в соответствии с Регламентом, право выступить с докладом предоставляется авторам каждого из проектов. При наличии у комитета, постоянной комиссии, рабочей группы материалов или информации,

существенно отличающихся от сведений, обосновывающих проект юридического акта, их представитель вправе выступить с содокладом.

На заседаниях ведется **стенограмма и протокол**, подписываемые председательствовавшим на заседании.

Решения по рассматриваемым на заседании вопросам принимаются открытым (в том числе поименным) или тайным голосованием [1].

**Подсчет голосов** при проведении открытого голосования осуществляется электронной системой голосования в соответствии с Положением о порядке проведения электронного голосования [2]. Решение о проведении поименного голосования принимается, если за него проголосовало более 1/3 присутствующих в зале депутатов. Голосование посредством поименной переклички организует счетная комиссия, которая объявляет результаты такого голосования.

### 3.2.6. Новая редакция Регламента Собрания

Во исполнение требований федерального законодательства еще 15 июля 2005 года на рассмотрение Собрания внесен проект новой редакции Регламента, который содержит 33 главы, объединяющие 139 статей.

Коренное отличие проекта от действующей редакции Регламента состоит в том, что это уже не Регламент заседаний законодательного органа субъекта Федерации, а Регламент самого законодательного органа: данный нормативный правовой акт устанавливает основы организации и порядок его деятельности.

Новеллами проекта Регламента являются:

- определение статуса и принципов деятельности Собрания, статуса депутатов;
- введение новых глав про внутреннее устройство и органы Собрания, объединения депутатов (фракции) и депутатские блоки, статус и полномочия Совета фракций;
- детализация подготовки и проведения первого заседания Собрания нового созыва;
- появление новых глав о формировании плана законодательной работы Собрания и о требованиях к проектам правовых актов, о парламентских слушаниях, о процедуре правотворческого процесса, о рассмотрении проектов федеральных законов по предметам «совместного ведения»;
- корректура с учетом сложившейся правоприменительной практики отдельных регламентных норм о формировании проекта повестки дня заседания и проекта порядка работы заседания, о порядке проведения заседаний, порядке голосования и принятия решений, о повторном рассмотрении законов Санкт-Петербурга, отклоненных Губернатором;

---

[1] Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 15.02.95 № 24 «Об утверждении Положения о порядке проведения тайного голосования».

[2] Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 26.12.94 № 16 «Об утверждении Положения о порядке проведения электронного голосования».

■ введение новой главы о порядке рассмотрения изменений и дополнений в Устав Санкт-Петербурга.

Проект новой редакции Регламента Собрания принят за основу 10 мая 2006 г.

### 3.2.7. Формирование повестки дня заседания Собрания

Еженедельно (по четвергам) протокольным сектором Управления документационного обеспечения Аппарата Собрания обновляется документ с длинным названием «Перечень проектов юридических актов, зарегистрированных в Управлении документационного обеспечения Аппарата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»[1] (далее — «Перечень»). В этот «Перечень», оформляемый в табличной форме, включаются проекты всех правовых актов, официально внесенные, зарегистрированные и находящиеся в разной степени готовности для их рассмотрения Собранием. Табличная структура «Перечня» выглядит следующим образом (табл. 3.2):

Т а б л и ц а 3.2. Фрагмент «Перечня проектов»

| № | Название проектов юридических актов или документов, их регистрационные номера | Дата внесения | Автор проекта юридического акта или документа | Ответственный за подготовку и рассмотрение на заседании Собрания | Стадия рассмотрения на заседании Собрания | Сведения об отсутствии проекта правого акта, юридического заключения |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | ... | | | | | |
| 1. | О проекте Закона Санкт-Петербурга «Об упорядочении государственного регулирования тарифов (цен)» 7838; 7918; 7923; 7977; 8261 | 15.09.05 | Губернатор Санкт-Петербурга | Редакционная комиссия | 2-е чтение принят за основу 12.10.05 | |
| | ... | | | | | |

По строкам таблицы располагается информация о проектах правовых актов, сгруппированных по «блокам» (стадиям рассмотрения): сначала законопроекты 3-го чтения, далее — вопросы 2-го чтения, затем первоочередные законопроекты, внесенные Губернатором, после чего — вопросы повторного рассмотрения Законов, отклоненных Гу-

[1] В обиходе этот документ получил название «Большой перечень».

бернатором. Замыкает таблицу самый многочисленный блок вопросов 1-го чтения.

Внутри каждого «блока» список проектов размещаются в хронологическом порядке (самые свежие проекты — в конце списка).

По регистрационным номерам документов (второй столбец «Перечня») всегда можно оперативно найти любой документ, несущий дополнительную информацию о законопроекте. Совокупность этих документов, а также информации в соответствующей строке «Перечня», — своего рода примитивное «досье» на законопроект.

«Перечень» является главным документом, на основе которого формируется как проект повестки дня, так и проект порядка работы очередного заседания Собрания. Именно с анализа «Перечня» начинается процесс формирования проекта повестки дня очередного заседания Собрания (рис. 3.9).

В качестве наглядного примера рассмотрим содержание «Перечня», составленного по состоянию на случайную дату (6 апреля 2006 года) [1].

Всего в указанный «Перечень» включено 162 проекта юридических актов, в том числе:

- проектов законов Санкт-Петербурга — 127 позиций;
- проектов постановлений Собрания – 32 позиции;
- проектов решений Собрания – 3 позиции.

Указанные 127 законопроектов по субъектам права законодательной инициативы и по стадиям рассмотрения распределены следующим образом:

**Таблица 3.3.** Распределение законопроектов по субъектам права законодательной инициативы

| Субъекты права законодательной инициативы | По стадиям рассмотрения | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 3 чтение | 2 чтение | 1 чтение | Повтор. рассмотр. | ИТОГО |
| Губернатор Санкт-Петербурга | 4 | 14 | 8 | 1 | **27** |
| Депутаты Собрания | 6 | 12 | 53 | 11 | **82** |
| Органы Собрания | 1 | 3 | 4 | — | **8** |
| Органы МСУ Санкт-Петербурга | — | 1 | 9 | — | **10** |
| Почетные граждане Санкт-Петербурга | — | — | — | — | **—** |
| **ВСЕГО** | **11** | **30** | **74** | **12** | **127** |

[1] В принципе, содержание «Перечня», конечно, носит переменный характер. В ходе еженедельных корректировок из него исключаются: (1) законопроекты, отозванные авторами, (2) законопроекты, направленные авторам на доработку, (3) законопроекты, ставшие Законами. Вместе с тем, «Перечень» постоянно пополняется новыми проектами, вносимыми субъектами законодательной инициативы, а также Законами, возвращенными Губернатором для повторного рассмотрения. Тем не менее, выводы, которые можно сделать из анализа только одного («недельного») «Перечня», вполне характеризуют общую ситуацию.

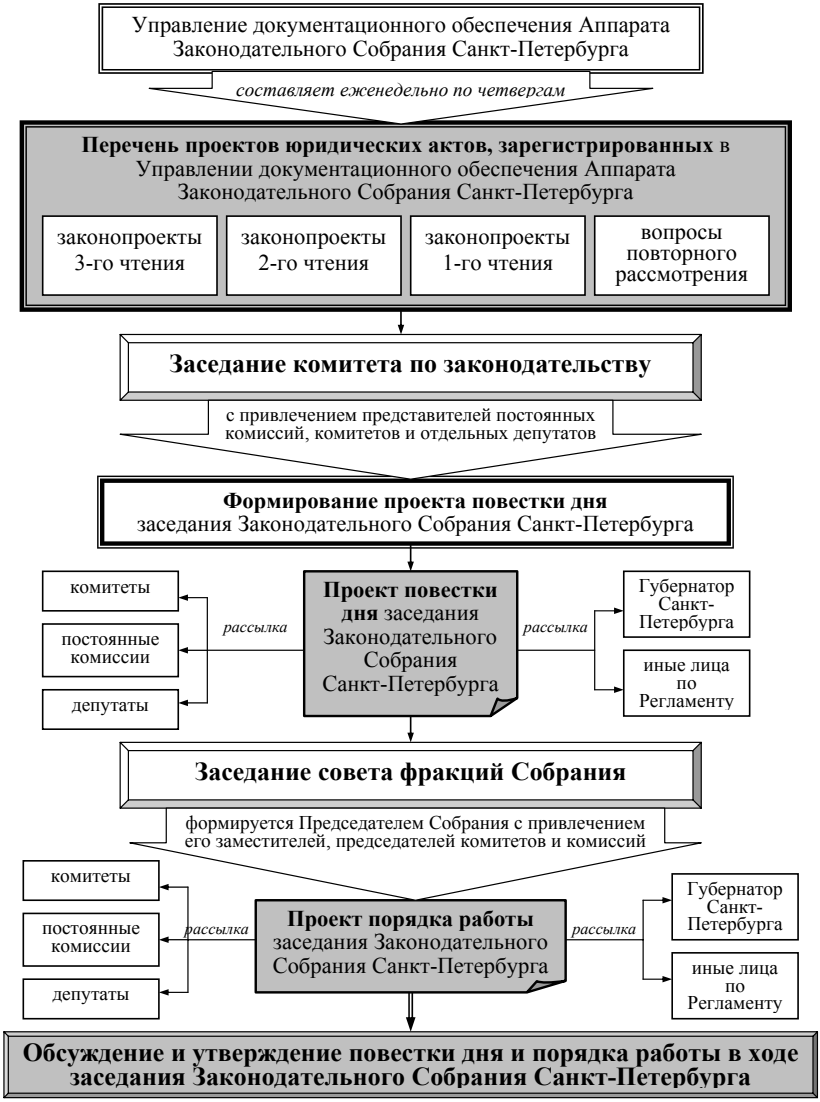



Рис. 3.9. Формирование проекта повестки дня и проекта порядка работы заседания Законодательного Собрания Санкт-Петербурга

Как видим, в рассматриваемый период наибольшую активность в законотворчестве проявляют депутаты и органы Собрания (70 % всех внесенных законопроектов). Законодательные инициативы Губернатора составляют 21 % от их общего числа, а инициативы органов МСУ — около 8 %. Почетные граждане своим правом не пользуются и в законодательной деятельности практически не участвуют [1].

**Законопроекты 1-го чтения.** Проект юридического акта, вносимого на рассмотрение Собрания, в обязательном порядке должен сопровождаться:

- пояснительной запиской (с обоснованием необходимости принятия данного юридического акта);
- решением соответствующего органа Собрания или представительного органа МСУ (в случае внесения проекта органом Собрания или представительным органом местного самоуправления);
- заключением юридического управления Аппарата Собрания.

Кроме того, проект, содержащий предложения, предусматривающие расходование средств бюджета, должен сопровождаться заключением Губернатора и соответствующими расчетами. А проект, содержащий предложения, предусматривающие расходование средств сметы расходов Собрания, должен сопровождаться заключением финансово-бухгалтерского управления Аппарата Собрания.

Если указанные документы не представлены, то управление документационного обеспечения Аппарата не вправе принимать проект для регистрации.

В проекте акта должны быть учтены действующие акты, а в случае противоречия с ними изложены предложения об отмене или изменении ранее принятых актов. Проект должен быть отредактирован, напечатан без исправлений и помарок. В правом верхнем углу первой страницы проекта должна быть расположена надпись: «Проект вносит...».

Согласно регламентным нормам любой проект, внесенный для рассмотрения в 1-м чтении, направляется на рассмотрение соответствующим органам Собрания, а также органам и должностным лицам, в компетенцию которых входит его выполнение или контроль за его выполнением. На это рассмотрение отводится 20 дней, по истечении которых законопроект по формальным основаниям может быть включен в повестку дня и рассмотрен на очередном заседании Собрания. Таким образом, в нашем «Перечне» из 74-х законопроектов 60 готовы для включения в проект повестки дня заседания Собрания [2].

Если Губернатор вносит свой законопроект в первоочередном порядке, то на предварительное рассмотрение такого проекта отводится не 20, а всего 5 дней, после чего он автоматически попадает в повестку

---

[1] За все годы Почетными гражданами Санкт-Петербурга внесено всего три законопроекта.

[2] В Законодательном Собрании Санкт-Петербурга для таких законопроектов используется жаргонное слово «вылеживание», поскольку 20-тидневный срок далеко не всегда используется указанными субъектами для рассмотрения законопроекта.

дня Собрания. Но «попадание в повестку» отнюдь не означает, что проект будет тут же рассмотрен. Так, из трех «первоочередных» проектов, содержащихся в рассматриваемом «Перечне», один внесен еще в октябре 2005 года, а два других — в феврале и марте 2006 года, и до сих пор они не рассмотрены.

После рассмотрения в 1-м чтении законопроект формально утрачивает свое значение «первоочередного» и далее (во 2-м и 3-м чтениях) уже рассматривается в общем порядке.

**Законопроекты 2-го чтения.** В «Перечне» таких законопроектов насчитывается 30, из которых только часть готова к рассмотрению. По некоторым законопроектам не истек срок подачи поправок. По отдельным поправкам к проектам отсутствует необходимое юридическое заключение. Есть и такие проекты, срок подачи поправок к которым уже истек, но поправки не поданы (в этом случае проект готовится сразу к 3-му чтению, формально числясь во 2-м чтении).

Наиболее сложный случай — это поправки, поданные «после установленного срока». Опыт показывает, что такие поправки — почти «неизбежное зло» в условиях длительности законотворческой процедуры. Однако каждый раз сам факт их появления вносит неразбериху и путаницу, вынуждая составлять сложные «путеводители» по поправкам.

Так, например, проект закона Санкт-Петербурга «О внесении изменений и дополнений в Закон Санкт-Петербурга "***О наземном пассажирском маршрутном транспорте общего пользования в Санкт-Петербурге"»,*** внесенный Губернатором «в первоочередном порядке» на рассмотрение Собрания 9 марта 2006 года. Через две недели законопроект был принят в 1-м чтении. В установленный недельный срок была подана всего одна поправка. Поскольку этот законопроект, вводящий административную ответственность и большие штрафные санкции для «нелегальных перевозчиков» [1], вызвал неоднозначную реакцию в обществе, то после бурных депутатских слушаний (31 марта), законопроект «обрастает ворохом» поправок: 3 апреля к нему подается 89 поправок, а два дня спустя — еще 45 поправок. Итого — 135 поправок и только одна, поданная в срок.

Еще один пример из «той же серии» — проект закона Санкт-Петербурга ***«Об обороте алкогольной и спиртсодержащей продукции в Санкт-Петербурге»***. Это — также первоочередной проект, внесенный Губернатором 23 января 2006 года. Принят в первом чтении 1 февраля. На поправки отводилось три недели. В срок было подано 4 поправки, а после срока (в три приема) — еще 15 поправок.

Конечно, Регламент позволяет принять Собранию простое и формальное решение: не голосовать «просроченные» поправки, но жизненная ситуация всегда сложнее, и от поправок не так просто отмахнуться.

[1] Имеются в виду перевозчики, которые ранее обслуживали коммерческие маршруты, но с которыми (после проведения декабрьского конкурса) не продлены договоры на работу по регулярным маршрутам.

Среди законопроектов, находящихся во 2-м чтении, обращают на себя внимание некоторые уникальные случаи. Например, законопроект ***«Об обеспечении экологической безопасности на территории Санкт-Петербурга»,*** внесенный на рассмотрение еще 22 июля 1999 г. (!) и принятый в 1-м чтении 27 июня 2001 г. С тех пор к проекту подано 15 поправок, но дело стоит, поскольку изменившееся федеральное законодательство требует проведения длительных и весьма затратных дополнительных экспертиз.

Другой случай — проекты Постановлений ***«Об утверждении Положения об органах Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»*** и ***«Об утверждении Регламента органа Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»***. Эти актуальные проекты, призванные закрыть бреши в правовом регулировании деятельности органов Собрания, были внесены на рассмотрение еще осенью 2003 г., приняты в 1-м чтении 25 февраля 2004 г. И только весной 2006 г. были приняты «в целом» и вступили в силу[1].

Еще пример. Проект Закона Санкт-Петербурга ***«О структуре исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга»*** внесен Губернатором «в первоочередном порядке» 24 марта 2004 г. (это был уже второй вариант законопроекта). За основу принят только 22 сентября того же года. На подготовку поправок было отведено полгода. Подано 162 поправки. С тех пор прошло более двух лет!

Таким образом, 2-ое чтение законопроекта является самым проблемным как с точки зрения планирования, так и организации законотворческого процесса.

**Законопроекты 3-го чтения.** Чтобы документ был готов к третьему чтению, требуется наличие текста законопроекта (со всеми внесенными поправками во 2-м чтении), отредактированного и согласованного с автором, а также юридическое заключение к нему. Если в тексте обнаруживаются внутренние противоречия или несоответствия действующему законодательству, то к законопроекту готовятся специальные поправки, которые вправе предложить только орган Собрания или редакционная комиссия. Юридическое заключение на такие поправки не требуется.

Законопроектов, находящихся на этапе 3-го чтения, в нашем «Перечне» — 11 позиций.

Обращает на себя внимание законопроект ***«О защите Санкт-Петербурга от шумовых и вибрационных воздействий»,*** внесенный на рассмотрение еще 22 июля 1999 г., т. е. без малого 7 лет назад! Формально он давным-давно готов к рассмотрению, но автор законопроекта специально придерживает его, надеясь осуществить требуемые экспертизы.

**Вопросы повторного рассмотрения.** Вопрос о повторном рассмотрении отклоненного Закона включается в проект повестки дня Собрания в течение месяца со дня возвращения. В этом блоке «Перечня» — 12 За-

[1] Постановления Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 19.04.06 № 204 «Об утверждении Положения об органах Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» и от 10.05.06 № 236 «Об утверждении Регламента органа Законодательного Собрания Санкт-Петербурга».

конов Санкт-Петербурга, отклоненных Губернатором и возвращенных в Собрание для повторного рассмотрения. Отметим, что ровно половина указанных Законов была возвращена в Собрание еще в 2005 г., но по состоянию на середину апреля 2006 г. не была рассмотрена. По каждому из этих законов приняты требуемые предварительные решения одного из комитетов Собрания — по законодательству или бюджетно-финансового.

Из двенадцати указанных Законов шесть возвращены по причине «нецелесообразности», остальные возвращены с предлагаемыми Губернатором изменениями (поправками). Количество поправок в разных Законах колеблется — от одной до тридцати пяти. К сожалению, действующий регламент не предусматривает возможности урегулирования спорных вопросов в рамках согласительных процедур. Поэтому процедура повторного рассмотрения сильно растягивается во времени.

Согласно Регламенту Собрания проект повестки дня очередного заседания Собрания формируется комитетом по законодательству [1] с привлечением представителей постоянных комиссий и комитетов Собрания, а также отдельных депутатов. Проект повестки представляет собой перечень вопросов (по практике — от 20 до 60), готовых для рассмотрения.

По представлению постоянной комиссии по устройству государственной власти, местному самоуправлению и административно-территориальному устройству не реже одного раза в квартал в проект повестки дня включается вопрос о выступлении представителей муниципальных образований, расположенных на территории Санкт-Петербурга, в рамках «Часа муниципальных образований».

После заседания комитета по законодательству проект повестки дня, оформленный в формате вышеуказанного «Перечня», рассылается протокольным сектором всем депутатам, органам Собрания и иным лицам, предусмотренным в Регламенте.

Далее сформированный проект повестки дня рассматривается на заседании совета фракций Собрания [2], на котором составляется проект **порядка работы заседания** Собрания (последовательность рассмотрения вопросов в рамках утвержденной повестки дня). Проект порядка работы заседания формирует Председатель Собрания с участием своих заместителей и с привлечением председателей комиссий и комитетов Собрания на основе проекта повестки дня заседания, сформированного комитетом по законодательству.

При составлении проекта порядка работы из проекта повестки не могут быть исключены [3] какие-либо вопросы, наоборот, проект повест-

[1] Заседания комитета по законодательству проходят по пятницам, предшествующим дню очередного заседания Собрания, которые проводятся по средам.

[2] Заседания совета фракций проводятся по понедельникам по руководством Председателя Собрания.

[3] В редких случаях какие-то вопросы можно исключить из проекта повестки дня, сформированного комитетом по законодательству. Вопросы, дважды исключенные

ки может быть расширен дополнительными вопросами (проектами):

- по инициативе Председателя Собрания — одним проектом;
- каждой фракцией численностью менее 12 депутатов — одним проектом;
- каждой фракцией численностью от 12 до 17 депутатов — двумя проектами;
- каждой фракцией численностью не менее 18 депутатов — тремя проектами.

В ходе заседания совета фракций дополнительно уточняется степень готовности того или иного проекта. Некоторые спорные проекты перемещаются «в конец повестки дня». По наиболее актуальным проектам назначается «фиксированное время» их рассмотрения.

Результатом заседания совета фракций является комбинированный документ — **«Проект повестки дня и порядка работы заседания Законодательного Собрания Санкт-Петербурга на**... (дата)», по форме аналогичный как «Перечню», так и проекту повестки дня. Данный документ в тот же день рассылается протокольным сектором всем адресатам, указанным в Регламенте.

Предлагаемый проект «повестки дня и порядка работы» обсуждается и утверждается уже в ходе заседания Собрания (в его начале).

Дополнительные предложения по проекту повестки дня могут вноситься депутатами Собрания, депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации, комитетами, комиссиями, рабочими группами, фракциями Собрания, Губернатором, почетными гражданами Санкт-Петербурга.

Повестка дня утверждается большинством голосов от числа принявших участие в голосовании при условии, что в голосовании участвовало более 1/2 от установленного числа депутатов.

Далее обсуждаются предложения «по порядку работы» Собрания.

После обсуждения порядок работы утверждается по тем же регламентным нормам, что и повестка дня.

Опыт показывает, что зачастую процедура обсуждения как повестки, так и порядка дня может затянуться (в ряде случаев — на несколько часов). Это происходит тогда, когда кто-то из заинтересованных лиц, вопреки мнению большинства, пытается снять с рассмотрения нежелательный вопрос, либо, наоборот, продвинуть желаемый.

Бывают обстоятельства, когда срочный проект соответствует регламентным нормам по всем показателям, кроме одного — срока «вылеживания» (нет требуемых 20-ти дней). В таком случае его можно включить в повестку

---

голосованием депутатов в ходе Собрания из проекта повестки дня заседания, далее не включаются в проект повестки дня. Последующее внесение указанных вопросов в проект повестки дня может проводиться с соблюдением всех регламентных требований, но не ранее чем через месяц.

дня заседания, но за это решение должны проголосовать: для проектов законов — не менее 2/3 депутатов Собрания от их установленного числа, а для проектов постановлений — не менее половины депутатов.

### 3.2.8. Финансирование деятельности Собрания

Одним из немаловажных факторов, связанных с законотворческим процессом, является вопрос финансирования деятельности Законодательного Собрания.

В соответствии со статьей 4 «закона № 184» законодательный орган субъекта Федерации самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического, а также **финансового обеспечения** своей деятельности. Важно, что расходы на обеспечение этой деятельности должны предусматриваться в бюджете субъекта Федерации отдельно от других расходов.

Согласно Закону Санкт-Петербурга от 16.11.05 № 608–84 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2006 год» финансирование расходов Собрания предусмотрено [1] в размере **684,8 млн. руб.**, что составляет **0,4%** от общего объема расходов бюджета Санкт-Петербурга.

Расшифровка самой затратной целевой статьи (код целевой статьи — 0010003) бюджетных расходов Собрания приведена в табл. 3.4.

Таблица 3.4. Экономическое содержание расходов на обеспечение деятельности законодательной власти Санкт-Петербурга в 2006 г.

| № п/п | Наименование | Сумма, тыс. руб |
|---|---|---|
| 1 | Оплата труда и начисления на оплату труда | 231012,2 |
| 1.1 | Заработная плата | 178077,2 |
| 1.2 | Прочие выплаты | 6635,0 |
| 1.3 | Начисления на оплату труда | 46300,0 |
| 2 | Приобретение услуг | 321456,3 |
| 2.1 | Услуги связи | 11848,0 |
| 2.2 | Транспортные услуги | 100831,0 |
| 2.3 | Коммунальные услуги | 3960,3 |
| 2.4 | Арендная плата за пользование имуществом | 260,0 |
| 2.5 | Услуги по содержанию имущества | 77270,0 |
| 2.6 | Прочие услуги | 127287,0 |
| 3 | Прочие расходы | 1200,0 |
| 4 | Увеличение стоимости основных средств | 27980,0 |
| 5 | Увеличение стоимости материальных запасов | 14876,0 |
| | **Итого** | **596524,5** |

[1] См. строку № 10 в «Ведомственной структуре расходов бюджета Санкт-Петербурга на 2006 года» (приложение № 3 к Закону Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2006 год»).

В 2006 году сметой [1] Собрания предусмотрено также 33227,7 тыс. руб. для финансирования расходов на содержание Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга. Примерно столько же (34240,5 тыс. руб.) запланировано на оплату экспертных и законопроектных работ.

Выполнение законопроектных и экспертных работ, конечно, требует значительных материальных и финансовых затрат. Отдельным постановлением Собрания [2] регулируются процедуры осуществления законопроектных и экспертных работ [3] (далее — работы). В этом постановлении определено, что:

■ законопроектная работа — это подготовка проекта закона Санкт-Петербурга и проекта федерального закона, вносимых в порядке законодательной инициативы с учетом регламентных требований;

■ экспертная работа — это:

• подготовка специалистом (экспертом) или группой специалистов отзыва или заключения по проектам федеральных законов, проектов законов Санкт-Петербурга, рассматриваемых Собранием;

• иная работа [4], связанная с организацией работ по законотворческой деятельности.

Денежные средства, выделяемые на финансирование работ, распределяются следующим образом: 50 % — распределяются комитетом по законодательству Собрания по предложениям постоянных комиссий и комитетов, а 50 % — распределяются депутатами самостоятельно, при этом каждый депутат вправе распределить 1/50 часть средств от объема средств, распределяемых депутатами.

Основанием для финансирования работы является двусторонний договор, который по представлению инициатора работы (депутата, комитета, комиссии Собрания) подписывается заказчиком (председателем Собрания) и исполнителем (далее — исполнитель). Основанием для заключения договора является: на выполнение законопроектных работ — концепция и (или) задание на разработку проекта закона Санкт-Петербурга [5], на выпол-

---

[1] Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 7.12.05 № 676 «О смете расходов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга на 2006 год».

[2] Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 20.09.00 № 462 «О порядке финансирования законопроектных экспертных работ в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга».

[3] Согласно постановлению Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 17.09.03 № 560 в смете расходов Собрания предусматриваются средства на выполнение законопроектных и экспертных работ в размере 5 % от общей суммы средств сметы.

[4] Под иной работой понимается: составление обоснования и технического задания на стадии предпроектных работ, подготовка аналитических материалов (социологических, экономических, юридических и других аналитических справок), необходимых для принятая решений о целесообразности подготовки правового акта.

[5] Концепция и (или) задание на разработку проекта закона Санкт-Петербурга должны иметь заключение юридического управления Аппарата Собрания о соответствии предмета регулирования разрабатываемого нормативного правового акта предметам совместного ведения и (или) предметам ведения Санкт-Петербурга.

нение экспертных работ — задание на выполнение экспертных работ. Выбор исполнителя работ производится инициатором с учетом уровня профессиональной подготовки, опыта работы в области предмета договора, научной репутации и возможности выполнения требований договора. Для выбора исполнителя инициатор вправе осуществить проведение конкурса в порядке и в случаях, предусмотренных действующим законодательством. Смета затрат, обосновывающая цену работы, должна быть согласована с юридическим управлением Аппарата Собрания.

Приемка работы или ее этапов производится заказчиком по представлению инициатора в соответствии с требованиями договора, с учетом качества и соблюдения сроков выполнения работы. Критериями оценки качества выполнения работы являются соответствие выполненной работы концепции и (или) техническому заданию и нормам действующего законодательства. Перечень всех заключенных договоров на выполнение законопроектных работ с указанием фамилии, имени, отчества инициатора, темы работы, стоимости работы по окончании каждого полугодия должен быть опубликован [1].

Для справки: в 2005 году по заказу Собрания были выполнены десятки различных экспертных и законопроектных работ, при этом исполнителям было выплачено вознаграждение на общую сумму 16305,4 тыс. руб. (при запланированной сумме по смете в размере 26200,0 тыс. руб.). В том числе по инициативе комитета по законодательству было выполнено 63 работы на общую сумму 8373,0 тыс. руб.

## 3.3. Исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга

### 3.3.1. Участие органов исполнительной власти в законодательном процессе

Законопроектная деятельность Губернатора и Правительства Санкт-Петербурга осуществляется в соответствии с утвержденными планами законопроектных работ, программами деятельности Правительства.

Губернатор и Правительство Санкт-Петербурга информируют Собрание и координируют с ним законопроектную деятельность.

Как уже отмечалось, в последние годы стали практиковаться разработка и утверждение **совместных законопроектных планов Собрания и Губернатора.**

Правительство принимает участие в законопроектной деятельности в следующих формах:

- разработка проектов федеральных законов и федеральных конституционных законов для последующего внесения в Государственную Думу

[1] На практике публикация не осуществляется.

членом Совета Федерации — представителем от Правительства Санкт-Петербурга;

■ разработка проектов правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и внесение их на рассмотрение;

■ рассмотрение поступающих в установленном порядке из федеральных органов государственной власти проектов федеральных законов и федеральных конституционных законов и направление отзывов на указанные законопроекты;

■ разработка и представление Губернатору законопроектов и поправок к ним;

■ разработка, предварительное рассмотрение и представление Губернатору для внесения в Собрание законопроектов о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств, управлении или распоряжении имуществом Санкт-Петербурга, других законопроектов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств бюджета;

■ в иных формах, установленных законодательством.

Координация деятельности по разработке законопроектов, рассмотрению и подготовке отзывов и заключений Губернатора и Правительства Санкт-Петербурга на них осуществляется Юридическим комитетом Администрации Губернатора.

### 3.3.2. Губернатор Санкт-Петербурга

Губернатор является высшим должностным лицом Санкт-Петербурга и занимает центральное место в системе исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, называемой Администрацией Санкт-Петербурга. Указанная система изображена на рис. 3.10.

До 26 июня 2005 года Губернатор избирался населением Санкт-Петербурга на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на срок 4 года. После внесения изменений в статью 38 Устава Санкт-Петербурга гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями Губернатора Санкт-Петербурга на срок 5 лет.

Наделение гражданина полномочиями Губернатора Санкт-Петербурга осуществляется в порядке, установленном статьей 18 «закона № 184».

Губернатор Санкт-Петербурга осуществляет следующие **полномочия:**

■ представляет Санкт-Петербург в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени Санкт-Петербурга, обращается от имени Санкт-Петербурга в суд;

■ обнародует законы Санкт-Петербурга, удостоверяя их обнародование путем подписания, либо отклоняет законы, принятые Собранием;

Рис. 3.10. Система исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга (в соответствии с Уставом Санкт-Петербурга, Законом Санкт-Петербурга «О Правительстве Санкт-Петербурга», постановлением Губернатора Санкт-Петербурга от 12.11.03 № 10)

■ вправе требовать созыва внеочередного заседания Собрания, а также созывать вновь избранное Собрание на первое заседание ранее срока, установленного Уставом;

■ вправе участвовать в работе Собрания с правом совещательного голоса;

■ осуществляет право законодательной инициативы в Собрании;

■ формирует Правительство Санкт-Петербурга и возглавляет его, ведет заседания Правительства, обладая правом решающего голоса, подписывает правовые акты Правительства, а также принимает решение об отставке Правительства;

■ представляет Собранию бюджет Санкт-Петербурга и отчет о его исполнении, программы социально-экономического развития Санкт-Петербурга и отчеты об их исполнении;

■ назначает члена Совета Федерации — представителя от Правительства Санкт-Петербурга;

■ назначает половину членов Санкт-Петербургской избирательной комиссии;

■ вправе отменять правовые акты Правительства Санкт-Петербурга в случае их противоречия действующему законодательству;

■ осуществляет правовое регулирование по вопросам, отнесенным к его компетенции;

■ создает постоянные и временные комиссии, советы и другие консультативные и совещательные органы при Губернаторе;

■ обеспечивает координацию деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с иными органами государственной власти, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

■ осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, Уставом Санкт-Петербурга и законами Санкт-Петербурга.

### 3.3.3. Структура, полномочия и регламент Правительства Санкт-Петербурга

Правительство Санкт-Петербурга является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга. Правительство обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Место нахождения (резиденция) Правительства: Санкт-Петербург, Смольный.

Правительство Санкт-Петербурга действует на основании и во исполнение федерального законодательства, Устава Санкт-Петербурга, Закона Санкт-Петербурга от 30.10.03 № 642–87 ***«О Правительстве Санкт-Петербурга»***, иных законов Санкт-Петербурга.

Формирует и возглавляет Правительство Губернатор Санкт-Петербурга. Ныне действующее Правительство было сформировано в соответствии с постановлением Губернатора от 12.11.03 № 10 ***«О формировании Правительства Санкт-Петербурга»***.

Правительство Санкт-Петербурга состоит не более чем из 15 членов. В состав Правительства кроме Губернатора входят: не менее шести вице-губернаторов Санкт-Петербурга, представитель Губернатора в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга; также могут входить: руководители исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и не более двух руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в Санкт-Петербурге.

Прекращение полномочий Губернатора влечет за собой отставку Правительства, которое продолжает действовать до сформирования нового Правительства Санкт-Петербурга; оно, в свою очередь, считается сформированным со дня назначения не менее семи вице-губернаторов Санкт-Петербурга.

**Вице-губернаторы** Санкт-Петербурга назначаются на должность Губернатором по согласованию с Собранием на срок, соответствующий сроку полномочий Губернатора.

В Санкт-Петербурге учреждены должности восьми вице-губернаторов:

1) вице-губернатор — руководитель исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга, осуществляющего организационное, правовое, информационное и материально-техническое обеспечение деятельности Губернатора и Правительства (вице-губернатор Санкт-Петербурга — руководитель Администрации Губернатора Санкт-Петербурга);

2) вице-губернатор, отвечающий за решение вопросов экономического развития, налоговой, финансовой, промышленной и научно-технической политики Санкт-Петербурга, развития потребительского рынка, разработки и исполнения бюджета Санкт-Петербурга, увеличения доходов и оптимизации расходов бюджета, управления государственным имуществом Санкт-Петербурга в части увеличения неналоговых доходов бюджета Санкт-Петербурга, инвестиций в промышленность Санкт-Петербурга;

3) вице-губернатор, отвечающий за решение вопросов социальной и демографической политики, социальной защиты, здравоохранения и санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности;

4) вице-губернатор, отвечающий за решение вопросов городского хозяйства, жилищной политики, жилищно-коммунального хозяйства, текущего ремонта и содержания дорог, благоустройства, транспорта, связи в части обеспечения городского хозяйства, энергетики, природопользования в части пользования природными ресурсами;

5) вице-губернатор, отвечающий за решение вопросов капитального строительства и реконструкции объектов недвижимости, дорожного строительства, архитектуры и градостроительства, земельной политики в целях капитального строительства;

6) вице-губернатор, отвечающий за решение вопросов научной политики, высшего, общего, профессионального и дошкольного образования, культу-

ры, средств массовой информации, молодежной политики, взаимодействия с общественными организациями, физической культуры и спорта;

7) вице-губернатор, отвечающий за решение вопросов законности, правопорядка и безопасности, внешних связей, развития туризма, информатизации и связи в целях обеспечения законности и безопасности;

8) вице-губернатор, отвечающий за решение вопросов управления федеральной собственностью, переданной в управление Санкт-Петербургу в соответствии с федеральными законами и иными нормативными актами Российской Федерации, учета государственного имущества и распоряжения им, инвентаризации и мониторинга земель, инвестиционной политики и реализации стратегических проектов.

Распределение обязанностей между вице-губернаторами утверждено постановлением Губернатора от 29 декабря 2003 года № 175 [1]. Положение о вице-губернаторе Санкт-Петербурга утверждено распоряжением Губернатора от 2 апреля 2004 года № 5-рг [2].

**Правительство Санкт-Петербурга обладает следующими полномочиями**:

- осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
- разрабатывает проект бюджета Санкт-Петербурга, а также проекты программ социально-экономического развития;
- предварительно рассматривает проекты законов о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств Санкт-Петербурга, другие проекты законов, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета;
- обеспечивает исполнение бюджета Санкт-Петербурга, готовит отчет об исполнении бюджета и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития;
- утверждает перечень главных распорядителей средств бюджета Санкт-Петербурга [3];
- формирует и возглавляет иные исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга, назначает и освобождает от должности их руководителей;
- управляет и распоряжается собственностью Санкт-Петербурга, а также федеральной собственностью, переданной в управление Санкт-Петербургу;
- вправе предложить органу местного самоуправления в Санкт-Петербурге, выборному или иному должностному лицу местного самоуп-

---

[1] Постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 29.12.03 № 175 «О распределении обязанностей между вице-губернаторами Санкт-Петербурга».

[2] Распоряжение Губернатора Санкт-Петербурга от 02.04.04 № 5-рг «Об утверждении Положения о вице-губернаторе Санкт-Петербурга».

[3] Перечень главных распорядителей средств бюджета Санкт-Петербурга на 2006 год утвержден постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 13.09.05 № 1348.

равления привести в соответствие с законодательством изданные ими правовые акты, а также вправе обратиться в суд;

■ вправе передавать иным исполнительным органам государственной власти Санкт-Петербурга осуществление части своих полномочий;

■ вправе отменять и (или) приостанавливать правовые акты иных исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга;

■ учреждает и ликвидирует организации, назначает и освобождает от должности их руководителей;

■ осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, Уставом и законами Санкт-Петербурга, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

Порядок организации работы Правительства определяется его Регламентом [1].

Как уже отмечалось, Правительство издает следующие правовые акты:

■ постановления — нормативные или индивидуальные правовые акты по вопросам, отнесенным законодательством к компетенции Правительства Санкт-Петербурга;

■ распоряжения — нормативные или индивидуальные правовые акты по вопросам организации работы иных исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга.

Требования, предъявляемые к проектам правовых актов, порядок их подготовки и принятия установлены Регламентом Правительства.

Порядок опубликования правовых актов Правительства установлен специальным постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 30 декабря 2003 года № 173 [2].

### 3.3.4. Структура и регламенты иных исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга

В действующем законодательстве исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга, кроме Губернатора и Правительства, не указаны напрямую в качестве участников законотворческого процесса. Тем не менее они также играют свою роль, определенную в регламентных нормах каждого из этих органов.

В соответствии со статьей 45 Устава Санкт-Петербурга система исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга устанавливается законом Санкт-Петербурга, а структура исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга определяется Губернатором. В настоящее время на рассмотрении в Собрании находится законопроект

---

[1] Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 16.12.03 № 100 «Об утверждении Регламента Правительства Санкт-Петербурга».

[2] Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 30.12.03 № 173 «О порядке опубликования законов Санкт-Петербурга, нормативных правовых актов Губернатора Санкт-Петербурга, Правительства Санкт-Петербурга и иных исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга».

«О структуре исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга» [1].

Перечнем исполнительных органов государственной власти [2] предусмотрено функционирование Администрации Губернатора, Положение о которой утверждено постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 18 ноября 2003 года № 43 [3].

**Администрация Губернатора Санкт-Петербурга** осуществляет организационное, правовое, информационное и материально-техническое обеспечение деятельности Губернатора и Правительства, а также координирует работу иных исполнительных органов государственной власти в целях обеспечения деятельности Губернатора и Правительства. Администрация Губернатора обеспечивает контроль Губернатора и Правительства за деятельностью администраций районов, а также взаимодействие Губернатора и Правительства с органами местного самоуправления.

Администрация Губернатора подчинена Губернатору и Правительству. Руководство Администрацией Губернатора осуществляет вице-губернатор — руководитель Администрации Губернатора Санкт-Петербурга.

В Администрации Губернатора могут создаваться следующие структурные подразделения: Аппарат Губернатора, комитеты, управления, отделы, аппараты вице-губернаторов Санкт-Петербурга на правах отделов, иные структурные подразделения. В структурных подразделениях могут создаваться: управления, отделы и секторы, а также отделы и секторы в управлениях и секторы в отделах.

Структура Администрации Губернатора утверждена вышеуказанным постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 18 ноября 2003 года № 43 и отражена на рис. 3.11.

Отраслевые (функциональные) исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга формируются в виде комитетов, управлений, палат, служб, инспекций. Всего их 39. Перечень отраслевых (функциональных) исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга указан на рис. 3.12.

Задачи и полномочия каждого отраслевого (функционального) исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга, структура и руководство ими определены соответствующими постановлениями Правительства Санкт-Петербурга. В нижеприведенной таблице указаны реквизиты данных постановлений Правительства Санкт-Петербурга.

---

[1] Законопроект внесен Губернатором Санкт-Петербурга в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга 24.03.04, рассмотрен в первом чтении 22.09.04. По состоянию на ноябрь 2006 года находится в стадии второго чтения.

[2] Постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 05.11.03 № 8 «О перечне исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга».

[3] Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 18.11.03 № 43 «Об Администрации Губернатора Санкт-Петербурга».

Таблица 3.5. Постановления Правительства Санкт-Петербурга об отраслевых (функциональных) исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга

| № п/п | Постановления Правительства Санкт-Петербурга | | | Последние изменения |
|---|---|---|---|---|
| | Наименование | Дата | Номер | |
| 1. | «О Комитете по благоустройству и дорожному хозяйству» | 24.02.04 | № 222 | 01.08.05 |
| 2. | «О Комитете по вопросам законности, правопорядка и безопасности» | 09.12.03 | № 61 | 08.02.05 |
| 3. | «О Комитете по внешним связям Санкт-Петербурга» | 13.01.04 | № 5 | 27.09.05 |
| 4. | «О Комитете по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры» | 28.04.04 | № 651 | |
| 5. | «О Комитете по градостроительству и архитектуре» | 19.10.04 | № 1679 | |
| 6. | «О Жилищном комитете» | 30.12.03 | № 175 | 31.08.05 |
| 7. | «О Комитете по здравоохранению» | 09.12.03 | № 63 | 08.02.05 |
| 8. | «О Комитете по земельным ресурсам и землеустройству Санкт-Петербурга» (распоряжение мэра Санкт-Петербурга) | 30.01.92 | № 104-р | 18.12.02 |
| 9. | «О Комитете по инвестициям и стратегическим проектам» | 16.12.03 | № 89 | 27.09.05 |
| 10. | «О Комитете по информатизации и связи» | 24.02.04 | № 221 | 17.01.06 |
| 11. | «О Комитете по культуре» | 25.05.04 | № 806 | 19.04.05 |
| 12. | «О Комитете по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями» | 09.12.03 | № 62 | |
| 13. | «О Комитете по науке и высшей школе» | 10.02.04 | № 176 | 22.11.05 |
| 14. | «О Комитете по образованию» | 24.02.04 | № 225 | |
| 15. | «О Комитете по печати и взаимодействию со средствами массовой информации» | 02.12.03 | № 44 | |
| 16. | «О Комитете по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности» | 06.04.04 | № 530 | 04.10.05 |
| 17. | «О Комитете по строительству» | 28.04.04 | № 650 | 04.10.05 |
| 18. | «О Комитете по тарифам Санкт-Петербурга» | 13.09.05 | №1346 | |
| 19. | «О Комитете по транспорту» | 24.02.04 | № 226 | 01.08.05 |
| 20. | «О Комитете по транспортно-транзитной политике» | 28.04.04 | № 649 | |
| 21. | «О Комитете по труду и социальной защите населения» | 16.03.04 | № 399 | 10.02.05 |
| 22. | «О Комитете по управлению городским имуществом» | 21.09.04 | № 1589 | 28.11.05 |
| 23. | «О Комитете по физической культуре и спорту» | 09.03.04 | № 364 | |
| 24. | «О Комитете финансов Санкт-Петербурга» | 05.05.04 | № 721 | 12.07.05 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 25. | «О Комитете финансового контроля Санкт-Петербурга» | 21.09.04 | № 1591 | 28.12.05 |
| 26. | «О Комитете экономического развития, промышленной политики и торговли» | 10.02.04 | № 177 | 30.11.05 |
| 27. | «О Комитете по энергетике и инженерному обеспечению» | 18.05.04 | № 757 | |
| 28. | «Об утверждении Положения об Архивном комитете Санкт-Петербурга и Ленинградской области» (распоряжение мэра Санкт-Петербурга; распоряжение Губернатора Ленинградской обл.) | 26.03.96<br>22.03.96 | №<br>254-р<br>№<br>44-рг | 10.04.02 |
| 29. | «Об Управлении ветеринарии Санкт-Петербурга» | 28.04.04 | № 653 | |
| 30. | «Об Управлении записи актов гражданского состояния» | 13.01.04 | № 4 | 01.11.05 |
| 31. | «Об Управлении социального питания» | 02.03.04 | № 296 | |
| 32. | «Об Управлении по строительству сооружений защиты Санкт-Петербурга от наводнений» | 06.04.04 | № 531 | 16.02.05 |
| 33. | «Об Управлении по развитию садоводства и огородничества Санкт-Петербурга» | 26.04.05 | № 552 | |
| 34. | «О Главном управлении по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям Санкт-Петербурга» | 14.12.04 | № 1968 | |
| 35. | «О Государственной административно-технической инспекции» | 24.02.04 | № 223 | 31.05.05 |
| 36. | «О Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга» | 23.11.04 | № 1849 | |
| 37. | «О Государственной инспекции Санкт-Петербурга по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники» | 10.02.04 | № 178 | |
| 38. | «О Службе государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга» | 26.10.04 | № 1747 | |
| 39. | «О Лицензионной палате Санкт-Петербурга» | 26.04.05 | № 555 | |

**Администрации районов** как территориальные исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга формируются в соответствии с административно-территориальным устройством Санкт-Петербурга, установленным Законом Санкт-Петербурга от 25.07.05 № 411–68 ***«О территориальном устройстве Санкт-Петербурга»***. Статьей 2 этого закона установлено, что административно-территориальными единицами Санкт-Петербурга являются районы Санкт-Петербурга, а в статье 3 указано, что в границах административно-территориальной единицы осуществляют свою деятельность исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга — администрации районов. Территория Санкт-Петербурга разграничивается на 18 районов: Адмиралтейский, Василеостровский, Выборгский, Калининский, Кировский, Колпинский, Красногвардейский, Красносельский, Кронштадтский, Курортный, Московский, Невский, Петроградский, Петродворцовый, Приморский, Пушкинский, Фрунзенский, Центральный. Схемы границ районов

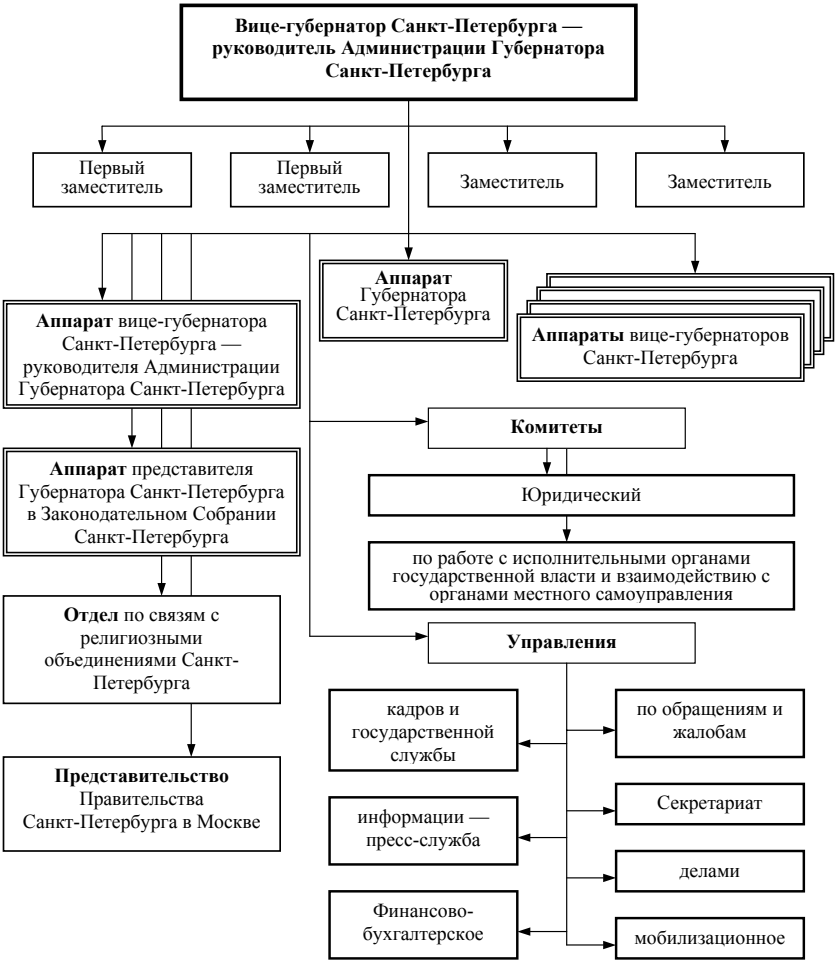



Рис. 3.11. Структура Администрации Губернатора Санкт-Петербурга (в соответствии с постановлением Правительства Санкт-Петербурга № 43 от 18.11.03)

**КОМИТЕТЫ**

- по благоустройству и дорожному хозяйству
- по вопросам законности, правопорядка и безопасности
- по внешним связям
- по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры
- по градостроительству и архитектуре
- жилищный
- по здравоохранению
- по земельным ресурсам и землеустройству
- по инвестициям и стратегическим проектам
- по информатизации и связи
- по культуре
- по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями
- по науке и высшей школе
- по образованию
- по печати и взаимодействию со средствами массовой информации
- по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности
- по строительству
- по тарифам
- по транспорту
- по транспортно-транзитной политике
- по труду и социальной защите населения
- по управлению городским имуществом
- по физической культуре и спорту
- финансов
- финансового контроля
- эконом. развития, промышленной политики и торговли
- по энергетике и инженерному обеспечению
- Архивный (Санкт-Петербурга и Ленинградской области)

**УПРАВЛЕНИЯ**

- ветеринарии Санкт-Петербурга
- записи актов гражданского состояния
- социального питания
- по строительству сооружений защиты Санкт-Петербурга от наводнений
- по развитию садоводства и огородничества Санкт-Петербурга
- по делам ГО и ЧС Санкт-Петербурга (Главное управление)

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСПЕКЦИИ**

- административно-техническая
- жилищная
- по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники

**СЛУЖБА**

- государственного строительного надзора и экспертизы

**ПАЛАТА**

- Лицензионная

Рис. 3.12. Перечень отраслевых (функциональных) исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга

указаны в приложении 3 к вышеуказанному Закону Санкт-Петербурга ***«О территориальном устройстве Санкт-Петербурга».***

В перечень основных задач администраций районов Санкт-Петербурга[1] включены следующие элементы участия в нормотворческом процессе:

- в пределах своей компетенции участие в составлении и исполнении бюджета Санкт-Петербурга;
- прогнозирование и планирование экономического и социального развития района, разработка и обеспечение реализации планов и программ развития района.

Среди полномочий администраций районов есть, в частности, такие формы участия в нормотворческом процессе, как:

- представлять Губернатору и Правительству Санкт-Петербурга предложения по экономическому и социальному развитию территории района;
- издавать распоряжения и приказы, разрабатывать методические материалы;
- разрабатывать, представлять и согласовывать в установленном порядке проекты правовых актов;
- вносить на рассмотрение Губернатора и Правительства предложения по совершенствованию экономической и налоговой политики;
- участие в разработке правил обязательного медицинского страхования, нормативных актов по совершенствованию системы обязательного медицинского страхования.

Отраслевые и территориальные исполнительные органы разрабатывают различные планы, готовят проекты законодательных актов, которые затем выносятся на более высокий уровень, согласуют проекты, подготовленные другими органами, и дают на них свои отзывы. При этом нередко возникает конфликт интересов различных органов, поскольку по самому роду деятельности интересы отдельных органов различаются до взаимоисключения. Очевидно, например, что любой из отраслевых комитетов стремится заполучить максимум средств на свои программы, а Комитет финансов ограничивает их аппетиты жесткими рамками бюджетных возможностей.

## 3.4. Иные государственные органы Санкт-Петербурга

***Санкт-Петербургская избирательная комиссия***

Санкт-Петербургская избирательная комиссия является государственным органом Санкт-Петербурга и в пределах своей компетенции

---

[1] Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23 декабря 2003 года № 128 «Об администрациях районов Санкт-Петербурга»

обеспечивает на территории Санкт-Петербурга реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, подготовку и проведение выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти Санкт-Петербурга, референдума Российской Федерации, референдума Санкт-Петербурга, а также оказание правовой, методической, информационной, организационно-технической помощи избирательным комиссиям муниципальных образований при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, а также решает иные вопросы, отнесенные законодательством к компетенции избирательной комиссии.

Свою деятельность комиссия осуществляет в соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 09.06.99 № 144–23 ***«О Санкт-Петербургской избирательной комиссии»***, регулирующим ее статус, порядок формирования (расформирования), компетенцию и полномочия. Санкт-Петербургская избирательная комиссия формируется в составе 14 членов комиссии с правом решающего голоса на срок 4 года и действует на постоянной основе.

В настоящее время на рассмотрении Собрания находится новая редакция законопроекта «О Санкт-Петербургской избирательной комиссии».

***Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге***

Должность Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге учреждается в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом ***«Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»*** в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан в Санкт-Петербурге, их соблюдения органами государственной власти Санкт-Петербурга, органами местного самоуправления в Санкт-Петербурге, их должностными лицами.

Основными задачами Уполномоченного по правам человека являются:

- организация и осуществление контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами;
- содействие восстановлению нарушенных прав граждан;
- содействие совершенствованию законодательства Санкт-Петербурга в части соблюдения прав человека;
- информирование жителей о положении в области обеспечения и защиты прав и свобод человека;
- содействие совершенствованию механизма обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- содействие координации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге, его компетенцию, организационные формы и условия его деятельности определяет Закон Санкт-Петербурга от 17.12.97 № 227–77 ***«Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге».*** Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге избирается на должность Собранием сроком на 5 лет.

До настоящего времени Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге не избран.

***Государственный секретарь Санкт-Петербурга***

Согласно Уставу Санкт-Петербурга Государственный секретарь Санкт-Петербурга — должностное лицо Санкт-Петербурга, предназначенное для ведения Государственного реестра Санкт-Петербурга принятых органами государственной власти Санкт-Петербурга официально опубликованных правовых актов. Государственный секретарь должен назначаться на должность Собранием сроком на 5 лет по представлению Губернатора в порядке, установленном законом Санкт-Петербурга о государственном секретаре Санкт-Петербурга. Такой закон отсутствует, до настоящего времени Государственный секретарь Санкт-Петербурга не назначен.

Отметим, что должности Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге и Государственного секретаря Санкт-Петербурга предусмотрены Законом Санкт-Петербурга от 08.06.05 № 302–34 ***«О Реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и Реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга»***.

Глава 4

# ОТДЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

# Глава 4. ОТДЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

## 4.1. Особенности законотворческого процесса в бюджетной сфере

*«Мы работаем в атмосфере конструктивного взаимодействия исполнительной и законодательной власти города. В атмосфере взаимопонимания городских властей и полномочного представительства Президента России. Конфликты, которые еще недавно загоняли город в политический тупик, остались в прошлом.*

*Я благодарна нашему депутатскому корпусу за ответственную позицию и за компетентное сотрудничество в разработке важнейших для Санкт-Петербурга законодательных актов. Это сотрудничество не исключает критики, споров и разных мнений, я подтверждаю нашу готовность вести прямой и честный диалог с Законодательным Собранием.*

*Летом прошлого года нами был подписан Совместный план законопроектной работы на 2004–2005 годы. Уже приняты и вступили в силу важнейшие законы, которые обеспечивают динамичное развитие города.*

*Лучший пример конструктивного сотрудничества — работа над бюджетом 2005-го года. Никогда еще обе ветви власти не трудились над проектом бюджета так солидарно. Наши депутаты, и в первую очередь бюджетно-финансовая комиссия, включились в работу уже на «нулевой» стадии. Это позволило совместно подготовить выверенный документ, который без потери темпа прошел все чтения в Законодательном Собрании. Санкт-Петербург одним из первых субъектов Федерации России получил утвержденный бюджет. Это помогло городскому Правительству заранее и четко спланировать свою работу на 2005 год».*

Это выдержка из ежегодного Послания Губернатора, представленного Собранию 30 марта 2005 года. Из нее видно, как высоко ценит Губернатор Санкт-Петербурга В. И. Матвиенко существующий законотворческий процесс в Санкт-Петербурге в бюджетной сфере.

В Послании 2006 года (29 марта) Губернатор отметила итоги бюджетной работы:

«*Я бы сказала так: мы вышли на длинную дистанцию, но сохранили спринтерскую скорость.*

*2005 год был годом устойчивого подъема экономики Санкт-Петербурга. Валовой региональный продукт (ВРП), по предварительной оценке, увеличился на 8,4 %. Это заметно выше темпов, достигнутых городом в 2004 году, и на два процента выше темпов роста общероссийского ВВП в 2005 году.*

*В течение 2005 года мировые рейтинговые агентства четырежды повышали финансово-кредитный рейтинг Петербурга. По итогам 2004–2005 годов Петербургу присвоено первое место в главной номинации «За минимальный инвестиционный риск».*

*Ставка на вложения в инновационные производства — это наша, петербургская ниша. Серьезные инвестиционные проекты — это приход в город технологий XXI века, это эффективные высококонкурентные производства, это новые рабочие места с достойной оплатой и новые кадры с высокой квалификацией и трудовой культурой.*

*Санкт-Петербург — первый в России субъект Федерации, который радикально изменил идеологию оплаты труда работников бюджетных учреждений. Повышение зарплаты ряда категорий бюджетников в рамках национальных проектов вплотную приблизит уровень оплаты труда в бюджетной сфере к среднему по городу».*

Есть все основания полагать, что эти слова связаны не столько с политической конъюнктурой, сколько с реальными достижениями законотворческого процесса в сфере бюджетных правоотношений. И касается это не только федерального законодательства, но и законодательства Санкт-Петербурга.

В таблице 4.1 представлены основные показатели бюджета Санкт-Петербурга в 2003–2006 гг.

Таблица 4.1. Основные показатели бюджета Санкт-Петербурга в 2003–2006 гг. (в миллионах рублей)

| № | Показатели | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **Утверждено Законом СПб от 30.10.02 № 535–56** | **Утверждено Законом СПб от 19.11.03 № 676–101** | **Утверждено Законом СПб от 17.11.04 № 578–81** | **Утверждено Законом СПб от 16.11.05 № 608–845** |
| 1 | Объем доходов | 75616,7 | 81988,3 | 113306,2 | 145059,2 |
| 2 | Объем расходов | 77087,4 | 85687,0 | 121965,9 | 155198,9 |
| 3 | Дефицит | 1470,7 | 3698,7 | 8659,7 | 10139,7 |
| 4 | Предельный размер государственного долга | 21300 | 18700 | 21820 | 20000 |

### 4.1.1. Бюджетный процесс в Санкт-Петербурге

В сфере законотворчества есть особая область, за которой термин «процесс» закреплен законодательно. Это — **бюджетный процесс**.

В теории процессов[1] вовлечение сотрудников организации в процессы управления считается крайне важным фактором успешной деятельности организации. Для этого необходимо прежде всего **информирование** сотрудников. С помощью бюджета до них должна быть доведена та информация, которая может служить ориентиром в их деятельности, прежде всего информация о целях деятельности и о том, что и как влияет на достижение целей. Результат информирования зависит от того,

[1] Ю. П. Адлер, С. Е. Щепетова. Система экономики качества. М.: РИА «Стандарты и качество», 2005.

насколько **прозрачна** связь бюджетных процессов с уровнями целевых показателей.

Если же «организацией» является территория, связанная с определенным уровнем публичной власти, то «сотрудниками», вовлеченными в бюджетный процесс, является практически все общество, проживающее на данной территории, поскольку любой гражданин или организация участвует в бюджетном процессе — либо как поставщик доходов, либо как потребитель бюджетных благ, либо как исполнитель каких-то функций, связанных с планированием или исполнением бюджета.

Согласно федеральному законодательству бюджетные правоотношения регулируются Бюджетным кодексом РФ[1], принятыми в соответствии с ним федеральными законами, а также законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, принятыми в пределах их компетенции.

Бюджетные полномочия органов государственной власти субъектов РФ определены статьей 8 Бюджетного кодекса, при этом Москве и Санкт-Петербургу (по сравнению с иными субъектами РФ) предоставлен более широкий спектр бюджетных полномочий в связи с организацией местного самоуправления в этих субъектах Федерации по особой правовой формуле.

При дальнейшем описании бюджетного процесса мы уделим ему внимание только в той части, которая связана с законотворческим процессом.

С 15 января 2006 года бюджетный процесс в Санкт-Петербурге регулируется Законом Санкт-Петербурга от 07.12.05 № 666–102 ***«О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге»*** (далее — закон № 666), состоящим из трех глав и двадцати трех статей. Со вступлением данного закона признаны утратившими силу восемь законов Санкт-Петербурга, а в двух действующих законах были отменены отдельные нормы. На рисунках 4.1–4.9 иллюстрируются важнейшие положения закона № 666.

Бюджет разрабатывается и утверждается в форме закона Санкт-Петербурга и составляется на один финансовый год, который соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря. Бюджет состоит из доходной и расходной частей. Группировка доходов и расходов бюджета осуществляется в соответствии с бюджетной классификацией РФ.

Поскольку бюджет оформляется законом, то и процесс составления, рассмотрения и утверждения проекта бюджета есть не что иное как составные части законотворческого процесса. Конечно, бюджетный процесс включает в себя не только и столько законотворческие процедуры. Согласно закону № 666 бюджетный процесс, являясь весьма специфической категорией, состоит из пяти этапов, изображенных на рис. 4.1.

Каждому этапу бюджетного процесса соответствует определенный состав участников процесса, обладающих бюджетными полномочиями (рис. 4.2).

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31.07.98 №145-ФЗ (с последующими многочисленными изменениями и дополнениями)

**Бюджетный процесс в Санкт-Петербурге** — регламентированная нормами права деятельность органов государственной власти Санкт-Петербурга и иных участников бюджетного процесса в Санкт-Петербурге по составлению и рассмотрению проекта бюджета Санкт-Петербурга, проектов бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Санкт-Петербурга, утверждению и исполнению бюджета Санкт-Петербурга, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Санкт-Петербурга, а также по контролю за их исполнением.

Рис. 4.1. Этапы бюджетного процесса в Санкт-Петербурге

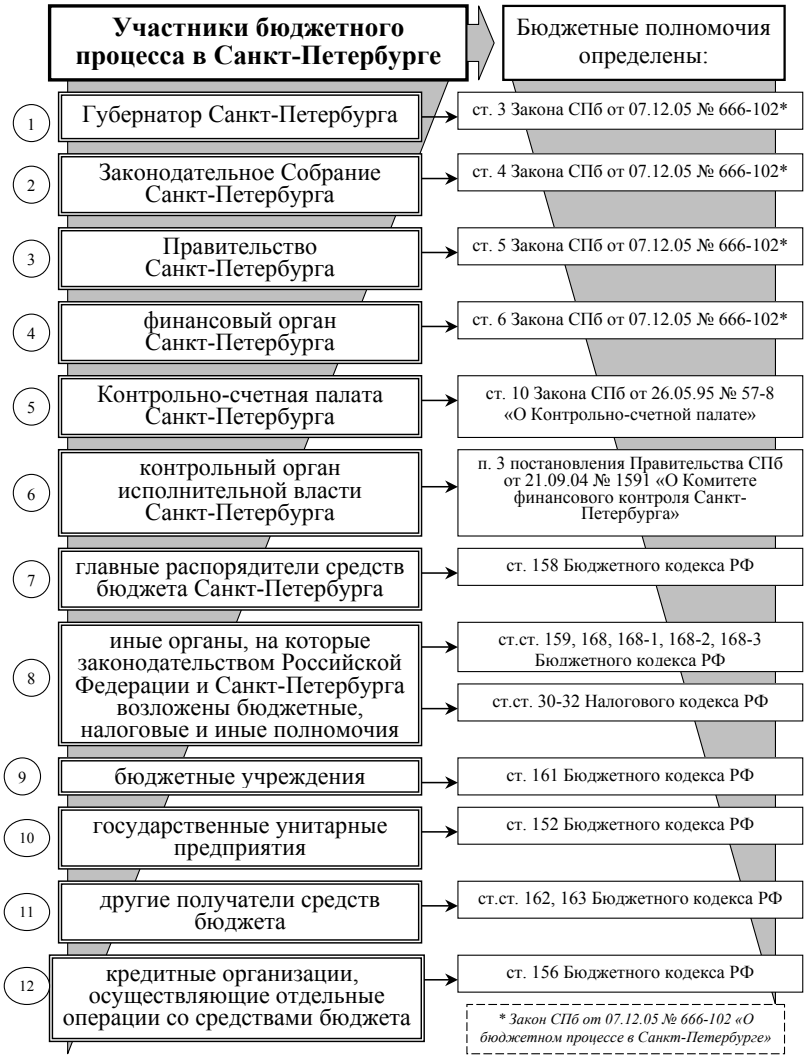



Рис. 4.2. Участники бюджетного процесса в Санкт-Петербурге

С августа 2004 года в Бюджетном кодексе РФ появился новый термин — **«расходные обязательства».**

Каждому уровню публичной власти (федеральному, региональному, муниципальному) соответствует свой набор расходных обязательств, которые перечисляются в соответствующих «реестрах расходных обязательств».

Под расходными обязательствами Санкт-Петербурга понимаются обусловленные законом Санкт-Петербурга, нормативным правовым актом Правительства Санкт-Петербурга, договором или соглашением обязанности Санкт-Петербурга предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти Санкт-Петербурга, органам местного самоуправления в Санкт-Петербурге, международным организациям и иным субъектам международного права средства бюджета. Расходные обязательства возникают в результате:

- принятия законов Санкт-Петербурга, а также заключения Санкт-Петербургом или от имени Санкт-Петербурга договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти Санкт-Петербурга полномочий по предметам ведения Санкт-Петербурга;
- принятия законов Санкт-Петербурга, а также заключения Санкт-Петербургом или от имени Санкт-Петербурга договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти Санкт-Петербурга полномочий по предметам совместного ведения в отношении решения обширного перечня вопросов, указанных в статье 26–3 «закона № 184»;
- принятия законов Санкт-Петербурга, предусматривающих предоставление из бюджета межбюджетных трансфертов в формах и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ, в том числе субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге отдельными государственными полномочиями Санкт-Петербурга;
- принятия нормативных правовых актов Правительства Санкт-Петербурга при осуществлении органами государственной власти Санкт-Петербурга полномочий, которые в соответствии с «законом № 184» подлежат финансовому обеспечению за счет субвенций из федерального бюджета.

На рис. 4.3 изображена схема возникновения расходных обязательств Санкт-Петербурга.

Расходные обязательства сводятся в реестр, под которым понимается свод (перечень):

- законов Санкт-Петербурга;
- нормативных правовых актов Правительства Санкт-Петербурга;
- заключенных в установленном порядке Санкт-Петербургом или от имени Санкт-Петербурга договоров и соглашений;

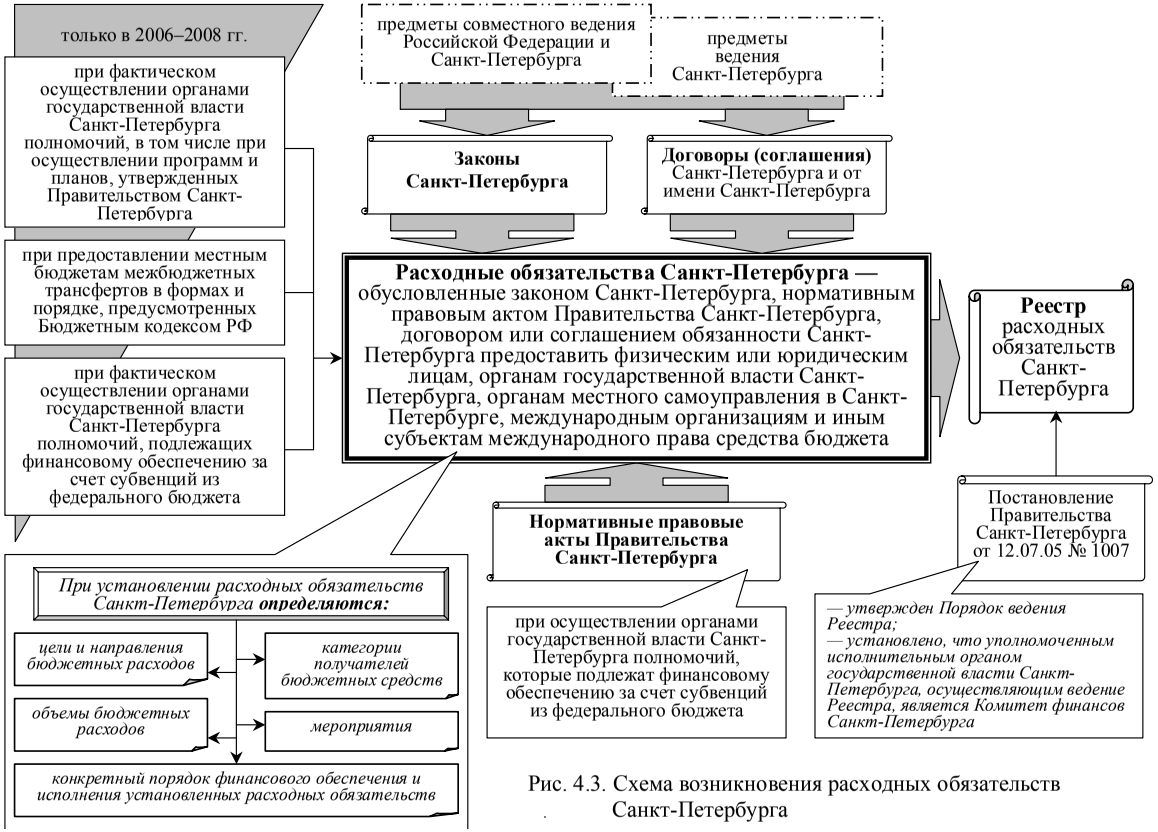



Рис. 4.3. Схема возникновения расходных обязательств Санкт-Петербурга

■ отдельных статей, пунктов, подпунктов, абзацев нормативных правовых актов, договоров и соглашений.

Реестр расходных обязательств должен вестись в порядке, установленном Правительством Санкт-Петербурга. И такой порядок был установлен в качестве приложения к постановлению Правительства Санкт-Петербурга ***«О Реестре расходных обязательств Санкт-Петербурга»***[1].

Первый этап бюджетного процесса, связанный с прогнозированием социально — экономического развития Санкт-Петербурга, разработкой основных направлений бюджетной и налоговой политики Санкт-Петербурга на очередной финансовый год, формированием перспективного финансового плана Санкт-Петербурга законодательно не регулируется. Все эти вопросы отнесены к компетенции органов исполнительной власти.

Остальные этапы бюджетного процесса иллюстрируются схемами на рис. 4.4–4.9. На этих схемах слева указаны сроки, в центре — действия участников на соответствующем этапе процесса, а справа — указаны сами участники бюджетного процесса.

Порядок осуществления 2-ого этапа бюджетного процесса изображен на рис. 4.4.

В целях составления проекта бюджета должны быть подготовлены следующие документы и материалы:

- прогноз социально-экономического развития Санкт-Петербурга на очередной финансовый год;
- основные направления бюджетной и налоговой политики Санкт-Петербурга на очередной финансовый год;
- прогноз сводного финансового баланса Санкт-Петербурга на очередной финансовый год.

**Одновременно с проектом бюджета** составляются следующие документы и материалы:

■ итоги социально-экономического развития Санкт-Петербурга за предыдущий финансовый год;

■ предварительные итоги социально-экономического развития Санкт-Петербурга за шесть месяцев текущего финансового года;

■ прогноз (основные характеристики) консолидированного бюджета на очередной финансовый год;

■ адресная инвестиционная программа на очередной финансовый год;

■ план развития государственного сектора экономики Санкт-Петербурга;

■ структура государственного долга Санкт-Петербурга и программа государственных внутренних и внешних заимствований, предусмотренных на очередной финансовый год для покрытия дефицита бюджета и (или) для финансирования расходов бюджета в пределах расходов на погашение долга;

■ оценка потерь бюджета от предоставленных налоговых льгот;

[1] Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 12.07.05 № 1007.

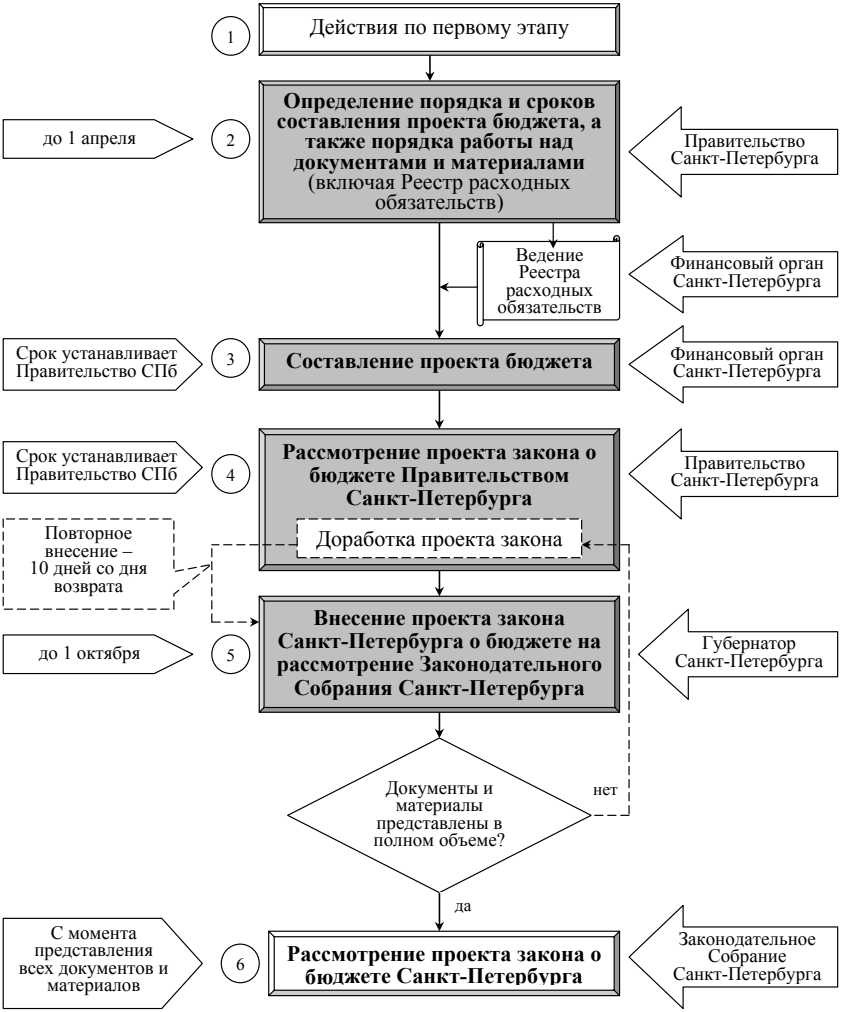



Рис. 4.4. Составление проекта бюджета Санкт-Петербурга и его внесение на рассмотрение Законодательного Собрания Санкт-Петербурга

■ оценка ожидаемого исполнения бюджета за текущий финансовый год;

■ предполагаемый объем финансовой помощи, предоставляемый из федерального бюджета;

■ расчеты и обоснования по всем статьям доходов и расходов проекта бюджета;

■ прогноз развития рынка аренды нежилых помещений в Санкт-Петербурге;

■ прогноз поступлений в бюджет доходов от сдачи в аренду нежилых помещений, арендодателем которых является Санкт-Петербург;

■ анализ влияния рынка аренды нежилых помещений на социально-экономическое положение Санкт-Петербурга;

■ планируемые изменения Реестра недвижимого имущества Санкт-Петербурга;

■ планируемые изменения Реестра движимого имущества Санкт-Петербурга.

Губернатор вносит проект закона о бюджете на рассмотрение Собрания до 1 октября текущего финансового года. Одновременно с проектом закона о бюджете Собранию представляются указанные выше документы и материалы. В случае если они представлены не в полном объеме, проект закона о бюджете возвращается в Правительство Санкт-Петербурга на доработку. Доработанный проект закона о бюджете повторно представляется в Собрание в течение 10 дней со дня его возвращения.

Порядок осуществления 3-ого этапа бюджетного процесса изображен на рис. 4.5 и рис. 4.6.

При представлении проекта закона о бюджете Губернатор или уполномоченный им член Правительства выступает на заседании Собрания с докладом об основных показателях и характеристиках бюджета. Перед обсуждением проекта закона о бюджете в первом чтении с содокладами выступают председатель бюджетно-финансового комитета Собрания (далее — БФК), председатель Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга (далее — КСП).

Законодательное Собрание в постановлении о принятии в первом чтении (за основу) проекта закона о бюджете утверждает основные показатели бюджета, к которым относятся:

■ объем доходов бюджета;

■ объем расходов бюджета;

■ превышение доходов над расходами или дефицит бюджета;

■ источники финансирования дефицита бюджета;

■ перечень государственных внутренних и внешних заимствований Санкт-Петербурга;

■ предельный размер государственного долга Санкт-Петербурга;

■ объем резервного фонда Правительства Санкт-Петербурга и резервных фондов иных исполнительных органов;

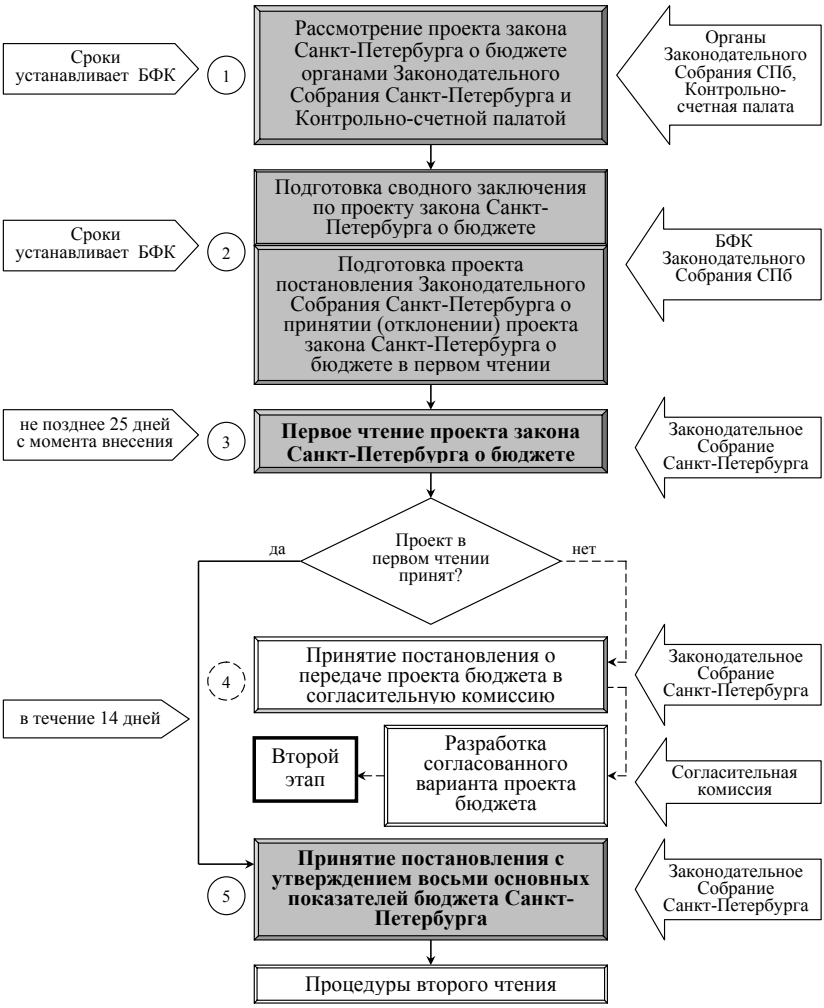



Рис. 4.5. Рассмотрение проекта закона о бюджете Санкт-Петербурга Законодательным Собранием Санкт-Петербурга в 1-м чтении

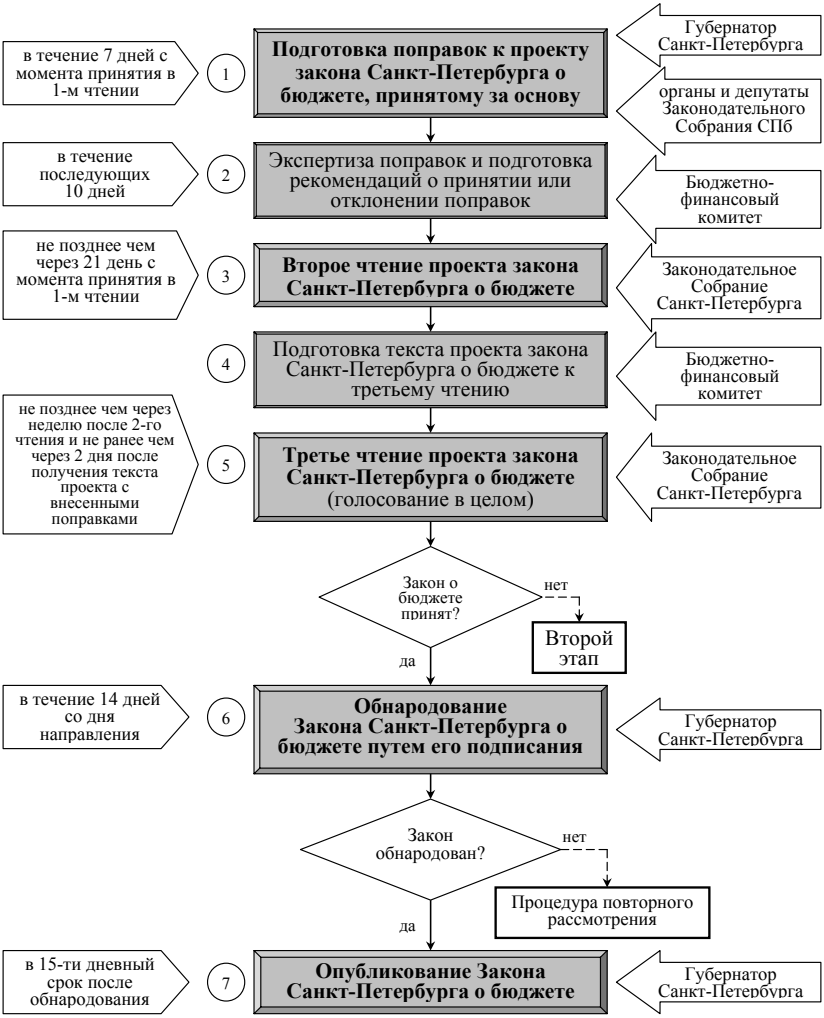



Рис. 4.6. Рассмотрение проекта закона о бюджете Санкт-Петербурга Законодательным Собранием Санкт-Петербурга во 2-м и 3-м чтении

■ распределение доходов от регулирующих налогов и сборов между бюджетом и местными бюджетами.

**При отклонении проекта закона о бюджете** Собрание принимает постановление о передаче проекта закона о бюджете в согласительную комиссию по уточнению основных показателей проекта бюджета, состоящую на паритетных началах из четырех представителей Собрания и четырех представителей Правительства. Согласительная комиссия в течение 14 дней разрабатывает согласованный вариант бюджета, после чего Губернатор вновь представляет уточненный проект закона о бюджете на рассмотрение Собрания. Решения согласительной комиссии принимаются простым большинством ее членов при условии, что в голосовании участвовало не менее пяти членов согласительной комиссии.

**В случае принятия в первом чтении (за основу) проекта закона о бюджете** Губернатор, органы и депутаты Собрания в течение семи дней подают в БФК поправки к проекту закона о бюджете (рис. 4.6.)

Поправки, предусматривающие увеличение бюджетных назначений получателям средств бюджета по целевым статьям, должны содержать указание на источники их финансирования, которыми могут стать либо снижение бюджетных назначений другим получателям средств бюджета, либо снижение расходов по другим целевым статьям. Поправки должны предназначаться для исполнения установленных расходных обязательств Санкт-Петербурга и соответствовать действующей бюджетной классификации.

В течение последующих десяти дней БФК проводит экспертизу поправок и готовит рекомендации об их принятии или отклонении. При этом из поправок, поданных после установленного срока, на второе чтение выносятся только поправки Губернатора[1], одобренные БФК.

Рассмотрение поправок проводится БФК в присутствии авторов поправок и представителей Правительства Санкт-Петербурга. Проект закона о бюджете во втором чтении должен быть рассмотрен Собранием не позднее чем через 21 день после принятия проекта закона о бюджете в первом чтении.

**Второе чтение** включает в себя голосование поправок, поданных с соблюдением вышеуказанных требований. При рассмотрении поправок во втором чтении не могут быть изменены без согласования с Губернатором утвержденные в первом чтении следующие основные показатели бюджета:

■ объем доходов бюджета;

■ превышение доходов над расходами или дефицит бюджета и его предельный процент по отношению к расходам;

■ источники финансирования дефицита бюджета.

**Третье чтение** проекта закона о бюджете включает в себя голосование проекта «в целом» (со всеми ранее принятыми поправками) и должно со-

[1] Поправки, поданные Губернатором, могут увеличивать доходную и расходную части бюджета, менять источники финансирования дефицита бюджета.

стояться не позднее чем через неделю после принятия проекта во втором чтении и не ранее чем через два дня после получения депутатами текста проекта со всеми внесенными в него поправками.

Голосованию в целом непосредственно предшествуют выступления (до трех минут) представителей органов и депутатских фракций (объединений депутатов) Собрания, Губернатора или уполномоченного члена Правительства.

Дальнейшие законотворческие действия осуществляются в соответствии с регламентными нормами и согласно требованиям Закона Санкт-Петербурга от 28.06.95 №83–12 ***«О вступлении в силу законов Санкт-Петербурга».***

Процедурные действия на четвертом этапе бюджетного процесса (исполнение бюджета) изображены на рис. 4.7.

Если закон Санкт-Петербурга о бюджете не вступил в силу до начала финансового года, то временное управление бюджетом Санкт-Петербурга осуществляется в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ (статья 190 «Временное управление бюджетом») [1].

Если в процессе исполнения бюджета происходит снижение объема поступлений доходов бюджета или поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов более чем на 10 % годовых назначений, то Правительство Санкт-Петербурга разрабатывает для представления Губернатором в Собрание проект закона о внесении изменений в закон Санкт-Петербурга о бюджете.

Одновременно с проектом закона о внесении изменений в закон Санкт-Петербурга о бюджете в случае сокращения бюджета более чем на 10 процентов на рассмотрение Собрания вносятся следующие документы и материалы:

- отчет об исполнении бюджета за период текущего финансового года, включая последний месяц, предшествующий месяцу, в течение которого вносится указанный законопроект;
- отчет о предоставлении и погашении бюджетных кредитов;
- пояснительная записка, содержащая обоснование о необходимости внесения изменений и (или) дополнений в закон Санкт-Петербурга о бюджете.

Составление, рассмотрение и утверждение проекта закона Санкт-Петербурга о внесении изменений в закон Санкт-Петербурга о бюджете в

[1] В этом случае, в частности, финансовый орган правомочен осуществлять расходование бюджетных средств на цели, определенные законодательством, на продолжение финансирования инвестиционных объектов, государственных контрактов, оказание финансовой помощи местным бюджетам при условии, что из бюджета на предыдущий финансовый год на эти цели уже выделялись средства, но не более 1/4 ассигнований предыдущего года в расчете на квартал (не более 1/12 — в расчете на месяц) по соответствующим разделам функциональной и ведомственной классификаций расходов. При этом финансовый орган правомочен не финансировать расходы, не предусмотренные проектом закона о бюджете на очередной финансовый год.

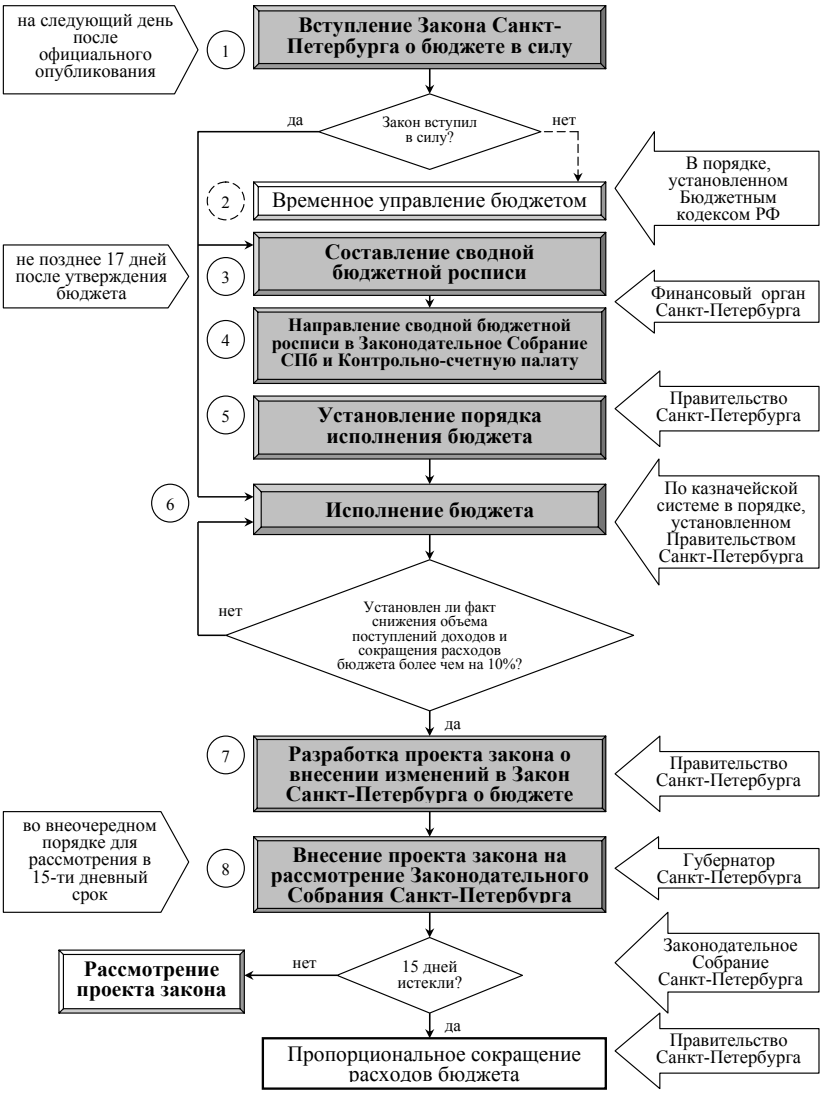



Рис. 4.7. Исполнение бюджета Санкт-Петербурга

случае сокращения бюджета более чем на 10% осуществляется во внеочередном порядке в течение 15 дней также в трех чтениях.

Если проект закона о внесении изменений в закон Санкт-Петербурга о бюджете не принимается в течение 15 дней со дня его внесения в Собрание, Правительство имеет право на пропорциональное сокращение расходов бюджета впредь до принятия законодательного решения по данному вопросу при условии, что законом о бюджете не предусмотрено иное.

Закон о бюджете в процессе исполнения бюджета может корректироваться путем внесения в него изменений и дополнений также по другим основаниям, не связанным с вышеуказанными «десятью процентами».

В случаях и в порядке, определенных бюджетным законодательством РФ и законом № 666, Губернатор вносит на рассмотрение Собрания проект закона о внесении изменений в закон Санкт-Петербурга о бюджете. Одновременно с проектом закона «о внесении изменений» представляются расчеты и обоснования вносимых изменений по увеличению расходов и доходов бюджета. Рассмотрение и утверждение Собранием проекта закона «о внесении изменений» осуществляется в соответствии с порядком, установленным для рассмотрения проекта закона Санкт-Петербурга о бюджете, т. е. так, как представлено на рис. 4.4—4.7.

В 2003 году бюджет Санкт-Петербурга корректировался 5 раз, а в 2004 и 2005 годах — 3 раза.

В 2006 году проект закона Санкт-Петербурга ***«О внесении изменений и дополнений в Закон Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2006 год»***[1] был внесен на рассмотрение Собрания уже 20 февраля 2006 года, принят в первом чтении 15 марта 2006 года, во втором чтении — 5 апреля, в третьем — 12 апреля, подписан Губернатором 28 апреля и в тот же день опубликован[2].

В октябре 2006 г. была осуществлена вторая корректировка бюджета (Закон Санкт-Петербурга от 4.10.06 № 460-73).

На рисунках 4.8 и 4.9 представлены схемы, иллюстрирующие процедуры бюджетного процесса, связанные с бюджетной отчетностью: представление, проверка и утверждение.

Очень важно, что, в отличие от других субъектов Федерации, годовой отчет об исполнении бюджета Санкт-Петербурга представляется в Собрание и КСП в двух форматах: «по форме Минфина» и «по форме утвержденного бюджета».

---

[1] Первоначальным проектом указанного закона предполагалось, не меняя доходов, увеличить объем бюджетных расходов на 1343,4 млн. руб., т. е. всего на 0,9%. Во втором чтении **одним голосованием (!)** была принята поправка Губернатора, оформленная более чем на двухстах страницах, и увеличившая как доходную (на 5,6%), так и расходную (на 10,4%) части бюджета. В результате общий объем бюджетных доходов увеличился до 153761,8 млн. руб., общий объем расходов — до 173037,0 млн. руб., а предельный размер дефицита бюджета — до 19275,2 млн. руб. (увеличение — на 47,4%).

[2] Закон Санкт-Петербурга от 12.04.06 № 182–26 «О внесении изменений и дополнений в Закон Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2006 год» одновременно был опубликован 28.04.06 в «Вестнике Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (№5) и в «Вестнике Администрации Санкт-Петербурга» (№ 6).

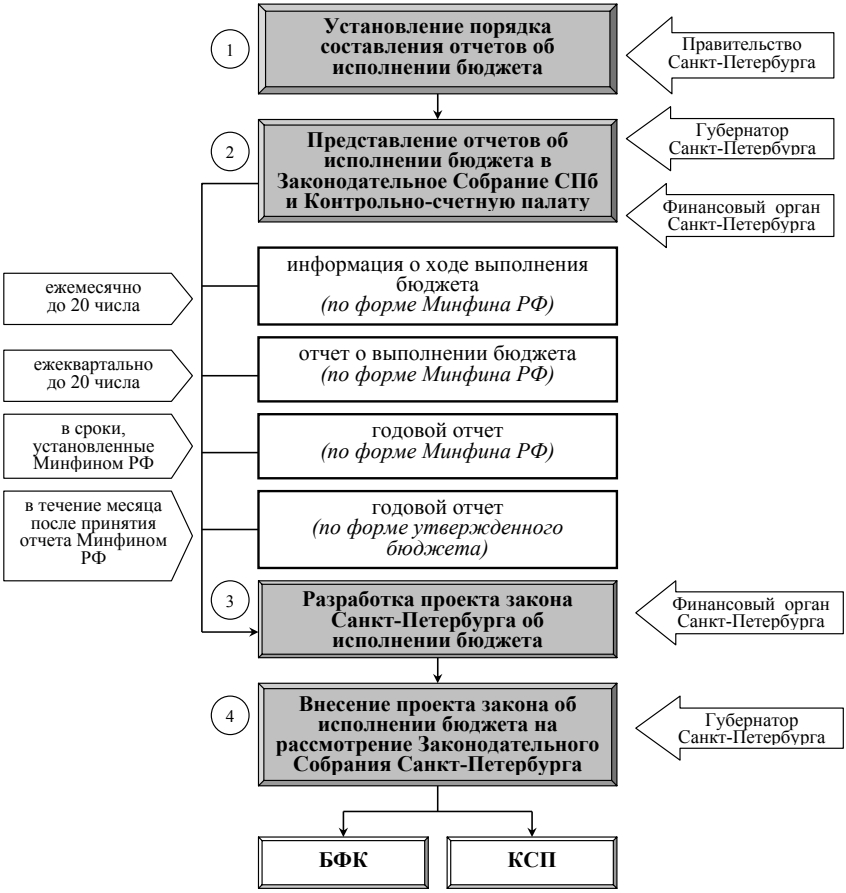



Рис. 4.8. Отчетность об исполнении бюджета Санкт-Петербурга

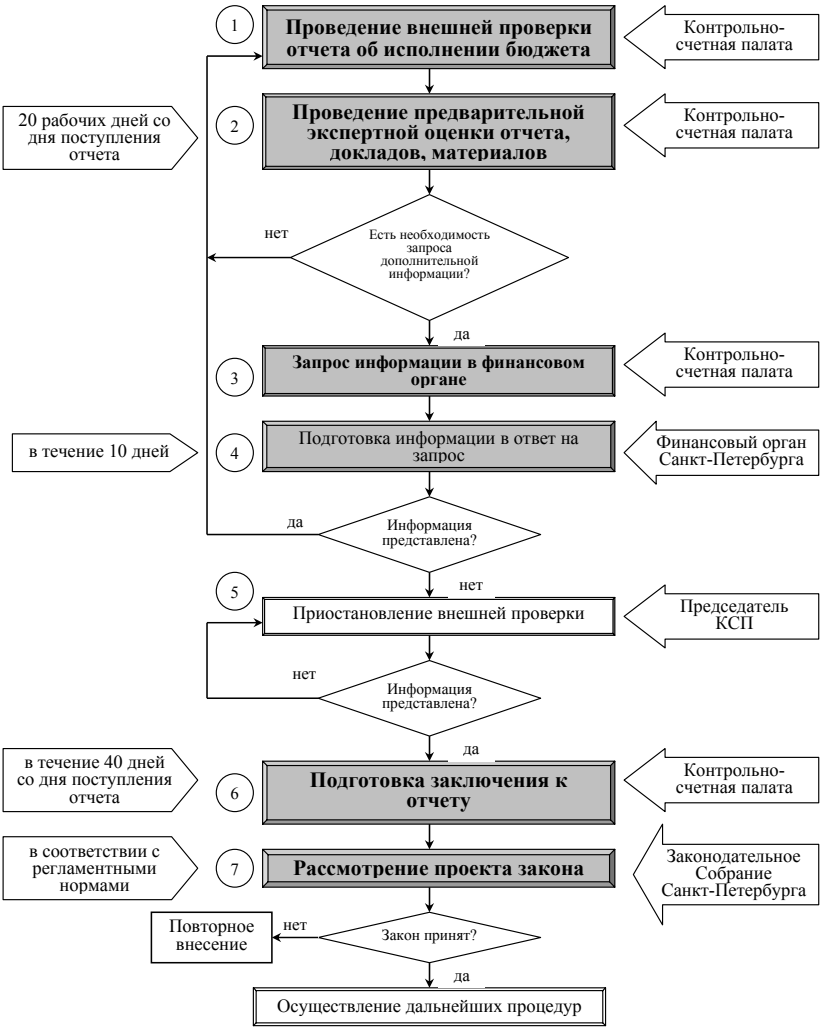



Рис. 4.9. Рассмотрение и утверждение проекта закона Санкт-Петербурга об исполнении бюджета

Годовой отчет об исполнении бюджета утверждается законом Санкт-Петербурга. Одновременно с проектом закона Санкт-Петербурга об исполнении бюджета в Собрание должны представляться следующие документы и материалы:

■ справка о расходовании средств резервного фонда Правительства Санкт-Петербурга и справки о расходовании средств резервных фондов иных исполнительных органов;

■ отчеты об исполнении целевых программ Санкт-Петербурга в разрезе главных распорядителей средств бюджета;

■ реестр государственного долга Санкт-Петербурга по всем формам долговых обязательств, выраженных в рублях и валюте на начало и конец отчетного периода, в том числе по внутреннему и внешнему долгу Санкт-Петербурга, с приведением расшифровки расходов на обслуживание долга по всем формам долговых обязательств;

■ отчет по каждой из предоставленных государственных гарантий Санкт-Петербурга в обеспечение исполнения обязательств получателей гарантий перед третьими лицами с указанием даты возникновения обязательств, валюты и суммы обязательств, срока окончания обязательств, исполнения получателями обязательств, обеспеченных указанными гарантиями, и осуществления платежей по выданным гарантиями;

■ справка об использовании внутренних и внешних заимствований по формам долговых обязательств с указанием суммы привлечения, даты привлечения по кредитам (даты проведения аукционов по ценным бумагам), направления заимствования, валюты заимствования, условий привлечения и сроков возврата;

■ реестр предоставленных за счет средств бюджета в соответствующем финансовом году бюджетных кредитов, включая инвестиционные налоговые кредиты, в разрезе получателей с указанием основания предоставления, целевого назначения, условий предоставления (процентная ставка, сроки предоставления и возврата) и фактического исполнения заемщиками обязательств по погашению основного долга и процентов за пользование средствами бюджета;

■ отчет о доходах, полученных от использования государственной собственности Санкт-Петербурга;

■ справка о размещении остатков денежных средств бюджета на рублевых и валютных счетах в кредитных учреждениях по каждому кредитному учреждению, по каждому счету по состоянию на 1 января финансового года, следующего за отчетным;

■ справка о размещении временно свободных средств бюджета на банковских депозитах в разрезе коммерческих банков, получивших право на размещение временно свободных средств бюджета на банковских депозитах по итогам проведенного в установленном порядке конкурса, с указанием сумм размещения, процентных ставок, полученных

доходов в виде процентов по итогам размещения средств на депозитах на отчетную дату;

- справка о поступлении и расходовании средств федерального бюджета;
- справка о межбюджетных трансфертах, предоставляемых местным бюджетам из бюджета, по формам межбюджетных трансфертов по каждому муниципальному образованию.

Внесенный в Собрание проект закона об исполнении бюджета направляется в БФК и Контрольно-счетную палату Санкт-Петербурга (КСП). Последняя проводит внешнюю проверку отчета и имеет право запросить, а финансовый орган обязан в течение 10 рабочих дней представить необходимую информацию, связанную с исполнением бюджета.

КСП в течение 20 рабочих дней со дня поступления отчета в палату проводит предварительную экспертную оценку представленного отчета, документов и материалов к нему и представляет Собранию результат предварительной экспертной оценки в форме заключения. При непредставлении в течение 10 рабочих дней финансовым органом информации, запрашиваемой КСП, либо отказе в ее предоставлении проведение КСП может приостановить внешнюю проверку. В этом случае председатель КСП издает приказ о приостановлении указанной проверки, который немедленно направляется в Собрание. Внешняя проверка возобновляется в день представления в КСП финансовым органом информации, отсутствие которой повлекло приостановление данной проверки.

По результатам внешней проверки отчета КСП готовит и представляет в Собрание заключение по указанному отчету в течение 40 дней со дня поступления отчета в КСП, не включая периода, на который проверка приостанавливалась.

Проект закона Санкт-Петербурга об исполнении бюджета должен быть рассмотрен Собранием не позднее чем через 60 дней со дня его представления. При рассмотрении данного проекта закона Собрание заслушивает доклад Губернатора или уполномоченного члена Правительства Санкт-Петербурга и содоклад председателя КСП.

По результатам рассмотрения проекта закона об исполнении бюджета Собрание принимает решение об утверждении либо отклонении этого проекта закона. Рассмотрение повторно представленного проекта закона об исполнении бюджета Санкт-Петербурга должно производиться Собранием в порядке, предусмотренном для первичного рассмотрения.

Отметим, что по состоянию на октябрь 2006 года в Собрание не представлены проекты законов об исполнении бюджетов Санкт-Петербурга ни за 2004, ни за 2005 год по той причине, что отчеты не приняты Минфином РФ.

### 4.1.2. Бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов

В законе № 666 регулируются также вопросы, связанные с составлением, рассмотрением, утверждением и исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Санкт-Петербурга.

Бюджеты указанных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются также в форме законов Санкт-Петербурга.

Составление и исполнение бюджетов внебюджетных фондов Санкт-Петербурга осуществляется органами управления указанных фондов в порядке, установленном Правительством Санкт-Петербурга.

Проекты законов о бюджетах указанных фондов представляются Губернатором на рассмотрение Собрания **одновременно** с представлением проекта закона Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга на очередной финансовый год и утверждаются одновременно с принятием закона о бюджете.

Рассмотрение и утверждение проектов законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов осуществляются одновременно с рассмотрением и утверждением проекта закона о бюджете в порядке, предусмотренном в отношении проекта закона о бюджете.

В соответствии со статьей 13 Бюджетного кодекса РФ государственный внебюджетный фонд — это фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь. Расходы и доходы государственного внебюджетного фонда формируются в порядке, установленном федеральным законом, либо в ином порядке, предусмотренном Бюджетным кодексом. В настоящее время из всех возможных фондов в субъектах РФ образуется только один — территориальный фонд обязательного медицинского страхования (далее — также ФОМС).

Закон Санкт-Петербурга № 664–100 ***«О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Санкт-Петербурга на 2006 год»*** был внесен Губернатором в Законодательное Собрание 13.10.05, принят 07.12.05, подписан Губернатором 26.12.05, вступил в силу 29.12.05. Утвержденные на 2006 год доходы ФОМС — 9430203,1 тыс. руб., расходы — 9416224,7 тыс. руб.

Отчет об исполнении бюджета внебюджетного фонда Санкт-Петербурга также утверждается законом Санкт-Петербурга. Составление отчета осуществляется органом управления фонда. Проект закона об исполнении бюджета фонда должен представляться в Законодательное Собрание исключительно Губернатором.

Закон Санкт-Петербурга № 481–72 ***«Об исполнении бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Санкт-Петер-***

***бурга за 2004 год»*** был внесен Губернатором 08.06.05, принят 14.09.05, подписан Губернатором 10.10.05. Отчетные за 2004 год доходы ФОМС — 7745008,9 тыс. руб., расходы — 7606952,4 тыс. руб.

Закон Санкт-Петербурга № 441-68 «***Об исполнении бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Санкт-Петербурга за 2005 год***» внесен в Собрание 15.05.06. принят 20.09.06, подписан Губернатором 9.10.06. Отчетные за 2005 год доходы фонда — 10384440,1 тыс. руб., расходы — 9765569,4 тыс. руб.

### 4.1.3. Обеспечение прозрачности бюджета

В современном мире в последнее десятилетие XX века четко проявилась тенденция открытости и прозрачности государственного управления, при этом прозрачность рассматривается как основное условие открытости решений властных структур, становления демократии.

Так как бюджет во всех странах — главный политический и финансовый инструмент государственной политики, такие тенденции появляются, прежде всего, в бюджетной сфере.

Интерес к повышению прозрачности бюджета и бюджетного процесса имеют различные субъекты[1]: международные финансовые институты, представители законодательной и исполнительной власти, население и, главным образом, его социально активная часть, объединяющаяся в некоммерческие организации (НКО) и представляющая в бюджетном процессе интересы определенных групп населения.

Прозрачность повышает ответственность исполнительной власти за разработку и исполнение бюджета, поскольку создаются предпосылки контроля качества принимаемых бюджетных решений и его исполнения со стороны законодательной власти и общественности, контроля за целевым и рациональным расходованием средств бюджета. Прозрачность бюджета является одним из инструментов борьбы с коррупцией, поскольку сужается поле возможностей для коррупционных сделок и соглашений.

Первый шаг на пути формализации требований прозрачности был сделан 16 апреля 1968 года, когда Международный Валютный Фонд (МВФ) опубликовал ***«Кодекс надлежащей практики применительно к прозрачности в налогово-бюджетной сфере»*** (далее «Кодекс прозрачности МВФ») и обратился к государствам — членам МВФ с призывом провести его в жизнь.

---

[1] На Северо-Западе России проводником идеи прозрачного бюджета, начиная с 1998 года, выступает Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический Центр «Стратегия», реализуя программу **«Социальная технология "*Прозрачный бюджет*"»**. В рамках этой программы, в частности, был реализован проект *«Городские жители и власти — на пути к сотрудничеству: бюджет, который можно понять и на который можно влиять»*, и накоплен значительный опыт в области общественного участия в бюджетном процессе.

Суть прозрачности бюджета и бюджетного процесса определяется не только доступностью информации для общественности. Прозрачность является необходимым условием общественного участия, но не достаточным.

Социальная технология, как любая другая технология, алгоритмизирует деятельность и поэтому может быть многократно применена, тиражирована для решения определенных задач. Результаты тиражирования достигаются посредством трансляции профессиональной культуры, лежащей в основе данной технологии.

С учетом сказанного, социальная технология «Прозрачный бюджет» — комплекс методически описанных действий, позволяющих специалистам, прежде всего из «третьего сектора», осуществлять общественное участие в бюджетном процессе с целью повышения эффективности бюджетного процесса и достижению лучшего социального эффекта.

Указанная технология, как комплексная технология, включает в себя основные и обеспечивающие технологии. *Основные*: 1) технология оценки и анализа прозрачности бюджета и бюджетного процесса; 2) технология прикладного бюджетного анализа; 3) технология общественного участия. *Обеспечивающие*: А) образовательные технологии; Б) технологии внесения законодательных инициатив, расширяющих возможность общественного участия в бюджетном процессе.

## 4.2. Особенности законотворческого процесса в налоговой сфере

В соответствии с частью 4 статьи 1 Налогового кодекса РФ законодательство субъектов Федерации о налогах и сборах состоит из законов и иных нормативно-правовых актов о налогах и сборов субъектов Федерации, принятых в соответствии с Налоговым кодексом.

Согласно части 5 статьи 3 Кодекса и Федеральному закону ***«О введении в действие части первой Налогового кодекса РФ»*** [1], налоги и сборы субъектов Федерации, местные налоги и сборы устанавливаются, изменяются или отменяются соответственно законами субъектов Федерации о налогах и (или) сборах и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах в соответствии с Налоговым кодексом и Федеральным законом ***«Об основах налоговой системы в РФ»*** [2].

В соответствии со статьей 12 Налогового кодекса в Российской Федерации устанавливаются следующие виды налогов и сборов: федеральные, региональные и местные.

Региональными налогами признаются те налоги, которые установлены самим Кодексом и законами субъектов Федерации о налогах и обяза-

[1] Федеральный закон от 31.07.98 №147-ФЗ.

[2] Федеральный закон от 27.12.91 № 2118–1.

тельны к уплате на территориях соответствующих субъектов Федерации. Региональные налоги вводятся в действие и прекращают действовать на территориях субъектов Федерации в соответствии с Налоговым Кодексом и законами субъектов Федерации о налогах. При установлении региональных налогов законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации определяются следующие элементы налогообложения:

- налоговые ставки;
- порядок уплаты налогов;
- сроки уплаты налогов.

В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге законами указанных субъектов устанавливаются также местные налоги, которые обязательны к уплате на территориях этих субъектов Федерации. Местные налоги вводятся в действие и прекращают действовать на территориях городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в соответствии с Налоговым кодексом и законами указанных субъектов Федерации.

В соответствии с частью 3 и абзацем 3 части 4 статьи 12 Налогового кодекса при установлении регионального/местного налога соответствующим органом могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком [1].

В соответствии с Налоговым кодексом РФ (часть первая) Законы Санкт-Петербурга (за исключением отдельных случаев) вступают в силу:

- **о налогах** — не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного налогового периода по соответствующему налогу;
- **о сборах** — не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования.

Согласно Налоговому кодексу Законы Санкт-Петербурга о налогах и сборах:

- вводящие налоги и (или) сборы, вступают в силу не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия, но не ранее одного месяца со дня их официального опубликования;
- устанавливающие новые налоги и (или) сборы, повышающие налоговые ставки, размеры сборов, устанавливающие или отягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах, устанавливающие новые обязанности или иным образом ухудшающие положение налогоплательщиков или плательщиков сборов, а также иных участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, обратной силы не имеют;

---

[1] Например, в петербургский закон о едином налоге на вмененный доход трижды за 2005 год вносились изменения, снизившие налоговую нагрузку на малый бизнес на 370 миллионов рублей. В 2006 году для предприятий розничной торговли единый налог уменьшен еще на 80 миллионов рублей.

• устраняющие или смягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах либо устанавливающие дополнительные гарантии защиты прав налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей, имеют обратную силу;

• отменяющие налоги и (или) сборы, снижающие размеры ставок налогов (сборов), устраняющие обязанности налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей, или иным образом улучшающие их положение, могут иметь обратную силу, если прямо предусматривают это.

На день написания книги налоговое законодательство Санкт-Петербурга включает в себя следующие законы:

■ Закон Санкт-Петербурга ***«О земельном налоге в Санкт-Петербурге и о внесении дополнения в Закон Санкт-Петербурга «О налоговых льготах»*** [1];

■ Закон Санкт-Петербурга ***«О порядке и условиях предоставления и отмены налоговых льгот»*** [2];

■ Закон Санкт-Петербурга ***«О налоговых льготах»*** [3];

■ Закон Санкт-Петербурга ***«Об отдельных вопросах налогообложения в Санкт-Петербурге»*** [4]**;**

■ Закон Санкт-Петербурга ***«О налоге на имущество организаций»*** [5]**;**

■ Закон Санкт-Петербурга ***«О налоге на игорный бизнес в Санкт-Петербурге»*** [6];

■ Закон Санкт-Петербурга ***«О введении на территории Санкт-Петербурга системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности»*** [7];

■ Закон Санкт-Петербурга ***«О транспортном налоге»*** [8];

■ Закон Санкт-Петербурга ***«О льготном налогообложении участников благотворительной деятельности в Санкт-Петербурге»*** [9].

В том числе льготы по конкретным налогам и сборам предусматривают законы, поименованные выше в первом, втором, седьмом и восьмом абзацах.

Следует отметить, что за последние полтора года были признаны утратившими юридическую силу такие законы, как:

■ Закон Санкт-Петербурга ***«О плате за пользование водными объектами на территории Санкт-Петербурга»*** [10];

---

1 Закон Санкт-Петербурга от 28.11.05 № 611–86.
2 Закон Санкт-Петербурга от 25.02.97 № 24–7.
3 Закон Санкт-Петербурга от 14.07.95 № 81–11.
4 Закон Санкт-Петербурга от 11.11.03 № 625–93.
5 Закон Санкт-Петербурга от 26.11.03 № 684–96.
6 Закон Санкт-Петербурга от 11.11.03 № 623–94.
7 Закон Санкт-Петербурга от 17.06.03 № 299–35.
8 Закон Санкт-Петербурга от 04.11.02 № 487–53.
9 Закон Санкт-Петербурга от 05.01.96 № 151–28.
10 Закон Санкт-Петербурга от 13.04.01 № 262–38.

■ Закон Санкт-Петербурга ***«О льготах по уплате земельного налога»*** [1];

■ Закон Санкт-Петербурга ***«О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге»*** [2]**;**

■ Закон Санкт-Петербурга ***«Об освобождении от платежей при пользовании недрами»*** [3];

■ Закон Санкт-Петербурга ***«О предоставлении льгот по уплате государственной пошлины российским гражданам, прибывающим из стран Балтии, при получении заграничного паспорта»*** [4]***;***

■ Закон Санкт-Петербурга ***«О льготах по уплате государственной пошлины»*** [5]**;**

■ Закон Санкт-Петербурга ***«О моратории на увеличение ставок налогов в Санкт-Петербурге»*** [6];

■ Закон Санкт-Петербурга ***«О некоторых вопросах налогообложения в 2000–2003 годах»*** [7]**;**

■ Закон Санкт-Петербурга ***«О налоге с продаж»*** [8]**.**

Детальный анализ действующих нормативных правовых актов Санкт-Петербурга, регулирующих предоставление налоговых льгот, показал, что законодательство в этой сфере несистемное, отсутствует единый подход к установлению налоговых льгот, деятельность по приведению регионального законодательства о налогах и сборах в соответствие с федеральным невозможно назвать удовлетворительной, имеются внутренние противоречия, также прослеживается недостаточный уровень юридической техники.

Так, текст Закона Санкт-Петербурга от 25.02.97 № 24–7 ***«О порядке и условиях предоставления и отмены налоговых льгот»*** предваряет преамбула: «*Настоящий закон регулирует порядок и условия предоставления налоговых льгот Законодательным Собранием Санкт-Петербурга*». Однако по правилам юридической техники предмет регулирования закона указывается в отдельной статье соответствующего закона и включает в себя все правоотношения, урегулированные настоящим законом. В этом смысле преамбула рассматриваемого Закона не вполне соответствует его содержанию.

Статья 1 Закона в соответствии с названием статьи должна содержать понятие налоговой льготы, однако такое понятие дано весьма некорректно: «*...под налоговой льготой понимаются следующие льготы...*».

Часть первая статьи 3 Закона гласит: *«Налоговые льготы в Санкт-Петербурге предоставляются на основании закона Санкт-Петербурга о нало-*

---

[1] Закон Санкт-Петербурга от 09.04.01 № 236–35.

[2] Закон Санкт-Петербурга от 26.06.98 № 129–21.

[3] Закон Санкт-Петербурга от 31.05.96 № 62–23.

[4] Закон Санкт-Петербурга от 21.04.97 № 72–20.

[5] Закон Санкт-Петербурга от 25.02.97 № 21–6.

[6] Закон Санкт-Петербурга от 02.06.00 № 239–20.

[7] Закон Санкт-Петербурга от 30.12.99 № 252–34.

[8] Закон Санкт-Петербурга от 07.12.98 № 248–57.

*говых льготах»*. Данное положение допускает неоднозначное толкование, что вызывает разногласия по вопросу о порядке установления налоговых льгот. Рассмотрим две наиболее распространенные точки зрения.

Первая. Нормы о предоставлении соответствующих льгот должны быть включены в действующий закон Санкт-Петербурга от 14.07.95 № 81–11 ***«О налоговых льготах».***

В этом случае возникает следующий вопрос: считаются ли льготы, предусмотренные иными законами Санкт-Петербурга, установленными (предоставленными в смысле Закона «О порядке и условиях...»), т. е. могут ли они применяться на практике?

Вторая. Нормы о предоставлении соответствующих льгот могут содержаться в иных законодательных актах Санкт-Петербурга.

Следует заметить, что такая возможность различного толкования норм Закона приводит к возникновению целого ряда негативных последствий в законотворческой, правоприменительной и судебной деятельности.

Нецелесообразным было бы настаивать на исключительной правоте какой-либо из этих точек зрения. Необходимо устранить причину имеющихся разногласий, а именно: выработать единую позицию по вопросу о порядке установления налоговых льгот и закрепить ее в законе.

Анализ аналогичного законодательства иных субъектов Федерации показал, что нормы о предоставлении налоговых льгот включаются:

- в Москве, Архангельской области — в законы об установлении конкретного налога (например, Закон Москвы от 23.10.02 № 48 ***«О транспортном налоге»***), в законы об установлении налоговых льгот отдельным категориям налогоплательщиков (например, Закон Москвы от 05.03.03 № 12 ***«Об установлении ставки налога на прибыль для общественных организаций инвалидов и организаций, использующих труд инвалидов»***), в отраслевые законы (например, Закон Архангельской области от 07.07.99 № 149–23-ОЗ ***«О туризме в Архангельской области»***);
- в Мурманской области, Псковской области — преимущественно в законы, устанавливающие льготы на конкретный год (например, Закон Псковской области от 14.02.03 № 249-оз ***«О налоговых льготах на 2003 год»***, Закон Мурманской области от 25.12.03 № 460–01-ЗМО ***«Об областном бюджете на 2004 год»***);
- в Новгородской области — преимущественно в специальный закон о налоговых льготах (Закон Новгородской области от 01.12.03 № 222-ОЗ ***«О налоговых льготах физическим лицам и организациям, расположенным на территории Новгородской области»***);
- в Московской области — действует единый Закон Московской области от 28.07.97 № 39/97 ***«О льготном налогообложении в Московской области»***.

Таким образом, на практике сложилось четыре основных «способа» закрепления налоговых льгот в региональном законодательстве (в зависимости от источника):

■ в законе об установлении налога, по которому предоставляется льгота;

■ в законах о предоставлении льгот, принимаемым по отдельным категориям налогоплательщиков;

■ в законах о предоставлении налоговых льгот на определенный период (на 1 год, как правило);

■ в едином (сводном) законе о налоговых льготах.

На основании вышеизложенного представляется возможным предложить следующие пути систематизации законодательства Санкт-Петербурга о предоставлении налоговых льгот:

■ установление налоговых льгот ежегодно в специальном законе субъекта Федерации;

■ включение всех норм, предусматривающих льготы, в единый (единственный) закон субъекта Федерации о налоговых льготах;

■ включение норм, предусматривающих налоговые льготы по конкретному налогу, соответственно в закон, устанавливающий такой налог на территории субъекта Федерации.

Следует отметить, что вопрос о преимуществах одного подхода перед другим не является первостепенным. Представляется возможным остановиться на любом из указанных видов систематизации. Однако последовательность в реализации выбранного подхода в законотворческой практике должна быть безусловной.

Закон Санкт-Петербурга ***«О налоговых льготах»*** был принят в 1995 году. В первоначальной редакции Закон состоял из 13 статей и предусматривал льготы для более чем 30 категорий налогоплательщиков по следующим налогам и сборам: налогу на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, налогу на прибыль, налогу на приобретение автотранспортных средств, земельному налогу, налогу на имущество предприятий, целевому сбору на содержание правоохранительных органов.

На приведенной на рис. 4.10 диаграмме в качестве наглядного примера показано изменение количества статей в данном законе за период 1995–2004 годов.

По состоянию на 1 января 2006 г. Закон действует с изменениями и дополнениями, внесенными двадцатью пятью законами Санкт-Петербурга. В тексте Закона остаются действующими 8 статей.

Текст действующего Закона Санкт-Петербурга ***«О налоговых льготах»*** загромождён недействующими и утратившими силу положениями, не имеет четкой структуры и крайне неудобен в применении [1].

[1] Статья 5 (льготы по уплате транспортного налога) полностью дублирует статью 4–1 Закона Санкт-Петербурга «О транспортном налоге». Статья 8 содержит ссылку на недействующий Общесоюзный классификатор «Отрасли народного хозяйства» (утратил силу с 1 января 2003 г.). С указанного периода действует Общероссийский классификатор видов экономической деятельности ОК 029–2001 (ОКВЭД), принятый и введенный в действие Постановлением Госстандарта России от 06.11.01 № 454-ст. Статья 11–7 уже дважды исключалась, но оказывается вновь действующей.

Рис. 4.10. Изменения в Законе Санкт-Петербурга от 14.07.95 №81-11 «О налоговых льготах» ( за период с июля 1995 г. по май 2004 г.)

Такая ситуация способствует неоднозначному пониманию налогоплательщиками своих прав и обязанностей.

Проведенный анализ показывает, что действующее налоговое законодательство Санкт-Петербурга в части предоставления льгот требует существенной доработки.

Отсутствие единообразного понимания и единого подхода к порядку установления налоговых льгот вызывает множество проблем в законотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности. Законодательство Санкт-Петербурга о налогах и сборах, регулирующее предоставление льгот, развивается фрагментарно, непоследовательно, каждый закон функционирует во многом обособленно. Необходимо принятие целого комплекса мер:

- по приведению налогового законодательства Санкт-Петербурга в части предоставления льгот в соответствие с федеральным;
- по совершенствованию юридической техники;
- по выработке единого подхода к порядку установления налоговых льгот;
- по систематизации и унификации законодательства Санкт-Петербурга в указанной сфере.

Указанная работа должна вестись целенаправленно и планомерно, для чего необходимо выработать единую позицию в отношении указанных проблем и согласованный подход к реализации указанных мер. Пока такая позиция не выработана.

Примером неблагополучия в петербургском налоговом законодательстве является почти анекдотический случай, произошедший с обсуждаемым Законом ***«О налоговых льготах»*** и подробно описанный в главе 2.

## 4.3. Участие субъекта Федерации в федеральном законотворческом процессе

### 4.3.1. Конституционное партнерство

Государственная политика — это результат совместных действий всех ветвей государственной власти и всех органов власти, поэтому федеральный законодательный процесс представляет собой многоуровневую сложную систему взаимоотношений всех его участников на основе **конституционного партнерства**. В этом партнерстве каждый участник персонально отвечает за реализацию своих полномочий, а совместная работа обеспечивает единство всей системы государственного управления (рис. 4.11).

Полномочия законодательного органа субъекта Федерации по участию в федеральном законотворчестве могут быть реализованы в двух направлениях:

- **как право законодательной инициативы на федеральном уровне,** то есть возможность внесения в Государственную Думу законопроектов по

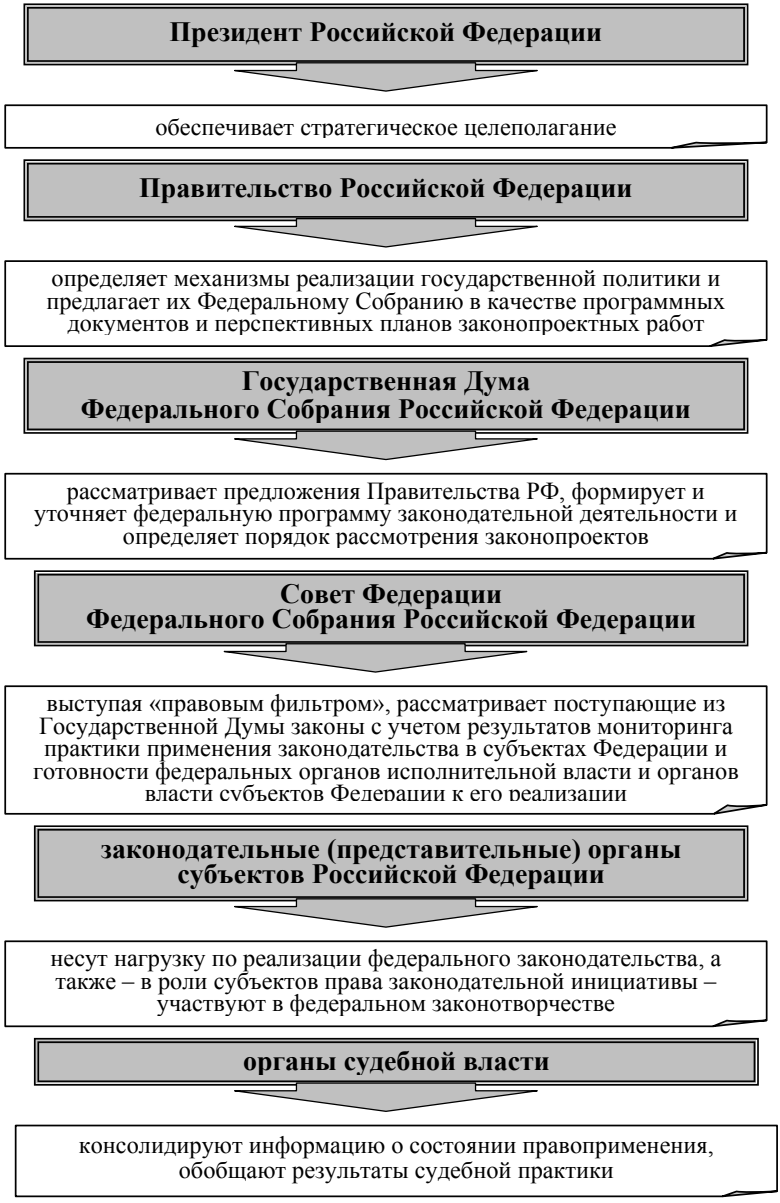



Рис. 4.11. Схема конституционного партнерства

любым вопросам, в том числе относящиеся к предметам ведения Федерации;

■ путем **рассмотрения проектов федеральных законов по предметам совместного ведения** Федерации и ее субъектов.

Высшее должностное лицо и высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации также участвуют в федеральном законотворческом процессе. Отметим только, что они не обладают правом непосредственной законодательной инициативы в Государственной Думе, а реализуют, при необходимости, это право через своего представителя — члена Совета Федерации.

### 4.3.2. Право федеральной законодательной инициативы

В соответствии со статьей 104 Конституции РФ право федеральной законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов Федерации.

Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ и Высшему Арбитражному Суду РФ по вопросам их ведения (рис. 4.12).

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу[1]:

■ проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов;

■ законопроектов о внесении изменений в действующие законы РФ и законы РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы, либо о признании этих законов утратившими силу;

■ поправок к законопроектам.

Уполномоченные представители законодательных и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации могут принимать участие с правом совещательного голоса в работе над проектами федеральных законов по предметам совместного ведения в комитетах и комиссиях Государственной Думы и рабочих группах. создаваемых Думой и ее комитетами и комиссиями.

Но процедурные особенности реализации права «федеральной законодательной инициативы» таковы, что привести примеры положительного

---

[1] По формальным признакам все законопроекты можно разделить на три группы:
- новые законопроекты, ранее не существовавшие;
- бюджетные законопроекты;
- законопроекты, связанные с внесением изменений в действующие законы.

Так, например, в 2005 году всего было принято 244 федеральных законов, их них: новых — 68 законов (27,9 % от числа принятых), бюджетных — 11 (4,5 %), законов о внесении изменений в действующие законы — 165 (69,9 %).

Рис. 4.12. Субъекты права федеральной законодательной инициативы

окончания ее практически невозможно, поскольку крайне затруднительно соблюсти все регламентные требования, установленные Думой. В частности, Дума не рассматривает законопроекты без обязательного наличия заключения Правительства Российской Федерации (желательно положительного!), возможность получения которого за обозримое время является фантастикой.

За период с 1995 по 2005 год законодательными органами субъектов Федерации в Государственную Думу было внесено 3305 законопроектов. Из этого числа к 1 января 2006 года завершено рассмотрение 2892 законопроектов. Продолжали находиться на рассмотрении Государственной Думой 413 законопроектов, стали федеральными законами — 110. В этот период Законодательное Собрание Санкт-Петербурга внесло 57 законопроектов, из них рассмотрено — 49, а принят всего лишь один (!) законопроект[1].

Хотя роль органов законодательной власти субъектов Федерации в федеральном законотворчестве остается невысокой, суммарная доля законопроектов, вносимых ими в качестве законодательной инициативы в Государственную Думу, в последнее время постоянно растет. В 2000–2003 гг. органы законодательной власти субъектов Федерации подготовили и внесли в Думу 31 % общего количества законопроектов (в 2004 году — 46 %). Однако итоговая эффективность реализации ими права законодательной инициативы пока низка[2]. Так, доля федеральных законов, принятых по инициативе законодательных органов субъектов РФ, в 2003 году не превышала 5 %, в 2004 году — 7 % (16 из 226), в 2005 году — 11 % (25 из 235). Как видим, несмотря на все сложности, наблюдается положительная тенденция.

Анализируя причины низкой эффективности законопроектной деятельности субъектов Федерации на федеральном уровне, наряду с объективными причинами (например, нехватка у региональных законодателей технических навыков, наличие у многих законопроектов неоправданно узкого предмета регулирования), эксперты отмечают[3] и «федеральные

---

[1] Перспективы прохождения в Государственной Думе многих законодательных инициатив законодательных органов субъектов Федерации уже заранее предопределены уже на стадии планирования программы законопроектной работы на очередную сессию, за период которой, как показала практика, рассматривается в среднем порядка 130 законопроектов. Средняя продолжительность прохождения законопроектов, внесенных законодательными органами субъектов Федерации и ставших федеральными законами, с момента регистрации до подписания Президентом – 17 месяцев, а с момента регистрации до принятия законопроекта в первом чтении — 10 месяцев.

[2] По информации Г. В. Минха, директора Правового департамента Правительства РФ, озвученной на международном круглом столе «Особенности организации и деятельности публичной власти в регионах». 16–17 февраля 2006 года, Санкт-Петербург (организатор — Институт права и публичной политики).

[3] По материалам международного круглого стола «Изменение объема и эффективность осуществления полномочий законодательными органами субъекта Российской Федерации: тенденции, проблемы, перспективы». 6–7 октября 2005 года, Москва (организатор — Институт права и публичной политики).

причины». Эти причины напрямую связаны с существующей организацией федерального законодательного процесса и довольно низкой предсказуемостью законопроектной работы. Нередко имеет место и невнимательное отношение федеральных законодателей к интересам и инициативам законодательных органов субъектов Федерации.

### 4.3.3. Рассмотрение федеральных законопроектов по предметам совместного ведения

Проекты федеральных законов по «предметам совместного ведения» после их внесения в Государственную Думу направляются в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации для представления ими в **тридцатидневный срок** отзывов на указанные законопроекты.

Если законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации более чем одной трети субъектов выскажутся против принятия соответствующего федерального закона, то по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия.

Отзыв органов государственной власти субъекта Федерации считается положительным в случае, если и законодательный (представительный), и высший исполнительный органы государственной власти субъекта Федерации выскажутся «ЗА» принятие данного проекта федерального закона, и отрицательным, если они выскажутся «ПРОТИВ». Если мнения двух органов власти субъекта Федерации разделились, следует считать, что их мнение не выражено.

Установленный порядок предварительного — до первого чтения выявления позиций субъектов Федерации на деле превратился в формальный подсчет отзывов региональных органов государственной власти с заранее известным результатом. Как показывает практика, свои заключения на законопроекты по предметам совместного ведения в Государственную Думу направляет подавляющее большинство субъектов Федерации. Но при окончательном подсчете позиций, как правило, выясняется, что свои отзывы прислала лишь незначительная часть субъектов Федерации. Остальные заключения при подведении итогов просто не учитываются по различным формальным основаниям (по причине, например, того, что подписаны вице-губернатором, приняты президиумом или советом законодательного органа, истекли сроки подачи отзывов и т. п.).

В практике Законодательного Собрания Санкт-Петербурга неоднократно предпринимались попытки выразить свое отношение к тому или иному федеральному законопроекту, но, как правило, «уложиться в 30 дней» не получалось. В последнее время Собрание подобных попыток почти и не делало, ограничиваясь, при необходимости, «внепроцедурными» контактами с депутатами, фракциями, комитетами Государственной Думы, федеральными чиновниками.

Поскольку на федеральный законопроект «в идеале» должны быть оформлены два согласованных между собой отзыва (один — в виде постановления Собрания, другой — в виде постановления Правительства), то, учитывая длительность процедуры подготовки и принятия указанных правовых актов, становится очевидной невозможность рассмотрения федеральных законопроектов в установленные сроки.

### 4.3.4. Федеральный законотворческий процесс

Согласно положениям главы 5 российской Конституции представительным и законодательным органом Российской Федерации является Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации, состоящий из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы. Каждая из палат принимает свой регламент[1] и самостоятельно решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности.

Законопроекты вносятся в Государственную Думу, которая принимает федеральные законы. Принятые Думой федеральные законы в течение **пяти дней** передаются на рассмотрение Совета Федерации.

Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало **более половины** от общего числа членов этой палаты либо если в течение **четырнадцати дней** он не был рассмотрен[2] Советом Федерации.

В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать **согласительную комиссию** для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит **повторному рассмотрению** Думой.

В случае несогласия Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало **не менее двух третей** от общего числа депутатов Думы.

---

[1] Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации утвержден постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.10.98 № 2134-II ГД.

Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации утвержден постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30.01.02 № 33-СФ.

[2] Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

- федерального бюджета;
- федеральных налогов и сборов;
- финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;
- войны и мира.

Принятый федеральный закон в **течение пяти дней** направляется Президенту для подписания и обнародования. Президент в **течение четырнадцати дней** подписывает федеральный закон и обнародует его.

Если Президент в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией порядке вновь рассматривают данный закон. Если при **повторном рассмотрении** федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством **не менее двух третей** голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Думы, он подлежит **подписанию** Президентом **в течение семи** дней и **обнародованию**.

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным российской Конституцией. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством **не менее трех четвертей голосов** от общего числа членов Совета Федерации и **не менее двух третей голосов** от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон **в течение четырнадцати дней** подлежит **подписанию** Президентом и **обнародованию**.

Федеральный законотворческий процесс не только является наиболее давним и, следовательно, устоявшимся и испытанным практикой образцом законотворческого процесса в России. Он, как нельзя лучше, иллюстрирует технологические особенности процессов, описанные в первой главе книги, в том числе «фрактальность». Действительно, в наиболее укрупненном описании процесс рождения закона сводится к стадиям:

- внесение проекта субъектом законодательной инициативы;
- рассмотрение Государственной Думой;
- одобрение Советом Федерации;
- подписание и обнародование Президентом;
- опубликование.

При более подробном рассмотрении каждая такая стадия превращается в отдельный «подпроцесс», упорядоченный в основном **регламентными нормами**, а каждая стадия «подпроцесса» в свою очередь — в процесс «на уровне рабочего места», установленный **ведомственными документами** и **должностными инструкциями** сотрудников. Заметим, что, чем крупнее масштаб рассмотрения процесса, тем более высок уровень нормативных актов, регламентирующих данный уровень процесса, и тем больше сходства с другими аналогичными процессами.

Основные шаги «подпроцесса» принятия федерального закона показаны на рис. 4.13, а перечень документов, представляемых в Государственную Думу одновременно с законопроектом показан на рис. 4.14.

Подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект и прилагаемые к нему материалы направляются письмом на имя **Председателя Думы**.

Поступивший законопроект регистрируется в Управлении документационного и информационного обеспечения Аппарата Думы (в «Системе

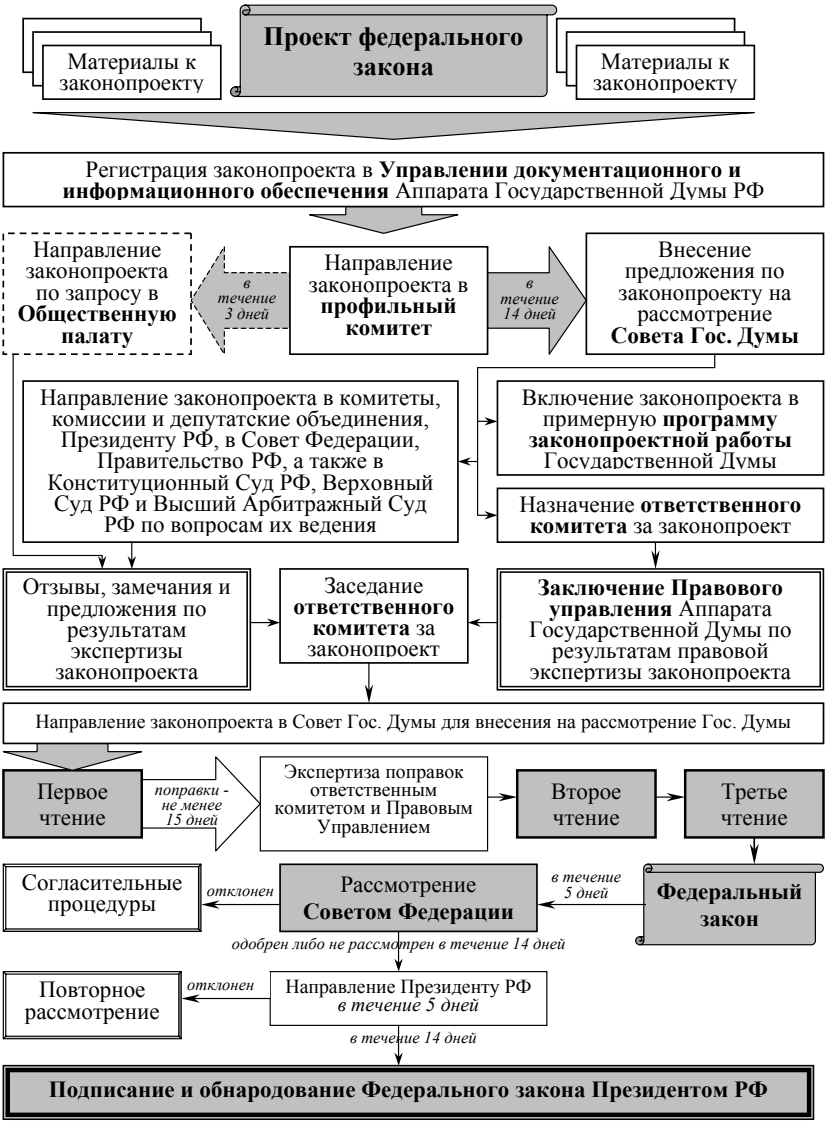



Рис. 4.13. Федеральный законотворческий процесс

**При внесении законопроекта в Государственную Думу Российской Федерации субъектом права законодательной инициативы должны быть представлены:**

**пояснительная записка** к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта

**текст законопроекта** с указанием на титульном листе субъекта (субъектов) права законодательной инициативы, внесшего (внесших) законопроект

**перечень** законов РФ и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и РФ, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного федерального закона

**финансово-экономическое обоснование** *(в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат)*

**заключение Правительства РФ** *(по законопроектам, предусмотренным частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации)*

документы и материалы, предусмотренные статьей 192 Бюджетного кодекса РФ *(по законопроекту о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год)*

документы, предусмотренные Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» *(по законопроекту о ратификации, прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации)*

официальные отзывы Правительства РФ и Верховного Суда РФ *(по законопроекту о внесении изменений в Уголовный кодекс РФ)*

документы, предусмотренные Федеральным законом «О техническом регулировании» *(по законопроекту о техническом регламенте)*

заключение Правительства РФ и решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, на территории которого расположены соответствующие участки недр *(по законопроекту о соглашении о разделе продукции)*

документ, подтверждающий согласование законопроекта о передаче перемещенной культурной ценности с органом государственной власти субъекта РФ, на территории которого находится региональное учреждение культуры, осуществляющее оперативное управление объектом культуры, представляющим собой культурную ценность *(по законопроекту о передаче культурной ценности, перемещенной в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящейся на территории РФ)*

документ, подтверждающий согласование законопроекта по вопросу определения общего числа мировых судей и количества судебных участков субъекта РФ соответственно с Верховным Судом РФ и субъектом РФ *(по законопроекту об определении числа мировых судей и количества судебных участков субъекта РФ)*

Рис. 4.14. Перечень документов, представляемых в Государственную Думу Российской Федерации субъектом права федеральной законодательной инициативы

автоматизированного делопроизводства и документооборота»). Ему присваивается регистрационный номер, который указывается вместе с наименованием законопроекта в течение всего периода прохождения законопроекта.

Председатель Думы направляет зарегистрированный законопроект в **профильный комитет**, который в течение 14 дней вносит предложения по законопроекту на рассмотрение **Совета Думы**.

Совет Думы по предложению профильного комитета принимает следующее решение:

- назначить один из комитетов Думы ответственным по законопроекту;
- включить законопроект в примерную программу законопроектной работы Думы на текущую либо на очередную сессию;
- направить законопроект в комитеты, комиссии и депутатские объединения, Президенту, в Совет Федерации, Правительство, а также в Конституционный Суд, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд по вопросам их ведения для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

Если, по мнению профильного комитета, законопроект не соответствует требованиям Конституции и Регламента, Совет Думы принимает решение о возвращении законопроекта автору на доработку. Совет Думы также вправе вернуть законопроект в профильный комитет.

Как уже было сказано выше, законопроекты по «предметам совместного ведения» Совет Думы направляет в органы государственной власти субъектов Федерации для подготовки и представления отзывов.

Срок подготовки к рассмотрению Думой законопроекта, внесенного законодательным органом субъекта Федерации, определяется Советом Думы.

По решению **ответственного комитета**, законопроект может быть направлен в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы.

Совет Думы или ответственный комитет дают поручение Правовому управлению на проведение правовой экспертизы законопроекта (а при необходимости — лингвистической экспертизы) и определяют срок проведения экспертизы [1]. Правовое управление на основании результатов правовой экспертизы законопроекта готовит заключение, в котором должны быть даны ответы, как минимум, на следующие вопросы.

---

[1] В практике законотворческой работы Государственной Думы имеют место случаи, когда со дня получения заключения Правового управления на проект федерального закона до даты его рассмотрения на заседании палаты проходит значительный период времени (в некоторых случаях — до 2 лет). За это время заключение устаревает и требует обновления.

1) Соответствует ли законопроект Конституции, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам?

*Если такое несоответствие установлено, то должно быть указано, какому акту не соответствует законопроект и в чем выражается это несоответствие.*

2) Не нарушена ли внутренняя логика законопроекта, нет ли противоречий между разделами, главами, статьями, частями и пунктами законопроекта?

*Если такие противоречия есть, они должны быть названы конкретно, а также должны быть даны рекомендации, как можно устранить противоречия.*

3) Полностью ли приведен перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта?

*Если приведен неполный перечень актов, то следует указать акты, которые в этом перечне не приведены.*

Обсуждение законопроекта в комитетах Думы проходит открыто, с приглашением субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект, и может освещаться в средствах массовой информации.

Законопроект, подготовленный к рассмотрению Думой в первом чтении, и материалы к нему направляются ответственным комитетом в Совет Думы. Они направляются также Президенту, в Совет Федерации, депутатам Думы, в Правительство и субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект.

Рассмотрение законопроектов Думой осуществляется в **трех чтениях** (для отдельных случаев их может быть и четыре).

При рассмотрении Думой законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции, его актуальности и практической значимости.

По результатам обсуждения законопроекта в **первом чтении** Дума может принять или одобрить законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний в виде поправок, либо отклонить законопроект. Отклоненный законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит и возвращается субъекту права законодательной инициативы.

В случае принятия или одобрения законопроекта в первом чтении устанавливается срок представления **поправок** к законопроекту [1]. Поправки вносятся субъектами права законодательной инициативы.

---

[1] В случае принятия законопроекта в первом чтении и при наличии заключения Правового управления (за исключением законопроекта по «предметам совместного ведения») председательствующий может поставить на голосование предложение ответственного комитета о принятии или об одобрении закона, **исключая процедуры второго и третьего чтений**.

Ответственный комитет изучает и обобщает внесенные поправки, а при необходимости проводит независимую экспертизу поправок на соответствие конституционным нормам. По результатам экспертизы ответственный комитет может внести мотивированное предложение об отклонении законопроекта, принятого или одобренного в первом чтении.

Принятый или одобренный **во втором чтении** законопроект направляется в ответственный комитет для устранения возможных внутренних противоречий, установления правильной взаимосвязи статей и для редакционной правки, необходимой в связи с изменениями, внесенными в текст законопроекта при рассмотрении его во втором чтении.

При рассмотрении законопроекта **в третьем чтении** не допускаются внесение в него поправок и возвращение к обсуждению законопроекта в целом либо к обсуждению его отдельных разделов, глав, статей. Если законопроект не принят или не одобрен Думой в третьем чтении, он считается **отклоненным**. Решение об отклонении законопроекта оформляется соответствующим постановлением Думы без дополнительного голосования.

Одобренные Думой федеральные конституционные законы и принятые федеральные законы **в течение пяти дней** передаются Думой на рассмотрение Совета Федерации.

Если федеральный закон отклонен Советом Федерации, он передается Советом Думы на заключение ответственного комитета. Ответственный комитет может предложить Думе **одно из следующих решений**:

- снять закон с дальнейшего рассмотрения;
- создать по предложению либо с предварительного согласия Совета Федерации согласительную комиссию на паритетных началах для преодоления возникших разногласий;
- принять закон в ранее принятой редакции.

Принятый федеральный закон Председатель Думы **в течение пяти дней** направляет Президенту для подписания и обнародования.

Если Президент **в течение 14 дней** со дня поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума вновь рассматривает данный федеральный закон.

В отношении федерального закона, отклоненного Президентом, Дума принимает одно из следующих решений:

- согласиться с решением Президента и снять его с дальнейшего рассмотрения;
- принять закон в редакции Президента;
- создать по предложению либо с предварительного согласия Президента специальную комиссию для выработки согласованного текста закона;
- одобрить закон в ранее принятой редакции.

О дате и времени **повторного рассмотрения** закона, отклоненного Президентом, не позднее чем **за три дня** до его рассмотрения сообщается Президенту.

## 4.4. Общественное участие в законотворческом процессе

Из Послания Губернатора Санкт-Петербурга (29 марта 2006 г.):

«*Гражданская активность — это не только просьбы, жалобы и критика. В первую очередь — это самоорганизация граждан. Это энергия активистов, создающих товарищества собственников жилья. Это попечительские советы при учебных заведениях. Это организации активной молодежи, ищущей свое место в обществе. Это благотворительные организации, без криков и саморекламы помогающие людям. Это объединения предпринимателей. Это национально-культурные объединения, укрепляющие толерантность и согласие. Это и есть растущее гражданское общество нашего города. Мы открыты этому обществу. Мы открыты для диалога. Нам нечего обсуждать только с экстремистами*».

### 4.4.1. Необходимость общественного участия в законотворческом процессе

Законодательная база в Российской Федерации находится еще в процессе формирования. Ее недостаточная проработанность касается и одного из институтов гражданского общества — института **общественного участия в законотворческом процессе,** что характерно не только для федерального законодательства, но и для законодательства субъектов Федерации.

Пункт 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации декларирует, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица **обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы,** если иное не предусмотрено законом. Кроме того, пункт 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации закрепляет право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом. Конечно, необходимо учитывать Перечень сведений конфиденциального характера, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 года № 188, а также положения Федерального закона ***«Об информации, информатизации и защите информации»*** от 20.02.95 № 24-ФЗ[1].

[1] Запрещено относить к информации с ограниченным доступом, в частности, следующую информацию:

* законодательные и другие нормативные акты, устанавливающие правовой статус органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественный объединений, а также права, свободы и обязанности граждан, порядок их реализации;
* документы, содержащие информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, об использовании бюджетных средств и других государственных и местных ресурсов, о состоянии экономики и потребностях населения, за исключением сведений, отнесенных к государственной тайне.

На сегодняшний день эффект участия структур гражданского общества в формировании законодательства представляется явно недостаточным. В современном законодательном процессе зачастую доминируют приоритеты исполнительной власти и крупного бизнеса. Результатом является не решение, а углубление важнейших проблем общества, бизнеса и государства.

В парламентах развитых в правовом отношении государств общественное участие в законотворческом процессе обусловлено широкой гласностью его обсуждения, так называемой **общественной экспертизой.** Необходимым элементом демократического развития нашей страны должно стать развитие практики общественной экспертизы законопроектов. В демократическом обществе существует прямая зависимость между законодательством и общественным мнением. Людей нельзя «оставлять за бортом» принятия таких решений, которые касаются, например, избирательной системы, то есть способов формирования государственной власти или партийного структурирования общества, определяющего взаимодействие социальных групп и слоев. Многим очевидно, что без учета мнения граждан нельзя оптимально решить проблему рыночного оборота сельскохозяйственных угодий, осуществить реформы образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, пенсионной системы, армии и т. д.

Истории нашего государства знакомо законодательное регулирование процедуры общественного обсуждения проектов законов и других важных вопросов. Еще в 1987 году Верховным Советом СССР был принят Закон СССР ***«О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни».*** Являясь достижением начала перестроечной эпохи, закон носил декларативный характер и практически не устанавливал порядка обсуждения, не раскрывал процедуры назначения обсуждения и рассмотрения поступающих предложений.

Очевидно, что федеральное законодательство должно отражать результаты совместной работы не только депутатского корпуса, правовых управлений Правительства и Администрации Президента России, но и представителей общественных объединений, научных кругов, населения страны. Процедура учета мнения граждан при принятии законодательных решений должна быть качественно проще и существенно дешевле такой формы непосредственного народовластия как референдум, при этом она должна точно показывать отношение общества к принимаемым решениям.

### 4.4.2. Общественная экспертиза

Необходимым элементом демократического развития нашей страны должно стать развитие практики общественной экспертизы[1] законопроектов и других решений государственных и муниципальных органов власти.

[1] Использованы материалы брошюры: Общественная экспертиза. Технология независимого анализа социальных проблем. Составители: А. Гордеева, Е. Махонина. — СПб.: Центр РНО, 2004.

Общественная экспертиза — это понятие и процедура, которые, например, четко определены в экологическом и градостроительном законодательстве. В ряде регионов имеются законы, регулирующие проведение экологической и градостроительной экспертизы. Но, во-первых, они в основе своей дублируют нормы федерального законодательства, а, во-вторых, посвящены лишь одному специальному вопросу.

Например, Федеральный закон ***«Об экологической экспертизе»***[1] достаточно полно раскрывает институт экспертизы. Подобные нормы применительно к градостроительным правоотношениям содержатся в Градостроительном кодексе Российской Федерации.

Однако системного, общего для всех тематик, Федерального закона, регламентировавшего бы институт публичной независимой экспертизы нормативно-правовых актов, нет, хотя попытки разработки и принятия подобного закона были.

Общественная экспертиза — это такая экспертиза, которая:

- инициирована общественностью;
- осуществляется профессионалами;
- проводится в интересах общества в целом или отдельных социальных групп;
- обязательно завершается представлением обоснованного заключения с рекомендациями для лиц, принимающих решения.

Предмет общественной экспертизы должен быть важен и понятен большому количеству людей, а не только и не столько узким специалистам.

Цель общественной экспертизы — установление соответствия деятельности органов власти и управления или некоторых социальных институтов приоритетам граждан, целям и задачам социальной политики, а также формирование предложений по достижению такого соответствия, включая и законодательные нормы.

Общественная экспертиза может проводиться по любым темам и проектам, но в первую очередь она оценивает социальные факторы и последствия принимаемых решений. Например, она оценивает, как эти решения скажутся на условиях жизни граждан, на их благосостоянии, на величине их заработной платы, пенсий и пособий, на состоянии окружающей среды и т. п.

**Функции и методы** общественной экспертизы, а также **принципы** ее проведения указаны в нижеследующих таблицах:

Таблица 4.2. Функции общественной экспертизы

| № п/п | Наименование функции | Содержание |
|---|---|---|
| 1 | Диагностическая | Освидетельствование состояния (объекта, проблемы, процесса или явления). |
| 2 | Информационно-контрольная | Выявление информации (об объекте, проблеме, процессе или явлении), определение ее полноты и достоверности |

[1] Федеральный закон от 23.11.95 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

| | | |
|---|---|---|
| 3 | Прогностическая | Выявление возможных состояний (проблемы, объекта, процесса или явления) в ближайшей, среднесрочной и долгосрочной перспективе, сценариев развития ситуации. |
| 4 | Проектировочная | Выработка рекомендаций по принятию управленческих решений и планированию достижения желательных для заказчика результатов с учетом интересов различных структур (властных, финансовых, экономических и др.) |

Таблица 4.3. Некоторые методы общественной экспертизы [1]

| № п/п | Наименование метода | Содержание метода | Примечание |
|---|---|---|---|
| 1 | Метод круглого стола | Эксперты по очереди (последовательно) высказываются | Все высказывания фиксируются, задаются вопросы, потом следуют ответы на них и выработка общего заключения. |
| 2 | Метод мозгового штурма | Совместное заседание экспертов для выработки решения в трудно описываемой или быстро меняющейся ситуации. | На первом этапе принимаются все мнения, а на втором — из них совместно отбираются наиболее значимые. При необходимости этот цикл этапов повторяют до получения желательного результата |
| 3 | Метод ситуационного анализа | Аналогично круглому столу или мозговому штурму | Анализируются причинно-следственные связи той или иной ситуации или ее развитие |
| 4 | Метод экспертных оценок | Эксперты по однотипной методике оценивают определенные характеристики процессов или явлений | Экспертов должно быть несколько (иногда несколько десятков или даже сотен).<br>Анкета должна быть формализованной |
| 5 | Метод экспертных интервью | Эксперты отвечают на заранее подготовленные другими экспертами вопросы так называемого гида | Ведущим в определении тематики и хода интервью является сам эксперт, а не интервьюер.<br>Таким методом можно изучать очень слабо понятные, плохо прогнозируемые ситуации и т. п. |
| 6 | Метод формализованного опроса экспертов | Проводится по заранее разработанной анкете | Очень похоже на анкетный опрос граждан, но вопросы анкет обычно более сложные, ответы на которые доступны только специалистам.<br>Цель — формирование единого мнения или мнения большинства экспертов по какой-то проблеме. |

[1] Более подробно о креативных технологиях генерирования идей см.: Л. П. Панфилова. Мозговые штурмы в коллективном принятии решений: Учебное пособие. — СПб.: ИВЭСЭП, «Знание», 2005. Стр. 95–296.

| | | | |
|---|---|---|---|
| 7 | Метод фокус-групп | Групповое интервью экспертов на заданную организаторами экспертизы тему | Дискуссия на фокус-группе всегда направляется специально обученным модератором и концентрируется на описании проблем и их решений. |
| 8 | Метод описания сценариев развития ситуации | Описание и формирование сценариев развития ситуации любым методом. | Сценарий — последовательности тех или иных событий.<br>Описание сценариев позволяет экспертам в некоторых случаях глубже осознать существенные характеристики процессов и явлений. |
| 9 | Метод написания отчетов или докладов экспертов | Написание экспертами отчетов и докладов | В отчетах эксперты могут выразить свои суждения и мнения в той форме, которую считают наиболее удобной и приемлемой для себя. |
| 10 | Метод контент-анализа | Анализ текстов экспертов, которые написаны или произнесены ими без специальной цели проведения данной экспертизы. | Цель — выявление позиций, основных вариантов суждений и предлагаемых решений проблем. |
| 11 | Метод «Дельфи» | Проведение экспертного оценивания в несколько туров. | Эксперты по некоторой процедуре перед очередным туром оценивания знакомятся с результатами предыдущего этапа. Цель такой процедуры — преодоление, по возможности, конформизма экспертов, снижающего качество экспертизы, и выработка единого экспертного мнения, единой системы оценок и т. п. |

Таблица 4.4. Принципы общественной экспертизы

| № п/п | Наименование принципа | Суть принципа |
|---|---|---|
| 1 | Принцип авторства | Экспертное заключение является авторским произведением. Авторские права подлежат защите. |
| 2 | Принцип ответственности | Эксперт несет персональную ответственность за результаты экспертизы<br>Эксперт не несет ответственность за реализацию рекомендаций своей экспертизы, если только он не привлекается в дальнейшем как консультант или руководитель для их реализации. |
| 3 | Принцип гласности | Результаты и общее описание методики проведенной экспертизы публикуются в средствах массовой информации, доводятся до сведения заинтересованных лиц в органах власти и управления, а также граждан. |

| | | |
|---|---|---|
| 4 | Принцип независимости | Эксперты независимы от интересов заказчика экспертизы. |
| 5 | Принцип невмешательства | Эксперты только формируют экспертное заключение и не вмешиваются прямо в деятельность органов власти и управления или социальных структур, за исключением специально оговоренных случаев. |
| 6 | Принцип вознаграждения | Работа экспертов оплачивается в соответствии с договорными обязательствами, независимо от того, удовлетворяют ли заказчика выводы и рекомендации экспертизы, их обоснованность, справедливость и т. п. |

По мнению экспертов[1], общественная экспертиза эффективна часто тогда, когда в предметной области, в которой она проводится:

- трудно спрогнозировать последствия принимаемых управленческих решений;
- существует большое разнообразие факторов, способных оказать воздействие на принятие и реализацию управленческих решений;
- требуется принимать решения в условиях дефицита времени или иных ресурсов, а также в экстремальных ситуациях;
- существует избыток информации об объекте, в котором трудно ориентироваться;
- социальные и социологические исследования по традиционным методикам провести затруднительно или просто невозможно, например, потому что недостает знаний об объектах исследований, о среде и факторах этой среды, ситуация очень быстро меняется;
- еще не сложились определенные нормы и правила поведения и социальной практики.

Специалистами, занимающимися проблемами «третьего сектора», сформулированы **основные требования к независимой общественной экспертизе,** которая, по их мнению:

- должна быть, прежде всего, экспертизой, т. е. быть именно исследованием определенных вопросов специалистами в этих вопросах, а не проверкой, инспекцией, дисциплинирующим мероприятием и т. д.;
- должна быть независимой, т. е. не служить достижению никаких иных интересов, кроме интереса прояснения важных сторон жизни;
- должна быть общественной, т. е. к ее осуществлению должны быть привлечены максимально возможное числа представителей всех участвующих и заинтересованных сторон, а также и общественных и гражданских организаций;
- должна быть публичной, причем публичной без отлагательных условий — общество само должно уметь выставлять оценку деятельности органов государственной власти и должностных лиц.

---

[1] В. Л. Римский. Почему нам нужна общественная экспертиза? Потому что она позволяет лоббировать общественные интересы! // Пчела. 2004. № 1 (45). С. 10–13.

К сожалению, на сегодняшний день не так много примеров системного включения общественной экспертизы и анализа социально-экономических последствий в процесс принятия нормативных актов.

### 4.4.3. Необходимость законодательного регулирования общественной экспертизы

Все вышеперечисленные аспекты, даже урегулированные в полном объеме, не могут решить вопрос общественного участия в отправлении власти без специального закона об общественной экспертизе законопроектов. Какие же нормы должен содержать указанный закон?

Закон Санкт-Петербурга под условным названием «О порядке проведения обязательной независимой публичной экспертизы проектов законов Санкт-Петербурга» прежде всего должен устанавливать порядок проведения обязательной независимой публичной экспертизы проектов законов Санкт-Петербурга, публичных слушаний по ним и направлен на увеличение возможностей привлечения и участия общественности в обсуждении проектов законов Санкт-Петербурга.

В этом Законе должен быть раскрыт понятийный аппарат. В числе понятий, используемых в нем, должны быть:

- обязательная независимая публичная экспертиза законопроектов, под которой следует понимать анализ политической, экономической и социальной целесообразности законопроектов, который проводится экспертами или экспертными организациями, удовлетворяющими определенным требованиям;
- публичные слушания, определяемые, например, как одна из форм проведения экспертизы, заключающаяся в проведении широкого представительного совещания с целью всестороннего обсуждения законопроектов в Собрании;
- итоговый документ (экспертное заключение), как результат экспертизы или публичных слушаний с закреплением информации, содержащей конкретные рекомендации и предложения депутатам, органам Собрания о целесообразности принятия соответствующего законопроекта.

**Задачами** указанного Закона должны являться:

- определение лиц, ответственных за подготовку и проведение экспертизы и публичных слушаний;
- установление порядка проведения экспертизы и публичных слушаний;
- определение порядка принятия итогового документа экспертизы (публичных слушаний) и доведения его до населения Санкт-Петербурга.

**Основными целями** проведения экспертизы возможно декларировать:

- обеспечение реализации прав жителей Санкт-Петербурга на осуществление власти в Санкт-Петербурге;
- оценка последствий принятия законопроекта;

■ учет мнения жителей Санкт-Петербурга при принятии законов Санкт-Петербурга;

■ осуществление непосредственной связи Собрания с населением Санкт-Петербурга;

■ подготовка предложений и замечаний Собранию по конкретным законопроектам;

■ информирование избирателей о работе Собрания;

■ формирование общественного мнения по законопроектам.

Отдельно в Законе должна быть прописана процедура **публичных слушаний.** Публичные слушания могут быть проведены по проблемам, находящимся в ведении Санкт-Петербурга как субъекта Федерации, представляющим общественную, социальную, экономическую значимость. Публичные слушания проводятся после внесения законопроекта на рассмотрение Собрания.

По проекту бюджета Санкт-Петербурга и проекту годового отчета об исполнении бюджета должны проводиться **обязательные публичные слушания**[1]**.**

Отдельная статья Закона должна быть посвящена **официальному опубликованию результатов экспертизы и публичного слушания.**

В целом же отсутствие законодательной регламентации института общественной[2] экспертизы как на федеральном, так и на региональном уровне, негативно сказывается на построении гражданского общества и развитии демократических процессов в Российской Федерации.

### 4.4.4. Лоббирование законодательных решений

Анализируя общественное участие в законотворческом процессе, нельзя не затронуть институт **лоббизма.** В демократической системе власти принятие каждого законотворческого решения должен контролировать его лоббист. Если властные институты не имеют или не видят лоббиста, то они считают себя вправе принимать решение, максимально лоббирующее собственные интересы. А в сложившейся системе демократической власти, где наши граждане остались без своих лоббистов, исключение, возможно, составляют некоторые, довольно узкие, социальные группы. На исполнение функций таких лоббистов обычно претендуют политические партии, депутаты Государственной Думы, сами чиновники разных рангов, когда они заявляют, что хорошо знают проблемы тех или иных групп граждан.

---

[1] 18 октября 2006 г. на рассмотрение Собрания внесен законопроект «О порядке проведения в Санкт-Петербурге публичных слушаний по проекту бюджета Санкт-Петербурга и проекту годового отчета об исполнении бюджета Санкт-Петербурга» (авторы — депутаты И.П.Михайлов и К.Н.Серов).

[2] Общественную экспертизу также именуют публичной независимой экспертизой из-за тех критериев, которым она должна соответствовать.

Согласно словарю иностранных слов, «лобби», «лоббизм» — это система контор и агентств крупных монополий при законодательных органах США[1], оказывающих в интересах этих монополий воздействие (вплоть до подкупа) на законодателей и государственных чиновников в пользу того или иного решения при принятии законов, размещения правительственных заказов и тому подобное; «лобби» называются также агенты этих контор и агентств (иначе лоббисты). Работа лоббистов нередко ведется на грани дозволенного. Отсюда и предположение в скобках — «вплоть до подкупа». Аналогично определение этих терминов и в кратком политическом словаре[2].

Российские теоретики дают лоббизму более широкое определение: это «действия отдельных граждан, их объединений по оказанию воздействия в интересах конкретных заказчиков на процесс разработки и принятия нормативно-правовых актов; оказание давления на государственные органы с целью склонения их к принятию политических решений»[3]. Как видим, само по себе понятие «лоббизма» не несет негативных оттенков; все зависит от того, каковы в каждой конкретной ситуации «действия», «заказчики», «интересы». Пикет пенсионеров у входа в здание органа власти или сбор подписей полностью подпадают под это определение, хотя вряд ли кто из участников этих действий ощущает себя лоббистом.

Лоббизм как неотъемлемый институт политической системы представляет собой систему приемов и практику реализации интересов различных групп граждан путем воздействия на органы государственной власти. Под лоббированием подразумевается высококвалифицированная деятельность, имеющая политический смысл и правовое обоснование и являющаяся интегральным элементом демократической системы[4].

Не признавать лоббизм стало уже невозможно, хотя оценивается этот вид деятельности все еще по-разному. Здесь нелишним будет вспомнить

---

[1] Наиболее всесторонняя регламентация института лоббизма существует в США (именно эта страна как раз и претендует на звание родоначальников термина «лоббизм»). В политической жизни других западных стран лоббизм закрепился лишь в XX веке. Два основных закона в США были приняты:

в 1876 г. — «О лоббистской деятельности»;

в 1946 г. — «О регулировании лоббистской деятельности» (действует и поныне).

В качестве основного механизма правового регулирования лоббистской деятельности была избрана регистрация лоббистов при законодательном органе власти (Сенат и Палата Представителей Конгресса).

[2] Словарь иностранных слов. М., 1984; Краткий политический словарь. М., 1983. 205

[3] А. А. Иванов. Справочник по теории государства и права: основные категории и понятия. М.: Экзамен, 2006.

[4] А. А. Нещадин. Лоббизм в России: Этапы большого пути. Ч. 1 // Социс: Социологические исследования. 1996. № 3. С. 54.

привести цитату из Послания Президента В. В. Путина от 26 мая 2004 года: *«Недопустимо, когда цивилизованная политическая конкуренция подменяется корыстной борьбой за статусную ренту. Когда финансовая сторона деятельности политических объединений по-прежнему скрыта от общественности. Когда рынок избирательных технологий и* ***лоббистских услуг*** *ориентируется прежде всего на теневой сектор»*.

Цели, которые преследует лоббизм, достигаются различными средствами и методами. В мировой и российской практике распространены следующие формы лоббизма:

■ **выступления в профильных комитетах законодательного органа.** В работе комитетов допускается участие как депутатов, так и заинтересованных лоббистов и экспертов. Например, в соответствии с регламентом германского Бундестага парламентским комитетам предоставляется право проведения общественных слушаний с участием компетентных лиц и представителей групп интересов для получения от них соответствующей информации;

■ **составление законопроектов и вынесение их на обсуждение парламента,** что практикуется как самими лоббистами, так и органами законодательной и исполнительной власти с участием заинтересованных групп;

■ **организация пропагандистских кампаний** в средствах массовой информации по поводу готовящихся или принятых решений;

■ **проведение научно-практических конференций** с участием представителей законодательной и исполнительной властей, уже ставшее повседневной практикой в деятельности российских политических партий и движений;

■ **организация торжественных встреч и приемов** для полномочных представителей законодательной и исполнительной властей, что практикуется руководителями регионов и крупных предприятий;

■ **психологическое давление на депутатов и представителей исполнительной власти** (звонки, письма, телеграммы в их адрес, личные визиты влиятельных деятелей и местных избирателей);

■ **митинги и забастовки**, которые наиболее характерны для профсоюзных объединений, отстаивающих социально-экономические интересы работников своей отрасли;

■ **подкуп должностных лиц**, с которыми связано во многом отрицательное отношение общества к лоббизму;

■ **личные связи, или «коридорный лоббизм»,** которые реализуются путем личных, дружеских контактов и визитов к государственным деятелям.

Среди лоббистов можно выделить следующие группы: **политические, социальные, экономические, региональные и иностранные**[1].

[1] С. П. Перегудов, И. С. Семененко. Лоббизм в политической системе России // Мировая экономика и международные отношения. 1996. № 9. С. 32.

Политические лоббисты — это прежде всего финансово-экономические и социальные группы, которые добиваются необходимого влияния посредством участия в политической борьбе и предвыборных кампаниях.

К социальным лоббистам в первую очередь принадлежат профсоюзы. Их лоббистский потенциал прямо пропорционален экономическому значению отрасли, которую они представляют. Влияние профсоюзов способно резко увеличиваться за счет забастовочного потенциала. К социальным лоббистам можно отнести также ветеранские, женские, молодежные, экологические организации. В России их потенциал ограничен и зачастую зависит от личного авторитета лидера.

Для экономических лоббистов наиболее действенными рычагами давления на процессы принятия государственных решений являются экономические меры.

Региональные лоббисты стремятся получить определенные льготы и преимущества для своих территорий.

Иностранные лоббисты — это влиятельные зарубежные «группы давления», национальные общины.

Что все-таки есть лоббизм — зло или благо? Это зависит от традиций, культуры лоббизма в каждой конкретной стране. До сих пор и в мире нет однозначной позиции. То, что лоббизм есть — признают все. Вопрос в том, какие формы он принимает. В некоторых случаях между лоббизмом и коррупцией можно ставить знак равенства. С другой стороны, возможны и вполне законные, цивилизованные варианты.

Необходимо учитывать позитивные и негативные стороны лоббизма, выявляя, какие его стороны нуждаются в правовой поддержке и стимулировании, а какие — в правовом ограничении и сдерживании.

Противники лоббизма в качестве его негативных сторон зачастую приводят взяточничество, коррупцию, возможность удовлетворения иностранных интересов в ущерб национальным и т. д. Однако подобные аргументы только подчеркивают необходимость и целесообразность правового регулирования лоббизма, так как эти явления существуют независимо от того, признается или нет лоббистская деятельность. Более того, законодательно закрепленный институт лоббизма создает возможности их предотвращения.

Лоббизм выступает инструментом самоорганизации гражданского общества, с помощью которого мобилизуется общественная поддержка или оппозиция какому-либо законопроекту, оказывается влияние на политику.

В то же время он может стать проводником неправильного воздействия (давления) на государственные органы, а также фактором развития и защиты ведомственности, местничества, национализма, для обогащения отдельных слоев, элит.

Еще во времена Верховного Совета РСФСР предпринимались попытки принять закон о лоббизме. В Государственную Думу первый проект

был внесен 6 июня 1994 года под названием «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». Сейчас в Думе также лежат законопроекты, в соответствии с которыми лоббистские организации подлежат обязательной регистрации. И именно вопросы регистрации в основном и оговариваются в законопроектах. В правовых актах федерального уровня все чаще начинает встречаться термин «лоббизм», но, как правило, в негативном смысле. Исключение составляет разве что распоряжение Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) от 05.12.94 № 98-р ***«Об утверждении типовой формы плана финансового оздоровления (бизнес-плана), порядка его согласования и методических рекомендаций по разработке планов финансового оздоровления»,*** где указывается, что для решения задачи создания и сохранения имиджа предприятия необходимо использовать лоббизм наряду с традиционными средствами public-relations. Пожалуй, впервые в нормативном правовом акте федерального уровня термин «лоббизм» получил определенную позитивную содержательную расшифровку, связанную с отнесением лоббизма к методам public-relations.

Ситуация, аналогичная федеральной, сложилась и в субъектах Федерации. Не признавать лоббизм стало уже невозможно, но оценивается этот вид деятельности по-разному. В правовых актах субъектов Федерации термины «лоббизм», «лоббирование», «лоббисты» и подобные употребляются все чаще. Законодательство Москвы, Башкортостана, Иркутской области, Калининградской области, Краснодарского края, Сахалинской области, Тамбовской области и других субъектов Федерации «признает» лоббизм. К сожалению, на сегодняшний день целостного закона о регулировании лоббистской деятельности нет ни в России, ни в одном из ее субъектов.

Попытка создания системного нормативного правового акта, регулирующего лоббизм, была предпринята лишь в Иркутской области в 1992 г. Затем в июне 1995 нормы правового акта ***«О правотворчестве и нормативных правовых актах Иркутской области»*** были заимствованы законодателями Краснодарского края, где был принят и до сих пор действует с изменениями и дополнениями закон ***«О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края».***

В пункте 1 статьи 38 нормативного правового акта ***«О правотворчестве и нормативных правовых актах Иркутской области»*** лоббизм в правотворчестве области определяется как *«деятельность специально уполномоченных на то лиц по информационному взаимодействию с правотворческим органом области с целью выражения интересов соответствующих организаций в региональном правотворчестве»*.

Проект Закона Санкт-Петербурга ***«Об ограничении лоббистской деятельности в Санкт-Петербурге»*** был внесен на рассмотрение Законодательного Собрания Санкт-Петербурга 15 июля 2005 года[1]. Законопроек-

[1] Автор законопроекта — депутат И. П. Михайлов.

том предполагалось установить прозрачную процедуру внесения проектов законов Санкт-Петербурга на рассмотрение Собрания с указанием тех лиц и сил, которые инициировали его разработку и принятие.

Законопроект был рассмотрен Собранием в первом чтении 25 января 2006 года. За законопроект проголосовало лишь 17 депутатов (при двух «воздержавшихся» и двух «против»). Таким образом, законопроект за основу принят не был. Какой-либо содержательной дискуссии по законопроекту не было, поэтому понять мотивы его отклонения затруднительно [1].

### 4.4.5. Обеспечение открытой общедоступной информации

Еще одним способом реализации общественного участия в законотворческом процессе является институт парламентских слушаний. Действующее законодательство Санкт-Петербурга весьма скупо регламентирует институт слушаний. Отдельные нормы, посвященные данному институту, содержатся в Уставе Санкт-Петербурга и некоторых законах Санкт-Петербурга, но содержание данных норм весьма лаконично и не раскрывает предметность слушаний в той степени, которая необходима для их успешной реализации. Кроме того, все без исключения нормы законодательства Санкт-Петербурга о слушаниях, упоминают исключительно депутатские слушания, организуемые Собранием.

Институт слушаний затрагивает не столько внутриорганизационную деятельность какого-либо одного органа, даже такого, как Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, сколько реализацию права граждан и общественных объединений на информацию. Понятно, что приоритетной информацией, вызывающей всеобщий интерес, наряду с информацией о социальном положении и перспективах, является финансово-экономическая информация. И право на ее получение населением подтверждается, как уже говорилось выше, положениями Конституции РФ.

По мнению Президента Российской Федерации (из Послания Федеральному Собранию, апрель 2005 г.):

*«...право получать <...> публичные услуги, публичную информацию должны быть доступны в равной степени всем гражданам страны»;*

*«...задачей номер один для нас по-прежнему остается <...> строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению»;*

*«...мы прежде всего должны обеспечить право граждан на объективную информацию. Это — важнейший политический вопрос»;*

*«...определенные надежды возлагаю на обсуждающийся сейчас законопроект об информационной открытости государственных органов. Важно, чтобы он был принят как можно скорее. Его реализация позволит гражда-*

[1] 7 сентября 2006 г. указанный законопроект (в несколько переработанной редакции) внесен на рассмотрение вторично.

*нам получать больше объективной информации о деятельности государственного аппарата, поможет им защитить свои интересы».*

К примеру, полная, доступная и достоверная информация о финансово-экономическом положении Санкт-Петербурга является основой общественной экспертизы принимаемых и реализуемых органами государственной власти Санкт-Петербурга решений в бюджетно-финансовой сфере.

Документы и правовые акты, содержащие информацию о финансово-экономическом положении Санкт-Петербурга, подлежат разработке на различных стадиях бюджетного процесса, о чем подробно уже сказано выше.

Еще одним аспектом, косвенно связанным с законотворческим процессом и закрепленным в Уставе Санкт-Петербурга, является институт информирования населения.

В Уставе декларировано, что информация о деятельности органов государственной власти Санкт-Петербурга ежегодно доводится до сведения жителей Санкт-Петербурга Председателем Собрания и Губернатором. Правовые акты Собрания, Правительства, Губернатора, иных исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, не содержащие информации, которая согласно законодательству РФ отнесена к категории информации ограниченного доступа, перечни всех правовых актов органов государственной власти Санкт-Петербурга являются открытыми и доступными для ознакомления.

Законы Санкт-Петербурга, а также иные нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти Санкт-Петербурга, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат официальному опубликованию. В целях совершенствования процедуры опубликования законов и иных нормативных правовых актов Правительством Санкт-Петербурга было издано специальное постановление [1].

Применительно к институту информирования населения в законодательной базе Санкт-Петербурга имеется один закон, не упомянуть который нельзя. Это Закон Санкт-Петербурга от 13.09.95 № 101–14 ***«О гарантиях конституционных прав граждан на информацию о решениях органов власти Санкт-Петербурга».***

В соответствии с ним, правовые акты Собрания, Правительства, Губернатора, вице-губернаторов, глав районных администраций, органов местного самоуправления являются открытыми и доступными для ознакомления любому гражданину. Законы Санкт-Петербурга, постановле-

[1] Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 30.12.03 № 173 «О порядке опубликования законов, нормативных правовых актов Губернатора Санкт-Петербурга, Правительства Санкт-Петербурга и иных исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга».

ния Собрания, распоряжения Губернатора и его заместителей, постановления Правительства нормативного характера, распоряжения Губернатора и постановления Правительства, связанные с градостроительной деятельностью и землепользованием, а также связанные с использованием собственности Санкт-Петербурга, земли и других природных ресурсов, средств бюджета, внебюджетных и бюджетных фондов Санкт-Петербурга, в обязательном порядке направляются в Центральную городскую универсальную библиотеку, в центральные библиотеки районов Санкт-Петербурга **не позднее чем в двухнедельный срок** после вступления указанных актов в силу. Также и нормативные правовые акты глав районных администраций, органов местного самоуправления, действующих в Санкт-Петербурге, в двухнедельный срок после подписания в обязательном порядке направляются в центральную районную библиотеку.

На рассмотрение Собрания еще осенью 2004 года были внесены два законопроекта с практически одинаковым предметом правового регулирования:

- ***«О доступе к информации о деятельности органов государственной власти Санкт-Петербурга»*** (внесен 11.09.04 группой депутатов фракции «Демократическая»);
- ***«О гарантиях доступности информации о деятельности органов государственной власти Санкт-Петербурга»*** (внесен 22.09.04 группой депутатов фракции «Партия жизни»).

По мнению авторов **первого законопроекта**, действующий закон Санкт-Петербурга от 13.09.95 № 101–14 ***«О гарантиях конституционных прав граждан на информацию о решениях органов власти Санкт-Петербурга»*** явно недостаточен в качестве современного механизма реализации права каждого гражданина свободно искать и получать информацию о деятельности органов власти. За прошедшее 11 лет (с момента появления данного закона) широкое развитие получили современные информационные технологии, которые активно развивают и применяют в своей деятельности органы власти.

Авторы законопроекта отмечали, что *«в большинстве европейских государств (Франция, Германия, Швеция, Великобритания), США и Канады, как на федеральном уровне, так и на уровне земель (провинций) и штатов, обеспечение открытости деятельности государственных органов и доступа общественности к правительственной информации законодательно урегулированы»*.

В законопроекте предлагалось установить единый порядок предоставления органами государственной власти Санкт-Петербурга информации о своей деятельности. Определены способы доступа к информации о деятельности государственных органов. Законопроект прописывает процедуру подачи запроса о получении информации и ответа на него. Впервые устанавливается доступ к информации в электронной форме; определяется «Перечень информации о деятельности государственных

органов, обязательной для размещения в информационных системах общего пользования».

Согласно пояснительной записке ко **второму законопроекту** он направлен на обеспечение свободного доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти Санкт-Петербурга. К данной информации относятся, в частности, сведения о структуре и функциях органов власти, принимаемых ими решениях и другой деятельности, осуществляемой органами власти при реализации ими своих полномочий. Реализация положений законопроекта, с точки зрения авторов, позволит сделать деятельность органов государственной власти Санкт-Петербурга более открытой для горожан, а предоставление соответствующей информации — более единообразным.

Оба обсуждаемых законопроекта являются конкурирующими, но не являются альтернативными. И еще на стадии предпроектной работы они вполне могли бы быть объединены в один документ. Тем не менее, эти законопроекты «бок о бок» прошли все последующие законотворческие стадии, но до сего дня (2 года спустя!) так и не стали законами, вступившими в силу.

В первом чтении они были рассмотрены одновременно — 11 мая 2005 года. Во втором чтении — также почти одновременно: первый 18 января 2006 года, второй — спустя неделю. И в третьем чтении законопроекты приняты одновременно — 15 февраля 2006. Также одновременно 14 марта 2006 года они были отклонены Губернатором и возвращены в Собрание с предложенными изменениями (в первый предложено внести 35 поправок, во второй — 26 поправок).

7 апреля 2006 г. на своем заседании комитет по законодательству рассмотрел оба отклоненных Закона. С частью предложенных изменений комитет рекомендовал Собранию согласиться, часть — отклонить, а часть — оставить на усмотрение Собрания. Одновременно комитет обратился к каждому из депутатов, входящим в соответствующую группу авторов, с предложением согласовать свои позиции в пользу одного из указанных законов [1].

Возвращаясь к положениям Устава Санкт-Петербурга, отметим, что применительно к законотворческому процессу жители Санкт-Петербурга наделяются следующими правами:

- участвовать в слушаниях, организуемых Собранием в установленном им порядке;
- принимать участие в обсуждении проектов законов Санкт-Петербурга;
- письменно обращаться в Собрание, к депутату Собрания и должностным лицам исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с предложениями по вопросам, относящимся к компетенции

[1] Осенью 2006 года оба закона были Собранием рассмотрены, отклонены и возвращены авторам на доработку.

соответствующего органа и должностного лица, и получать мотивированный ответ на свои обращения;

■ быть принятым депутатом Собрания в установленном им порядке.

Кроме упомянутого выше Закона Санкт-Петербурга ***«О гарантиях конституционных прав граждан на информацию о решениях органов власти Санкт-Петербурга»***, в Санкт-Петербурге имеются отдельные нормативно-правовые акты, регулирующие взаимодействие власти и общества. Здесь прежде всего следует отметить распоряжение Администрации Санкт-Петербурга от 16.01.02 № 85-ра **«Об утверждении типовых форм публичной финансовой отчетности»,** согласно которому, в целях обеспечения открытости и прозрачности информации о финансовом положении бюджетных учреждений, оказывающих услуги населению за счет средств бюджета Санкт-Петербурга, и во исполнение Программы реформирования бюджетной системы Санкт-Петербурга:

■ утверждены формы публичной финансовой отчетности (годовой и полугодовой).

■ бюджетные учреждения обязаны размещать публичную финансовую отчетность в местах, доступных для ознакомления.

Распорядители средств бюджета Санкт-Петербурга обязаны регулярно составлять и публиковать сборники публичной финансовой отчетности подведомственных бюджетных учреждений.

В последнее время общественность[1] часто интересуется возможностью «быть услышанной» при принятии бюджетных и налоговых решений.

Знакомясь с зарубежным опытом общественного участия (public participation), можно отметить, что концептуальной основой построения процедур общественного участия является идея предоставления гражданам доступа к участию в принятии решений государственными органами и местным самоуправлением. То есть граждане изначально имеют право на доступ к информации, на доступ к участию в принятии решений, а также на доступ к правосудию для защиты своих интересов.

### 4.4.6. Общественная палата Санкт-Петербурга

Впервые институт общественных палат в Российской Федерации появился в 1993 году (Положение об Общественной палате Конституционного совещания, утвержденное распоряжением Президента от 11.10.93

[1] Первопроходцем здесь является Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический Центр «Стратегия», реализуя проект «Прозрачный бюджет». Значительную роль в привлечении граждан к общественной экспертизе в Санкт-Петербурге играют, например, такие некоммерческие организации, как Центр РНО, ГАООРДИ, «Невский Ангел», представители которых в ноябре 2005 году объединились в общественную рабочую группу по вопросам разработки Социального кодекса Санкт-Петербурга и в настоящее время активно взаимодействуют с депутатами Собрания.

№ 686-рп[1]). Распоряжением Президента от 16.02.94 № 78-рп ***«Об Общественной палате при Президенте Российской Федерации»***[2] было утверждено Положение об Общественной палате при Президенте Российской Федерации, а через 11 лет, 4 апреля 2005 года, был принят Федеральный закон № 32-ФЗ ***«Об Общественной палате Российской Федерации».***

Общественная палата Российской Федерации призвана обеспечивать взаимодействие российских граждан с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации в целях учета разнообразных потребностей и интересов граждан при проведении государственной политики, защиты прав общественных объединений, а также осуществления общественного контроля за деятельностью органов публичной власти.

Закон не ограничивает возможность субъектов Российской Федерации по созданию собственных общественных палат. Кроме того, если мы обратимся к опыту других регионов, то убедимся в том факте, что в отдельных субъектах общественные палаты уже успешно функционируют.

Проект закона Санкт-Петербурга ***«Об Общественной палате Санкт-Петербурга»*** был внесен Губернатором на рассмотрение Собрания 3 июня 2005 года для рассмотрения в первоочередном порядке.

По замыслу разработчиков законопроекта Общественная палата призвана служить идее обеспечения надлежащего взаимодействия жителей Санкт-Петербурга с органами государственной власти Санкт-Петербурга в целях учета интересов жителей при проведении государственной политики, защиты прав граждан и общественных объединений, а также осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге. Для достижения этих целей Общественная палата должна решать задачи:

- привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики;
- подготовки предложений, направленных на реализацию и защиту прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений;
- проведения общественной экспертизы проектов законов Санкт-Петербурга и иных нормативных правовых актов;
- подготовки предложений в области государственной поддержки Санкт-Петербургом общественных объединений, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества.

Планируемая численность Общественной палаты — 60 членов.

Сразу после внесения законопроекта по нему развернулись бурные дискуссии и общественные обсуждения. И только 15 марта 2006 года (спустя более 9-ти месяцев после внесения) проект был, наконец, рассмотрен Собранием в первом чтении. После состоявшегося длительного

---

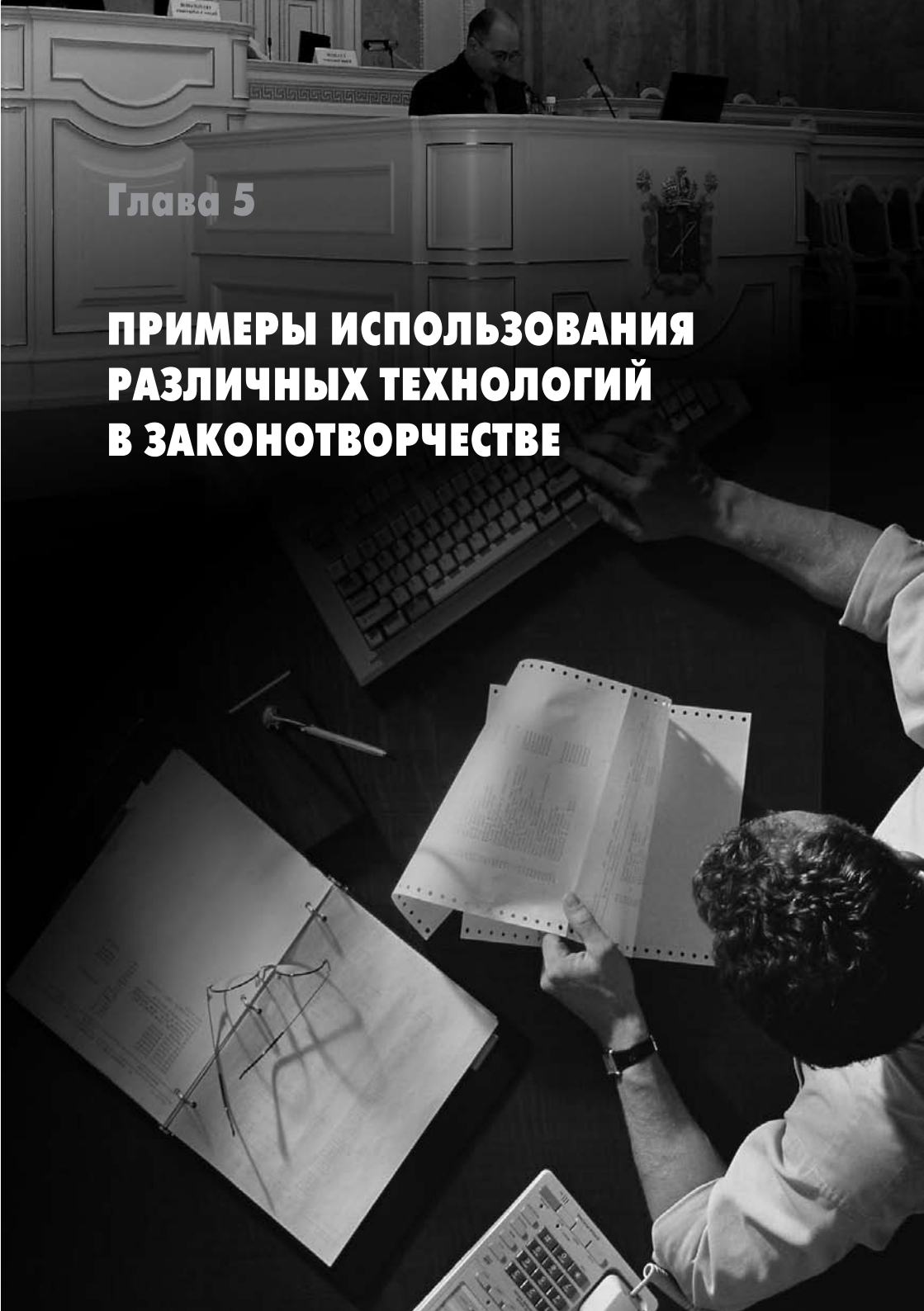
[1] Фактически утратило силу в связи с истечением срока действия.

[2] Утратило силу с 6 июля 1996 года на основании Указа Президента Российской Федерации от 25.06.96 № 989.

обсуждения за законопроект проголосовало лишь 22 депутата (четверо «воздержались» и один был «против»). Этих голосов не хватило для принятия законопроекта за основу.

Больше всего возражений было высказано по поводу порядка формирования Общественной палаты. Так, законопроектом предусмотрено, что по результатам проведения консультаций с общественными организациями Губернатор назначает 2/3 состава Общественной палаты граждан *(«из числа лиц, внесших значительный вклад в развитие Санкт-Петербурга, в науку, искусство, духовное и нравственное развитие общества, в укрепление демократии и защиты прав человека, по согласованию с указанными гражданами»*). Далее в течение месяца общественные организации могут направить в Общественную палату предложения по оставшейся трети мест.

Принижение роли законодательной власти как при формировании Общественной палаты, так и по другим вопросам, связанным с ее функционированием (например, по вопросу прекращения полномочий члена Общественной палаты) — вот основной лейтмотив отклонения законопроекта в первом чтении. К слову, в других регионах (например, Алтайский край, республика Татарстан) формирование Общественной палаты осуществляется на паритетной основе между двумя ветвями власти.



Глава 5

# ПРИМЕРЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РАЗЛИЧНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ЗАКОНОТВОРЧЕСТВЕ

# Глава 5. ПРИМЕРЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РАЗЛИЧНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ЗАКОНОТВОРЧЕСТВЕ

В этой главе приведено несколько примеров из многогранной законотворческой деятельности Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

Почему выбраны именно эти примеры? По мнению авторов, они ярко демонстрируют как различные технологические подходы к решению общественно важных проблем, так и последствия соблюдения либо нарушения правил законотворческой технологии.

На примере Жилищного кодекса показана технология анализа федерального законодательства с целью выработки рекомендаций по правоприменению и определения потребности в региональном правовом регулировании для реализации федеральных норм.

История создания Инвестиционного кодекса — не только первая попытка создания кодифицированного акта в данной сфере, но и пример положительного взаимодействия законодателей с общественностью, представителями бизнеса. Подчеркнем, что сам проект Инвестиционного кодекса был разработан по инициативе и с участием Санкт-Петербургской Ассоциации совместных предприятий.

Работа над Социальным кодексом — пример попытки реализации целевых установок Послания Губернатора, а также достаточно типичных трудностей, возникающих в процессе деятельности рабочих групп и взаимодействия различных участников законотворческого процесса.

Работа над пакетом законодательства по организации государственной службы демонстрирует технологию приведения региональных норм в соответствие с изменившимся федеральным законодательством.

Вопросы организации местного самоуправления, непосредственно связанные с жизнеобеспечением, всегда вызывают живой интерес. «Особая правовая формула», согласно которой действуют 111 петербургских муниципальных образований, приводит к необходимости намного большего объема законотворчества в этой области, чем в других регионах России. С выходом ФЗ № 131 рассматривалось несколько радикальных вариантов муниципальной реформы в Санкт-Петербурге, основанных не столько на юридических или общественных потребностях, сколько на политических соображениях. Эти дебаты оставлены за рамками данной книги, поскольку основное внимание авторы уделяют все же не фактическому материалу, а процессуальным действиям.

Выбирая примеры, авторы отнюдь не стремились продемонстрировать свои достижения и «эталоны» законотворческой работы. Напротив, в этой главе описаны наиболее поучительные реальные процессы и опыт,

пусть даже не всегда удачный. Но в науке, как известно, даже отрицательные результаты являются экспериментальным материалом, не менее ценным, чем положительные.

## 5.1. Анализ положений Жилищного кодекса

Со вступлением в силу нового ***Жилищного кодекса Российской Федерации***[1] (далее — ЖК) в Санкт-Петербурге началась работа по приведению всего массива нормативных правовых актов в соответствие с ЖК. Эта нормотворческая работа продолжается, и на сегодняшний день уже приняты и действуют следующие законы Санкт-Петербурга:

- от 30.05.05 № 397–64 ***«О предоставлении земельных участков для индивидуального жилищного строительства»;***
- от 30.06.2005 № 407–65 ***«О порядке ведения учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях и предоставлении жилых помещений по договорам социального найма в Санкт-Петербурге»;***
- от 30.06.05 № 401–47 ***«О плате за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирных домах»;***
- от 15.06.05 № 336–44 ***«Об утверждении нормативов потребления электрической энергии при отсутствии ее учета»;***
- от 20.06.05 № 279–36 ***«О переводе жилых помещений в нежилые и нежилых помещений в жилые»;***
- от 30.06.05 № 406–48 ***«О региональных стандартах в жилищной сфере»*** (с изменениями на 5.07.06);
- от 04.04.06 №100–15 ***«О специализированном жилищном фонде Санкт-Петербурга»;***
- от 05.04.06 №162–27 ***«О порядке и условиях продажи жилых помещений государственного жилищного фонда Санкт-Петербурга»;***
- от 26.04.06 №221–32 ***«О жилищной политике Санкт-Петербурга».***
- от 5.07.06 № 395 –53 ***«Об установлении платы за пользование жилым помещением (платы за наем)»***
- от 5.07.06 № 387–58 ***«О порядке и условиях предоставления отдельным категориям граждан компенсаций расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг в Санкт-Петербурге»***.

***На стадии третьего чтения находится законопроект «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «Об определении источника финансирования расходов, связанных с содержанием и обслуживанием абонентских почтовых шкафов» и дополнения в Закон Санкт-Петербурга «О пла-***

---

[1] Жилищный кодекс РФ (Федеральный закон №188-ФЗ) принят Государственной Думой 22.12.04, одобрен Советом Федерации 24.12.04, подписан Президентом РФ 29.12.04, опубликован 03.01.05 и введен в действие с 01.03.05 Федеральным законом №189-ФЗ.

***те за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирных домах»***.

Еще десять законопроектов, регламентирующих вопросы функционирования жилищной сферы, включены в «Совместный план» на 2006–2007 годы [1].

Собственно законотворчеству всегда предшествует большая предпроектная аналитическая работа. В частности, в одной из работ объектом анализа были выбраны только те положения ЖК, которые регулируют весьма сложные для понимания **вопросы платы за жилое помещение и коммунальные услуги**. Результаты аналитической работы опубликованы [2], поэтому в данной книге мы лишь проиллюстрируем используемый подход на отдельных примерах. Использование «визуализации» норм ЖК, т. е. преобразование их в наглядные логические схемы и таблицы, позволяет, по нашему мнению, не только лучше понять их юридическое содержание, но и обнаружить скрытые в законе противоречия.

Структура платы за жилищно-коммунальные услуги (статья 154 ЖК) различна для нанимателей и собственников в многоквартирном доме, как это показано в нижеследующей таблице:

Т а б л и ц а 5.1. Структура платы за жилищно-коммунальные услуги

| Наниматели | Собственники |
|---|---|
| 1) плата за пользование жилого помещения (плата на наем); | 1) плата за содержание и ремонт жилого помещения, включающая в себя:<br>— плату за услуги и работы по управлению многоквартирным домом,<br>— плату по содержанию, текущему и **капитальному ремонту** общего имущества в многоквартирном доме. |
| 2) плата за содержание и ремонт жилого помещения, включающая в себя:<br>— плату за услуги и работы по управлению многоквартирным домом,<br>— плату по содержанию и текущему ремонту общего имущества в многоквартирном доме.<br>**Капитальный ремонт** общего имущества в многоквартирном доме проводится за счет собственника жилищного фонда. | |
| 3) плата за коммунальные услуги | 2) плата за коммунальные услуги |

Собственники помещений вместо «платы за наем» должны уплачивать налог на имущество (в каком размере — разговор отдельный). В осталь-

[1] См. раздел 1.8 настоящей книги

[2] Ошурков А. Т., Овчинников В. А., Сергиенко А. М., Музыченко А. С. Альтернативные модели финансирования жилищной сферы (в свете нового Жилищного кодекса РФ) // Кодекс info. 2005. Май-июнь. С. 99–107; Ошурков А. Т., Овчинников В. А., Сергиенко А. М., Музыченко А. С. Анализируем новый Жилищный кодекс Российской Федерации: кто, кому и за какие услуги платит? // Кодекс info. 2005. Июль-август. С. 14–37.

ном же структура платы за жилое помещение и коммунальные услуги одинакова как для нанимателей, так и для собственников, за исключением «малости» — платы за капитальный ремонт общего имущества, который оплачивает собственник. Об алгоритме решения «капитального вопроса» речь пойдет ниже.

Вместе с тем, нельзя не отметить очевидную нелепость во фразе, являющейся заголовком основной компоненты обсуждаемой структуры, а именно — *«плата за содержание и ремонт жилого помещения, включающая в себя:...»*. Получается, что наниматель и (или) собственник должны платить кому-то еще за услуги по содержанию и ремонту «своего собственного» жилого помещения. Упомянутая фраза не несет в себе ничего, кроме потенциальных недоразумений. Отдельные несуразности обнаруживаются также при анализе других новелл ЖК. Так, если сравнить перечень плательщиков, перечисленных в ч. 2 статьи 153, с перечнем лиц, которые вносят плату (статья 155), и с перечнем граждан, имеющих право на субсидии (ч. 2 статьи 159), то можно увидеть, что эти перечни в отдельных деталях почему-то различаются. Хотя из логики ЖК следует, что эти перечни должны быть идентичными. На первый взгляд, это — мелочь, но если ее не устранить, то об нее можно неприятно «споткнуться» при правоприменении.

На рис. 5.1 можно наглядно увидеть, ЧТО и, главным образом, КОМУ платят собственники и наниматели жилья. Представленная на рисунке схема иллюстрирует положения весьма сложной и запутанной статьи 155 ЖК. На схеме выделены две большие группы плательщиков (наниматели и собственники), которые, в свою очередь, подразделяются на насколько подгрупп в зависимости от конкретной «жизненной ситуации», а именно — восьми «частных случаев», оговоренных в указанной статье ЖК).

Одним из самых обсуждаемых вопросов является «вопрос о капремонте». Актуальность этой общероссийской проблемы сомнений не вызывает. В общей сложности 60 % петербургских домов нуждаются в выборочном капремонте[1]. При этом общий объем «недоремонта» оценивается в размере 10 млрд. у. е. (почти два городских бюджета!). И здесь возникает проблема, где найти источник финансирования капитального ремонта, или, проще, дилемма: средства граждан или бюджет? Впрочем, эта дилемма возникает всегда, когда речь заходит об услугах ЖКХ.

В Санкт-Петербурге дважды за последние годы предпринимались попытки включить плату за капремонт в структуру «квартплаты» граждан. В первый раз (в 2001 г.) попытка не удалась, а во второй раз (в 2003 г.) «новелла о капремонте», включенная в закон о бюджете, была через полгода отменена. В настоящее время, по сути, единственным источником финансирования капитального ремонта жилищного фонда является бюджет Санкт-Петербурга, однако выделяемые на капремонт

[1] По данным Жилищного комитета, в Санкт-Петербурге к настоящему времени около 26 % жилых домов изношены на 30 %, еще 60 % домов изношены на 30–60 %, а 15 % домов — более чем на 60 %.

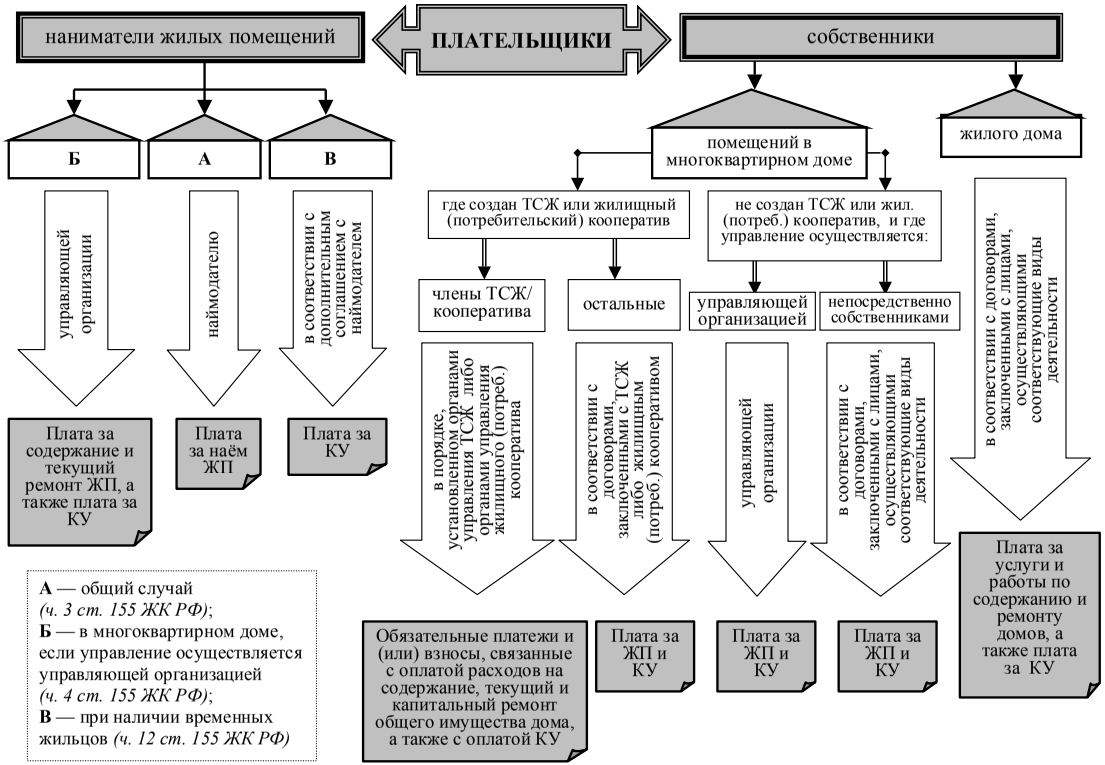



Рис. 5.1. Внесение платы за жилое помещение (ЖП) и коммунальные услуги (КУ) (ст.155 Жилищного кодекса РФ)

расходы значительно меньше реальных потребностей. Как уже отмечалось, ЖК в вопросе финансирования капремонта категоричен: расходы несет собственник. Правда, в п. 2 ч. 1 статьи 165 есть оговорка, что органы МСУ (в Москве и Санкт-Петербурге — органы государственной власти) могут предоставлять бюджетные средства на капремонт. Трудно вообразить, что местные бюджеты (собственно, как и бюджет Санкт-Петербурга) «смогут помочь» всем нуждающимся.

На рис. 5.2 изображен алгоритм решения вопроса о капремонте многоквартирного дома. Вследствие сложности процедуры, регламентированной в ЖК, можно предположить, что размер платы на «капремонт» за собственников помещений установит орган власти.

На рис. 5.3 изображена схема бюджетного финансирования расходов на предоставление «жилищно-коммунальных» субсидий и компенсаций. Схема соответствует конструкции бюджетной системы РФ (на ней не детализирован только муниципальный уровень). Кроме того, на указанной схеме (хоть и в неявном виде) изображены все участники жилищных отношений, поименованные в ч. 2 статьи 4 ЖК, а именно: а) граждане; б) юридические лица; в) Российская Федерация; г) субъекты Российской Федерации; д) муниципальные образования. Различными линиями на рисунке изображены межбюджетные трансферты, потоки налоговых поступлений, трансферты населению — словом, все то, что соответствует понятию «межбюджетные отношения». Жирными линиями на схеме обозначен возможный «поток» финансовой помощи из федерального бюджета (ч. 8 статьи 159 ЖК), двойной линией обозначены субвенции местным бюджетам из региональных бюджетов (ч. 8 и ч. 10 статьи 159 ЖК), точечным линиям соответствуют потоки компенсаций «льготникам» (статьи 160 ЖК), пунктиром обозначены субсидии гражданам (ч. 8 статьи 159). Сплошными линиями со стрелками, направленными «снизу вверх», обозначены налоговые поступления в бюджетную систему от граждан и юридических лиц.

В силу особенностей правового регулирования жилищных отношений и вопросов местного самоуправления в городах федерального значения «особняком» на схеме изображены бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга.

В своем третьем Послании (2006 г.) Губернатор Санкт-Петербурга так охарактеризовала состояние дел в жилищно-коммунальном хозяйстве Петербурга:

*«В прошлогоднем послании я отмечала, что в Петербурге произведен запуск реальной, а не декоративной* ***реформы жилищно-коммунального хозяйства****. Сегодня подчеркну: реформы всегда оказываются сложнее, чем кажется реформаторам. Нам не дано учиться на чужих ошибках, потому что мы первыми из регионов начали перевод неповоротливой и консервативной системы ЖКХ на рыночные рельсы. Да к тому же в условиях критического состояния жилищного фонда и инженерных коммуникаций. Мы первыми прокладываем эту колею.*

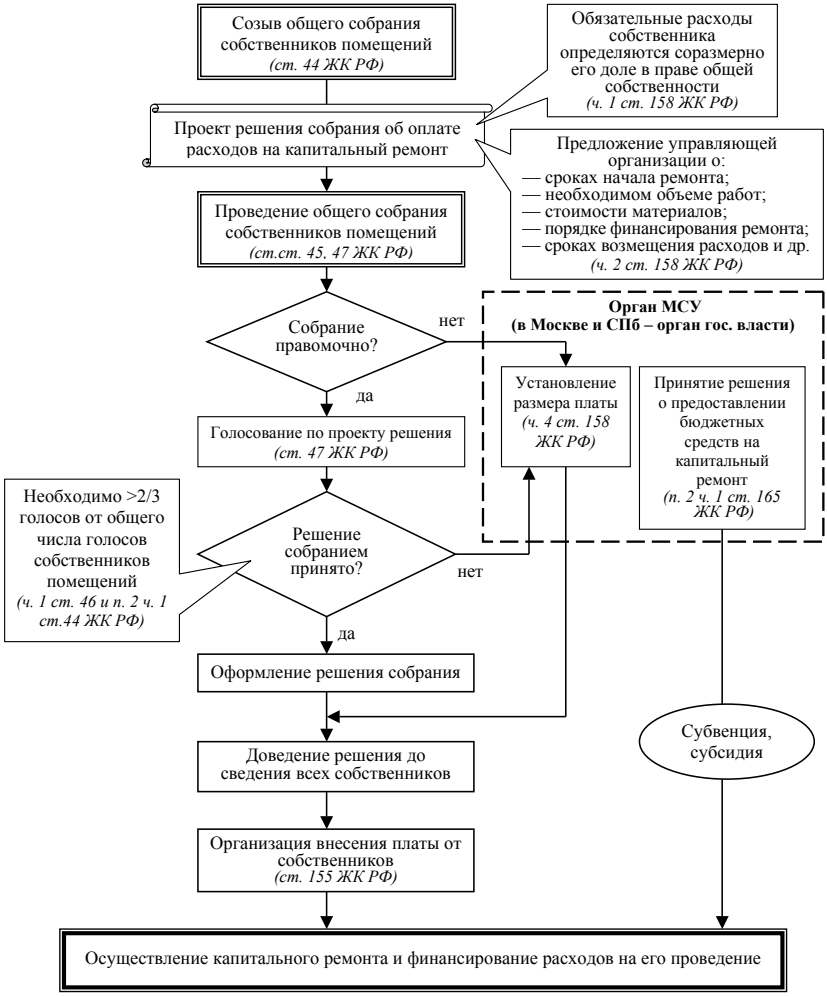



Рис. 5.2. Решение вопроса о капитальном ремонте многоквартирного дома (в соответствии с нормами Жилищного кодекса РФ)

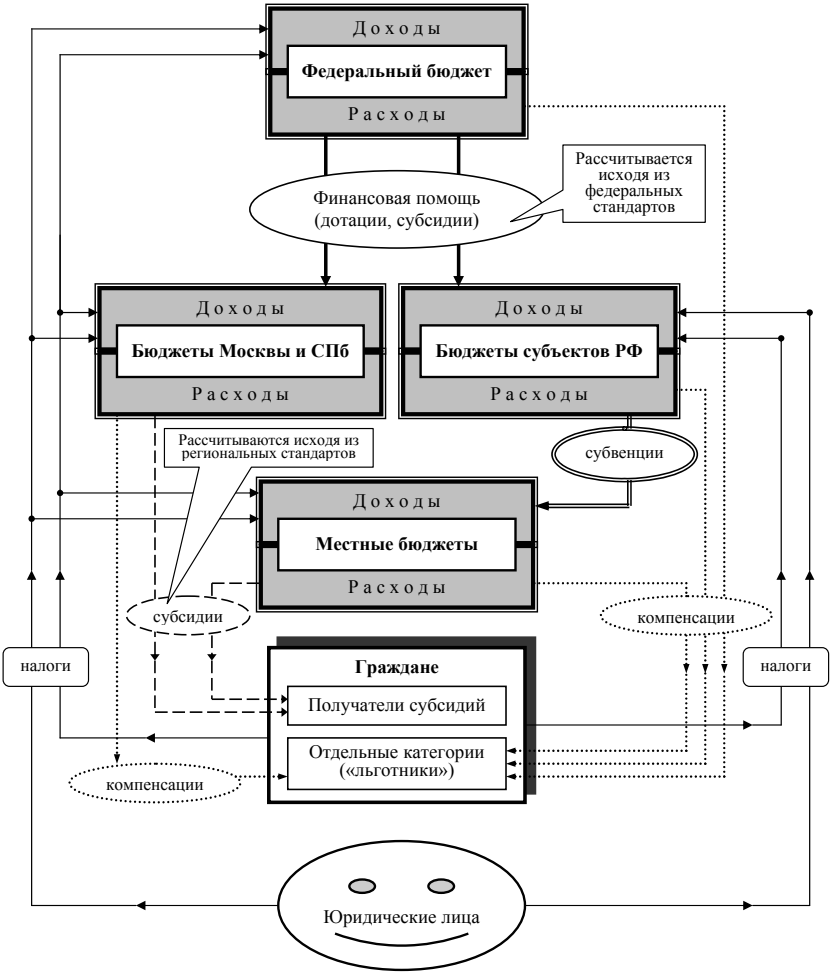



Рис. 5.3. Бюджетное финансирование расходов на предоставление субсидий и компенсаций на оплату жилищно-коммунальных услуг (ст. 159 и ст. 160 Жилищного кодекса РФ)

*Реформа такого масштаба ломает не только стереотипы управления, но и стереотипы сознания, в том числе самих граждан, которых мы призываем стать реальными хозяевами своего дома и своего двора. Наивно ожидать мгновенный эффект. Но первые, убедительные результаты налицо. Уже более 18 миллионов квадратных метров жилья переданы в управление на конкурсной основе. В капитальный ремонт жилого фонда привлечено дополнительно, за счет инвестиций, 300 миллионов рублей. Только в домах старой застройки создано почти 900 товариществ собственников жилья.* ***Доля жилищного фонда, находящегося в управлении ТСЖ, превысила 25%.***

*Первый же год реформы жилищно-коммунальной сферы принес снижение жалоб населения на качество коммунальных услуг. Социологические опросы подтверждают эту позитивную тенденцию. Но мы далеки от самообмана: состояние жилого фонда, особенно в исторической части города, чрезвычайно сложное. Найти разом средства, равные* ***двум городским бюджетам****, и бросить их в ЖКХ можно только в сказке. Мы не сказочники и не волшебники. Но в наших силах, с одной стороны, наращивать рыночный, инвестиционный потенциал реформы, с другой — максимально эффективно тратить средства бюджета.*

*До конца 2006 года мы должны* ***передать в управление на конкурсной основе весь жилищный фонд Петербурга,*** *за исключением лишь тех домов, где жители уже сами выбрали способ управления. Другого пути привлечь крупные инвестиции в ЖКХ и сломать сопротивление системы не существует. Только рынок, только конкуренция, только превращение жильцов из бесправных* ***потребителей в собственников****! Мы будем еще активнее стимулировать создание товариществ собственников жилья, направляя средства на ремонт в первую очередь туда, где образованы ТСЖ.*

*Бюджетом 2006 года предусмотрено 5,6 миллиарда рублей на капитальный ремонт жилого фонда — на 20% больше, чем год назад. Да, это очень затратно. Но только так, двигаясь вперед крупными шагами, мы добьемся результата, который наглядно ощутят петербуржцы. Результат — это самый красноречивый оратор».*

## 5.2. Технологические аспекты разработки законопроекта «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» [1]

Проект закона Санкт-Петербурга ***«Социальный кодекс Санкт-Петербурга»*** (далее — «СК СПб») был задуман в целях совершенствования регулирования социальных правоотношений с учетом новых требований федерального законодательства, а также с целью реализации основных положений Ежегодного послания Губернатора.

[1] Использованы материалы, подготовленные руководителем коллектива разработчиков законопроекта, генеральным директором ЗАО «Центр стратегического анализа общественных процессов «ПРЕСС-ПРОГНОЗ», докт. физ.-мат. наук В. Т. Перекрестом.

Разработка проекта была предусмотрена ***«Совместным планом законопроектной работы Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и Губернатора Санкт-Петербурга на 2005–2006 годы»*** (пункт 34). Для разработки проекта распоряжением Правительства Санкт-Петербурга от 01.06.05 № 68-рп была создана специальная рабочая группа [1] численностью 16 человек во главе с вице-губернатором Санкт-Петербурга Л. А. Косткиной, отвечающей в Правительстве за социальный блок. В состав рабочей группы вошли представители отраслевых исполнительных органов (уровня председателя, заместителя председателя), депутаты (уровня руководителей органов Собрания), представители бизнеса, общественности, представители территориальных профильных федеральных органов.

Результатом деятельности рабочей группы явился «рамочный законопроект», который был призван послужить системообразующей основой для последующего развития законодательства в области государственного регулирования правоотношений в социальной сфере. «Рамочный характер» проекта предполагал, что более подробное регулирование будет осуществляться нормативными правовыми актами Санкт-Петербурга и иными правовыми актами органов государственной власти Санкт-Петербурга.

К сожалению, на момент написания данной книги законопроект не доведен до состояния, пригодного для его официального внесения на рассмотрение Собрания. Более того, есть все основания утверждать, что проект должен быть подвергнут радикальной переработке. И в этих обстоятельствах представляется важным и своевременным, по возможности, критически проанализировать отдельные технологические аспекты разработки законопроекта «Социальный кодекс Санкт-Петербурга». Чему и посвящен данный раздел книги.

Исследования, проведенные в Санкт-Петербурге в 2003–2005 гг. по инициативе и при поддержке федеральных органов государственной власти, показали, что действующее законодательство, регулирующее правоотношения в социальной сфере (на федеральном и региональном уровнях), носит несистемный, зачастую фрагментарный характер. И, соответственно, не удовлетворяет критериям полноты (достаточности) и непротиворечивости.

Разработка нового (или существенная модернизация старого) правового поля была бы неоправданна без одновременного реформирования всей системы экономических отношений в социальной сфере, ориентированного на конечный результат — создание эффективной социальной политики. Такой политики, которая обеспечивала бы гражданам России (и, в частности, жителям Санкт-Петербурга) реальные социальные гарантии со

[1] Рабочей группе было предложено в срок до 15 октября 2005 г. разработать законопроект. Следует отметить, что уже на момент подписания распоряжения возможность выполнения указанной работы в установленный срок представлялась весьма проблематичной.

стороны государства в получении ими в полном объеме пакета социальных благ (услуг), адекватных современным европейским требованиям.

Указанные требования могли бы реализовываться за счет проведения системного реформирования правового поля и формирования «двухуровневого» законодательства в социальной сфере, сочетающего «рамочные», системные законопроекты на федеральном уровне с нормативно-правовым регулированием на уровне субъекта РФ (и, далее, — местного самоуправления). Необходимость этого подтверждается, в частности, отсутствием полноценного законодательства относительно социальных стандартов, нормативов и т. п.

Действительно, в социальной сфере последствия законодательных ошибок особенно заметны, так как касаются огромных масс населения. Как отметил, например, главный медицинский эксперт Санкт-Петербурга А. Абросимов[1], *«государством спровоцирована мотивация к получению гражданами инвалидности. И пока мы не изменим эту мотивацию на законодательном уровне, мы останемся при тех реалиях, которые имеем сейчас. Деятельность государства в социальной сфере, особенно в последние годы, вряд ли можно считать досконально продуманной. Провал системы обязательного медицинского страхования. Запутанная пенсионная реформа. Закон о монетизации льгот, бумерангом вернувшийся в Минздравсоцразвития повальным отказом от социальных пакетов и стремлением людей во что бы то ни стало войти в число федеральных льготников. Раз уж государство сориентировало людей на то, что быть инвалидом в нашей стране выгоднее, чем относительно здоровым пенсионером, нет ничего удивительного в том, что именно по этому пути многие пожилые люди и пошли»*.

Для характеристики трудоемкости задачи систематизации (кодификации) законодательства, регулирующего социальные правоотношения, получены следующие оценки[2]. Общие количество нормативно-правовых документов (НПД), регулирующих правоотношения в социальной сфере, оценивается[3] числом 19699, из них 14358 документов относятся к федеральному законодательству, 4109 — к уровню Санкт-Петербурга, 1202 — Ленинградской области. Первичный анализ указанного пакета НПД, проведенный в 2005 году, позволил существенно сократить объем рабочего массива НПД, подлежащего систематизации. Его общий объем составляет 8210 НПД, из них основная часть — 4087 документов. В том числе 329 законов РФ и 222 закона Санкт-Петербурга.

Особо отметим, что неоднократно упоминаемый нами ФЗ № 122 может рассматриваться как пример «локальной» систематизации правового поля, регулирующего правоотношения в социальной сфере. Процесс его

---

[1] Кто тут крайний на экспертизу? // Санкт-Петербургские ведомости. 31.03.06. № 55 (3602).

[2] По мнению западных специалистов на решение задач кодификации такого уровня требуются годы полноценной работы.

[3] Данные на июнь 2005 года.

реализации (ввода в действие) показывает, насколько опасными могут быть методические ошибки социально-экономического характера, а также искусственное сужение систематизируемого правового поля.

Вся работа над законопроектом **«Социальный кодекс Санкт — Петербурга»** была разбита на три организационных этапа.

**Первый этап**: предпроектный период разработки — с момента образования рабочей группы до 09.08.05

**Второй этап**: первый вариант разработки — с 12.08.05 по 01.11.05.

**Третий этап**: второй вариант разработки — с 01.11.05 по 01.03.06.

Рассмотрим эти этапы подробнее.

**Первый этап.**

Внутри вышеуказанной основной рабочей группы в инициативном порядке сложилась «малая рабочая группа» [1]. Именно на последних заседаниях этой группы были озвучены тезисы о том, что «социальный кодекс не нужен», что «закавыченность» социального кодекса в названии закона для тематики деятельности рабочей группы следует понимать как задание на разработку «небольшого закона». Эти аргументы явно не соответствовали утвержденной тематике деятельности основной рабочей группы и, скорее всего, были связаны с неподготовленностью отдельных участников к решению задач разработки «СК СПб». Кроме того, звучали высказывания о недопустимости в рамках действующего законодательства принятия на региональном уровне закона в форме кодекса. Основным результатом деятельности «малой» группы был пакет документов, связанных с планом разработки законопроекта. При этом учитывались как крайне сжатые сроки разработки, так и чрезвычайно большой объем работы, адекватной кодификации действующего правового поля.

Этот пакет документов, по существу, являлся организационно-методической концепцией разработки законопроекта. Здесь «СК СПб» определялся как нормативный правовой акт, регулирующий на основе единых принципов социальные правоотношения в Санкт-Петербурге, юридически оформляющий и закрепляющий их на уровне субъекта РФ.

В соответствии с существующими нормами законотворчества «СК СПб» должен отвечать следующим требованиям:

1) быть результатом качественного упорядочения, а в случае необходимости — коренной переработки действующего законодательства в социальной сфере Санкт-Петербурга, обеспечения его согласованности и компактности, а также модификации нормативного массива за счет его освобождения от устаревших и не оправдавших себя норм.

---

[1] В этот период фактическим руководителем рабочей группы являлась Н. Л. Евдокимова, председатель постоянной комиссии Собрания по социальным вопросам. Параллельно с заседаниями основной рабочей группы (20 июня, 13 июля, 29 июля, 4 августа, 9 августа) проводилась работа «малой» рабочей группы (заседания 24 июля, 1 июля, 8 июля, 9 августа).

2) обеспечить: (а) максимальную полноту и прозрачность регулирования системы правоотношений в социальной сфере Санкт-Петербурга и (б) адекватность его возможностей как правового инструмента формирования и реализации социальной политики основным задачам социального развития Санкт-Петербурга на длительную перспективу.

3) стать сводным нормативно-правовым актом, упорядочивающим всю совокупность взаимосвязанных юридических предписаний.

4) возглавить иерархию составляющих ее актов, устанавливая те принципиальные положения, которые кладутся в основу всей последующей правотворческой деятельности;

5) систематизировать устоявшиеся, оправдавшие себя на практике предписания, а также определять новые нормативные положения, отражающие назревшие потребности общественной практики и восполняющие пробелы регулирования;

6) заменить не оправдавшие себя правовые предписания новыми, устранять несогласованности, дублирование норм, противоречия между ними.

7) стать ядром, главным элементом законодательного поля, регулирующего правоотношения в социальной сфере Санкт-Петербурга, а также основным правовым инструментом формирования и реализаии эфективной социальной политики в Санкт-Петербурге.

Для разработки законопроекта предлагалось выполнение пакета отдельных частных научно-исследовательских работ (НИР), таких как:

1. Разработка социально-экономической концепции законопроекта.

2. Разработка разделов «Общие положения», «Регулирование социальной сферы Санкт-Петербурга».

3. Разработка разделов «Сетевая инфраструктура социального обслуживания населения Санкт-Петербурга», «Регулирование социальной сферы Санкт-Петербурга», «Отдельные формы государственной поддержки деятельности по предоставлению услуг населению Санкт-Петербурга в социальной сфере», «Последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения Договора о включение хозяйствующего субъекта в систему предоставления услуг» и «Заключительные положения».

4. Разработка Программы поэтапного ввода в действие «СК СПб» как основного правого инструмента формирования и реализации эффективной социальной политики Санкт-Петербурга.

5. Разработка пакета нормативно-правовых актов приведения действующего правового поля, регулирующего правоотношения в социальной сфере Санкт-Петербурга, в соответствие с разработанным «СК СПб».

Основополагающим элементом предложенного пакета НИР явилась НИР №1 «Разработка социально-экономической концепции «СК СПб». Содержание работ по достижению этой НИР предусматривало реализацию следующих заданий:

- Разработка базового концептуального аппарата.

■ Анализ правовых и социально-экономических отношений в процессе предоставления услуг в социальной сфере.

■ Анализ основных организационно-методических этапов формирования социальной политики в Санкт-Петербурге.

■ Анализ основных организационно-методических принципов реализации социальной политики в Санкт-Петербурге.

■ Разработка аннотированной структуры «СК СПб».

■ Формирование итогового документа «Концепция законопроекта «Социальный кодекс Санкт-Петербурга».

■ Экспертное обсуждение Концепции. Доработка Концепции с учетом результатов обсуждения.

■ Разработка проекта технического задания на разработку законопроекта «Социальный кодекс Санкт-Петербурга».

На рис. 5.4 приведена схема основных ожидаемых результатов указанной НИР. Следует подчеркнуть сугубо конкретный характер планируемых результатов. В частности, разработка аннотированной постатейной структуры законопроекта означала бы существенное продвижение не только в концептуально-методическом направлении, но и в решении общей задачи разработки

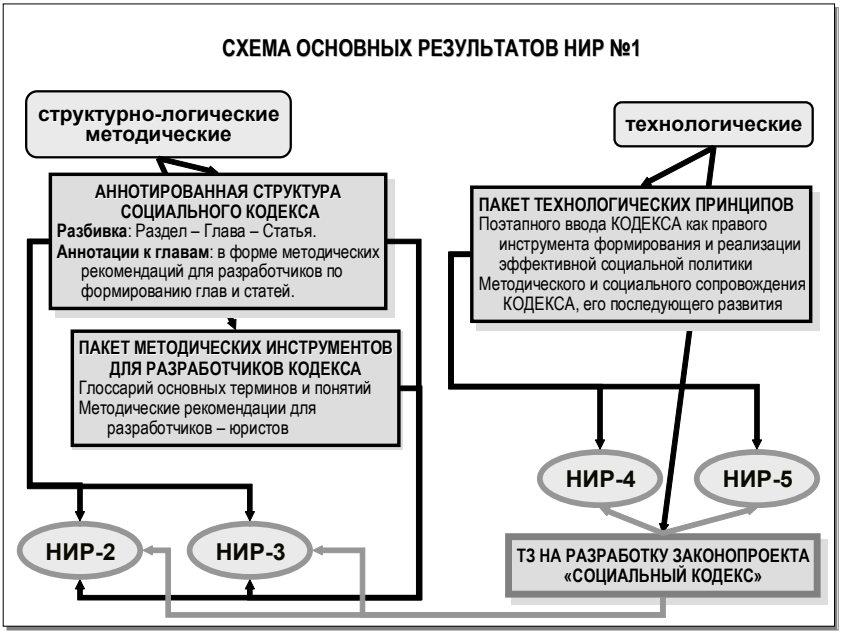



Рис. 5.4. Схема основных результатов НИР

текста документа. Особое внимание уделялось также задаче формирования комплексного, междисциплинарного коллектива исполнителей в рамках НИР. В него предполагалось ввести как системных аналитиков и специалистов «отраслевиков-социальщиков», так и профессиональных юристов — основных исполнителей НИР по подготовке текста законопроекта и планированию заключительной модернизации законодательства Санкт-Петербурга.

Указанный порядок разработки законопроекта был одобрен на заседании рабочей группы, однако процедура оформления госконтракта на выполнение НИР сильно затянулась[1]. Соответственно, и вся аналитическая и законопроектная работа осуществлялась без финансового обеспечения.

**Второй этап.**

Несмотря на отсутствие государственного контракта, работа по техническому заданию на НИР № 1 осуществлялась, хотя и не в полном объеме, поскольку основной персонал был ориентирован на работы все же в рамках контракта.

Реальная работа на этом этапе велась в двух направлениях: (а) по подготовки детальной рабочей программы по реализации НИР, а также (б) по разработке глоссария основных терминов и понятий как непосредственно для законопроекта, так и для процессов его разработки, ведения (сопровождения) и внедрения в практику социального управления.

Главная цель проводимого на этом этапе углубленного анализа — представить систему социально-экономических отношений субъектов социальной сферы в виде, удобном для создания пакета нормативно-правовых актов, регулирующих эти отношения. При указанном анализе использовались методы декомпозиции системы социально-экономических отношений и выделения минимального набора типовых (элементарных системных) блоков, с помощью которых указанная система может быть представлена в полном объеме. При этом использовались следующие априорные основания декомпозиции:

- разбиение всех механизмов государственного регулирования социальной сферы на две группы — механизмы социальной защиты (государственных гарантий социальной защиты), и экономических (рыночных) механизмов регулирования социальной сферы;
- отраслевая структура социальной сферы;
- субъекты социальной сферы и их основные функции.

Результаты анализа представлялись в форме схем, изображающих элементарные системные блоки, а также их взаимодействия.

В качестве основного элемента социальных процессов рассматривалась услуга, предоставляемая гражданину либо в рамках системы социальной защиты, либо в соответствии с экономическими механизмами регулирования социальной сферы. В ходе анализа был реализован комплексный подход, в соответствии с которым рассматриваются «**отраслевые технологии**» — совокупность единичных (разовых) услуг, предоставляемых одному человеку как

[1] Контракт с разработчиками общей стоимостью 1500 тыс. руб. был заключен только в ноябре 2005 года.

единый комплекс. Отраслевые технологии в настоящее время применяются, в частности, в социальном обслуживании, здравоохранении, образовании.

На рис. 5.5 представлена схема реализации социальных прав граждан с *выделением функций субъектов правоотношений в социальной сфере:*

**исполнение** — реализация прав граждан в социальной сфере, предоставление социальных услуг;

**потребление** — получение социальных услуг, формирование спроса на социальные услуги, удовлетворение потребности в социальной защите;

**ресурсное обеспечение** — обеспечение, прежде всего, финансовыми, имущественными, территориальными, кадровыми и др. ресурсами;

**государственное регулирование** — формирование правового поля, регулирующего социальные правоотношения, а также информационного пространства, и систем методического обеспечения.

На рис. 5.6 изображена схема регулирования социальной сферы с выделением материальных и процедурных механизмов государственных гарантий.

Одной из важных задач проектирования нормативно-правового поля регулирования социальных процессов является предупреждение и своевременная индикация возможности появления так называемых **«институциональных ловушек»**. Этот анализ особенно важен для прогнозирования и оценки социально-экономических последствий принимаемых решений.

Главная причина возникновения таких «ловушек» — несоответствие (неадекватность) нормативно-правовых и методических инструментов государственного регулирования социальной сферы решаемым задачам ее развития (модернизации).

Приведем несколько характерных примеров.

***Пример 1.*** *«Монетизация» социальных льгот — переход от натуральной формы льготирования к денежной. В этом случае феномен институциональной ловушки связан с наличием двух эффектов:*

*1) декларированные социальные льготы в натуральной форме не обеспечены государственными гарантиями. При этом, как правило, недостаточны (или отсутствуют) процедурные механизмы их реализации. Типичным примером является проблема обеспечения бесплатными лекарствами льготных категорий граждан.*

*2) недостаточное денежное обеспечение при переходе от натуральной формы льготирования к денежной. Как правило, это связано с методическими ошибками (некорректное использование метода «средних оценок») при оценке объема бюджетных средств, которые необходимо выплатить населению («льготникам») при замене «натуральных» льгот. Такие ошибки, в частности, имели место при принятии ФЗ №122 а также при подготовке замены предоставления бесплатных лекарств на соответствующие денежные выплаты.*

*Для предупреждения возникновения подобных ситуаций можно предложить два подхода: а) либо получать адекватные оценки стоимости «монетизации» льгот; б) либо в процессе (именно в процессе!) монетизации сначала вместо пря-*

Рис. 5.5. Схема реализации социальных прав граждан

Рис.5.6. Схема регулирования социальной сферы Санкт-Петербурга

*мых выплат использовать фазу компенсационных выплат, которая позволит адекватно оценить «стоимость вопроса».*

***Пример 2.** Наличие экономически неэффективных рабочих мест (с зарплатой ниже официального прожиточного минимума).*

*С одной стороны, в значительной части работники, замещающие такие рабочие места, пользуются значительной «свободой» и увеличивают свой доход через дополнительную занятость. С другой стороны, работодатель либо не имеет возможности увеличивать свои издержки (при увеличении зарплаты работникам) — производство с низкой экономической эффективностью, либо не хочет это делать. Увеличение издержек, в частности, может при этом приводить к банкротству предприятия. И, наконец, государственная власть также заинтересована в сохранении ситуации, поскольку в случае банкротства предприятия происходят массовые высвобождения, что приводит к существенному увеличению нагрузки на бюджет, а также к усилению социальной напряженности.*

*Выход из этой ситуации сопряжен с планомерной (и длительной) реструктуризацией региональной системы рабочих мест за счет образования новых высокотехнологичных и ликвидации или модернизации (перепрофилирования) экономически неэффективных, а также за счет целевой трансформации рабочей силы.*

***Пример 3.** Нелегальная миграция и неформальная занятость.*

*Мигранты (как правило, иммигранты из стран с зарплатами, существенно более низкими, чем в Санкт-Петербурге) заинтересованы в неформальном замещении рабочих мест. Обычно это происходит в ситуации отсутствия профессиональных стандартов (формализованных требований работодателей к рабочей силе) и для «непрестижных» рабочих мест (рабочие профессии, не требующие профессиональной подготовки и т. п.). То есть работник заинтересован в неформальном трудоустройстве, практически, на любых условиях. Работодатель также заинтересован в этом, поскольку получает дешевую, «бесправную» рабочую силу, не производя никаких выплат социального страхования и т. п. В результате повышается неучтенная нагрузка на социальную сферу города, снижается качество рабочей силы и качество производимой продукции. Такие эффекты сегодня наблюдаются, например, в строительстве, ко всему прочему, растет уровень криминогенности и социальной напряженности.*

Таким образом, на втором этапе проводились объемные и трудоемкие аналитические исследования, необходимые для разработки законопроекта.

**Третий этап.**

В рассматриваемый период все еще оставалась возможность за счет концентрации всех ресурсов (прежде всего — кадровых) в течение трех месяцев создать приемлемую концепцию законопроекта и обеспечить его разработку на необходимом профессиональном уровне. Но на этом этапе направление деятельности рабочей группы неожиданно резко изменилось. У «отраслевых» представителей в рабочей группе преобладающим стало мнение о том, что:

- во-первых, НИР не нужен, поскольку, как они считают, результатом любого НИР являются «пухлые тома невостребованных бумаг»;

■ во-вторых, Санкт-Петербургу нужен очень краткий «рамочный» закон «Социальный кодекс Санкт-Петербурга».

В результате, несмотря на возражения исполнителя, проект технического задания был радикально изменен, а сам госконтракт на разработку «рамочного закона» был подписан только в конце ноября 2005 г.

Практически сразу же рабочая группа юристов — исполнителей представила на обсуждение первую версию законопроекта. Эта версия вызвала резкое неприятие со стороны некоторых членов рабочей группы. Далее появились еще несколько версий. Но, к сожалению, руководство рабочей группы не смогло восстановить контроль над ситуацией, и атмосфера противостояния продержалась до окончания деятельности рабочей группы.

Прилагаемый к отчету о выполненный НИР «рамочный» законопроект был обсужден на итоговом заседании рабочей группы и одобрен с одновременным составлением перечня замечаний и предложений по его доработке. Замечания и предложения были учтены в ходе проведенной доработки законопроекта.

Подводя итог всему сказанному, отметим, что в процессе деятельности рабочей группы произошел отход от разработки законопроекта как научно-обоснованного поэтапного процесса. То есть произошел отказ от построения системы социально-экономических обоснований законопроекта в форме социально-экономической концепции. Вместо этого была реализована схема «стихийной разработки» без необходимой фазы предпроектных исследований. В результате пришлось заниматься последующим «латанием дыр» в ситуации жесткого цейтнота.

Но что делать дальше?

С учетом накопленного опыта, представляется оправданным провести разработку законопроекта **«Социальный кодекс Санкт-Петербурга»** в рамках общей модернизации системы правового обеспечение государственного регулирования социальных правоотношений в Санкт-Петербурге. При этом предлагается реализовать следующие технологические этапы.

1) Определиться с трактовкой задания на разработку Социального кодекса, в частности:

■ принять решение о необходимости (первоочередности, масштабности и т. п.) «чистки» правового поля в рамках типовых операций систематизации (кодификации);

■ определить форму разрабатываемого закона — в том числе, например, отказаться от формы «Социального кодекса» в пользу Закона «О социальной политике» и т. п.

2) Провести разработку социально-экономических основ (социально-экономической концепции) государственного регулирования социальных правоотношений в Санкт-Петербурге.

В первую очередь это надо сделать в направлении формирования и реализации социальной политики Санкт-Петербурга как одного из основных инструментов социально-экономического развития.

(3) Осуществить разработку правовых основ (основных правовых принципов, «рамочных принципов» и т. п.) государственного регулирования социальных правоотношений в Санкт-Петербурге в указанном выше социально-экономическом контексте.

(4) Провести уточнение (проблемный анализ) полномочий Санкт-Петербурга в вопросах регулирования социальной сферы, отнесенных к «совместному ведению», в соответствии с действующим законодательством.

(5) Разработать систему предложений по модернизации законодательства на федеральном уровне в целях его гармонизации, согласованной с принятием разработанного законопроекта.

Все вышеперечисленное стало еще более актуальным 29 марта 2006 года, когда Губернатор В. И. Матвиенко огласила свое третье Послание, в котором еще раз подтвердила намерение разработать и ввести в действие **«Социальный кодекс Санкт-Петербурга».** Она сказала:

*«От чрезвычайных мер поддержки беднейших слоев населения мы переходим к системной социальной политике. В 2006 году будет завершена подготовка проекта рамочного закона «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» — настоящей социальной конституции нашего города. В этом же году мы должны принять Концепцию развития системы социальной защиты населения Санкт-Петербурга на 2006–2010 годы. Она определит стандарты, нормы и нормативы социального обслуживания, оптимальную систему учреждений социальной защиты, механизм бюджетного финансирования социальных услуг».*

## 5.3. Разработка, рассмотрение и принятие законопроекта «Инвестиционный кодекс Санкт-Петербурга»

Большой общественный резонанс вызвал проект[1] Закона Санкт-Петербурга ***«Инвестиционный кодекс Санкт-Петербурга»*** (далее — проект кодекса) который был разработан в 2003 году по предложению и с участием Санкт-Петербургской Ассоциации совместных предприятий (далее — СПб АСП). Постараемся здесь вкратце вспомнить хронологию законотворческого процесса (от зарождения идеи законопроекта до ее воплощения).

Какие же цели стояли перед разработчиками проекта кодекса?

Во-первых, для такого мегаполиса, как Санкт-Петербург, достаточно актуален сам предмет правового регулирования, поскольку на момент разработки законопроекта уровень нормативно-правового обеспечения инвестиционной деятельности в Санкт-Петербурге, по мнению экспертов, находился по России в целом на 22-м месте[2].

Среди различных причин, снижающих эффективность инвестиционной деятельности на территории Санкт-Петербурга, далеко не последнюю роль играет несовершенство действующего законодательства. Конечно,

[1] Автор законопроекта — депутат И. П. Михайлов.

[2] При этом Санкт-Петербург по инвестиционному потенциалу занимал второе место по объему инвестиций после Москвы.

субъект Федерации ограничен рамками предметов ведения и институтом разграничения полномочий, но и в пределах своих полномочий он может принимать действенные меры, в том числе, в направлении совершенствования региональной законодательной базы по вопросам инвестирования. К сожалению, в законодательстве Санкт-Петербурга не в полной мере использованы возможности правовой регламентации инвестиционного процесса. Действующие в Санкт-Петербурге правовые акты либо затрагивают институт инвестиций опосредованно, либо регулируют его применительно к специальным правоотношениям в сфере инвестиционной политики, под которыми понимаются только градостроительные правоотношения. Анализируя инвестиционное законодательство Санкт-Петербурга, можно предположить, что инвестиции в Санкт-Петербурге связаны исключительно со строительством.

Вторая причина, по которой разработка проекта закона Санкт-Петербурга вызвала широкий интерес, заключается в кодифицированном характере данного проекта. В отличие от других субъектов Федерации, где кодексы применительно к различным сферам жизнедеятельности действуют уже давно, в Санкт-Петербурге проект кодекса явился первопроходцем на пути упорядочения массива сложных правовых актов. Кстати, региональных аналогов ему нет до настоящего времени.

Как известно, кодификация подразделяется на всеобщую (например, свод законов того или иного государства), отраслевую (например, Гражданский кодекс РФ) и специальную (например, Таможенный кодекс РФ). Очевидно, что применительно к законодательству субъектов Федерации может производиться только специальная кодификация. Следует отметить, что на федеральном уровне не существует никаких запретительных норм, касающихся возможности разработки единого кодифицированного акта субъекта Федерации. Наличие же ***«Инвестиционного кодекса Санкт-Петербурга»*** позволило бы решить сразу ряд существенных проблем, в том числе систематизировать уже имеющиеся правовые акты, выстроить четкую иерархию правовых актов в сфере инвестиций, объединить их единым понятийным аппаратом, придать превалирующее значение правоотношениям, закрепленным в кодексе, над правоотношениями, регламентированными законами Санкт-Петербурга и т. д.

Проект кодекса был разработан на основе *«Концепции инвестиционной политики в Санкт-Петербурге»*[1], подготовленной специалистами СПб АСП. Здесь уместно отметить лоббистский[2] характер (в позитивном смысле этого слова) разработанного проекта. Сама разработка велась специалистами аппарата комитета по законодательству Собрания. При этом неоднократно на различных стадиях разработки проекта проводились слу-

[1] Концепция инвестиционной политики в Санкт-Петербурге. СПб.: СПб АСП, 2003.

[2] О позитиве и негативе такого явления, как лоббизм, в настоящей книге говорится отдельно.

шания и обсуждения проекта с широким привлечением представителей бизнес — сообщества, различных политических сил и общественности.

На проект кодекса было получено положительное заключение юридического управления Собрания [1].

5 июля 2004 года проект кодекса был внесен на рассмотрение Собрания. В пояснительной записке к проекту кодекса говорилось, что «*представленный проект направлен на повышение инвестиционной активности и развитие инвестиционной деятельности на территории Санкт-Петербурга и определяет формы и методы государственного регулирования инвестиционной деятельности на территории Санкт-Петербурга, устанавливает гарантии равной защиты прав, интересов и имущества инвесторов независимо от организационно-правовых форм и формы собственности*».

Проект кодекса состоял из 7 разделов, 17 глав, 79 статей.

В первом разделе содержался понятийный аппарат кодекса, правовая основа кодекса, принципы инвестиционной политики Санкт-Петербурга и приоритетные направления инвестиционной деятельности на территории Санкт-Петербурга, регламентировался институт режима наибольшего благоприятствования, объекты инвестиционной деятельности, субъекты инвестиционной деятельности, права и обязанности инвесторов и участников инвестиционных проектов, деятельность иностранных инвесторов на территории Санкт-Петербурга, источники финансирования инвестиций.

Второй раздел проекта посвящен основам государственного и муниципального регулирования инвестиционной деятельности на территории Санкт-Петербурга.

Способы предоставления объектов инвестирования, экспертиза инвестиционных проектов, порядок рассмотрения инвестиционного предложения, утверждение инвестиционных условий и проведение торгов, инвестиционный договор и порядок участия граждан и их объединений в обсуждении и принятии решений по инвестиционным проектам регламентировались третьим разделом под названием «Инвестиционная процедура».

Вопросы инвестиционного налогового кредита и льготного налогообложения инвесторов нашли свое отражение в четвертом разделе.

Раздел пятый назывался «Инвестиции в недвижимость» и был посвящен специфике градостроительного инвестирования.

---

[1] Напомним, что все проекты законов Санкт-Петербурга, вносимые на рассмотрение Законодательного Собрания, должны проходить юридическую экспертизу в Юридическом управлении Собрании. Большой редкостью в практике Собрания являются случаи, когда вносимый на рассмотрение Собрания проект закона имеет исключительно положительное заключение. Последнее (применительно к проекту кодекса) было достигнуто кропотливой работой сотрудников аппарата комитета по законодательству, трижды перерабатывавших проект с учетом замечаний специалистов Юридического управления, и, собственно, самих специалистов указанного управления, проделавших большой объем работы.

Наконец, два последних раздела носили специальный характер и были посвящены вопросам ответственности, согласительным процедурам, введению кодекса в действие.

Четыре месяца ушло на предварительное обсуждение законопроекта, и наконец, 27 октября 2004 года проект кодекса был принят в первом чтении.

С учетом сложности вопроса срок подачи поправок ко второму чтению был установлен в полгода (до 27 марта 2005 года). Следует также отметить, что между первым и вторым чтением проект кодекса рассматривался на заседании постоянной комиссии по городскому хозяйству, на которой был достигнут компромисс между различными политическими силами, в результате которого были подготовлены специальные поправки.

Второе чтение проекта кодекса состоялось только 30 июня 2005 года, в ходе которого были принято 123 поправки из 171, поданных к проекту. Любопытно, что в числе указанных поправок не было ни одной от исполнительной власти.

Третье чтение по проекту кодекса состоялось 15 декабря 2005 года. Принятый Собранием Закон Санкт-Петербурга ***«Инвестиционный кодекс Санкт-Петербурга»*** был направлен Губернатору для обнародования.

Однако 17 января 2006 года Губернатор возвращает этот Закон без подписания. Отклонение Закона Губернатор мотивирует тем, что, по ее мнению, *«...общественные отношения, на регулирование которых направлены положения Закона Санкт-Петербурга, урегулированы нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами Санкт-Петербурга <...> и дополнительного регулирования не требуют»*. Вместе с тем, Губернатор не отрицает, что в существующих Законах Санкт-Петербурга имеются *«некоторые неточности и пробелы»*. Поэтому она предложила создать рабочую группу из представителей Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и исполнительных органов государственной власти *«в целях повышения качества законодательного регулирования инвестиционного процесса в Санкт-Петербурге, а также определения необходимости создания единого правового акта в данной сфере»*.

Предложения Губернатора были рассмотрены на заседании комитета по законодательству, состоявшемся 17 февраля 2006 года. Члены комитета согласились с упомянутыми предложениями и сформировали «депутатский список» из 9-ти кандидатур для включения в совместную рабочую группу. Поскольку очевидно, что преодолеть «вето» Губернатора вряд ли удастся, было решено воздержаться от каких-либо дальнейших действий с указанным Законом до получения итогового решения рабочей группы.

На момент написания этой книги каких-либо дополнительных действий кем-либо в отношении Закона Санкт-Петербурга ***«Инвестиционный кодекс Санкт-Петербурга»*** предпринято не было.

Как видим, работа над обсуждаемым законопроектом длится уже без малого три года и пока не завершена. Можно прогнозировать, что «в конце концов» Закон будет отправлен «на доработку автору», поскольку некоторые его положения уже вступили в противоречие с перманентно меняющимся законодательством, а законодательная процедура такова, что поправки в принятый Закон уже невозможны. Вместе с тем, нет никаких сомнений в том, что если бы не фактическое самоустранение от участия в законотворческом процессе одного из его важнейших участников[1], все могло бы быть иначе...

## 5.4. Муниципальная реформа в правовом поле Санкт-Петербурга[2]

Третья по счету муниципальная реформа[3] началась с пересмотра ведущего в сфере правового регулирования местного самоуправления Федерального закона от 12.08.95 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ-154).

Расширив федеральную и муниципальную составляющие в сфере правового регулирования местного самоуправления (далее также — МСУ) за счет сокращения поля законодательной деятельности субъектов РФ, новый Федеральный закон от 06.09.03 №131-ФЗ ***«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»*** (далее — **ФЗ-131**) сохранил особые полномочия городов федерального значения в данной сфере, выделив их в отдельную статью.

Между тем, «особая правовая формула»[4] уже в 1997 году позволила двум субъектам РФ — городам федерального значения Москве и Санкт-Петербургу, самостоятельно регулировать многие ключевые вопросы организации МСУ на своей территории (предметы ведения, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов) своими законами.

---

[1] Здесь имеется в виду не столько Губернатор, официально наделенный всей полнотой законодательных полномочий, сколько подчиненные Губернатору исполнительные органы, которые так и не пришли к единому мнению относительно формы и содержания инвестиционного законодательства.

[2] Данный раздел написан А. М. Сергиенко.

[3] Некоторые авторы говорят об этапах или периодах в развитии местного самоуправления в Российской федерации. См.: Муниципальное право России. Учебник / Отв. ред. Г. Н. Чеботарев. М.: Юристъ, 2005. С. 73–77; Выдрин И. В. Муниципальное право России: Учебник для вузов. М.: Норма, 2005. С. 65–71; Шеремет К. Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации // Местное амоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. Учебное пособие / Под ред. К. Ф. Шеремета, И. И. Овчинникова. М., 1998. С. 6–38; и др.

[4] Речь идет об известной поправке «Лужкова-Шишлова-Бабурина», внесенной в ФЗ-154 Федеральным законом от 17.03.97 № 55-ФЗ «О внесении дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Тем не менее со вступлением в действие **ФЗ-131** Санкт-Петербургу, также как и остальным субъектам РФ, было необходимо привести свое законодательство в сфере регулирования МСУ в соответствие с новым Федеральным законом. Предварительный анализ законотворческой работы позволил выделить, прежде всего, три группы проблем юридико-технического характера, общих для всех субъектов РФ:

***1) Наличие норм муниципального права в законах различной юридической силы*** — в Бюджетном кодексе РФ (далее — БК РФ), Жилищном кодексе РФ, ФЗ-131 и др. федеральных законах. Кому отдавать приоритет в случае коллизии правовых норм: кодексу, как закону большей юридической силы или **ФЗ-131**, как специальному закону в сфере правового регулирования МСУ?

***2) Часто меняющееся федеральное законодательство***. Так, например, с момента своего опубликования **ФЗ-131** уже 20 раз (!) подвергался изменениям и дополнениям; в БК РФ с 1 января 2004 внесено 16 изменений и дополнений, значительная часть которых связана с муниципальной реформой. Обновление федерального законодательства идет настолько интенсивно, что регионам бывает нелегко угнаться за изменениями [1].

***3) «Изменения в изменения»*** [2] — когда изменения и дополнения вносятся не в первоначальную редакцию закона, а в другой федеральный закон — также о внесении изменений и (или) дополнений, в результате чего получается многоэтажная конструкция изменений и дополнений. Чтобы разобраться в таких лабиринтах законодательства, специалистам требуется определенное время. А как быть правоприменителю, не искушенному в правовых вопросах?

В целом перспектива законотворческого процесса в Санкт-Петербурге на момент обнародования **ФЗ-131** наглядно отражена в проблемной логической схеме (Рис. 5.7), которая показывает, какие действия требовалось предпринять петербургским законодателям для приведения собственного законодательства в соответствие требованиям **ФЗ-131.** Рассмотрим эти действия подробнее.

**Корректировка Устава Санкт-Петербурга**

Существенным отличием от других городов России, статус которых регулируется собственными уставами *(уставами **муниципальных образований**)* в соответствии с федеральными законами, правовое регулирование МСУ в

---

[1] Говердовский Ю. Местное законочудачество // Парламентская газета. №58 (1908) от 17.04.06.

[2] Например: пункт 11_1, регулирующий **Порядок безвозмездной передачи имущества** в целях обеспечения выполнения требований ст. 85 **ФЗ-131,** внесен в статью 154 Федерального закона от 22.08.04 №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации...» Федеральным законом от 31.12.05 №199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»).

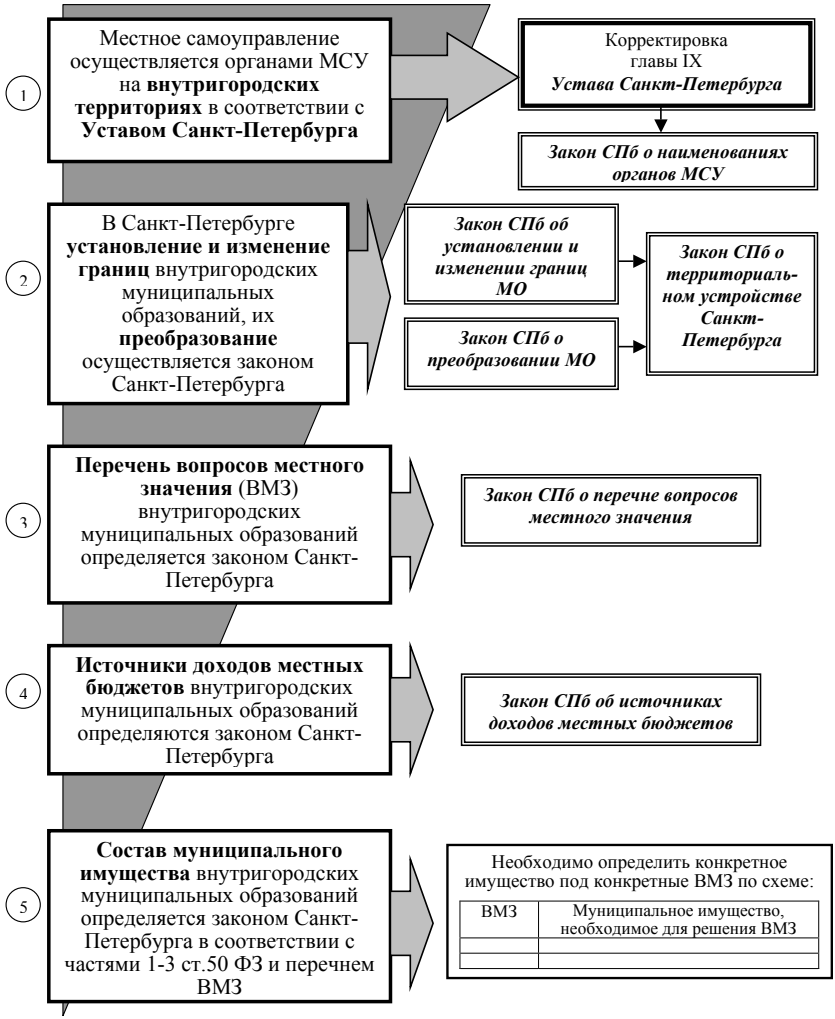



Рис. 5.7. Логическая схема приведения законодательства Санкт-Петербурга в соответствие с требованиями ст.79 Федерального закона от 16.09.03 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Москве и Санкт-Петербурге осуществляется уставами городов федерального значения *(уставами **субъектов РФ**)* в соответствии с Конституцией РФ.

Так, согласно требованиям части 1 статьи 79 ФЗ № 131 *«в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в соответствии **с уставами указанных субъектов РФ** местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях»*. Соответствующие изменения были внесены в Устав Санкт-Петербурга Законом Санкт-Петербурга от 02.04.05 № 274–29 ***«О внесении изменений и дополнений в Устав Санкт-Петербурга».***

**Наименования органов МСУ**

Согласно пункту 3 статьи 34 **ФЗ-131** наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Законом Санкт-Петербурга от 07.06.05 №237–30 ***«Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге»*** была установлена единая система наименований органов МСУ. Согласно этому Закону структуру органов МСУ в Санкт-Петербурге составляют муниципальный совет муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация муниципального образования, контрольный орган муниципального образования, иные органы МСУ, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

**Границы муниципальных образований**

Система МСУ на территории Санкт-Петербурга оставалась без изменения — одноуровневая с прежними 111-тью муниципальными образованиями. Требовалось уточнить в законодательстве Санкт-Петербурга некоторые спорные (либо содержащие неясности и неточности) положения о границах муниципальных образований. При этом следовало в законе Санкт-Петербурга учесть также возможность изменения статуса муниципальных образований, поскольку Санкт-Петербург с точки зрения территориального устройства является сложным субъектом РФ: на его территории расположены малые города и поселки, которые по сложившейся в Санкт-Петербурге системе местного самоуправления являются отдельными муниципальными образованиями.

Обсуждался также и вопрос о возможности создания в Санкт-Петербурге 2-х уровневой модели организации МСУ по районному принципу.

Закон Санкт-Петербурга от 30.06.05 № 411–68 ***«О территориальном устройстве Санкт-Петербурга»*** определил, что административно-территориальными единицами Санкт-Петербурга являются районы Санкт-Петербурга, а к внутригородским муниципальным образованиям Санкт-

Петербурга относятся муниципальные округа, города и поселки (внутригородские территории города федерального значения Санкт-Петербурга). Таким образом, указанный Закон определил не только границы, но также состав внутригородских муниципальных образований в границах соответствующих районов Санкт-Петербурга.

**Перечень вопросов местного значения**

Будучи основным ядром всех предметов ведения и полномочий местного самоуправления[1], вопросы местного значения характеризуются[2] как «основной элемент, определяющий возможность граждан Российской Федерации самостоятельно участвовать в решении проблем, возникающих в муниципальном образовании, возможность самостоятельно осуществлять принадлежащую им власть»[3].

Именно для решения вопросов местного значения:

- образуются муниципальные образования;
- создаются и наделяются соответствующими полномочиями органы и должностные лица МСУ;
- органы МСУ принимают муниципальные правовые акты;
- предназначается муниципальное имущество;
- формируется и исполняется местный бюджет.[4]

Отсутствие в **ФЗ-131** конкретных требований или каких-либо граничных условий к процедуре составления перечня и формулировкам вопросов местного значения для внутригородских муниципальных образований, давало Санкт-Петербургу возможность выбора:

- либо воспользоваться формулировками статей 14, 15 и 16 **ФЗ-131**, определяющих перечни вопросов местного значения для поселения, муниципального района и городского округа, и на их основании определить оставшиеся вопросы в виде искомого перечня;
- либо самостоятельно определить формулировки каждого из вопросов местного значения и их количество для внутригородских муниципальных образований.

В результате перечень вопросов местного значения муниципальных округов составил 41 позицию. Для городов и поселков перечень получил-

---

[1] Гриценко Е. В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: Значение опыта ФРГ для России. — Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2001. С. 295.

[2] О правовой природе вопросов местного значения см. также: Сергиенко А. М. Понимание правовой природы вопросов местного значения как первый шаг на пути их решения // КОДЕКС-info. 2005. Июль-август. С. 6–13.

[3] Падерин Е. В. Конституционные основы решения вопросов местного значения в муниципальном законодательстве. Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Часть 23 / Под ред. В. Ф. Воловича. — Томск: Изд-во Том. ун-та, 2005. С. 254–255.

[4] Ошурков А. Т., Сергиенко А. М. Экономические и правовые аспекты производства общественных благ на муниципальном уровне // Национальная экономика в условиях глобализации: государство и бизнес / Под общ. ред. А. Я. Линькова. — СПб.: Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2004. С. 382.

ся несколько более расширенным (плюс два пункта для поселков и плюс пять для городов).

И, если перечень вопросов местного значения однозначно было решено сформулировать самостоятельно с учетом сохранения единства городского хозяйства, то относительно полномочий органов МСУ по решению вопросов местного значения мнения разошлись.

**Полномочия органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге по решению вопросов местного значения**

Важной новеллой ФЗ-131 стало выделение полномочий органов МСУ по решению вопросов местного значения в отдельную статью 17. Однако, в связи с отсутствием в указанной статье упоминания о внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения, вопрос определения в законе Санкт-Петербурга полномочий органов МСУ по решению вопросов местного значения оказался камнем преткновения. И не случайно. Именно из полномочий по решению вопросов местного значения вытекают расходные обязательства внутригородских муниципальных образований.

В процессе законотворческой работы в Санкт-Петербурге по данному вопросу выявилось три возможных пути реализации поставленной задачи:

1. Воспользоваться «правом опережающего правового регулирования» в соответствии со статьей 72 Конституции РФ и ст. 3 «закона № 184» и определить указанные полномочия органов МСУ самостоятельно.

2. «Решить вопрос о полномочиях внутригородских муниципальных образований в соответствии со статьей 17 **ФЗ-131**, которая определяет полномочия органов МСУ по решению вопросов местного значения, независимо от того, упомянуты внутригородские муниципальные образования в указанной статье или нет» [1].

3. Принять как данность право органов МСУ определять полномочия по решению вопросов местного значения в соответствии с пунктом 3 статьи 34 **ФЗ-131** в уставе муниципального образования [2].

Поправка в часть 3 статьи 79 **ФЗ-131** [3] ясности в данный вопрос не внесла, а лишь уточнила позицию федерального законодателя относительно полномочий органов МСУ внутригородских муниципальных образова-

---

[1] Из ответа Председателя комитета по вопросам местного самоуправления ГД ФС РФ В. С. Мокрого (Исх. №3.20–30/120 от 11.05.05) на запрос Постоянно действующего совещания муниципальных образований Санкт-Петербурга.

[2] Позиция Юридического управления Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 28.09.04 №1728-юр на проект Закона Санкт-Петербурга «О перечне вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований и полномочиях органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения»

[3] П. 9, ст. 29 Федерального закона от 31.12.05 № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»

ний по решению вопросов местного значения, предусмотренных другими федеральными законами [1].

**Источники доходов местных бюджетов**

Хотя в действующем законодательстве не определен термин «источники доходов», именно они, согласно статье 79 **ФЗ-131** должны быть определены законом Санкт-Петербурга для внутригородских муниципальных образований.

Это тот рубеж, за которым процесс приведения муниципального законодательства выходит за рамки приведения законодательства города федерального значения в соответствие только нормам **ФЗ-131.** Дальнейшая законотворческая работа должна была учитывать также изменения, внесенные в Налоговый и Бюджетный кодексы РФ в связи с муниципальной реформой и разграничением полномочий различных уровней публичной власти.

В соответствии со статьей 12 действующего Налогового кодекса местные налоги в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге вводятся в действие и прекращают действовать на территориях городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в соответствии с настоящим Кодексом и законами указанных субъектов РФ. Таким образом, решение вопроса, какие из перечисленных в статье 55 **ФЗ-131** источников окажутся в «перечне источников доходов местных бюджетов городов федерального значения», было и остается на усмотрении органов государственной власти Москвы и Санкт-Петербурга [2].

С 2004 года был отменен налог с продаж, с 2005 года — налог на рекламу, которые составляли значительную долю налоговых поступлений местных бюджетов, притом, что прочие виды налоговых поступлений остаются незначительными. По данным Комитета финансов, состав доходов местных бюджетов с 1998 по 2005 год изменился на 90%.

Кроме того, федеральное законодательство не определяет процедуру определения источников доходов местных бюджетов — по-прежнему остается дискуссионным вопрос, должны ли источники доходов определяться отдельным законом Санкт-Петербурга (до принятия закона о бюджете Санкт-Петербурга), или ежегодными законами о бюджете Санкт-Петербурга, как это происходит до сих пор? Очевидно, что определение источников доходов ежегодным законом о бюджете лишает муниципальные образования возможности долгосрочного планирования, а

---

1 См., например: ст. 8 Градостроительного кодекса РФ — «Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности»; ст. 14 Жилищного кодекса РФ — «Компетенция органов местного самоуправления в области жилищных отношений» и др.

2 Москва — Санкт-Петербург: местное самоуправление в городах федерального значения / Под общ. ред. И. П. Михайлова. СПб.: СПбГУАП, 2004.

также привязывает по срокам разработку и принятие местного бюджета к бюджету Санкт-Петербурга.

**Состав муниципального имущества**

На момент написания данной книги в Санкт-Петербурге продолжает действовать Закон Санкт-Петербурга от 22.03.06 № 137–12 ***«О порядке передачи объектов государственной собственности Санкт-Петербурга в собственность муниципальных образований»*** (далее — Закон 137–12). Но в связи с новогодними изменениями относительно порядка безвозмездной передачи имущества муниципальным образованиям[1], указанный Закон Санкт-Петербурга вступил в противоречие[2] с **ФЗ-131**.

Теперь, в соответствии с указанными изменениями ***передача имущества из собственности субъекта РФ в муниципальную собственность будет происходить без участия законодательных (представительного) органов государственной власти субъекта РФ***.

Решения о передаче имущества из собственности субъекта РФ в муниципальную собственность принимаются уполномоченным исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, осуществляющим полномочия собственника имущества, и являются основаниями возникновения права собственности на передаваемое имущество. Указанными решениями утверждаются перечни передаваемых государственных или муниципальных унитарных предприятий, государственных или муниципальных учреждений, право собственности на которые переходит к другому собственнику государственного, муниципального или иного имущества в соответствии со статьей 300 Гражданского кодекса РФ. Право собственности на имущество возникает с даты, устанавливаемой указанными решениями.

Перечень документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества субъекта РФ в муниципальную собственность, устанавливается Правительством РФ.

Закон 137–12 был отменен Законом Санкт-Петербурга от 27.09.06 № 449–71 как противоречащий федеральному законодательству.

**Три концепции развития регионального законотворческого процесса**

Законотворческий процесс по правовому регулированию организации МСУ в Санкт-Петербурге согласно требованиям **ФЗ-131** получил, в итоге, три направления (рис. 5.8.).

В роли субъектов права законодательной инициативы выступили: Губернатор Санкт-Петербурга, постоянная комиссия по устройству государственной власти, местному самоуправлению и административно-территори-

---

[1] Пункт 11_1 ст. 31 Федерального закона от 31.12.05 № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий (с изменениями на 15 февраля 2006 года)».

[2] На это также указал в своем протесте от 21.03.06 №7–50–06 Прокурор Санкт-Петербурга.

Рис. 5.8. Возможные пути законотворческого процесса в Санкт-Петербурге по приведению в соответствие федеральному законодательству собственного законодательства в сфере правового регулирования МСУ

альному устройству Собрания и комитет по законодательству Собрания. Все три субъекта выдвинули каждый свою концепцию без какой-либо координации и в дальнейшем разрабатывали их самостоятельно.

1) Концепция «всеобъемлющего» закона была предложена постоянной комиссией по устройству государственной власти, местному самоуправлению и административно-территориальному устройству Собрания. Следует отдать должное оперативности разработчиков этого проекта — он был внесен на рассмотрение Собрания уже в декабре 2003 года, практически сразу после принятия **ФЗ-131**. В последующем законопроект стал отдаленным прообразом Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге».

2) Концепция Губернатора Санкт-Петербурга нашла отражение в лаконичном законопроекте, определявшем сферой своего регулирования отдельные вопросы организации МСУ. Характерной особенностью законопроекта было сведение к минимуму числа собственных полномочий муниципалитетов по решению вопросов местного значения в пользу отдельных государственных полномочий Санкт-Петербурга[1], передаваемых органам МСУ для исполнения.

В итоге, представленный на рассмотрение Собрания проект закона Санкт-Петербурга «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге», практически не учитывал предложенную выше схему действия (рис. 5.7) по приведению в соответствие **ФЗ-131** собственного законодательства Санкт-Петербурга. Законопроект определял (по большей части, в общих чертах) вопросы местного значения; наименования органов местного самоуправления; порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы МСУ; ответственность за нарушение порядка и сроков ответа на обращения граждан в органы МСУ и за неисполнение муниципальных правовых актов и др. За названием статьи 10 — «Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований» скрывалась отсылка к несуществующему еще (даже в проекте) закону Санкт-Петербурга. Характер бланкетной имела также статья об отдельных государственных полномочиях Санкт-Петербурга, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

---

[1] Ст. 3 указанной редакции губернаторского законопроекта — «Отдельные государственные полномочия Санкт-Петербурга, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления в Санкт-Петербурге», содержала перечень из 9 сфер деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, в которых предполагалось эти госполномочия передавать. Конкретно содержание каждого из полномочий получило «расшифровку» в 9 сопровождающих законопроектах. Так, в сфере благоустройства для передачи органам МСУ было определено 18 госполномочий; в сфере организации предоставления дополнительного образования детям — 1; в сфере снабжения населения топливом — 2; в сфере библиотечного обслуживания населения — 3; в сфере содержания ремонта городских дорог, расположенных с муниципальных образованиях городов и поселков — 4 и т. п.

За рамками проекта оставались вопросы об источниках бюджетов внутригородских муниципальных образований и иные вопросы бюджетного процесса и межбюджетных отношений.

3) Совершенно иная концепция — «пакета законопроектов», разработанная в комитете по законодательству Собрания, учитывала ряд бланкетных норм **ФЗ-131** и других федеральных законов, содержащих прямое указание на то, что данный вопрос регулируется законом субъекта РФ, и предлагала правовое регулирование МСУ без какого-либо дублирования положений **ФЗ-131**. Так, согласно данной концепции на рассмотрение Собрания были внесены законопроекты:

- «Об установлении наименований органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований, расположенных на территории Санкт-Петербурга»;
- «О перечне вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований в Санкт-Петербурге и полномочиях органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге по решению вопросов местного значения»;
- «О составе муниципального имущества внутригородских муниципальных образований в Санкт-Петербурге»;
- «Об источниках бюджетов внутригородских муниципальных образований города федерального значения — Санкт-Петербурга»;
- «О Фонде муниципального развития в составе бюджета Санкт-Петербурга»;
- «О Фонде финансовой поддержки внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга в составе бюджета Санкт-Петербурга»;
- «О Фонде компенсаций в составе бюджета Санкт-Петербурга».

В перспективе предполагалась дальнейшая кодификация этих законов с учетом складывающейся практики их применения в Санкт-Петербурге. К сожалению, концепция не получила позитивного отклика у исполнительной власти города.

**Закон об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге — проблемы и перспективы**

В результате реальное воплощение получила концепция «всеобъемлющего» закона — 18 мая 2005 года Собранием был принят закон Санкт-Петербурга от 18.05.05 №237–30 ***«Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге»*** (далее — **Закон 237–30**), который сохранил многие недостатки предложенных ранее к рассмотрению проектов. Воспроизведение большого числа норм **ФЗ-131** не улучшило структуру нормативного акта. По-прежнему в ключевой статье, определяющей стержень всей деятельности МСУ — перечень вопросов местного значения, «предметы ведения не отделены от полномочий, в ряде пунктов неясно, где здесь сфера деятельности, а где полномочие» [1]. Полномочия органов

[1] Р. В. Бабун. Организация местного самоуправления: Учебное пособие. — СПб.: Питер, 2005. С.60.

МСУ по решению вопросов местного значения «растворились» в перечне этих вопросов в статье 10 **Закона 237–30**.

Кроме того, в регулировании полномочий контрольного органа муниципального образования, оплаты труда депутатов (работающих на постоянной основе или работающих на не постоянной основе и получающих вознаграждение), выборных должностных лиц, работников муниципальных предприятий и учреждений **Закон 237–30** явно вышел за рамки законодательных полномочий субъекта РФ.

Вместе с тем **Закон 237–30** оставил за рамками многие вопросы организации МСУ в Санкт-Петербурге.

В настоящее время развитие законотворческого процесса по приведению в соответствие законов Санкт-Петербурга федеральному законодательству в сфере правого регулирования МСУ показывает на практике возвращение к концепции «пакета законов». Так, первым шагом фактической реализации этой концепции стало принятие Законов Санкт-Петербурга:

- ***«О субвенциях бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, предоставляемых из бюджета Санкт-Петербурга»*** от 16.11.05 № 606–90;
- ***«О форме, порядке и условиях предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга из бюджета Санкт-Петербурга»*** от 17.04.06 № 115–19.

## 5.5. Деятельность по развитию законодательства Санкт-Петербурга о государственной гражданской службе

К моменту принятия и опубликования Федерального закона от 27.07.04 № 79-ФЗ ***«О государственной гражданской службе Российской Федерации»*** законодательная база государственной службы Санкт-Петербурга была представлена статьей 18 Устава Санкт-Петербурга и двумя законами Санкт-Петербурга: ***«Об утверждении Реестра государственных должностей органов государственной власти Санкт-Петербурга»***[1] и ***«О государственной службе Санкт-Петербурга, лицах, замещающих государственные должности Санкт-Петербурга и государственных служащих Санкт-Петербурга»***[2].

В развитие и во исполнение указанных законов в 2000–2004 годах по вопросам государственной службы Санкт-Петербурга был принят ряд подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих отдельные вопросы государственной службы в исполнительных органах государс-

[1] Закон Санкт-Петербурга от 03.07.95 № 91–9 «Об утверждении Реестра государственных должностей органов государственной власти Санкт-Петербурга».

[2] Закон Санкт-Петербурга от 29.06.2000 № 334–33 «О государственной службе Санкт-Петербурга, лицах, замещающих государственные должности Санкт-Петербурга и государственных служащих Санкт-Петербурга».

твенной власти Санкт-Петербурга, в частности правовые акты Губернатора и Администрации Санкт-Петербурга, регламентирующие вопросы проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной службы, квалификационных требованиях по должностям государственной службы, порядка проведения испытания при назначении на должность государственной службы, порядка проведения аттестации государственных служащих, денежного содержания, порядка предоставления отпусков, порядка применения поощрений государственных служащих, ведения Реестра государственных служащих Санкт-Петербурга.

Несмотря на определенную сложившуюся систему правового обеспечения государственной службы, законодатели Санкт-Петербурга понимали, что после принятия в 2003 году Федерального закона ***«О системе государственной службы Российской Федерации»*** и в 2004 году Федерального закона ***«О государственной гражданской службе Российской Федерации»*** в Санкт-Петербурге действующие нормы, регулирующие государственно-служебные отношения, вступили в противоречие с законодательством Российской Федерации. Логика приведения законодательства Санкт-Петербурга о государственной службе в соответствие с федеральным законодательством показана на рис. 5.9.

В связи с вышеизложенным было инициировано проведение экспертных работ: 1) о необходимости разработки пакета проектов Законов Санкт-Петербурга, регулирующих государственную гражданскую службу Санкт-Петербурга и деятельность лиц, замещающих государственные должности Санкт-Петербурга; 2) по анализу действующего законодательства с целью разработки проекта закона Санкт-Петербурга «О региональной целевой программе «Развитие (реформирование) государственной гражданской службы Санкт-Петербурга».

В результате экспертной работы было выявлено, что федеральному законодательству не соответствуют: Закон Санкт-Петербурга «***О государственной службе Санкт-Петербурга, лицах, замещающих государственные должности Санкт-Петербурга и государственных служащих Санкт-Петербурга»*** (название, 22 статьи и приложение), а также отдельные нормы Закона Санкт-Петербурга «Об утверждении Реестра государственных должностей органов государственной власти Санкт-Петербурга» (название, одна статья и приложение). Кроме того, Федеральным законом ***«О государственной гражданской службе Российской Федерации»*** установлено, что 24 нормы должны быть регламентированы законодательством субъектов Федерации. Многие из этих норм просто отсутствовали в законодательстве Санкт-Петербурга.

По результатам экспертной работы специалисты Собрания и Администрации Губернатора Санкт-Петербурга пришли к выводу о том, что целесообразно разработать и принять **три базовых закона Санкт-Петербурга** в сфере государственного управления и государственной гражданской службы:

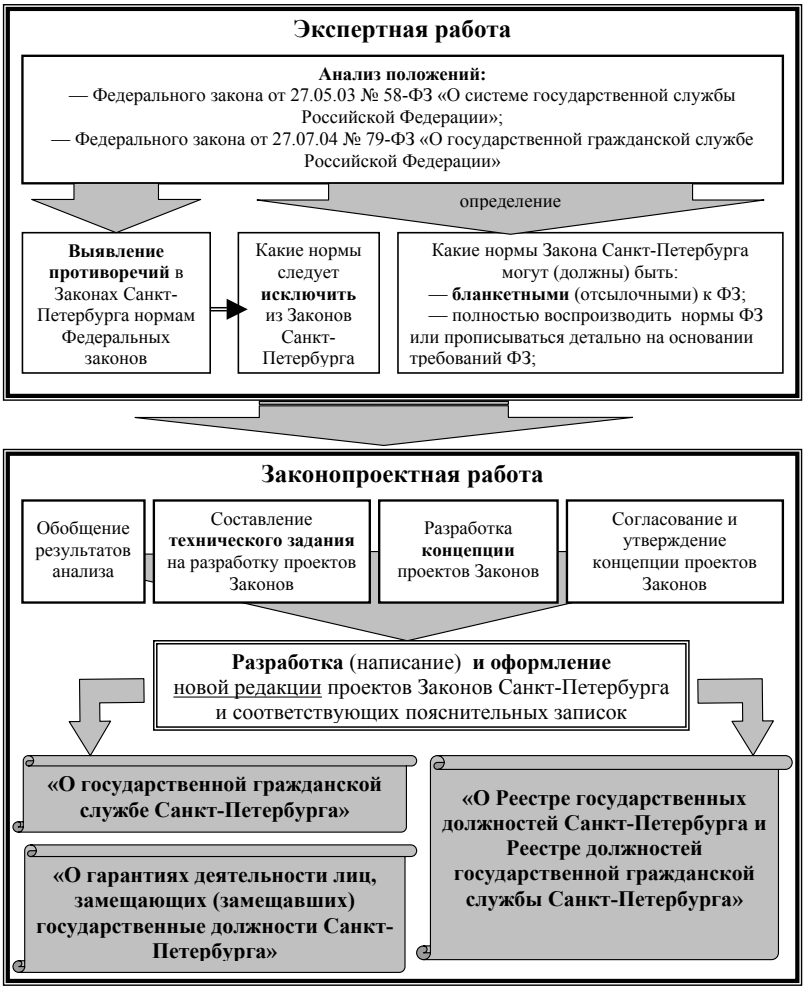



Рис. 5.9. Логика приведения законодательства Санкт-Петербурга о государственной службе в соответствие с федеральным законодательством

1) «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга»;

2) «О Реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и Реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга»;

3) «О гарантиях деятельности лиц, замещающих (замещавших) государственные должности Санкт-Петербурга».

В развитие указанных законов должны быть разработаны и приняты еще ряд законов Санкт-Петербурга, предусматривающих правовое регулирование отдельных элементов государственной гражданской службы, таких как:

- порядок формирования и организацию работы с кадровым резервом государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга;
- порядок ведения реестра государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга;
- порядок и условия служебных командировок;
- особенности оплаты труда и исчисления должностных окладов (о расчетной единице);
- порядок предоставления сведений о полученных доходах и принадлежащем на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера;
- обязательное государственное страхование;
- получение единовременной субсидии на приобретение жилой площади;
- транспортное обслуживание;
- соотнесение должностей в органах государственной власти и управления Ленинграда (государственных органах Санкт-Петербурга) государственным должностям Санкт-Петербурга и должностям государственной гражданской службы Санкт-Петербурга, исходя из должностных окладов по которым устанавливается доплата за стаж к федеральным пенсиям.

Перечень указанных законов и законопроектов показан на рис. 5.10.

В мае-июне 2005 года три базовых закона Санкт-Петербурга[1], а также Закон ***«О расчетной единице»***[2] были приняты Собранием (некоторые — с преодолением вето Губернатора), опубликованы и вступили в силу. Действовавшие ранее законы признаны утратившими силу.

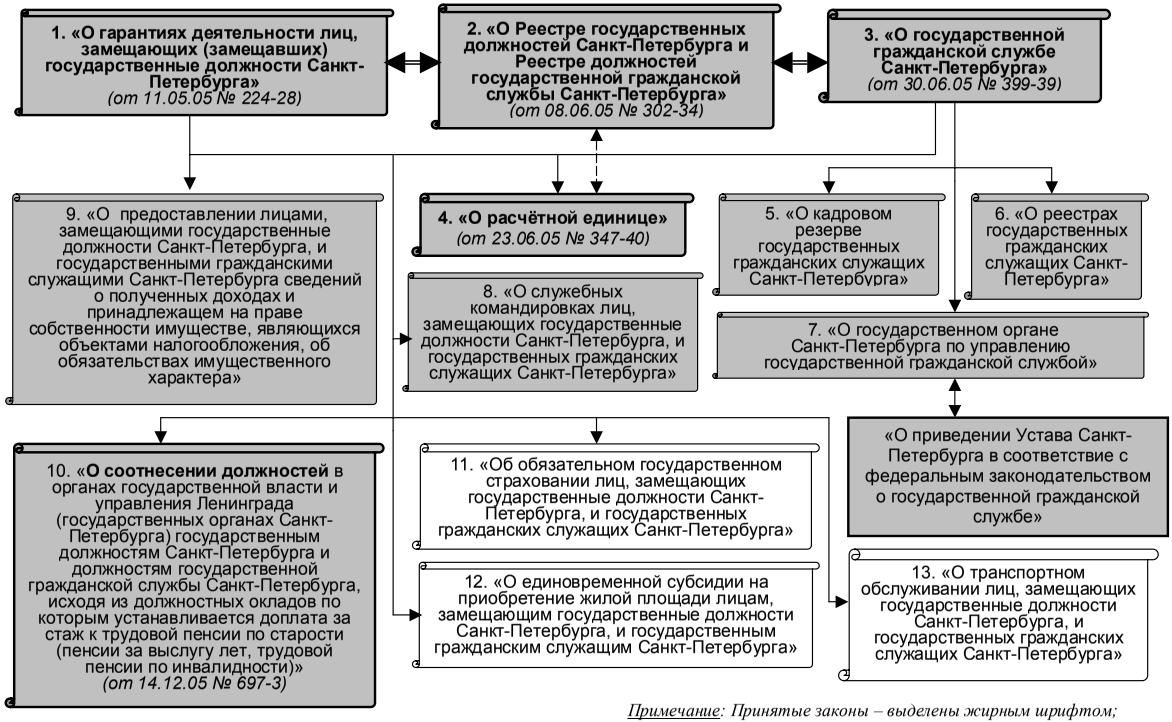
В декабре 2005 года принят Закон Санкт-Петербурга ***«О соотнесении должностей в органах государственной власти и управления Ле-***

[1] Закон Санкт-Петербурга от 30.06.05 № 399–39 «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга»

Закон Санкт-Петербурга от 11.05.05 № 224–28 «О гарантиях деятельности лиц, замещающих (замещавших) государственные должности Санкт-Петербурга».

Закон Санкт-Петербурга от 08.06.05 № 302–34 «О Реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и Реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга».

[2] Закон Санкт-Петербурга от 23.06.05 № 347–40 «О расчетной единице».




*Примечание: Принятые законы – выделены жирным шрифтом; разработанные законопроекты затемнены*

Рис. 5.10. Перечень законов Санкт-Петербурга и необходимых законопроектов в сфере государственного управления и государственной гражданской службы связи с вступлением в силу Федерального закона от 27.07.04 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

***нинграда (государственных органах Санкт-Петербурга) государственным должностям Санкт-Петербурга и должностям государственной гражданской службы Санкт-Петербурга, исходя из должностных окладов по которым устанавливается доплата за стаж к трудовой пенсии по старости (пенсии за выслугу лет, трудовой пенсии по инвалидности)»*** [1].

В настоящее время на рассмотрении Собрания находятся законопроекты: «О служебных командировках лиц, замещающих государственные должности Санкт-Петербурга, и государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга» и «О кадровом резерве государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга».

Разработаны еще проекты законов Санкт-Петербурга:

- «О приведении Устава Санкт-Петербурга в соответствие с федеральным законодательством о государственной гражданской службе»;
- государственном органе Санкт-Петербурга по управлению государственной гражданской службой»;
- «О предоставлении лицами, замещающими государственные должности Санкт-Петербурга, и государственными гражданскими служащими Санкт-Петербурга сведений о полученных доходах и принадлежащем на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера»;
- «О реестрах государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга».

Указанные законы Санкт-Петербурга и принятые в их развитие нормативные правовые акты государственных органов Санкт-Петербурга должны обеспечить единый подход к правовому регулированию и организации государственной гражданской службы, открытости государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, внедрению современных методов прогнозирования, финансирования, оценки, стимулирования, материально-технического обеспечения и укрепления государственной гражданской службы.

Законодатели Санкт-Петербурга прекрасно понимают, что реформирование государственной службы в соответствии с Федеральной программой [2], не может ограничиваться только совершенствованием зако-

---

[1] Закон Санкт-Петербурга от 14.12.05 № 697–3 «О соотнесении должностей в органах государственной власти и управления Ленинграда (государственных органах Санкт-Петербурга) государственным должностям Санкт-Петербурга и должностям государственной гражданской службы Санкт-Петербурга исходя из должностных окладов по которым устанавливается доплата за стаж к трудовой пенсии по старости (пенсии за выслугу лет, трудовой пенсии по инвалидности)».

[2] Указ Президента Российской Федерации от 19.11.02 № 1336 «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)».

нодательной базы Санкт-Петербурга и нормативной правовой базы государственных органов Санкт-Петербурга. К **основным направлениям реформирования и развития** государственной гражданской службы Санкт-Петербурга также относятся:

- совершенствование подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих;
- создание материально-технических условий для эффективного функционирования государственной гражданской службы;
- формирование системы управления государственной гражданской службой Санкт-Петербурга.

**Система управления государственной гражданской службой** Санкт-Петербурга необходима для обеспечения единства государственной гражданской службы, взаимодействия государственных органов Санкт-Петербурга со структурами гражданского общества, координации деятельности государственных органов по вопросам поступления на государственную гражданскую службу, прохождения и прекращения государственной гражданской службы, а также профессионального развития государственных гражданских служащих.

В целях формирования и функционирования системы управления государственной гражданской службой Санкт-Петербурга, а также для обеспечения соблюдения в Санкт-Петербурге единства принципов государственной гражданской службы, установленных Федеральным законом, должен быть создан государственный орган Санкт-Петербурга по управлению государственной гражданской службой. Логичнее всего такой орган назвать Государственной инспекцией по управлению государственной гражданской службой Санкт-Петербурга. Как было сказано выше, проект закона Санкт-Петербурга, регулирующий отношения, связанные с порядком создания и организацией деятельности данного государственного органа уже разработан.

Место Государственной инспекции в системе государственных органов Санкт-Петербурга и ее задачи показаны на рис. 5.11–5.12.

Приведение законодательной базы государственной гражданской службы Санкт-Петербурга в соответствие с федеральным законодательством и формирование системы управления государственной гражданской службой Санкт-Петербурга позволит обеспечить привлекательность и престиж государственной гражданской службы, ее открытость в интересах развития гражданского общества, повысить эффективность гражданской службы, оптимизировать затраты на содержание гражданских служащих и развитие ресурсного обеспечения государственной гражданской службы.

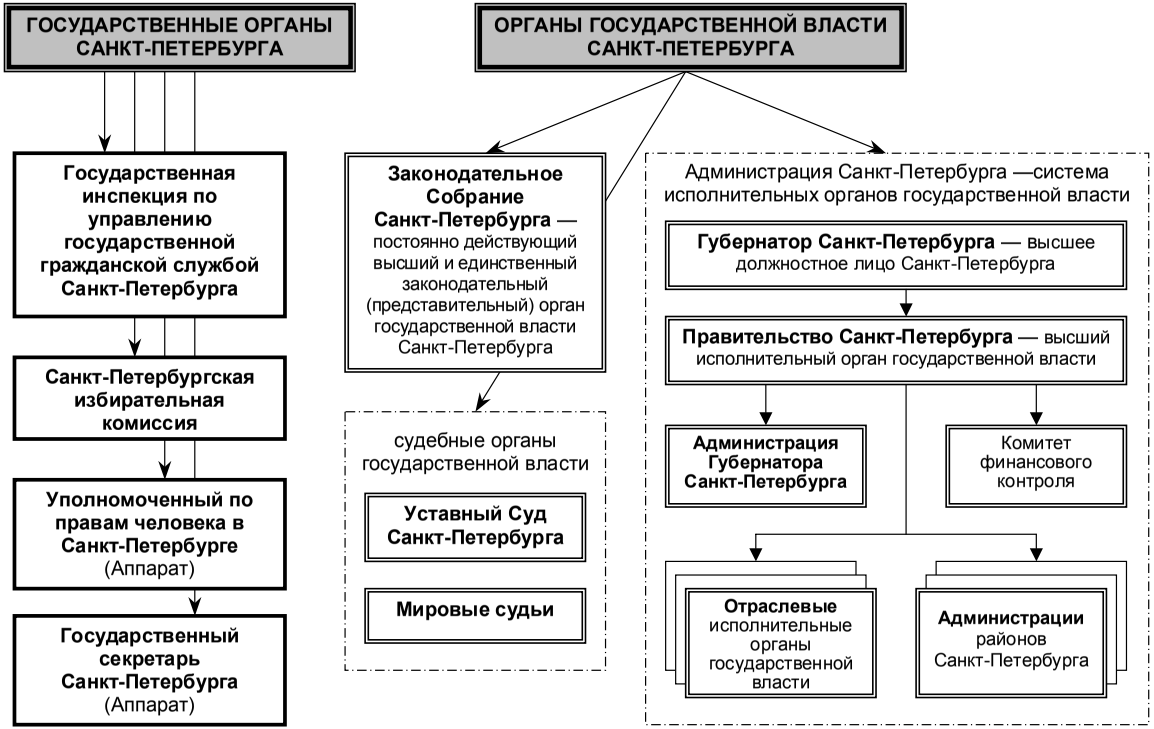
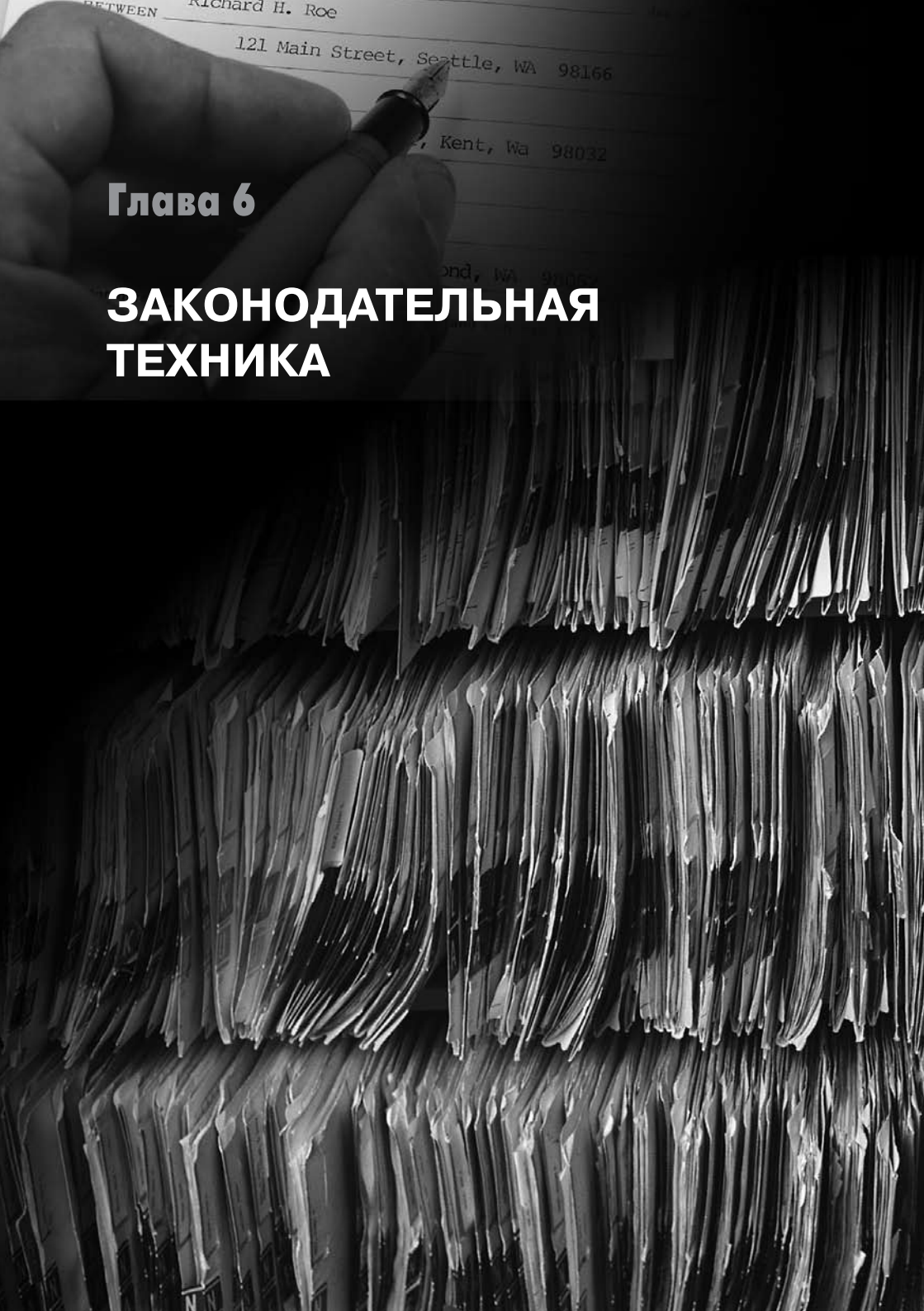



Рис. 5.11. Место Государственной инспекции по управлению государственной гражданской службой Санкт-Петербурга в системе государственных органов Санкт-Петербурга и органов государственной власти Санкт-Петербурга, предусмотренных Уставом Санкт-Петербурга

Рис. 5.12. Основные задачи Государственной инспекции по управлению государственной гражданской службой Санкт-Петербурга




# Глава 6

# ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ТЕХНИКА

# Глава 6. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ТЕХНИКА

## 6.1. Правила законодательной техники

В мировой и отечественной научной литературе вопрос об определении правил законодательной техники при незначительных расхождениях решается одинаково. Скомпилировав соображения многих авторов, можно дать следующее определение правил законодательной техники.

**Правила законодательной техники** — это правила и приемы наиболее рационального структурирования и логически последовательного формулирования законов, основывающиеся на их смысловом содержании, обеспечивающие максимально полное и точное соответствие формы нормативных предписаний их содержанию, доступность, простоту и обозримость нормативного материала, исчерпывающий охват регулируемых вопросов.

Следует подчеркнуть, что законодательная техника не касается вопросов целесообразности, социальной справедливости, экономической обоснованности и тому подобных аспектов содержания принимаемого акта.

При подготовке законопроектов проектов необходимо соблюдать следующие требования:

- логическую последовательность изложения;
- взаимосвязь нормативных предписаний, помещаемых в правовом акте;
- отсутствие противоречий внутри нормативного акта, в системе законодательства;
- максимальную компактность изложения норм права не в ущерб полноте отражения их содержания;
- ясность и доступность языка;
- и определенность формулировок и терминов;
- сокращение количества актов по одному и тому же вопросу, укрупнение правовых актов.

К основным элементам юридической техники принято относить:

1. **Юридические термины** (слова или словосочетания, точно определяющие правовые понятия):
   - общеупотребительные (хозяйство, доля, договор и т. д.);
   - специальные юридические, которые используются только в юридических актах (прокурор, кассация);
   - специальные неюридические, которые происходят из других областей общественной деятельности (эпизоотия, этиловый спирт);
2. **Юридическую конструкцию (**построение нормативно-правового материала по типу связи между его элементами);
3. **Правовые символы**, закрепленные в праве условные образы для выражения определенного юридического содержания (флаг, герб, гимн);

4. **Правовые презумпции** (предположения о наличии или отсутствии определенных фактов, основанных на связи между предполагаемыми и наличными фактами);

5. **Способы конструирования правовых актов** (совокупность приемов выработки текста):

■ абстрактный — совокупность возможных юридических фактов и связей, охваченных обобщенными родовыми понятиями;

■ казуистический — определение фактических обстоятельств перечислением или указанием на индивидуальные признаки.

6. **Способы изложения норм права** (в статьях нормативно-правового акта):

■ прямой — содержание нормы со всеми ее элементами дается непосредственно в данной статье акта;

■ отсылочный — в статье содержатся не все структурные элементы правовой нормы, но имеются отсылки к другим статьям того же нормативного акта, содержащим недостающие сведения;

■ бланкетный — отдельные элементы нормы формулируются в специальных правилах, при этом из текста бланкетной нормы можно определить, к каким правилам она отнесена.

На протяжении длительного времени многие вопросы законодательной техники оставались и — увы! — остаются вне поля зрения законодателя, что уже привело и приводит не только к многочисленным юридико-техническим (оформительским) ошибкам, но и создает значительные трудности в правоприменительной практике.

Некоторые вопросы, касающиеся законодательной техники, предполагалось урегулировать в федеральном законе о нормативных правовых актах[1]. В настоящее время в Государственной Думе находится законопроект о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов, в котором также содержатся нормы, касающиеся правил законодательной техники. Но все это пока еще проекты. И есть основания полагать, что даже в случае принятия таких законов многие вопросы законодательной техники останутся нормативно не урегулированными.

Единственным законом, косвенно регулирующим правила законодательной техники, на федеральном уровне является Федеральный закон от 04.03.98 № 33-ФЗ ***«О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции»***. Закон носит ограничительный характер — его положениями регламентируют правила законодательной техники применительно только к порядку принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации. Тем не менее, законодательный опыт принятия поправок к Конституции можно использовать, например, при регламентации порядка принятия поправок к Уставу Санкт-Петербурга.

[1] Этот законопроект был принят к рассмотрению Государственной Думой еще в 1996 году и после принятия в первом чтении был отправлен на доработку в ответственный комитет, где, видимо, и находится уже десятый год.

Как видим, правовое регулирование правил законодательной техники на федеральном уровне носит неполный и хаотичный характер. Сами правила отсутствуют, а отдельные положения раскрываются через призму порядка принятия федеральных законов. Поэтому воспользоваться аналогией права применительно к исследуемому институту невозможно.

В то же время имеется позитивный опыт некоторых субъектов Федерации. Например, ***Кодекс Чукотского автономного округа о нормативных правовых актах*** достаточно подробно регламентирует правила юридической техники. Глава 4 Закона Республики Адыгея от 09.10.98 № 92 ***«О нормативных и иных правовых актах»*** еще более подробно подходит к институту правил законодательной техники. Отдельные главы посвящены правилам правотворческой техники в «законотворческом» законе Ярославской области [1] и в Законе Томской области ***«О нормативных правовых актах Томской области»*** [2] (глава под названием *«Структура и содержание нормативного правового акта области»*). Отдельные субъекты Федерации закрепили правила законодательной техники актами исполнительной ветви власти (например, распоряжение мэра Москвы от 11.08.03 № 305-РМ ***«О методических правилах подготовки проектов законов города Москвы»*** [3]).

## 6.2. Рекомендации по подготовке и оформлению законов

Правильно подготовить и оформить законопроект — своего рода искусство, которым должны владеть специалисты с юридическим и филологическим образованием, имеющие опыт подобной работы, а также опыт взаимодействия с органами и структурными подразделениями законодательного органа. Здесь речь идет не столько о содержательной составляющей законопроекта (понятно, например, что Закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга» писали не только и не столько юристы и филологи), сколько о его внешней оболочке.

По мере развития системы законодательства можно наблюдать появление логически и лингвистически сложных юридических конструкций, иногда понятных только самим авторам. Зачастую изменения в законы вносятся через другие законы или путем внесения «изменений в изменения». При разработке законов возникает множество сугубо технологических вопросов, на первый взгляд мелких, но весьма существенных при последующем употреблении законов, например: называть структурные

[1] Закон Ярославской области от 07.03.01 № 16-з ***«О правовых актах Ярославской области»***.

[2] Закон Томской области от 07.03.02 № 9-ОЗ.

[3] 13 февраля 2006 г. распоряжение прекратило свое действие.

единицы статей пунктами или частями? сохранять ли нумерацию при исключении или введении отдельных статей (пунктов)? какую дату указывать: дату принятия или дату подписания? и т. д.

На протяжении последнего десятилетия многие вопросы законодательной техники оставались вне поля зрения законодателя, что привело к многочисленным юридико-техническим ошибкам и разночтениям в действующем законодательстве. В настоящее время необходимая нормативная база по данному вопросу отсутствует. Единственным законом, косвенно регулирующим правила законодательной техники на федеральном уровне, является Федеральный закон ***«О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»***.[1] Закон носит ограничительный характер — его положения регламентируют правила законодательной техники применительно только к порядку принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации.

Правила законодательной техники в некоторой степени могут регулироваться подзаконными нормативными правовыми актами. Например, подобные положения есть в Регламенте Государственной Думы[2]. В то же Регламент Совета Федерации[3] о законодательной технике не говорит ни слова. Главный недостаток таких актов в том, что они не являются общеобязательными, следовательно, не могут обеспечить унификацию формы законодательных актов.

То же относится к попыткам некоторых субъектов Федерации урегулировать правила законодательной техники[4].

При оформлении законопроектов можно также использовать опыт Государственной Думы. Соответствующие образцы оформления документов приведены в «Сборнике образцов документов Государственной Думы»[5].

Говоря о законодательной юридической технике, следует представлять, что сам по себе процесс построения и формулирования закона является составной частью, «подпроцессом» общего законотворческого процесса и может быть описан самостоятельной «технологической картой», независимо от содержательной части закона. Такой документ уже создан высококвалифицированными специалистами. Это ***Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов,*** ко-

---

[1] Федеральный закон от 04.03.98 № 33-ФЗ.

[2] Постановление Государственной Думы Федерального Собрания России от 18.01.00 № 1-III ГД.

[3] Постановление Совета Федерации Федерального Собрания России от 30.01.02 № 33-СФ.

[4] Например, Кодекс Чукотского автономного округа о нормативных правовых актах; Закон Республики Адыгея от 09.10.98 № 92 «О нормативных и иных правовых актах» и др.

[5] Издание Государственной Думы. М., 2002.

торые подготовлены Правовым управлением Аппарата Государственной Думы, Правовым управлением Аппарата Правительства РФ, Правовым управлением Аппарата Совета Федерации, Минюстом России, ГПУ Президента РФ [1]. В самом названии документа указывается, что он носит методически-рекомендательный характер. Это значит, что его положения носят ненормативный характер и не являются общеобязательными для исполнения. Но появление даже такого рекомендательного документа следует признать прорывом на пути к совершенствованию законотворческого процесса.

Как бы ни стремились авторы избежать разрастания объема книги за счет публикации готовых документов, было принято решение не «изобретать велосипед» и привести здесь эти методические рекомендации в полном объеме, сверив электронный текст с брошюрой, полученной одним из авторов книги непосредственно из рук Г. В. Минха, директора Правового департамента Правительства РФ. Дело в том, что, обсуждая книгу на стадии рукописи с ее будущими читателями, авторы убедились в том, что такой методический материал чрезвычайно востребован, но, как ни странно, о нем мало кто слышал. Мы считаем, что этой «пользовательской инструкции» суждена долгая жизнь, и надеемся, что ее авторы не будут в претензии за популяризацию их труда.

В то же время методические рекомендации, даже самые лучшие, не являются нормативным актом и не могут, к сожалению, обеспечить унификацию юридической техники даже в недрах того органа, из которого они вышли. В этом легко убедиться, сравнивая, например, Конституцию, федеральные законы № 131, № 184, Налоговый кодекс и др. Тем более актуальным становится принятие «триады законов», о которой сказано в докладе Совета Федерации [2].

Проанализировав имеющийся опыт правовой регламентации правил законодательной техники, можно констатировать, что самое важное место в законодательной технике занимает **структура закона**, которая состоит из следующих основных элементов:

- **наименование органа,** принявшего закон;
- **дата принятия закона;**
- **название закона;**

  *Каждый закон должен иметь краткое название, что обусловлено необходимостью лаконично указывать на его основное содержание и оперативно ориентироваться в огромнейшем законодательном материале;*

---

[1] Полный текст этого документа приведен в приложении к данной книге.

[2] Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации». — М.: Совет Федерации, 2006. — 408 с. (См. также раздел 1.5.5 данной книги).

- **преамбула закона;**
  *Этот элемент — вводная часть закона, в которой излагаются мотивы его принятия, задачи или цели, при этом следует иметь в виду, что этот элемент вовсе не является обязательным;*
- **нормативно-правовое содержание закона;**
  *Данный элемент является основным, и по «количеству», и по «качеству» и состоит из предписаний, дозволений и запретов. В большинстве случаев нормативно-правовая часть закона излагается постатейно в соответствии со схемой «если — то», вслед за которой могут указываться те последствия (санкции), которые наступают при неисполнении или нарушении статьи;*
- **последствия несоблюдения закона;**
  *Этот элемент является необязательным. Более того, зачастую, санкции содержатся в других законах, при этом федерального уровня: Уголовный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и пр.;*
- **заключительные и переходные положения;**
  *В этот элемент включаются положения об отмене законом других нормативно-правовых предписаний. При принятии нового закона необходимо давать исчерпывающий перечень ранее действовавших законов и подзаконных актов (их статей, пунктов и частей), которые противоречат новому закону;*
- **наименование должности и подпись лица, которое обнародовало закон;**
  *Структура закона должна завершаться подписью соответствующего должностного лица, которое обнародовало закон, с указанием даты и регистрационного номера. Закон обязательно должен быть опубликован в официальных изданиях. От официального опубликования зависит и момент вступления закона в силу.*

На рис. 6.1. и рис. 6.2 приведены примеры структурирования и юридико-технического оформления, соответственно, закона Санкт-Петербурга и Постановления Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

Отметим, что региональная юридическая техника имеет некоторые отличия от техники, применяемой при оформлении федеральных законопроектов.

В федеральной практике возможно деление крупных систематизированных законопроектов (например, проектов кодексов) на части, разделов — на подразделы, глав — на параграфы. Но применительно к региональному законодательству это вряд ли оправдано, поскольку соответствующего объема содержания в законах субъектов Российской Федерации не бывает. Поэтому мы более подробно остановимся на таких структурных единицах, как раздел, глава, статья.

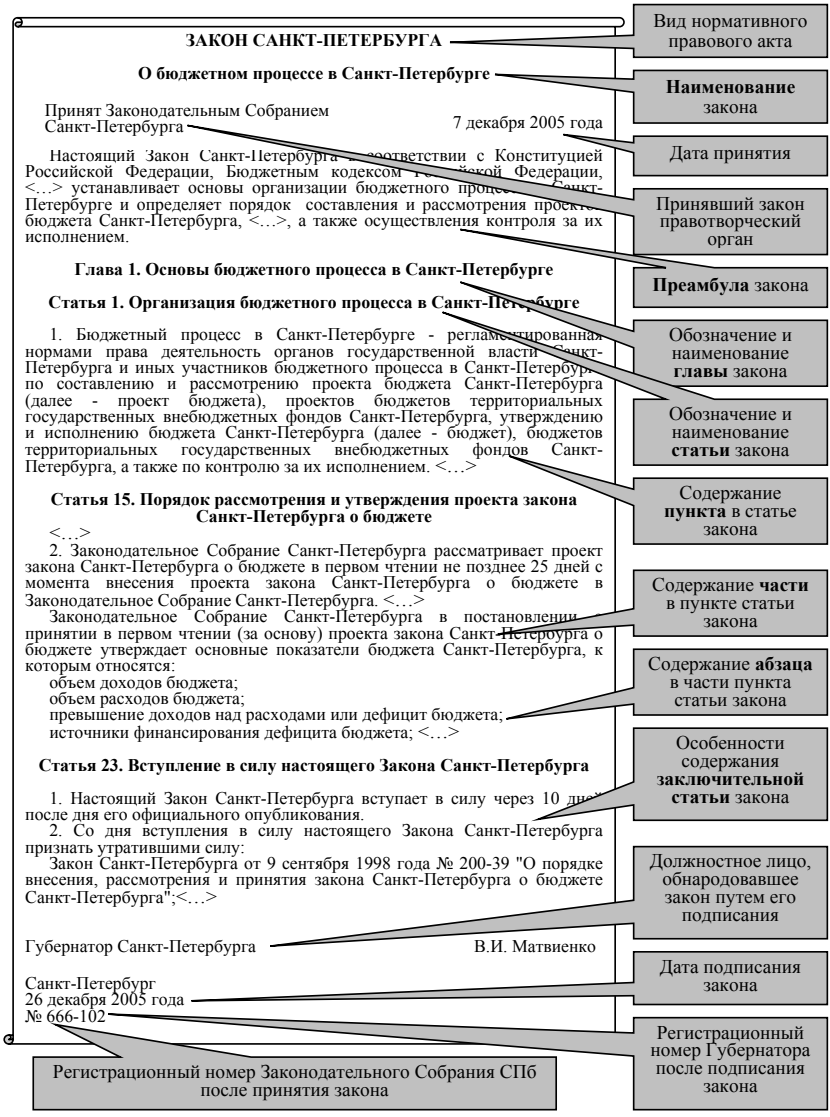



Рис. 6.1. Юридико-техническое оформление закона Санкт-Петербурга

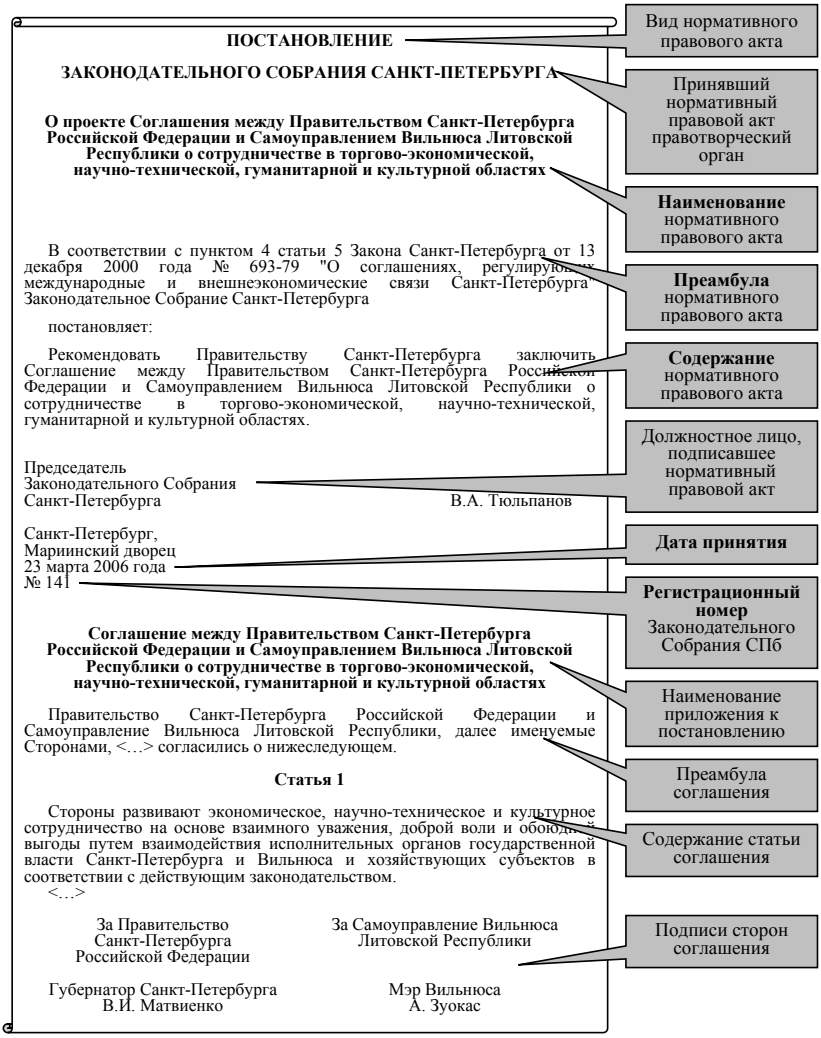



Рис. 6.2. Юридико-техническое оформление постановления Законодательного Собрания Санкт-Петербурга

*На федеральном уровне*: раздел должен иметь порядковый номер, обозначаемый римскими цифрами, и наименование. Обозначение и наименование раздела необходимо печатать прописными буквами по центру страницы одно под другим и полужирным шрифтом.

*В практике Санкт-Петербурга*: наименование раздела печатается по центру страницы, но, как продолжение его обозначения, которое, в свою очередь, также выделяется полужирным шрифтом.

*На федеральном уровне*: глава нумеруется арабскими цифрами, имеет наименование. Обозначение главы печатается с прописной буквы и абзацного отступа. Наименование главы печатается с прописной буквы полужирным шрифтом в одну строку с обозначением номера главы, после которого ставится точка.

*В практике Санкт-Петербурга*: обозначение и наименование главы печатается прописными буквами по центру страницы, но также в одну строку объединяя и обозначение, и наименование главы.

*На федеральном уровне*: статья законопроекта является его основной структурной единицей и имеет порядковый номер, обозначаемый арабскими цифрами, а также имеет наименование (но в исключительных случаях может его и не иметь). Обозначение статьи печатается с прописной буквы и абзацного отступа. Наименование статьи печатается с прописной буквы полужирным шрифтом в одну строку с обозначением номера статьи, после которого ставится точка. Если статья не имеет наименования, то точка после номера статьи не ставится и обозначение статьи печатается с прописной буквы и абзацного отступа полужирным шрифтом. Статья подразделяется на части. Части статьи обозначаются арабской цифрой с точкой. Части статей подразделяются на пункты, обозначаемые арабскими цифрами с закрывающей круглой скобкой. Пункты подразделяются на подпункты, обозначаемые строчными буквами русского алфавита с закрывающей круглой скобкой. В исключительных случаях части, пункты и подпункты статьи могут подразделяться на абзацы (не более пяти). Ограничение количества возможных абзацев не распространяется на статьи, содержащие перечни основных понятий, используемых в законопроекте.

## 6.3. Систематизация законодательства

Систематизация законодательства, которая представляет собой, с одной стороны, специализированную законотворческую деятельность, с другой — важную часть эффективного практического использования законодательства, а с третьей — средство расчистки накопившихся массивов нормативно-правовых актов, своего рода способ чистить правовые авгиевы конюшни[1].

В теории права систематизацию юридических норм определяют как деятельность по упорядочению и совершенствованию нормативного ма-

[1] А. Б. Венгеров. Теория государства и права. М., 2004. С. 496.

териала путем его обработки и расположения по классификационным критериям, избираемым в соответствии с разрешаемыми этой деятельностью задачами[1]. Она нужна отнюдь не только для удобства пользования. В итоге систематизации устраняются противоречия между правовыми нормами, отменяются или изменяются устаревшие нормы и создаются более совершенные, отвечающие потребностям общественного развития. Результатами систематизации являются всевозможные своды, сборники и, в большинстве случаев применительно к опыту систематизации в Российской Федерации, — кодексы.

Мы специально акцентируем внимание на названии того продукта, который получается в результате систематизации, поскольку теория права различает три основных вида систематизации: инкорпорацию, консолидацию и кодификацию.

***Инкорпорация законодательства***

Под инкорпорацией понимается систематизация, при которой нормативные акты без изменения содержания объединяются в собрания, своды и сборники в определенном порядке. Критерии расположения в этом определенном порядке могут быть разными: алфавитный, хронологический, предметный и т. д.

В зависимости от того, кто ее осуществляет, инкорпорация подразделяется на **официальную, официозную и неофициальную**.

Официальная инкорпорация заключается в утверждении собраний нормативных актов органами, их издавшими. Например, собрание законов, издаваемых парламентами.

Официозная инкорпорация предполагает издание собраний нормативных актов теми органами, которые на это уполномочены. В качестве примера можно привести «Бюллетень нормативных актов» министерств и ведомств Российской Федерации, издаваемый Министерством юстиции Российской Федерации.

Неофициальная инкорпорация может осуществляться любыми лицами либо организациями без специальных полномочий, в частности, университетами в учебных целях может производиться издание сборников правовых актов.

В отличие от содержательной составляющей, внешняя форма нормативного акта в процессе инкорпорации меняться может и даже должна — представляется странным, если в собрание (свод) действующих актов помещается текст нормы без учета внесенных в него изменений, последовавших после ее издания.

Результат инкорпорации — своды, собрания и сборники — никогда не бывает окончательным. Сам процесс инкорпорации носит перманентный характер и лица, задействованные в этом процессе, должны, образно выражаясь, «держать руку на пульте». Любые изменения норм, содер-

[1] Л. И. Спиридонов. Теория государства и права. М., 1999. С. 177.

жащихся в сводах, собраниях и сборниках, должны оперативно найти свое отражение в самих сводах, собраниях и сборниках. Также необходимо оперативно исключать из указанных документов положения, имевшие временное действие или потерявшие силу вследствие иных причин, и т. д. То же самое касается и внесения дополнений в документы, результирующие процесс инкорпорации.

Анализируя институт инкорпорации через призму регионального законодательства, мы должны отметить, что интерес представляет прежде всего официальная инкорпорация. В теории государства и права нет единого мнения относительно термина «законодательство» — отдельные ученые расширительно толкуют это определение, понимая под ним не только законы, но и подзаконные нормативно-правовые акты. Если придерживаться последней точки зрения, то тогда, например, законодательные (представительные) органы субъектов Федерации могут принимать своды и собрания, в которых помимо законов соответствующих регионов, содержатся и нормативно-правовые акты исполнительных органов государственной власти, что может быть расценено как нарушение конституционного принципа разделения властей и вмешательство в компетенцию исполнительной ветви власти.

Попыток законодательного регулирования разработки и принятия свода региональных законов было всего две. 25 декабря 1996 года был принят Закон Республики Башкортостан № 65-з ***«О своде законов Республики Башкортостан»***, определяющий правовые и организационные основы подготовки и издания Свода республиканских законов. Сходный Закон Республики Татарстан от 15.09.99 № 2355 ***«О своде законов Республики Татарстан»*** на сегодняшний день признан недействующим.

***Консолидация нормативных актов***

Если инкорпорация предполагает объединение законов в сборники и собрания по предметному или хронологическому критерию, то консолидация — это объединение в новый акт ряда законодательных актов, посвященных одному и тому же предмету регулирования, без изменения их содержания[1]. Привести пример консолидации из региональной практики весьма затруднительно.

Мировая же практика принятия укрупненных актов достаточно обширна. В Великобритании, например, издаются десятки тысяч такого рода актов, объединяющих акты парламента, принятые по одному и тому же предмету регулирования за все длительное время его существования. В конце XIX века английский парламент принял специальный закон о консолидации статутного права. Во Франции широко развито принятие так называемых кодексов, объединяющих нормативные предписания по одному и тому же вопросу. Изданы, например, такие консо-

1 А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриева. Теория государства и права в таблицах и схемах. М: Изд-во Эксмо, 2005.

лидированные акты, как Кодекс дорог общественного пользования, Кодекс сберегательных касс и др.[1]

***Кодификация нормативных актов***

Другим видом систематизации юридических норм является кодификация, то есть деятельность правотворческих органов государства по созданию нового систематизированного нормативно-правового акта путем переработки действующего законодательства и внесения в него существенных изменений с целью придать нормативному материалу стройность, последовательность, непротиворечивость, полноту и т. п. Кодификационной деятельностью занимаются только компетентные правотворческие органы на основании конституционных и других законных полномочий. В результате кодификации создается новый нормативный правовой акт, существенно отличающийся от ранее действовавших.

Кодификация подразделяется на **всеобщую** (например, свод законов того или иного государства), **отраслевую** (например, Уголовный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации) и **специальную** (например, Таможенный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях).

Применительно к законодательству субъектов Федерации может производиться только специальная кодификация. Причиной тому Конституция Российской Федерации и институт разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов: принятие Трудового кодекса какого-нибудь региона означало бы вмешательство в федеральную компетенцию. При этом возникает вопрос, где провести грань между отраслевым и специальным аспектом. Поскольку в теории государства и права уже существует приведенная выше классификация кодификации, то — отраслевая кодификация касается предметов ведения исключительно Российской Федерации, а специальная — предметов либо совместного ведения, либо предметов ведения субъектов Федерации.

По такому пути и пошли региональные законодатели, приняв, начиная с 1991 года, 58 различных кодифицированных актов (некоторые из которых уже утратили силу). Кодификацией активно занимались, например, Республика Татарстан — 4 действующих кодекса (Бюджетный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Градостроительный кодекс, Земельный кодекс) и 3 утративших силу (Водный кодекс, Лесной кодекс, Земельный кодекс); Хабаровский край — 4 действующих кодекса (Кодекс об административных правонарушениях, Избирательный кодекс, Бюджетный кодекс, Кодекс о государственной и муниципальной службе). Помимо уже названных кодексов, в отдельных регионах имеются также Социальный кодекс (Белгородская область) и Кодекс о нормативных правовых актах (Чукотский автономный округ).

---

[1] Проблемы общей теории права и государства / Под ред. В. С. Нерсесянца. М., 2004. С. 358.

В Санкт-Петербурге отдельные кодексы находятся еще в стадии разработки, как было подробно рассмотрено в предыдущей главе.

Заканчивая разговор о правилах законодательной техники, подчеркнем, что закон прежде всего должен быть понятным и кратким, а также точно воспроизводить задуманное его автором. И насколько над ним будут работать профессионалы, обладающие необходимым опытом, настолько он будет позитивно выглядеть с точки зрения его правоприменения, единообразного соблюдения и толкования.

Глава 7

# ТЕХНОЛОГИЧЕСКАЯ СХЕМА МОДЕЛЬНОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

# Глава 7. ТЕХНОЛОГИЧЕСКАЯ СХЕМА МОДЕЛЬНОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

## 7.1. Основные стадии процесса законотворчества

Как уже говорилось в главе 1, процесс законотворчества включает в себя следующие основные стадии:

- **законодательная инициатива;**
- **обсуждение проекта;**
- **принятие закона;**
- **обнародование закона.**

Каждая из этих стадий складывается из значительного количества разнообразных действий различных органов и лиц.

В целом процесс правотворчества также должен включать в себя аналогичные стадии, но с учетом специфики видов нормативных актов и органов, их принимающих.

Например, проекты указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ обычно готовятся соответствующими министерствами и ведомствами на основании утвержденного плана правотворческих работ, либо по разовым поручениям, либо по собственной инициативе. Они могут готовиться также аппаратом Президента РФ или Правительства РФ.

При подготовке таких проектов обычно применяется отраслевой, ведомственный принцип: первоначальные проекты составляются теми органами и организациями, профилю деятельности которых они соответствуют, что обеспечивает квалифицированный подход и участие специалистов. Как говорилось выше, обязанность готовить проекты нормативных актов или участвовать в их подготовке вменена в прямые обязанности многих исполнительных органов власти. Что касается органов представительных (законодательных), то подготовка проектов не является, строго говоря, их обязанностью, хотя на практике значительная часть законопроектов, в первую очередь «неспециализированных» (о выборах, о статусе депутатов и пр.) готовится постоянными комиссиями и комитетами законодательных органов.

Активную роль в подготовке законопроектов могут играть общественные объединения как выразители сложившихся общественных интересов. Они могут разрабатывать законопроекты самостоятельно, а также участвовать во всех остальных стадиях законотворческого процесса. В то же время общественные объединения, как правило, не включаются в число субъектов законодательной инициативы и вынуждены вносить свои проекты через других лиц.

На стадии принятия решения о начале разработки законопроекта должны быть получены ответы на вопросы [1]:

1 По материалам: А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриева. Теория государства и права в таблицах и схемах. М: Изд-во Эксмо, 2005.

1) имеется ли общественная потребность в нормативном регулировании данной сферы общественных отношений, какая именно, какие аспекты отношений должны быть урегулированы;

2) есть ли необходимость именно в нормативном регулировании данной сферы или проблема может быть решена иными способами;

3) к компетенции какого органа относится регулирование данной сферы отношений;

4) имеется ли опыт регулирования данной сферы отношений в другое время и/или на другой сопоставимой территории;

5) каково состояние законодательства в данной сфере, требуется ли разработка нового законодательного акта и/или внесения изменений в действующие акты;

6) основная концепция будущего законопроекта.

В случае, если будет установлена возможность и целесообразность **законодательного** регулирования **данной сферы** общественных отношений **данным органом**, принимается решение о разработке проекта.

Для разработки важных и сложных проектов создаются комиссии (группы разработчиков) с участием представителей органа-заказчика, профильных исполнительных органов, общественных организаций, заинтересованных слоев населения, ученых, юристов и других специалистов, с тем, чтобы обеспечить работоспособный и компетентный состав комиссии. Комиссии, в свою очередь, могут создавать подкомиссии, рабочие и редакционные группы.

Подготовка проекта должна сопровождаться анализом последствий его возможной реализации: социальных, юридических, экологических, а также определением ресурсов, необходимых для его реализации, и их наличия.

Предварительное обсуждение проекта в идеале должно осуществляться с привлечением широкого круга заинтересованных органов, организаций и граждан. Формы такого обсуждения могут быть разнообразны: обсуждение с привлечением учреждений, общественных организаций; парламентские чтения; публикации; расширенные заседания подготовительных комиссий, рецензирование различными организациями, научными учреждениями. На этом этапе проводится всесторонняя экспертиза проекта: правовая, финансовая, экологическая и иная специализированная экспертиза.

После учета предложений и замечаний по результатам обсуждения и экспертиз проект окончательно дорабатывается и редактируется.

Проект вносится в соответствующий законодательный орган субъектом права законодательной инициативы. Процедуры рассмотрения и принятия нормативного акта детально регламентируются Регламентом соответствующего органа.

Коллегиальные органы принимают нормативные акты установленным большинством голосов.

Согласно части 3 статьи 15 Конституции РФ, законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяют-

ся. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

## 7.2. Модельный законотворческий процесс

Как отмечают специалисты в теории процессов[1], каждый процесс (и подпроцесс) должен иметь своего «хозяина», то есть ответственного, что позволяет освобождать высшее руководство от ежедневной опеки каждого процесса и оперативного вмешательства в управление. Создание команды для реализации процесса зачастую осуществляется в форме проекта.

Процессный подход дает следующие преимущества:

- стандартизованный язык описания деятельности.
- возможность наглядной графической интерпретации деятельности («визуализации») для облегчения понимания.
- выделение зон ответственности и рабочих зон, что упрощает решение управленческих задач.
- возможность определения точек контроля в процессе за счет разбиения процесса на подпроцессы.

Переход на процессный способ описания позволяет вводить наглядные представления, блок-схемы и таблицы процессов, которых в этой книге достаточно много. Действительно, существует множество способов графического представления процессов, которые разрабатываются и применяются в зависимости от удобства в каждой конкретной ситуации. Многие из этих способов компьютеризованы.

В середине прошлого века в США был разработан сетевой способ описания процессов (рис. 7.1).

Он представляет собой сеть, связывающую события, предусмотренные ходом процесса, с помощью операций, ведущих от одной операции к другой. На схеме события обозначаются точками с номерами, а операции стрелками, с которыми соотносятся некие характеристики. Чаще всего применяются характеристики финансовых затрат или времени.

В первом случае ход работ оценивается с точки зрения минимизации затрат, связанных с реализацией проекта, во втором — экономии времени. Как правило, приходится выбирать между этими двумя критериями: или — или. После выбора критерия для каждой операции экспертным методом оценивается ожидаемое значение выбранного критерия, а также еще два значения: пессимистическое и оптимистическое. После составления всех последовательностей возможных значений можно выделить самую дорогую (самую медленную) последовательность, которую называют «критическим путем». Именно на этой последовательности работ следует сосредоточить ресурсы, чтобы достичь экономии. Когда результат будет достигнут, производится пересчет показателей для всех операций и новое перераспределение ресурсов. Собственно, к этим действиям и сводится управление проектами.

[1] Ю. П. Адлер, С. Е. Щепетова. Система экономики качества — М., 2005..

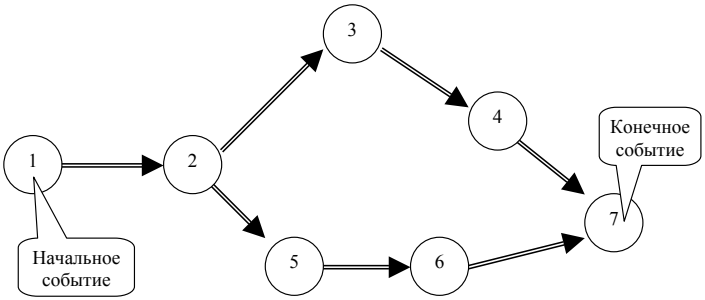



Рис. 7.1. Сетевой метод описания процессов
(стрелки — последовательные операции)

В то же время очевидно, что любая схема не может отразить всех аспектов действительности. Для совершенствования действий необходимо их постоянное осмысливание, неразрывно связанное с необходимостью фиксировать какие-то факторы, а поскольку зафиксировать все невозможно, к тому же процесс измерения и фиксирования связан с затратами ресурсов, приходится выбирать необходимое. Кроме того, следует учитывать, что большинство процессов в реальном мире не строго детерминированы, а статистически неопределенны. Статистический же подход различает управляемое и неуправляемое состояние системы. Для различения одного от другого необходимы методы диагностики. Понятно, что все сказанное особенно присуще социальным системам, которые как раз и регулируются законотворческими процессами.

Авторами данной работы предпринята попытка представить региональный законотворческий процесс в наглядной форме, доступной для понимания «неопределенным кругом лиц».

В приведенной ниже **таблице 7.1** представлена **модельная схема законотворческого процесса**, включающего 8 стадий и 45 этапов (технологических операций). Сама **таблица-схема** состоит из пяти столбцов:

**1. Номер** этапа по порядку от 1 до 45.

**2. Содержание этапа законотворческого процесса**.

**3. Участники законотворческого процесса** [1].

**4. Результат,** от которого зависит направление дальнейших действий.

**5.** В **примечаниях** даны краткие комментарии, характеризующие особенности реализации того или иного этапа.

На рис. 7.2 представлен своеобразный «путеводитель» по таблице-схеме. В этом «путеводителе» кружками показаны отдельные этапы законотворчества, сгруппированные по стадиям общего процесса [2]. Многие

[1] Заметим, что на разных стадиях одно и то же лицо может выступать в различных ипостасях.

[2] Проводя аналогию с техническими дисциплинами, и таблицу, и «путеводитель» можно воспринимать как маршрутно-технологические документы.

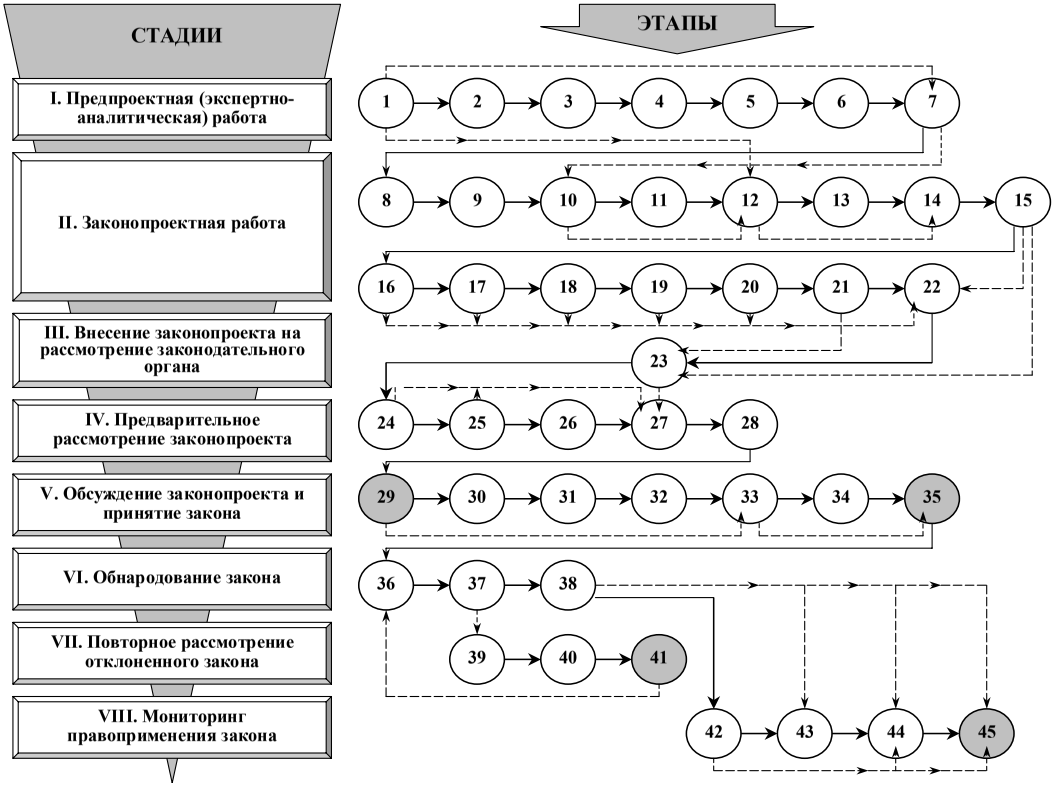



Рис. 7.2. Путеводитель по схеме модельного законотворческого процесса

операции предполагают вариативность результатов, возможность возврата на предыдущие стадии (этапы) в зависимости от исхода данной операции. Стрелками в «путеводителе» показаны не только основные, но и возможные «траектории». В «путеводителе» особо отмечены «узловые точки» — операции (этапы), на которых сходится несколько стрелок. Эти этапы являются обязательными.

Потребность в такой наглядной технологической схеме, на наш взгляд, вызвана не только нуждами законодательных органов.

В современных условиях все чаще активные граждане и заинтересованные организации задаются вопросом, каким образом можно воплотить общественные нужды в законодательные акты, как включиться в законотворческий процесс, на каком этапе и в какой роли? Авторы данной работы полагают, что, воспользовавшись **таблицей-схемой**, лицо, заинтересованное «во вхождении» в законодательный процесс, сможет самостоятельно:

- выбрать интересующую его стадию (этап) и попытаться (!) стать участником процесса (официальным или «теневым»);
- внимательно изучить регламентные нормы и процедуры, действующие в конкретном законодательном органе, и затем — сузить (расширить) перечень этапов законодательного процесса;
- уточнить состав участников на каждой стадии;
- сформулировать (уточнить) цели, которые планирует данное лицо достичь.

В указанную схему (не случайно названную модельной) авторы постарались включить все мыслимые этапы законотворческого процесса.

При реализации конкретного проекта может быть выбран либо «полный» маршрут или сокращенный. На практике зачастую многие из этих этапов отсутствуют, особенно в тех случаях, когда требуется срочное принятие решения или вопрос представляется достаточно ясным (например, при внесении незначительных и очевидных изменений в закон, либо при отмене закона, пришедшего в противоречие с изменившимся федеральным законодательством).

Особая роль в предлагаемой схеме отведена аналитической работе – как на самых ранних стадиях процесса законопроектной деятельности, так и на стадии правоприменения.

Законотворческий процесс – это не только и не столько юридические действия, сколько паутина сложных разноплановых процедур, участниками которых становятся специалисты самых разных областей знания. Глядя на схему, каждый участник законотворческого процесса может оценить и скорректировать свою роль как участника целостного процесса, а не просто исполнителя локальной операции. Например, практически всегда приходится слышать вопрос: «А юристов вы привлекали?», но мало кто из спрашивающих дает себе отчет, что означает в данном контексте слово «юрист». В схеме обозначены различные роли юриста:

«юрист-разработчик», «юрист-консультант», «юрист-эксперт», «юрист-исследователь». Это разные роли, разные специализации и, скорее всего, разные исполнители.

Как видно из схемы, законотворческий процесс может прерваться на различных этапах своего развития. Есть операции, повторяющиеся на различных этапах (общественные обсуждения, слушания). До недавнего времени эти операции были исключительно «доброй волей» органов власти, но сейчас учет мнения населения, взаимодействие с общественностью, проведение публичных слушаний стали обязательным требованием федерального и регионального законодательства.

Выстраивая законотворческий процесс, следует учитывать специфические трудности, с которыми приходится сталкиваться:

- длительность процесса (нередко работа над законопроектом идет несколько лет);
- меняющееся законодательство, колебания общественно-политических условий;
- нестабильный (переменный) состав участников процесса[1].

В целях успешной разработки важных и масштабных законопроектов с большим количеством участников представляется целесообразным ведение «**досье закона**», функцией которого будет не только накопление формальных результатов каждой операции (протоколы, решения, отчеты), но и описание причин, приведших к тому или иному результату.

[1] Зачастую участники процесса на последних стадиях не участвуют на первых этапах и нередко плохо представляют себе те общественные потребности и мнения, которые привели к созданию того или иного документа и принятию определенного решения, да и персональный список участников за время работы над проектом может существенно измениться.

Таблица 7.1. МОДЕЛЬНЫЙ ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

| № | Содержание этапа законотворческого процесса | Участники законотворческого процесса | Результат | Примечание |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| **I стадия. Предпроектная работа** | | | | |
| 1 | Возникновение идеи законодательного регулирования общественных отношений в определенной сфере. Принятие решения о необходимости углубленного анализа проблемной ситуации. Разработка предварительного плана законотворческих действий. | **Инициатор** возможной законодательной инициативы (далее – **Инициатор**). В роли **Инициатора** может выступить любое физическое или юридическое лицо (включая НКО). | **Предварительный план осуществления идеи**<br><br>***>Переход к этапу 2*** или ***>Переход к этапу 7*** *или* ***>Переход к этапу 12*** | *Побудительным мотивом могут быть, например, правовые пробелы, изменения в законодательстве, судебные решения, письма, жалобы, обращения избирателей и другие обстоятельства. На этом этапе инициатором формулируется достигаемая цель, составляется предварительный план действий с указанием сроков и исполнителей* |
| 2 | Составление технического задания на выполнение предпроектной работы | **Инициатор**; **исполнитель** работы **(эксперт, аналитик, юрист-консультант)**; **представитель заказчика.** | **Техническое задание, преддоговорная документация.**<br><br>***>Переход к этапу 3*** | *В преддоговорную документацию, в частности, входят:<br>— смета затрат на выполнение работы;<br>— проект договора;<br>— заключение о целесообразности проведения работы.* |
| 3 | Заключение договора на выполнение предпроектной работы | **Исполнитель** работы; **представитель заказчика.** | **Договор на выполнение предпроектной работы.**<br><br>***>Переход к этапу 4*** | *В соответствии с гражданским законодательством.* |
| 4 | Анализ общественных отношений в исследуемой сфере. Сбор и обобщение социально-экономической и правовой информации. | **Исполнитель** работы; **инициатор**. | **Отчет о выполненной предпроектной работе.**<br><br>***>Переход к этапу 5*** | *Анализ проводится с целью определения возможности (необходимости) разработки законопроекта.* |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **5** | Анализ правоотношений в исследуемой сфере (формулирование предмета правового регулирования). | **Юрист-консультан**т. | **Справка-заключение о возможности и (или) целесообразности разработки законопроекта.**<br><br>***>Переход к этапу 6*** | *В частности, на этом этапе определяется, к компетенции какого уровня публичной власти относится исследуемый вопрос ( «чей вопрос?»).* |
| 6 | Сдача предпроектной работы заказчику. | **Инициатор; исполнитель** работы; **представитель заказчика**. | **Акт сдачи-приемки работы**.<br><br>***>Переход к этапу 7***. | *В соответствии с договором.* |
| **7** | Принятие решения о разработке законопроекта. Составление плана законопроектной работы. | **Инициатор**. | **План законопроектной работы**<br><br>***>Переход к этапу 8*** *или* ***>Переход к этапу 10*** | *На этом этапе может быть принято решение* ***об отказе*** *от идеи законодательного регулирования. В этом случае процесс останавливается.* |
| **II стадия. Законопроектная работа** | | | | |
| **8** | Составление технического задания на законопроектную работу | **Инициатор**; **исполнитель** законопроектной работы **(юрист-разработчик)**; **представитель заказчика.** | **Техническое задание, преддоговорная документация.**<br><br>***>Переход к этапу 9.*** | Документация – та же, что ***на этапе 2 стадии I*** |
| **9** | Заключение договора на выполнение законопроектной работы | **Исполнитель** законопроектной работы; **представитель заказчика.** | **Договор на выполнение законопроектной работы.**<br><br>***>Переход к этапу 10.*** | *В соответствии с гражданским законодательством.* |
| **10** | Разработка концепции законопроекта, анализ возможных социально - экономических последствий. | **Юрист-разработчик; юрист-консультант; аналитик**. | **Концепция законопроекта. Отчет с анализом последствий.**<br><br>***>Переход к этапу 11*** *или* ***>Переход к этапу 12*** | *При обнаружении возможных отрицательных последствий возможен* ***> Переход к стадии I*** |
| **11** | Предварительное общественное обсуждение концепции проекта, согласование концепции. | **Инициатор; специалисты-эксперты; юрист-консультант; юрист-разработчик; аналитик; население; НКО**. | **Протокол обсуждения концепции.**<br><br>***>Переход к этапу 12*** | *В случае отрицательного результата возможен* ***>Переход к стадии I*** |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **12** | Разработка (написание) чернового текста законопроекта | **Юрист-разработчик.** | **Предварительный текст законопроекта.**<br><br>***>Переход к этапу 13***<br>*или*<br>***>Переход к этапу 14*** | *С соблюдением юридико – технических требований* |
| **13** | Выполнение необходимых экономических расчетов в связи с последующим введением в действие закона | **Экономист; юрист-разработчик.** | **Результаты расчетов.**<br><br>***>Переход к этапу 14*** | *Расчет «выпадающих» доходов, расчет дополнительных бюджетных расходов и др.* |
| **14** | Оформление законопроекта | **Субъект права законодательной инициативы; юрист-разработчик.** | **Тексты законопроекта и пояснительной записки.**<br><br>***>Переход к этапу 15*** | *В соответствии с регламентными нормами, установленными законодательным органом* |
| **15** | Юридическая экспертиза законопроекта | **Юрист-эксперт** | **Юридическое заключение.**<br><br>***>Переход к этапу 16***<br>*или*<br>***>Переход к этапу 22***<br>*или*<br>***>Переход к этапу 23*** | *Экспертиза проводится на соответствие законопроекта действующему законодательству* |
| **16** | Направление законопроекта на заключение Губернатору | **Субъект права законодательной инициативы.** | **Сопроводительное письмо**<br><br>***>Переход к этапу 17***<br>*или*<br>***>Переход к этапу 22*** | *Имеется в виду обязательное «бюджетно-налоговое» заключение* |
| **17** | Специальные экспертизы законопроекта | **Эксперты; юрист–разработчик; инициатор.** | **Специальные экспертные заключения**<br><br>***>Переход к этапу 18***<br>*или*<br>***>Переход к этапу 22*** | *Например, экологическая, градостроительная, финансовая и т.п.* |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **18** | Подготовка и получение «бюджетно-налогового» заключения Губернатора | **Субъект права законодательной инициативы; Губернатор.** | **Письмо Губернатора**<br><br>***>Переход к этапу 19*** *или* ***>Переход к этапу 22*** | *Возможна последующая доработка проекта с учетом замечаний Губернатора.* |
| **19** | Общественное обсуждение законопроекта («нулевое чтение») | **Субъект права законодательной инициативы; инициатор; специалисты; юрист-разработчик; аналитик; население; НКО.** | **Протокол обсуждения.**<br><br>***>Переход к этапу 20*** *или* ***>Переход к этапу 22*** | *В случае отрицательного результата возможен* ***>Переход к стадии I*** |
| **20** | Доработка законопроекта с учетом замечаний Губернатора, экспертов и результатов общественного обсуждения | **Инициатор; юрист-разработчик.** | **Доработанный законопроект**<br><br>***>Переход к этапу 21*** *или* ***>Переход к этапу 22*** | *В соответствии с регламентными нормами, установленными законодательным органом* |
| **21** | Дополнительная юридическая экспертиза законопроекта | **Юрист-эксперт** | **Юридическое заключение.**<br><br>***>Переход к этапу 22*** *или* ***>Переход к этапу 23*** | *Экспертиза проводится на соответствие проекта действующему законодательству.*<br>*В случае отрицательного результата возможен* ***>Переход к стадии I*** |
| **22** | Сдача законопроектной работы заказчику | **Представитель заказчика; инициатор**; **юрист-разработчик.** | **Акт сдачи – приемки работы.**<br><br>***>Переход к этапу 23*** | *В соответствии с договором* |
| **III стадия. Внесение законопроекта на рассмотрение законодательного органа** | | | | |
| **23** | Официальное внесение законопроекта (с приложением всех сопутствующих документов) в законодательный орган | **Субъект права законодательной инициативы** | **Внесенный** (*официально зарегистрированный*) **законопроект**<br><br>***>Переход к этапу 24*** *или* ***>Переход к этапу 27*** | *Субъекты права законодательной инициативы определяются в Уставе субъекта РФ. Если сам законопроект или прилагаемые к нему документы не соответствуют регламентным нормам, то он не регистрируется и возвращается автору.* |

| IV стадия. Предварительное рассмотрение законопроекта | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **24** | Рассмотрение законопроекта в постоянных комиссиях, комитетах, рабочих группах законодательного органа | **Субъект права законодательной инициативы; депутаты; постоянные комиссии, комитеты, рабочие группы законодательного органа; инициатор.** | **Протоколы, решения с рекомендациями**<br><br>***>Переход к этапу 25*** *или* ***>Переход к этапу 27*** | *Например, в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга на этот этап отводится 20 дней, по истечении которых законопроект может быть рассмотрен Собранием без обязательного наличия мнения органов Собрания. На практике этот срок может быть и больше, и меньше.* |
| **25** | Опубликование законопроекта и организация его обсуждения в средствах массовой информации | **Субъект права законодательной инициативы; аппарат законодательного органа** | **Публикация законопроекта**<br><br>***>Переход к этапу 26*** *или* ***>Переход к этапу 27*** | *Порядок обсуждения проекта в СМИ определяет законодательный орган* |
| **26** | Общественные (публичные) слушания по законопроекту | **Субъект права законодательной инициативы; Губернатор; депутаты; представители органов государственной власти; инициатор; НКО** | **Протокол обсуждения законопроекта.**<br><br>***>Переход к этапу 27*** | *Порядок проведения слушаний определяет законодательный орган* |
| **27** | Включение законопроекта в проект повестки дня законодательного органа | **Комитет по законодательству** законодательного органа | **Проект повестки дня законодательного органа.**<br><br>***>Переход к этапу 28*** | *Повестку дня заседания утверждает законодательный орган.* |
| **28** | Определение порядка рассмотрения законопроекта законодательным органом. | **В соответствии с регламентом законодательного органа.** | **Порядок работы.**<br><br>***>Переход к этапу 29*** | *Практика определения порядка работы в рамках утвержденной повестки дня различна в различных субъектах РФ. Так, например, в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга проект порядка работы определяет Председатель Собрания с учетом мнения лидеров фракций. Порядок работы утверждает законодательный орган.* |

| V стадия. Обсуждение законопроекта и принятие закона | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **29** | **1 чтение** (принятие законопроекта за основу) | **Законодательный орган; субъект права законодательной инициативы.** | Вариант 1: **принятие законопроекта «за основу»**<br><br>***>Переход к этапу 30*** *или* ***>Переход к этапу 33***<br><br>Вариант 2: **отклонение законопроекта** ***>Переход к стадии I*** | *Чтение законопроекта проводится в соответствии с регламентом законодательного органа.*<br><br>*При отсутствии поправок текст законопроекта готовится для голосования в 3-м чтении («в целом»).*<br><br>*Если проект отклонен, то теоретически возможно переголосование вопроса, но на практике отклоненный законопроект отправляется на доработку автору и все начинается с начала.* |
| **30** | Подготовка и внесение поправок к законопроекту | **Субъекты права законодательной инициативы; постоянные комиссии, комитеты законодательного органа; редакционная комиссия; НКО (опосредованно).** | **Поправки**<br><br>***>Переход к этапу 31*** | *В соответствии с регламентом законодательного органа.* |
| **31** | Подготовка сводного перечня поправок | **Редакционная комиссия; юрист-эксперт** | **Перечень поправок. Юридическое заключение по поправкам.**<br><br>***>Переход к этапу 32*** | *Подаваемые поправки не должны противоречить действующему законодательству и перво-начальной концепции законопроекта.* |
| **32** | **2 чтение** (обсуждение и голосование поправок) | **Законодательный орган; субъекты права законодательной инициативы.** | Вариант 1: **принятие поправки (-ок)** *или*<br><br>Вариант 2: **отклонение поправки (-ок)** ***>Переход к этапу 33*** | *Чтение законопроекта проводится в соответствии с регламентом законодательного органа. Голосуется каждая поправка. В отдельных случаях возможно т.н. «пакетное» голосование поправок.* |
| **33** | Подготовка законопроекта к 3-му чтению (для голосования «в целом») | **Редакционная комиссия; юрист-эксперт** | **Текст законопроекта с учетом принятых поправок на этапе 2-ого чтения.**<br><br>***>Переход к этапу 34*** *или* ***>Переход к этапу 35*** | *Текст «получившегося» законопроекта в обязательном порядке согласуется с автором первоначального текста законопроекта.* |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **34** | Подготовка и внесение поправок к законопроекту, подготовленному для 3-ого чтения | **Редакционная комиссия; постоянные комиссии и комитеты законодательного органа.** | **Специальные поправки** (от органов Собрания). **Юридическое заключение по поправкам.**<br><br>***>Переход к этапу 35*** | *Вносятся только такие поправки, которые устраняют внутренние противоречия либо несоответствия действующему законодательству.* |
| **35** | **3 чтение** (окончательное голосование по законопроекту «в целом») | **Законодательный орган. Субъекты права законодательной инициативы.** | Вариант 1: **принятие закона «в целом»** ***>Переход к этапу 36***<br><br>Вариант 2: **отклонение законопроекта** ***>Переход к стадии I*** | *Чтение законопроекта проводится в соответствии с регламентом законодательного органа.* |
| **VI стадия. Обнародование закона** | | | | |
| 36 | Направление принятого Закона Губернатору для обнародования. | **Председатель законодательного органа** | **Сопроводительное письмо Губернатору**<br><br>***>Переход к этапу 37*** | *В течение 7-ми дней с момента принятия Закона.* |
| **37** | Рассмотрение принятого Закона Губернатором | **Губернатор** | Вариант 1: **подписание Закона** ***>Переход к этапу 38***<br><br>Вариант 2: **отклонение принятого Закона с мотивированным обоснованием его нецелесообразности (без предлагаемых изменений)** ***>Переход к этапу 39***<br><br>Вариант 3: **отклонение принятого Закона с предложением в внести в него изменения (поправки)** ***>Переход к этапу 39*** | *В течение 14-ти дней со дня направления Губернатор обязан обнародовать Закон, удостоверив обнародование путем подписания Закона, либо отклонить его.*<br><br>*В случае отклонения Закон возвращается в законодательный орган, где рассматривается повторно.* |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **38** | Обнародование (опубликование) Закона. Вступление Закона в силу | **Губернатор** | **Публикация Закона**<br><br>***>Переход к этапу 42*** *или* ***>Переход к этапу 43*** *или* ***>Переход к этапу 44*** *или* ***>Переход к этапу 45*** | *Неопубликованные Законы не применяются. Закон после его обнародования подлежит в 15-тидневный срок официальному опубликованию либо законодательным органом, либо Губернатором в одном из средств массовой информации. Перечень СМИ устанавливается отдельным законом. Закон вступает в силу на следующий день после дня его официального опубликования. Закон по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступает в силу не ранее чем через 10 дней после дня его официального опубликования.* |
| **VII стадия. Повторное рассмотрение отклоненного закона** | | | | |
| **39** | Отклонение Закона и возвращение его в законодательный орган | **Губернатор** | **Письмо Губернатора**<br><br>***>Переход к этапу 40*** | *Губернатор возвращает Закон его в законодательный орган либо с обоснованием нецелесообразности его принятия, либо с предложением о внесении конкретных изменений и дополнений в отдельные его положения.*<br><br>*К письму Губернатора прилагается текст отклоненного закона, а также текст предлагаемых изменений (при наличии последних).* |
| 40 | Подготовка Закона к повторному рассмотрению | **Комитет законодательного органа; НКО (опосредованно)** | **Решение комитета**<br><br>***>Переход к этапу 41*** | *Комитет принимает решение с рекомендациями законодательному органу.* |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 41 | Повторное рассмотрение отклоненного Закона. | **Законодательный орган; субъект права законодательной инициативы — автор законопроекта; Губернатор (или его представитель).** | Вариант 1: **принятие всех «поправок» Губернатора**<br><br>***>Переход к этапу 36***<br><br>Вариант 2: **отклонение части «поправок» Губернатора**<br><br>***>Переход к этапу 36***<br><br>Вариант 3: **отклонение всех «поправок» Губернатора**<br><br>***>Переход к этапу 36*** *или* ***>Переход к стадии I***<br><br>Вариант 4: **принятие Закона в прежней редакции (при отсутствии «поправок»)**<br><br>***>Переход к стадии 36*** *или* ***>Переход к стадии I***<br><br>Вариант 5: **непринятие закона и направление его на доработку авторам законопроекта.**<br><br>***>Переход к стадии I*** | *В случае варианта 1 новый текст Закона ставится на голосование в целом. После принятия в целом в трехдневный срок Закон направляется Губернатору и* ***подлежит обнародованию*** *в течение 5-ти дней со дня направления.*<br><br>*В случае варианта 2 новый текст Закона ставится на голосование в целом. После принятия в целом Закон направляется губернатору для обнародования* ***как вновь принятый Закон***<br><br>*В случае вариантов 3 и 4 предпринимается попытка преодолеть «вето» Губернатора и принять Закон в прежней редакции*<br><br>*Закон считается принятым в прежней редакции, если за него проголосовало не менее 2/3 от установленного числа депутатов.*<br><br>*Принятый в прежней редакции Закон в трехдневный срок направляется Губернатору и* ***подлежит обнародованию*** *им в течение 5-ти дней со дня направления Закона.*<br><br>*При непринятии Закона он направляется на доработку авторам законопроекта.* |

| VIII стадия. Мониторинг правоприменения закона. | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 42 | Подготовка и распространение разъяснений, комментариев, советов для населения | **Субъект права законодательной инициативы; юрист-разработчик; юристы-консультанты; специалисты-эксперты; PR-менеджеры; СМИ; НКО.** | **Публикации**<br><br>***>Переход к этапу 43*** *или* ***>Переход к этапу 44*** *или* ***>Переход к этапу 45*** | Статьи в СМИ, буклеты, листовки, собрания, иные PR-технологии. |
| 43 | Мониторинг применения закона | **Субъекты правоприменения; специальные организации; НКО** | **Отчет с результатами мониторинга**<br><br>***>Переход к этапу 44*** | С применением различных методик, включая опросы. |
| 44 | Анализ правоприменения | **Юрист-разработчик; юристы-исследователи; НКО; любые заинтересованные лица.** | **Отчет**<br><br>***>Переход к этапу 45*** | Вступивший в силу Закон обязателен для исполнения всеми находящимися на территории субъекта РФ органами государственной власти, местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами. Иные акты органов государственной власти субъекта, акты органов местного самоуправления, предприятий, организаций, учреждений не могут противоречить Закону. В случае противоречия их Закону действует Закон. Невыполнение Закона влечет ответственность виновных в установленном законодательством порядке. |
| 45 | Подготовка предложений по корректировке закона (изменению, дополнению, отмене) | **Субъект права законодательной инициативы; инициатор** | **Предложения и рекомендации**<br><br>***>Переход к стадии I*** или ***>Переход к этапу 10*** | Отмена, изменение, дополнение Закона, признание его утратившим силу осуществляется путем принятия Закона. |

# Послесловие

Какой была задумана эта книга? Об этом мы сказали во введении.

Какой она получилась? Об этом судить читателям.

Идея издания книги, принадлежащая И. П. Михайлову, оказалась на удивление своевременной: книга еще только готовилась, а интерес к ней уже проявляли самые разные специалисты. Будем надеяться, что наш труд оправдает ожидания, а также, что отзывы и пожелания читателей позволят впоследствии улучшить его. На наш взгляд, эта книга оказалась полезной практически, поскольку ее рекомендации уже нашли применение у самих авторов. Книга заставила нас «остановиться, оглянуться», проанализировать и осмыслить огромный материал и накопленный опыт, в результате чего было подготовлено и внесено несколько законопроектов, а многие «спящие» законопроекты «проснулись», то есть начали движение по правотворческой процедуре.

Таким образом, в соответствии с классическим «принципом неопределенности» само исследование постоянно воздействовало на исследуемый материал.

Уже в конце работы над книгой я обратил внимание на то, что многие положения, приведенные в ней, почти дословно совпали со многими положениями доклада Совета Федерации 2005 года ***«О состоянии законодательства в Российской Федерации»*** [1]. Поэтому считаю необходимым привести комбинированную цитату из этого доклада.

*«Законы должны изменяться по открытым, прозрачным процедурам, обязательно с участием общественности, а показатели законодательной деятельности должны стать такими же привычными элементами оценки обществом власти, как уровень благосостояния и экономического роста. Уровень правовой свободы человека и гражданина должен стать главным показателем качества работы власти и состояния законодательства.*

***Слабое звено*** *в механизме управления делами государства — это реализация политико-правовых решений, причем, как на этапе их законодательного оформления, так и в процессе обеспечения исполнения.*

*Причины и условия возникновения* ***недостатков законодательства*** *сокрыты в* ***организации законодательной деятельности****, поскольку имеется принципиальное противоречие между необходимостью системного законодательного обеспечения, оперативной и адекватной реакцией законодателя на возникновение проблемных ситуаций и* ***несовершенной методологической и организационно-правовой базой законотворчества****.*

*Повышение эффективности деятельности* ***законодательной власти****, перевод на современную методологическую и организационную основу всей сис-*

[1] Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации». — М.: Совет Федерации, 2006. — 408 с.

*темы законодательного регулирования общественных отношений не должны отставать от реформирования власти исполнительной.*

*Все без исключения субъекты законодательного процесса независимо от степени их участия в работе над созданием законов несут* ***публичную ответственность*** *перед единственным источником власти в Российской Федерации — российским народом.*

*Своевременно принятый, качественный закон должен стать самым желанным, самым достойным* ***местом встречи власти и общества****.*

*Принятый закон должен быть не только ожидаемым, но и умело эффективно применяем людьми и их активными представителями в органах МСУ, институтах гражданского общества и общественных организациях. Остается не для всех очевидным, что система регионального законодательства — это дополнительный ресурс стратегического развития. Если законодательство продуманное, тот оно не требует частых изменений, оно стабилизирует экономику региона, оно создает условия для планирования стратегии социально-экономического развития территории».*

В докладе, в частности, отмечены следующие недостатки современной системы российского законодательства:

■ *«Не преодолена законодательная практика принятия большого количества «точечных» законов, которые регулируют самые разные сферы общественных отношений (рекордсменом по количеству таких изменений остается налоговое законодательство).*

■ *В законах сохраняется тенденция необоснованно широкого установления сфер подзаконного регулирования (например, федеральное законодательство о государственной гражданской службе), при этом «обычной практикой» является невыполнение исполнительной властью предписаний законов, касающихся своевременного и исчерпывающего подзаконного регулирования.*

■ *Регламенты законодательных органов как правовые акты ограниченной сферы действия не формируют общеобязательных для всех участников законодательного процесса правил взаимодействия. К тому же эти акты не в полной мере описывают законодательный процесс в части рассмотрения законопроектов и законов.*

■ *В арсенале законодателя отсутствуют инструменты и процедуры, обеспечивающие* ***качественную экспертизу*** *сложных законопроектов с учетом реального прогнозирования экономических, социально-политических и иных последствий принятия законов.*

■ *Не установлены требования к порядку проведения и содержанию экспертизы (экономической, социально-психологической, правовой, юридико-технической, гуманитарной и др.) на всех стадиях законодательного процесса.*

■ *Нет качественных инструментов для решения задач комплексного правового регулирования сложных проблемных ситуаций, подготовки системно увязанных изменений правовых норм, регулирующих различные сферы общественных отношений.*

■ *Недостаточной остается* ***открытость законодательного процесса****. Субъекты права законодательной инициативы и общество не имеют своевременной и полной информации о рассматриваемых законопроектах, имеющихся по ним отзывах и экспертных заключениях.*

■ *Не в полном объеме ведется подготовка специалистов в новой предметной области знаний, способных решать задачи* ***программно-целевого подхода*** *в формировании целостной и непротиворечивой системы законодательства».*

Приведенная обширная цитата как нельзя лучше иллюстрирует своевременность нашей книги и необходимость дальнейшего развития темы. Но судьба подобного издания такова, что уже в момент выхода из типографии оно неизбежно устареет. Поэтому мы особо обращаем внимание читателей, что весь фактический материал дан по состоянию на ноябрь 2006 года.

Каждый из наших авторов становился законотворцем на основании не только знаний, но и собственного жизненного опыта. Как образно выразился один из авторов, ***В. А. Овчинников,*** он живет уже третью жизнь: был военным, закончив службу капитаном 1 ранга, потом стал гражданским человеком, защитив диссертацию по техническим наукам, заведовал кафедрой в Кораблестроительном институте. Далее его жизнь стала «юридической»: став кандидатом юридических наук, ныне он работает профессором кафедры государственного и международного права.

Сходный жизненный путь прошел и ***И. П. Михайлов***. После окончания военно-строительного училища служил в Советской Армии, затем находился на государственной службе в Правительстве Ленинградской области, а с 1998 года он — депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга уже двух созывов.

***А. С. Музыченко,*** капитан 1 ранга запаса, впоследствии муниципальный служащий, в настоящее время является стал активным участником законотворческого процесса в качестве помощника депутата Собрания.

Профессиональный юрист — выпускник юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета ***С. А. Лаптев*** — несет на себе главную ответственность за юридическую безупречность данного труда.

Что касается меня, то еще в Политехническом институте в 70-е годы меня научили мыслить категориями системности и, самое главное, технологичности, что оказалось необходимым не только в производстве, но и в законотворчестве.

Не случайно, что авторы этой книги — в прошлом «технари». Действительно, нормативные технологические документы, в том числе ГОСТы, технические условия, РТМ, СНиПы и т. п. мало чем отличаются от законодательных актов. Поэтому и книга несет в себе «технический» подтекст.

Безусловно, книга не состоялась бы без постоянной помощи, заинтересованного участия, понимания, кропотливой работы над информационными массивами высококвалифицированных специалистов аппарата комитета по законодательству Законодательного Собрания Санкт-Петербурга — ***А. К. Барсуковой, А. А. Жидковой, Л. В. Зленко, О. А. Николаевой, Л. Б. Петровой, А. М. Сергиенко.***

И, наконец, книги не было бы вообще или она была бы совсем другой без ***Е. П. Доманевской,*** без ее эрудиции, ответственности и терпения.

**Менеджер проекта**
***А. Ошурков***

## Рекомендуемая литература

1. Адлер Ю. П., Щепетова С. Е. Система экономики качества. — М.: РА «Стандарты и качество», 2005. — 182 с.

2. Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — М.: Статут, 1999. — 712 с.

3. Бабаев В. К., Баранов В. М., Толстик В. А. Теория права и государства в схемах и определениях: Учебное пособие. — М.: Юристъ, 1998. — 256 с.

4. Баттрик Р. Техника принятия эффективных управленческих решений. 2-е изд. /Пер. с англ. под ред В. Н. Фунтова. — СПб.: Питер. — 416 с. — (Серия «Практика менеджмента»).

5. Бескровная В. А., Виноградова Т. И., Замятина М. Ф., Ошурков А. Т., Сергиенко А. М. Методические рекомендации по освоению и продвижению социальной технологии «Прозрачный бюджет». СПб: «ИК «Синтез», 2003. — 108 с.

6. Белов А. В., Демин С. В. Санкт-Петербург в бюджетной системе Российской Федерации. — СПб.: ГП Международный Центр социально-экономических исследований «Леонтьевский Центр», 2002. — 256 с.

7. Бешенков С. А., Ракитина Е. А. Моделирование и формализация. Методическое пособие. — М.: Лаборатория Базовых Знаний, 2002. — 336 с.

8. Бродский М. Н. Законодательная база экономического развития. Научное издание. (серия «Право и экономика» — СПб: Изд-во «Европейский дом», 2002. — 592 с.

9. Бюджеты муниципальных образований Санкт-Петербурга в условиях реформы местного самоуправления / Коллектив авторов; Под ред. проф. Н. Г. Ивановой и проф. М. И. Поповой. — СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2005. — 239 с.

10. Васильев А. В., Догадайло Е. Ю. Теория права и государства (в схемах и определениях): Учебное пособие. — М: Изд-во РАГС, 2006. — 178 с.

11. Васильев Г. Г. Развитие некоммерческого сектора в России: проблемы и пути решения. — СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2004. — 196 с.

12. Внедрение сбалансированной системы показателей / Пер. с нем. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. — 478 с. — (Серия «Модели менеджмента ведущих корпораций»).

13. Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А. Теория государства и права в таблицах и схемах. — М.: Изд-во ЭКСМО, 2005. — 256 с.

14. Голод В. М. Оптимизация технологических решений в рамках интегрированной учебной САПР.//Сб. Наукоемкие технологии образования. — Межвуз. сб. науч.-метод тр. №8, СПб.: СПБгПУ, 2005. С. 71–73.

15. Голубков Е. П. Технология принятия управленческих решений. — М.: «Дело и Сервис», 2005. — 544 с.

16. Дегтярев А. А. Принятие политических решений: Учебное пособие. — М.: КДУ, 2004. — 416 с.

17. Джонс Дж. К. Методы проектирования: Пер. с англ. — 2-е изд., доп. — М.: Мир, 1986. — 326 с.

18. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации». — М.: Совет Федерации, 2006. — 408 с.

19. Доманевская Е. П., Замятина М. Ф., Кирсанов С. А., Лаптев С. А., Мирзалиев М. Н., Михайлов И. П., Ошурков А. Т., Сергиенко А. М. Москва — Санкт-Петербург: местное самоуправление в городах федерального значения: Научное издание / ГОУ ВПО СПБГУАП. СПб., 2004. — 76 с.

20. Законодательная техника: Научно-практическое пособие // под ред. проф. Ю. А. Тихомирова. — М.: Городец, 2000. — 272 с.

21. Иванов А. А. Справочник по теории государства и права: основные категории и понятия. М.: Экзамен, 2006. – 510 с.

22. Казанцев М. Ф. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации: проблемы становления и опыт проекта Законодательного кодекса. — Екатеринбург: УрОРАН, 1998. — 276 с.

23. Кизевич Г. В. Принципы выживания, или Теория творчества на каждый день, 2-е изд. — М: Издательский дом «Вильямс», 2004. — 400 с.

24. Крашенинников П. В. Федеральный законотворческий процесс. — М.: Изд-во «Статут», 2001. — 125 с.

25. Курицкий Б. Я. Оптимизация вокруг нас. — Л.: Машиностроение, 1989. — 144 с.

26. Ливеровский А. А. О структуре, статусе субъекта Российской Федерации // СПб гос. университет экономики и финансов. Институт права. Ученые записки. — СПб, 2000. Вып. 5. С. 22–33.

27. Маркам Д., Смит С., Кхалса М. Деловое мышление. Правила, позволяющие принимать безошибочные решения — сразу и по любым вопросам! / Пер. с англ. — М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2004. — 296 с., ил.

28. Максимова О. В., Невзорова В. И. Информационные технологии для экономистов. — Ростов н/Д: Феникс, 2004. — 416 с.

29. Мартин Д. Психологические эксперименты. Секреты механизмов психики. — СПб.: ПРАЙМ-ЕВРОЗНАК, 2002. — 480 с.

30. Меерович М. И. Теория решения изобретательских задач. — Минск: Харвест, 2003. — 428 с.

31. Менделеев Д. И. К познанию России. — М: Айрис-пресс, 2002. — 576 с.: илл. — (Библиотека истории и культуры).

32. Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов МР от 18.02.04 (подготовлены Правовым управлением Аппарата Государственной Думы, Правовым управлением Аппарата Правительства РФ, Правовым управлением Аппарата Совета Федерации, Минюстом России, ГПУ Президента РФ).

33. Миротин Л. Б., Ташбаев Ы. Э. Системный анализ в логистике: Учебник. — М.: «Экзамен», 202. — 480 с.

34. Моисеев Н. Н. Математика ставит эксперимент. — М.: Изд-во «Наука», 1979. — 224 с.

35. Моисеев Н. Н. Математические задачи системного анализа. — М.: Наука. Главная редакция физико-математической литературы, 1981. — 488 с.

36. Неволин К. А. Энциклопедия законоведения. Истории философии законодательства. — СПб.: Изд-во С.-Петербургского университета, 1997. — 400 с.

37. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. проф. М. Н. Марченко. Том 2. Теория права. — М.: Изд-во «Зерцало», 1998. — 640 с.

38. «Общественная экспертиза. Технология независимого анализа социальных проблем». Буклет / Составители: А. Гордеева, Е. Махонина. — Санкт-Петербург, Центр РНО, 2004. — 24 с.

39. Панфилова А. П. Мозговые штурмы в коллективном принятии решений: Учебное пособие. — СПб.: ИВЭСЭП, «Знание», 2005. — 317 с.

40. Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. — М.: Юристъ, 1999. — 392 с.

41. Пойа Д. МАТЕМАТИЧЕСКОЕ ОТКРЫТИЕ. Решение задач: основные понятия, изучение и преподавание. — М.: Изд-во «Наука», 1976. — 448 с.

42. Показатели эффективности реформы государственного управления. — М.: Изд-во «Алекс», 2004. — 76 с.

43. Почепцов Г. Г. Коммуникативные технологии двадцатого века. — М: «Рефл-бук», К.: «Вакер». — 2002. — 352 с.

44. Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации / Отв. ред. А. С. Пиголкин. — М.: Норма, 1998. — 263 с.

45. Производительность труда «белых воротничков»: Пер с англ. / Общ. ред. и вступит. ст. В. В. Зотова. — «Прогресс», 1989. — 248 с.

46. Пушкарева Г. В. Политический менеджмент: Учебное пособие. — М.: Дело, 2002. — 400 с.

47. Рамперсад К. Хьюберт. Универсальная система показателей деятельности: Как достигать результатов, сохраняя целостность / Пер. с англ. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. — 352 с.

48. Ривкин С., Сейтель Ф. Мудрая идея. Трансформация ваших идей в успешные инновации / Под ред. Ю. П. Каптуревского. — СПб.: Питер, 2003. — 240 с.

49. Римский В. Л. Почему нам нужна общественная экспертиза? Потому что она позволяет лоббировать общественные интересы! // Пчела. № 1 (45). 2004. С.10–13.

50. Репин В. В., Елиферов В. Г. Процессный подход к управлению. Моделирование бизнес-процессов. — 4-ое изд. — М.: «Стандарты и качество», 2006. — 408 с., илл. — (серия «Практический менеджмент»).

51. Российский парламентаризм: исторический опыт и современные тенденции развития: Сборник докладов и материалов / Всероссийская на-

учно-практическая конференция к 100-летию Государственной думы. 23 марта 2006 года, г. Казань. — Казань: Дом печати, 2006. — 279 с.

52. Русаков А. Ю. Связи с общественностью в органах государственной власти. Учебное пособие. — СПб.: Изд-во Михайлова В. А., 2006. — 224 с.

53. Саидов А. Х. Национальные парламенты мира: энцикл. справ. / Рос. акад наук, Ин-т государства и права — М.: Волтерс Клувер, 2005. — 720 с.

54. Сергевнин С. Л. Субъект Федерации: статус и законодательная деятельность. — СПб.: Изд-во Юридического института, 1999. — 215 с.

55. Синюк В. Г., Шевырев А. В. Использование информационно-аналитических технологий при принятии управленческих решений. М.: Экзамен, 2003. — 160 с.

56. Система государственного планирования Санкт-Петербурга (научно-практическое издание) / Авт. колл. под рук. Бланка В. В. — СПб.: Изд-во ООО «РДК-Принт», 2005. — 400 с.

57. Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. А. С. Пиголкина. — СПб.: Изд-во Юридический центр Пресс», 2003. — 382 с.

58. Смирнов Э. А. Разработка управленческих решений: Учебник для вузов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. — 271 с.

59. Сокол П. В., Рябов Е. В., Скворцов С. И. Анализ применения федерального и областного законодательства в Самарской области: теория и практика / Под общ. Ред. Л. И. Дуровой. — Самара: ООО «Офорт»; Самарская Губернская Дума, 2005. — 144 с.

60. Соловьев А. И. Принятие государственных решений: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Кнорус, 2006–344 с.

61. Спиридонов Л. И. Теория государства и права. Учебник. — М.: «ПРОСПЕКТ», 2000. — 304 с.

62. Справочник по нормотворческой технике / Пер. с нем. — 2-е изд., перераб. — М.: Издательство БЕК, 2002. — 296 с.

63. Справочник по оформлению актов в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (по состоянию на март 2006 года). — Издание Совета Федерации, 2006. — 182 с.

64. Стратегический план Санкт-Петербурга. — СПб: Леонтьевский центр, 1998. — 114 с.

65. Теория системного менеджмента: Учебник / Под общ. ред. П. В. Журавлева, Р. С. Седегова, В. Г. Янчевского. — М.: «Экзамен», 2002. — 512 с.

66. Товб А. С., Ципес Г. Л. Управление проектами: стандарты, методы, опыт. — 2-е изд., стер. — М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2005. — 240 с.: ил.

67. Трояновский В. М. Логика в менеджменте: Учебное пособие. — М.: Изд-во РДЛ, 2001. — 240 с.

68. Трояновский В. М. Разработка управленческого решения: Учебное пособие. — М.: Изд-во РДЛ, 2003. — 208 с.

69. Фатхутдинов Р. А. Управленческие решения: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. — М.: ИНФРА-М, 2003. — 314 с. (Серия «Высшее образование»).

70. Хананашвили Н. Л., Якимец В. Н. Межсекторные взаимодействия в России. Настольная книга — 1999. Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (Фонд «НАН»). — М.:2000. — 184 с.

71. Шувалов И. И. Правительство РФ в законотворческом процессе. — М: Норма, 2004. — 144 с.

72. Шувалов И. И. Правотворчество в механизме управления обществом: необходимость комплексного исследования. — М: Норма, 2005. — 144 с.

73. Шугрина Е. С. Техника юридического письма: Учеб.-практ. пособие. — 3-е изд. — М.: 2001. — 272 с.

74. Яковлев В. А. Концепция, методы и модели повышения эффективности управления мегаполисом (агломерацией) в современных условиях / ГУУ. — М., 1999. — 153 с.

## Приложение

# МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
## по юридико-техническому оформлению законопроектов [1]

### Вступление

*Существенные изменения общественных отношений, произошедшие в России в последние годы, обусловили стремительную активизацию законодательной деятельности в Российской Федерации и эволюцию законодательства. Начиная с 1994 года и по сегодняшний день Президентом Российской Федерации подписано более 1770 федеральных конституционных законов и федеральных законов. Особенно остро встает проблема качества законов, которое является необходимым условием признания норм права как общеобязательных и действующих правил поведения.*

*Принятие Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации качественных законов, которые могут реально и эффективно влиять практически на все сферы жизнедеятельности, в значительной мере зависит от технологии составления законопроектов, последовательного использования апробированных практикой правил законодательной техники. Высокий уровень юридико-технического оформления законопроектов, ясность и четкость их изложения должны стать эффективным средством подготовки наиболее совершенных и целесообразных по форме и структуре законопроектов, обеспечивающих максимально полное и точное соответствие формы нормативных предписаний их содержанию, легкую обозримость нормативного материала, доступность его для восприятия, исчерпывающий охват регулируемых вопросов, непротиворечивость системы законодательства.*

*Следует отметить, что на протяжении последнего десятилетия многие вопросы законодательной техники оставались вне поля зрения законодателя, что привело к многочисленным юридико-техническим ошибкам в действующем законодательстве.*

*В настоящее время Государственной Думой уделяется значительное внимание форме законов и их точности. Более четкой и единообразной становится структура законодательных актов, упорядочивается практика отмены законодательных актов, внесения в них необходимых изменений.*

*Однако позитивные процессы развития законодательной техники только подчеркивают имеющиеся недостатки современной практики законодательной деятельности, которые отрицательно влияют на качество и эф-*

---

[1] Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов. — М.: Издание Государственной Думы, 2003 (приводятся по тексту электронной базы правовой информации «КОДЕКС»).

*фективность принимаемых законов. Указанные недостатки связаны с не всегда оправданной поспешностью разработки и принятия новых законов и недостаточным вниманием к форме принимаемых законодательных актов, что зачастую приводит к существенной рассогласованности российского законодательства.*

*Разнобой реквизитов и рубрик законодательных актов, отсутствие их стереотипной структуры, единого стиля изложения, несовпадение в разных законодательных актах обозначений наименований и нумерации структурных единиц акта являются свидетельством юридико-технического несовершенства законодательства.*

*Ошибок, связанных с содержанием и формой изложения законопроектов, пока еще довольно много, и объясняются они во многом недостаточным опытом разработчиков. Зачастую в Государственную Думу направляются недостаточно технически отработанные законопроекты, содержащие неточные и расплывчатые предписания, противоречия и пробелы. Не все готовящиеся законопроекты унифицированы по структуре и стилю изложения, соответствуют действующему законодательству, не всегда выдерживается единство терминологии. Многие недавно принятые законы страдают излишней декларативностью предписаний, отсутствием в ряде случаев тщательно отработанного механизма действия его норм и обеспечения их реализации, что отрицательно сказывается на применении законов.*

*К сожалению, в настоящее время отсутствует необходимая нормативная база по данным вопросам.*

*Некоторые вопросы, касающиеся законодательной техники, должны были быть урегулированы в федеральном законе о нормативных правовых актах, который был принят к рассмотрению Государственной Думой еще в 1996 году и после принятия в первом чтении был отправлен на доработку в ответственный комитет. В настоящее время ко второму чтению готовится законопроект о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов, в котором также содержатся нормы, касающиеся правил законодательной техники. Но все это пока еще проекты. И даже в случае принятия таких законов многие вопросы законодательной техники останутся нормативно не урегулированными.*

*Методические указания по вопросам подготовки проектов нормативных актов, предложений о внесении в действующее законодательство изменений и дополнений, утвержденные Юридической комиссией при Совете Министров СССР в 1968 году, устарели и не могут дать ответы на все возникающие вопросы.*

*Качество закона и методы исполнения совокупности требований, составляющих законодательную технику, — понятия неразрывные. В связи с этим остро встает проблема наличия современных методологических правил, позволяющих субъектам права законодательной инициативы и разработчикам законопроектов правильно ориентироваться в вопросах законодательной техники, чтобы обеспечить качество закона.*

*По инициативе Правового управления Аппарата Государственной Думы был разработан проект Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, в котором были отражены основные проблемы, возникающие при подготовке законопроектов, и предложены пути решения этих проблем.*

*Окончательный вариант Методических рекомендаций был выработан совместно с Главным государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации, Правовым управлением Аппарата Правительства Российской Федерации и Департаментом Аппарата Правительства Российской Федерации по связям с Федеральным Собранием, общественными организациями и религиозными объединениями, Правовым управлением Аппарата Совета Федерации и Министерством юстиции Российской Федерации. Разработчиками было принято решение использовать в законопроектной работе сформулированные в Методических рекомендациях правила.*

*На проект Методических рекомендаций были получены также положительные отзывы Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и Института государства и права Российской* академии наук.

*При разработке настоящих Методических рекомендаций был учтен отечественный опыт законопроектной деятельности, а также практика нормотворческой деятельности зарубежных стран.*

*Особое внимание при разработке Методических рекомендаций было уделено следующим вопросам:*

*структура статьи законодательного акта и законодательного акта в целом;*

*порядок оформления внесения изменений в законодательные акты;*

*порядок составления перечней законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу;*

*порядок употребления ссылок в законодательных актах;*

*разграничение понятий «исключение» и «признание утратившими силу».*

*Было согласовано содержание понятия «изменение» как более широкого, включающего в себя понятие «дополнение» и отвечающего содержанию статей 71 (пункт «а») и 137 (часть 1) Конституции Российской Федерации.*

*Безусловно, наиболее спорным вопросом являлся вопрос о структуре статьи законодательного акта. В процессе обобщения и анализа имеющегося нормативного материала было выработано единое мнение о необходимости унификации обозначения структурных единиц статьи и принятия для каждой структурной единицы особого, только ей присущего графического обозначения. В связи с этим было принято решение об обозначении частей статьи арабскими цифрами с точкой (как это принято в Конституции Российской Федерации), пунктов — арабскими цифрами с закрывающей круглой скобкой, а подпунктов — строчными буквами русского алфавита с закрывающей круглой скобкой (аналогично тому, как это предлагается в проекте федерального закона о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов).*

*Особое внимание уделялось сохранению структуры законодательного акта в целом, в связи с чем было установлено правило, не допускающее пересчета структурных единиц законодательного акта. При необходимости дополнить законодательный акт новыми структурными единицами эти структурные единицы должны обозначаться дополнительно цифрами, помещаемыми над основными цифровыми или буквенными обозначениями.*

*Подробно расписан порядок оформления внесения изменений в законодательные акты, при этом для удобства правоприменителя и в целях сохранения целостности изменяемого законодательного акта в случаях, если в один и тот же законодательный акт необходимо внести изменения и признать утратившими силу некоторые его структурные единицы, данные изменения должны быть объединены в одну статью.*

*Российское законодательство является достаточно нестабильным. Более двух третей ежегодно подписываемых Президентом Российской Федерации федеральных конституционных законов и федеральных законов составляют законы о внесении изменений. Одним из основных вопросов при оформлении внесения изменений является правильное указание источников официального опубликования. Необходимо полно и точно указывать источники официального опубликования и вместе с тем не загромождать ими законопроект. В связи с этим детально регламентируется вопрос о порядке указания источников официального опубликования при оформлении внесения изменений в законодательные акты.*

*Полагаем, что Методические рекомендации окажут значительную помощь субъектам права законодательной инициативы при разработке законопроектов и будут способствовать повышению качества и эффективности законодательных актов.*

**Начальник Правового управления Аппарата Государственной Думы, кандидат юридических наук, доцент** — **Г. П. Ивлиев**

**Начальник отдела законодательной техники Правового управления Аппарата Государственной Думы** — **М. Н. Ласточкина**

**Настоящие Методические рекомендации составлены исходя из отечественного опыта законопроектной деятельности последних десятилетий с учетом практики работы в данной области зарубежных стран.**

**Методические рекомендации рассчитаны на практическое применение субъектами права законодательной инициативы при проведении законопроектной работы, работы по внесению изменений в законодательные акты, по подготовке перечней законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу.**

**Цель Методических рекомендаций состоит в обеспечении высокого качества законодательных актов путем соблюдения единообразия в оформлении законопроектов и использовании средств, правил и приемов законодательной техники.**

## Структура законопроекта

1. **Наименование законопроекта** отражает его содержание и основной предмет правового регулирования. Наименование должно быть точным, четким и максимально информационно насыщенным, правильно отражать предмет правового регулирования с тем расчетом, чтобы исполнители могли по наименованию законодательного акта определить его основное содержание, легко запомнить, при необходимости быстро отыскать.

Законодательные акты со сложными и неоправданно длинными наименованиями загромождают законодательство, затрудняют систематизацию и понимание законодательных актов. Особенно они неудобны при ссылках на них в других нормативных правовых актах, актах применения права, документах, статьях и т. д.

2. **Преамбула (введение)** — самостоятельная часть законопроекта, которая определяет его цели и задачи, но не является обязательной.

Преамбула:

не содержит самостоятельные нормативные предписания;

не делится на статьи;

не содержит ссылки на другие законодательные акты, подлежащие признанию утратившими силу и изменению в связи с изданием законодательного акта;

не содержит легальные дефиниции;

не формулирует предмет регулирования законопроекта;

не нумеруется.

Преамбула предваряет текст законопроекта.

Структурные единицы законопроекта не могут иметь преамбулу.

3. Деление законопроекта на **структурные единицы** упрощает пользование им, улучшает его внутреннее построение и систематизацию, осу-

ществление ссылок, помогает быстро ориентироваться в нормативном материале.

Употребляются следующие структурные единицы законодательных актов по нисходящей:

— **раздел**;
— **глава**;
— **статья**.

Вводить структурную единицу «раздел», если в законопроекте нет глав, не следует.

Возможно деление крупных систематизированных законопроектов (например, проектов кодексов) на **части**, разделов на **подразделы**, глав на **параграфы**.

4. **Часть** законопроекта:

обозначается словами:

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ;
ЧАСТЬ ВТОРАЯ

может иметь наименование:

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ
**ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

либо обозначаться (в кодексах) следующим образом:

**ОБЩАЯ ЧАСТЬ;**
**ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ**

Обозначение и наименование части законопроекта печатаются прописными буквами по центру страницы одно под другим.

Наименование части законопроекта печатается полужирным шрифтом.

5. **Раздел**:

— имеет порядковый номер, обозначаемый римскими цифрами;
— имеет наименование.

Обозначение и наименование раздела печатаются прописными буквами по центру страницы одно под другим.

Наименование раздела печатается полужирным шрифтом.

*Пример:*

РАЗДЕЛ I
**ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ И ДРУГИЕ ВЕЩНЫЕ ПРАВА**

6. **Подраздел**:

— имеет порядковый номер, обозначаемый римскими цифрами;
— имеет наименование.

Обозначение подраздела печатается с прописной буквы и абзацного отступа.

Наименование подраздела печатается с прописной буквы полужирным шрифтом в одну строку с обозначением номера подраздела, после которого ставится точка.

*Пример:*

Подраздел I. **Общие положения об обязательствах**

7. **Глава**:

— нумеруется арабскими цифрами;

— имеет наименование.

Обозначение главы печатается с прописной буквы и абзацного отступа.

Наименование главы печатается с прописной буквы полужирным шрифтом в одну строку с обозначением номера главы, после которого ставится точка.

*Пример:*

Глава 5. **Права, обязанности и ответственность в области пожарной безопасности**

8. **Параграф**:

— обозначается знаком §;

— имеет порядковый номер, обозначаемый арабскими цифрами;

— имеет наименование.

Наименование параграфа печатается с прописной буквы полужирным шрифтом в одну строку с обозначением номера параграфа, после которого ставится точка.

*Пример:*

**§1. Хозяйственные товарищества и общества**

9. **Статья** законопроекта:

— является его основной структурной единицей;

— имеет порядковый номер, обозначаемый арабскими цифрами;

— имеет наименование, но в исключительных случаях может его не иметь:

*Примеры:*

Статья 33. **Сертификация**

1..... (часть 1)

2..... (часть 2)

***или***

**Статья 33**

1..... (часть 1)

2..... (часть 2)

Обозначение статьи печатается с прописной буквы и абзацного отступа.

Наименование статьи печатается с прописной буквы полужирным шрифтом в одну строку с обозначением номера статьи, после которого ставится точка.

Если статья не имеет наименования, то точка после номера статьи не ставится и обозначение статьи печатается с прописной буквы и абзацного отступа полужирным шрифтом.

Статья подразделяется на части.

Части статьи обозначаются арабской цифрой с точкой.

Части статей подразделяются на пункты, обозначаемые арабскими цифрами с закрывающей круглой скобкой.

Пункты подразделяются на подпункты, обозначаемые строчными буквами русского алфавита с закрывающей круглой скобкой.

*Примеры:*

Статья 33. **Сертификация**

| | |
|---|---|
| 1..... | (часть 1) |
| 2.....: | (часть 2) |
| 1).....; | (пункт 1 части 2) |
| 2).....: | (пункт 2 части 2) |
| а).....; | (подпункт «а» пункта 2 части 2) |
| б)..... | подпункт «б» пункта 2 части 2) |

***или***

**Статья 33**

| | |
|---|---|
| 1..... | (часть 1) |
| 2.....: | (часть 2) |
| 1).....; | (пункт 1 части 2) |
| 2).....: | (пункт 2 части 2) |
| а).....; | (подпункт «а» пункта 2 части 2) |
| б)..... | (подпункт «б» пункта 2 части 2) |

В исключительных случаях части, пункты и подпункты статьи могут подразделяться на абзацы (не более пяти). Ограничение количества возможных абзацев не распространяется на статьи, содержащие перечни основных понятий, используемых в законопроекте.

Деление частей в статье либо частей в разных статьях одного законопроекта и на пункты, и на абзацы, которые в тексте частей будут следовать после двоеточия, не допускается.

Деление пунктов в частях статьи либо в разных статьях одного законопроекта и на подпункты, и на абзацы, которые в тексте пункта будут следовать после двоеточия, не допускается.

*Примеры возможных вариантов структуры частей статьи:*

Статья 1. **Порядок рассмотрения требований кредиторов**

1. При наличии возражений относительно требований кредиторов арбитражный суд проверяет обоснованность требований. (часть 1)

2. Требования кредиторов рассматриваются в заседании арбитражного суда. По результатам рассмотрения выносится определение о включении или об отказе во включении указанных требований в реестр требований кредитора. (часть 2)

3. К решению об обращении к собранию кредиторов прилагаются: (абзац первый части 3)

план финансового оздоровления; (абзац второй части 3)

график погашения задолженности; (абзац третий части 3)

иные предусмотренные настоящим Федеральным законом документы (абзац четвертый части 3)

***или***

Статья 1. **Порядок рассмотрения требований кредиторов**

1. При наличии возражений относительно требований кредиторов арбитражный суд проверяет обоснованность требований. (часть 1)

2. Требования кредиторов рассматриваются в заседании арбитражного суда. По результатам рассмотрения выносится определение о включении или об отказе во включении указанных требований в реестр требований кредитора. (часть 2)

3. Федеральный арбитражный суд действует в составе: (абзац первый части 3)

1) президиума; (пункт 1 части 3)

2) судебной коллегии: (абзац первый пункта 2 части 3)

а) по рассмотрению споров, возникающих из гражданских правоотношений; (подпункт «а» пункта 2 части 3)

б) по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений. (подпункт «б» пункта 2 части 3)

10. Законопроекты о ратификации международных договоров Российской Федерации, не содержащие никаких других нормативных предписаний, оформляются следующим образом:

*Примеры:*

**О ратификации Конвенции между Российской Федерацией и Королевством Норвегия об избежании двойного налогообложения**

Ратифицировать Конвенцию между Российской Федерацией и Королевством Норвегия об избежании двойного налогообложения, подписанную в городе Осло 26 марта 1996 года.

***или***

**О ратификации Конвенции между Российской Федерацией и Королевством Норвегия об избежании двойного налогообложения**

Ратифицировать Конвенцию между Российской Федерацией и Королевством Норвегия об избежании двойного налогообложения, подписанную в городе Осло 26 марта 1996 года, со следующим заявлением:

под термином «Свальбард» понимается архипелаг Шпицберген, в отношении которого Королевство Норвегия обладает суверенитетом в силу Договора о Шпицбергене от 9 февраля 1920 года.

***или***

**О ратификации Конвенции между Российской Федерацией и Королевством Норвегия об избежании двойного налогообложения**

Ратифицировать Конвенцию между Российской Федерацией и Королевством Норвегия об избежании двойного налогообложения, под-

писанную в городе Осло 26 марта 1996 года, со следующими оговорками:

1) при применении... исходить из следующего: ***(пункт 1 Федерального закона)***

а) в отношении лиц, входящих в состав...; ***(подпункт «а» пункта 1)***

б) запрашивающая Сторона...; ***(подпункт «б» пункта 1)***

2) Российская Федерация оставляет за собой право... ***(пункт 2)***

Если законопроект о ратификации международных договоров Российской Федерации включает в себя ратификацию нескольких международных договоров или содержит положения о порядке вступления его в силу, то такой законопроект оформляется в соответствии с общими правилами, применяемыми для законопроектов, содержащих статьи без наименования.

*Примеры:*

**О ратификации Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, и Протокола о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе**

**Статья 1**

Ратифицировать Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, подписанную в Лондоне 2 марта 1989 года, со следующей оговоркой:

Российская Федерация применяет пункт 1 статьи 8 Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, в части, не противоречащей ее законодательству.

**Статья 2**

Ратифицировать Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, подписанный в Лондоне 2 марта 1989 года.

***или***

О ратификации Конвенции между Российской Федерацией и Королевством Норвегия об избежании двойного налогообложения

Статья 1

Ратифицировать Конвенцию между Российской Федерацией и Королевством Норвегия об избежании двойного налогообложения, подписанную в городе Осло 26 марта 1996 года.

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Наименование международного договора Российской Федерации в законопроекте о ратификации должно быть полностью идентично наименованию этого международного договора в подписанном оригинале. Внесение каких-либо изменений не допускается.

11. Законопроекты о внесении изменений в законодательные акты, а также законопроекты, содержащие перечни законодательных актов, признаваемых утратившими силу, имеют особую структуру статьи. Такие законопроекты:

— не имеют наименований статей;

— делятся на пункты, нумеруемые арабскими цифрами с закрывающей круглой скобкой, или на абзацы, не имеющие обозначений.

Пункты могут делиться на подпункты, обозначаемые строчными буквами русского алфавита с закрывающей круглой скобкой.

*Примеры:*

**Статья 1**

Внести в Федеральный закон от... N... «Об.....» (Собрание законодательства Российской Федерации..., N...., ст.....) следующие изменения:

| | |
|---|---|
| 1).....; | ***(пункт 1)*** |
| 2).....; | ***(пункт 2)*** |
| 3).....: | ***(абзац первый пункта 3)*** |
| а).....; | ***(подпункт «а» пункта 3)*** |
| б).....; | ***(подпункт «б» пункта 3)*** |
| 4)..... | ***(пункт 4)*** |

***или***

**Статья 1**

Внести в Федеральный закон от... N... «Об.....» (Собрание законодательства Российской Федерации,..... N..., ст.....) следующие изменения:

| | |
|---|---|
| .....; | ***(абзац второй)*** |
| .....; | ***(абзац третий)*** |
| .....; | ***(абзац четвертый)*** |
| ..... | ***(абзац пятый)*** |

***или***

**Статья 1**
Признать утратившими силу:

| | |
|---|---|
| ***1).....;*** | ***(пункт 1)*** |
| ***2).....;*** | ***(пункт 2)*** |
| ***3).....;*** | ***(пункт 3)*** |
| ***4).....;*** | ***(пункт 4)*** |
| ***5).....;*** | ***(пункт 5)*** |
| ***6).....*** | ***(пункт 6)*** |

***или***

**Статья 1**
Признать утратившими силу:

| | |
|---|---|
| ***.....;*** | ***(абзац второй)*** |
| ***.....;*** | ***(абзац третий)*** |
| ***.....*** | ***(абзац четвертый)*** |

12. Нумерация статей, глав, разделов и других структурных единиц законопроекта должна быть сквозной. Недопустима, например, отдельная нумерация статей каждой главы или отдельная нумерация глав каждого раздела.

Недопустимо изменять нумерацию частей, разделов, глав, статей законодательного акта при внесении в него изменений и признании утратившими силу структурных единиц законодательного акта.

Недопустимо изменять нумерацию частей статей, пунктов и буквенное обозначение подпунктов частей статей законодательного акта при внесении в него изменений и признании утратившими силу структурных единиц статьи законодательного акта.

Если дополнения вносятся в конец законодательного акта, то необходимо продолжать имеющуюся нумерацию частей, разделов, глав, статей (например, последней была глава 5 — дополнить главой 6; последней была статья 7 — дополнить статьей 8).

Если дополнения вносятся в конец структурной единицы статьи, то также необходимо продолжать имеющуюся нумерацию (например, в статье последней частью была часть 3 — дополнить частью 4; в части последним пунктом был пункт 3 — дополнить пунктом 4 и т. д.). Если законодательный акт дополняется новыми структурными единицами, то новые структурные единицы необходимо обозначать дополнительно цифрами, помещаемыми над основными цифровыми или буквенными обозначениями (например, глава $5^1$, статья $7^2$, часть $2^1$, пункт $3^3$, подпункт «$б^1$»).

*Пример:*

**Статья 2**

Внести в Федеральный закон от... N... «Об.....» (Собрание законодательства Российской Федерации,..., N..., ст....) следующие изменения:

1) дополнить статьей $15^1$ следующего содержания:

«Статья $15^1$.....

1.....

2.....»;

2) в статье 16:

часть 2 дополнить пунктом $2^1$ следующего содержания:

«$2^1$).....;»;

пункт 3 части 4 дополнить подпунктом «$б^2$» следующего содержания:

«$б^2$).....;».

13. В статьях о вступлении в силу законопроектов должно употребляться понятие «вступление в силу».

Статья о порядке вступления в силу вводится в законопроектах в случае, если необходимо установить особый порядок вступления в силу данного законодательного акта, отличный от определенного Федеральным законом от 14 июня 1994 года N 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

*Примеры:*

Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении 30 дней со дня его официального опубликования.

***или***

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2005 года.

***или***

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня сто официального опубликования.

14. Понятие «введение в действие» употребляется только по отношению к кодексам. Самостоятельный федеральный закон о введении в действие принимается только в отношении кодексов.

15. Целесообразно избегать включения в законопроект примечаний к статьям, главам, разделам, частям или законопроекту в целом. Такого рода положения необходимо формулировать в качестве самостоятельных статей или включать непосредственно в текст той структурной единицы, к которой они относятся.

16. Законопроекты могут иметь приложения, в которых помещаются различного рода перечни, таблицы, графики, тарифы, карты, образцы бланков, документов, схем и т. д.

Если к законопроекту имеется несколько приложений, то они нумеруются арабскими цифрами без указания знака N. При ссылках на приложения в тексте законопроекта знак N также не указывается.

*Пример:*
согласно приложению 4 к Федеральному закону

Юридическая сила приложений и законодательного акта, к которому они относятся, одинакова.

Обозначение приложения располагается в правом верхнем углу страницы после текста законопроекта без указания на регистрационный номер и дату подписания законодательного акта.

*Примеры:*
*Приложение к Федеральному закону «О.....»*
***или***
*Приложение 2 к Федеральному закону «О.....»*
Наименование приложения располагается по центру страницы.

## Порядок употребления ссылок

17. Ссылки в статьях на другие статьи, а также на ранее принятые законодательные акты применяются только в случае, если необходимо показать взаимную связь правовых норм или избежать повторений.

18. Ссылки можно делать только на вступившие в силу (введенные в действие) законодательные акты. Ссылки на утратившие силу законодательные акты и законопроекты недопустимы.

19. При необходимости сделать ссылку в законопроекте на законодательный акт указываются следующие реквизиты в следующей последовательности: вид законодательного акта, дата его подписания, регистрационный номер и наименование законодательного акта.

*Примеры:*
регулируются Федеральным конституционным законом от 10 октября 1995 года N 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»

***или***

в соответствии с Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 20 августа 1993 года N 5664–1 «О введении в действие Закона Российской Федерации «О космической деятельности»

При отсутствии номера законодательного акта указываются его вид, дата подписания и наименование законодательного акта.

*Пример:*

в соответствии с Законом РСФСР от 8 июля 1981 года «О судоустройстве РСФСР»

Вид конкретного законодательного акта указывается с прописной буквы.

20. При неоднократных ссылках на один и тот же законодательный акт при первом его упоминании применяется следующая форма:

*Пример:*

в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 года N 95-ФЗ «О политических партиях» (далее — Федеральный закон «О политических партиях»)

21. При ссылке на законодательный акт, который полностью был изложен в новой редакции, указываются его реквизиты в следующей последовательности: вид законодательного акта и его наименование, а в скобках указываются вид законодательного акта, дата подписания и регистрационный номер законодательного акта, полностью изложившего данный законодательный акт в новой редакции.

*Пример:*

в соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах» (в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 года N 27-ФЗ)

22. Ссылки на Конституцию Российской Федерации оформляются следующим образом:

*Пример:*

в соответствии с частью 1 статьи 5 Конституции Российской Федерации

23. При ссылке на кодекс дата подписания и регистрационный номер кодекса не указываются.

*Примеры:*

регулируются Уголовным кодексом Российской Федерации

в порядке, установленном Таможенным кодексом Российской Федерации

в соответствии с частью второй Гражданского кодекса Российской Федерации

24. При ссылках на конкретную статью кодекса, состоящего из нескольких частей, номер части кодекса не указывается.

*Примеры:*

регулируются статьей 321 Налогового кодекса Российской Федерации

в порядке, установленном статьей 20 Налогового кодекса Российской Федерации

в соответствии со статьей 924 Гражданского кодекса Российской Федерации

25. При необходимости дать ссылку не на весь законодательный акт, а только на его структурную единицу сначала указывается эта конкретная единица (начиная с наименьшей).

*Пример:*

регулируются пунктом 4 части 2 статьи 10 Федерального закона от... N... «.....»

26. Обозначения разделов, глав, статей, частей, пунктов печатаются цифрами, обозначения подпунктов печатаются строчными буквами русского алфавита в кавычках.

*Примеры:*

разделы III и IV
глава 5
подпункт «а «пункта 2 части 1 статьи 5
подпункт «в» пункта 1 части 2 статьи 5

27. Обозначения абзацев при ссылках на них указываются словами.

*Примеры:*

абзац второй части 1 статьи 1
в соответствии с абзацем первым части 1 статьи 1

При этом первым считается тот абзац, с которого начинается структурная единица, в составе которой он находится.

*Пример:*

Статья 33. **Сертификация**

| | |
|---|---|
| 1.....: | ***(абзац первый части 1)*** |
| .....; | ***(абзац второй части 1)*** |
| .....; | ***(абзац третий части 1)*** |
| ..... | ***(абзац четвертый части 1)*** |
| 2..... | ***(часть 2)*** |

28. Ссылки на структурные единицы одного и того же законодательного акта оформляются следующим образом:

*Примеры:*

содержащиеся в главе 3 настоящего Федерального закона
в связи с положениями настоящей главы
в соответствии с частью 1 статьи 5 настоящего Кодекса
в соответствии с частью $3^2$ статьи 5 настоящего Федерального закона
в соответствии с пунктом 1 части 1 настоящей статьи

в соответствии с пунктом $2^1$ части 4 статьи 5 настоящего Федерального закона

в соответствии с подпунктом «$а^1$ «пункта 2 части 3 статьи 5 настоящего Федерального закона

регулируется подпунктом «б» пункта 2 части 3 статьи 5 настоящего Федерального закона

содержащиеся в параграфе 2 настоящей главы

29. Ссылки в законодательных актах могут даваться на законодательные акты высшей или равной юридической силы. Ссылки на конкретные нормативные правовые акты низшей юридической силы или их отдельные структурные единицы не допускаются (например, ссылка в законодательном акте на конкретное постановление Правительства Российской Федерации).

30. В тексте законопроекта недопустимы ссылки на нормативные предписания других законодательных актов, которые, в свою очередь, являются отсылочными.

### Порядок указания официальных источников опубликования

31. Источниками официального опубликования законов РСФСР, постановлений Съезда народных депутатов РСФСР, постановлений Верховного Совета РСФСР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета РСФСР являлись «Ведомости Верховного Совета РСФСР», «Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР» и газета «Советская Россия».

Источниками официального опубликования законов Российской Федерации, постановлений Съезда народных депутатов Российской Федерации, постановлений Верховного Совета Российской Федерации и постановлений Президиума Верховного Совета Российской Федерации являлись «Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации» и «Российская газета».

Источниками официального опубликования федеральных конституционных законов и федеральных законов являются «Собрание законодательства Российской Федерации», «Парламентская газета» и «Российская газета».

32. Если в законодательный акт вносятся изменения или законодательный акт признается утратившим силу, то обязательно указывается источник его официального опубликования.

*Примеры:*

(Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1989, N 1, ст. 1)

(Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, N 1, ст. 1)

(Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, N 1, ст. 1)

(Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, N 1, ст. 1; 1996, N 1, ст.1; N 2, ст. 35, 36)

33. Номер «Собрания законодательства Российской Федерации» может быть издан в двух частях, например: Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, N 1, части I и II.

В этом случае при указании официального опубликования законодательного акта часть «Собрания законодательства Российской Федерации» не указывается, а указываются только год, номер и статья.

*Пример:*

(Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, N 1, ст. 15)

34. Если законодательный акт не опубликован по каким-либо причинам в «Собрании законодательства Российской Федерации» либо в Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации (РСФСР) и Верховного Совета Российской Федерации (РСФСР), то в качестве источника официального опубликования указывается «Парламентская газета» или «Российская газета» (в соответствии с пунктом 35 настоящих Рекомендаций), что оформляется следующим образом:

*Примеры:*

(Парламентская газета, 2000, 28 декабря)

(Российская газета, 1993, 28 декабря)

35. При опубликовании текста законодательного акта, имеющего большой объем, в нескольких номерах «Парламентской газеты» или «Российской газеты» в качестве официального источника опубликования указываются даты всех номеров газет, в которых был опубликован текст законодательного акта.

*Примеры:*

(Парламентская газета, 1999, 27 декабря, 28 декабря)

(Российская газета, 1999, 27 декабря, 28 декабря)

36. При опубликовании в один день одного и того же законодательного акта в «Парламентской газете» и «Российской газете» в качестве официального источника опубликования рекомендуется указывать «Российскую газету» как имеющую больший тираж.

37. При внесении изменения в наименование законодательного акта указываются:

— источник официального опубликования законодательного акта;

— источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);

— источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в законодательный акт.

38. При внесении изменений в законодательный акт, разделенный на части, указывается следующий перечень источников официального опубликования:

1) при дополнении новой частью, внесении изменений в наименование части законодательного акта и изложении части в новой редакции указываются:

— источник официального опубликования законодательного акта;

— источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);

— источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в законодательный акт;

2) при дополнении новым разделом, внесении изменений в наименование раздела и изложении раздела в новой редакции указываются:

— источник официального опубликования законодательного акта;

— источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);

— источник официального опубликования части в новой редакции (если она была);

— источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в часть;

3) при дополнении новой главой, внесении изменений в наименование главы и изложении главы в новой редакции указываются:

— источник официального опубликования законодательного акта;

— источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);

— источник официального опубликования части в новой редакции (если она была);

— источник официального опубликования раздела в новой редакции (если она была);

— источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в раздел;

4) при дополнении новой статьей указываются:

— источник официального опубликования законодательного акта;

— источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);

— источник официального опубликования части в новой редакции (если она была);

— источник официального опубликования раздела в новой редакции (если она была);

— источник официального опубликования главы в новой редакции (если она была);

— источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в главу.

39. При внесении изменений в законодательный акт, разделенный на разделы, указывается следующий перечень источников официального опубликования:

1) при дополнении новым разделом, внесении изменений в наименование раздела и изложении раздела в новой редакции указываются:

— источник официального опубликования законодательного акта;

— источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);

— источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в законодательный акт;

2) при дополнении новой главой, внесении изменений в наименование главы и изложении главы в новой редакции указываются:

— источник официального опубликования законодательного акта;

— источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);

— источник официального опубликования раздела в новой редакции (если она была);

— источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в раздел;

3) при дополнении новой статьей указываются:

— источник официального опубликования законодательного акта;

— источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);

— источник официального опубликования раздела в новой редакции (если она была);

— источник официального опубликования главы в новой редакции (если она была);

— источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в главу.

40. При внесении изменений в законодательный акт, разделенный на главы, указывается следующий перечень источников официального опубликования:

1) при дополнении новой главой, внесении изменений в наименование главы и изложении главы в новой редакции указываются:

— источник официального опубликования законодательного акта;

— источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);

— источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в законодательный акт;

2) при дополнении новой статьей указываются:

— источник официального опубликования законодательного акта;

— источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);

— источник официального опубликования главы в новой редакции (если она была);

— источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в главу.

41. При дополнении новой статьей законодательного акта, разделенного только на статьи, указываются:

— источник официального опубликования законодательного акта;

— источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);

— источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в законодательный акт.

42. Независимо от наличия в законодательном акте таких структурных единиц, как части, разделы, главы, при внесении изменения в статью и (или) в ее наименование, в том числе в случае изложения статьи и (или) ее наименования в новой редакции, указываются:

— источник официального опубликования законодательного акта;

— источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);

— источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в данную статью и (или) ее наименование.

43. Если в наименовании и тексте законодательного акта слово «РСФСР» было заменено словами «Российская Федерация», то в обязательном порядке (дополнительно к указанным в пунктах 38–42 настоящих Методических рекомендаций источникам) указывается источник официального опубликования того законодательного акта, которым была произведена такая замена.

44. Если в законодательный акт вносится несколько изменений одновременно в разные структурные единицы данного акта, то перечень источников официального опубликования составляется путем поглощения более широким перечнем меньшего перечня.

45. При внесении изменений в законодательный акт, признанный утратившим силу с даты, которая еще не наступила, наряду со всеми установленными источниками опубликования указывается также официальный источник опубликования законодательного акта, признавшего данный законодательный акт утратившим силу.

46. При приостановлении действия законодательного акта указываются следующие источники официального опубликования:

1) при приостановлении действия законодательного акта полностью, а также в неотделимой части (не выделенной в самостоятельную структурную единицу) указываются:

— источник официального опубликования законодательного акта;

— источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);

— источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в законодательный акт;

2) при приостановлении действия структурной единицы законодательного акта или его структурной единицы в неотделимой части (не выделенной в самостоятельную меньшую структурную единицу) указываются:

— источник официального опубликования законодательного акта;

— источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);

— источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в приостанавливаемую структурную единицу законодательного акта.

47. При признании законодательного акта утратившим силу указываются следующие источники официального опубликования:

1) при признании утратившим силу законодательного акта или его структурных единиц указывается источник их официального опубликования;

2) при признании утратившим силу законодательного акта в неотделимой части (не выделенной в самостоятельную структурную единицу) указываются:

— источник официального опубликования законодательного акта;

— источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);

— источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в законодательный акт;

3) при признании утратившим силу не всего законодательного акта, а его структурной единицы в неотделимой части (не выделенной в самостоятельную меньшую структурную единицу) указываются:

— источник официального опубликования законодательного акта;

— источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);

— источник официального опубликования признаваемой утратившей силу в неотделимой части структурной единицы законодательного акта в новой редакции (если она была);

— источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в данную структурную единицу;

4) при признании утратившей силу структурной единицы законодательного акта, которая в первоначальной редакции законодательного акта отсутствовала, но была дополнена позднее (при внесении в него изменений), в перечне источников официального опубликования законодательного акта в обязательном порядке указываются:

— источник официального опубликования законодательного акта;

— источник официального опубликования законодательного акта, которым данная структурная единица была дополнена;

5) при признании утратившей силу структурной единицы законодательного акта, вступившего в силу до утверждения настоящих Методических рекомендаций, если данная структурная единица была перенумерована, в перечне источников официального опубликования законодательного акта в обязательном порядке указываются:

— источник официального опубликования законодательного акта;

— источник официального опубликования законодательного акта, которым данная структурная единица была перенумерована.

### Внесение изменений в законодательные акты

48. Для приведения законодательных актов в соответствие с вновь принятым федеральным конституционным законом или федеральным законом, устранения множественности правовых норм по одним и тем же вопросам готовятся предложения о приведении законодательства в соответствие с вновь принимаемым законодательным актом путем внесения изменений в законодательные акты.

49. Внесением изменений считается:

— замена слов, цифр;

— исключение слов, цифр, предложений;

— исключение структурных единиц не вступившего в силу законодательного акта;

— новая редакция структурной единицы законодательного акта;

— дополнение структурной единицы статьи законодательного акта новыми словами, цифрами или предложениями;

— дополнение структурными единицами законодательного акта;

— приостановление действия законодательного акта или его структурных единиц;

— продление действия законодательного акта или его структурных единиц.

50. Изменения могут вноситься в следующие виды законодательных актов:

— законы РСФСР;

— кодексы РСФСР;

— постановления Верховного Совета РСФСР;

— постановления Съездов народных депутатов РСФСР;

— указы Президиума Верховного Совета РСФСР;

— постановления Президиума Верховного Совета РСФСР;

— законы Российской Федерации;

— Основы законодательства Российской Федерации;

— кодексы Российской Федерации;

— постановления Верховного Совета Российской Федерации;
— постановления Съездов народных депутатов Российской Федерации;
— указы Президиума Верховного Совета Российской Федерации;
— постановления Президиума Верховного Совета Российской Федерации;
— федеральные конституционные законы;
— федеральные законы.

51. Одновременно с законопроектами, устанавливающими новое правовое регулирование, на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации следует вносить самостоятельные законопроекты о законодательных актах или их структурных единицах, подлежащих изменению. Наличие в законопроектах, устанавливающих новое правовое регулирование, статей, содержащих внесение изменений в законодательные акты или их структурные единицы, не допускается.

Исключение составляют законопроекты о федеральном бюджете на соответствующий год и законопроекты о средствах государственных внебюджетных фондов, в которых допускается наличие статей о приостановлении действия или о продлении действия законодательных актов или их структурных единиц.

52. Внесение изменений в законодательные акты оформляется самостоятельным законодательным актом, в котором, в свою очередь, изменения, вносимые в каждый законодательный акт, оформляются самостоятельными статьями.

*Пример:*

О внесении изменений в статью 5 Закона Российской Федерации «.....» и в Федеральный закон «.....».

**Статья 1**

Внести в статью 5 Закона Российской Федерации от... N... «.....» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, N..., ст.....; Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, N..., ст....) следующие изменения:

1).....;
2).....

**Статья 2**

Внести в Федеральный закон от... N... «.....» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, N..., ст....) следующие изменения:

1).....;
2).....;
3).....;
4).....

53. При одновременном внесении в законодательный акт изменений и признании утратившими силу структурных единиц данного законодательного акта положения о внесении изменений и об утрате силы могут располагаться в одной статье. При этом вносимые изменения и признание утратившими силу должны быть изложены последовательно (постатейно).

*Пример:*

**Статья 1**

Внести в Федеральный закон от... N... «.....» (Собрание законодательства Российской Федерации,..., N..., ст....;..., N..., ст....) следующие изменения:

1) в статье 1 слова «.....» заменить словами «.....»;

2) часть 1 статьи 2 дополнить словами «.....»;

3) в пункте 2 части 2 статьи 3 слова «.....» исключить;

4) статью 4 признать утратившей силу;

5) часть 1 статьи 5 изложить в следующей редакции:

«1.....»;

6) в статье 6 слова «.....» заменить словами «.....».

54. При внесении изменений в законодательный акт обязательно указываются вид акта, дата подписания акта, его регистрационный номер (если он есть), наименование, а также соответствующие источники его официального опубликования.

*Пример:*

Внести в Федеральный закон от 17 декабря 2001 года N 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, N 52, ст. 4920) следующие изменения:

Если подлежащий изменению законодательный акт был изложен полностью в новой редакции, то указываются его реквизиты в следующей последовательности: вид законодательного акта, дата подписания законодательного акта, его регистрационный номер (если он есть), наименование, а в круглых скобках указываются вид законодательного акта, дата подписания и регистрационный помер законодательного акта, полностью изложившего данный акт в новой редакции.

*Пример:*

Внести в Федеральный закон от 8 мая 1994 года N 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 5 июля 1999 года N 133-ФЗ) (Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, N 2, ст. 74; 1999, N 28, ст. 3466) следующие изменения:

Если подлежащий изменению законодательный акт был изложен полностью в новой редакции и при этом был изменен вид законодательного акта (например, закон РСФСР стал федеральным законом), то указываются его реквизиты в следующей последовательности: вид законодательного

акта и его наименование, а в круглых скобках указываются вид законодательного акта, дата подписания и регистрационный номер законодательного акта, полностью изложившего данный акт в новой редакции.

*Пример:*

Внести в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» (в редакции Федерального закона от 3 февраля 1996 года N 17-ФЗ) (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1990, N 27, ст.357; Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, N 6, ст.492) следующие изменения:

55. Независимо от конкретного содержания законопроекта, т. е. независимо от того, имеются ли в тексте законопроекта замена слов, цифр, исключение слов, цифр или предложений, исключение структурных единиц не вступившего в силу законодательного акта, новая редакция структурной единицы законодательного акта, дополнение структурной единицы статьи законодательного акта новыми словами, цифрами или предложениями либо дополнение структурных единиц в законодательный акт, наименование законодательного акта всегда содержит только слово «изменение» в соответствующем числе и оформляется следующим образом:

*Примеры:*

О внесении изменения в Закон Российской Федерации «.....»

***или***

О внесении изменений в Федеральный закон «.....»

***или***

О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «.....»

То же правило действует в отношении абзаца первого каждой статьи, если статья содержит два или более изменения:

*Пример:*

**Статья 1**

Внести в Федеральный закон от.... N...».....» (Собрание законодательства Российской Федерации,..... N..., ст....) следующие изменения:

1) статью 1 изложить в следующей редакции: «.....»;

2) часть 1 статьи 2 дополнить предложением следующего содержания: «.....»;

3) в части 2 статьи 5 слова «.....» исключить.

56. При внесении изменений в одну или две (не более) статьи законодательного акта наименование законопроекта целесообразно конкретизировать.

*Примеры:*

О внесении изменений в статьи 5 и 10 Закона Российской Федерации «О милиции»

***или***

О внесении изменений в статью 5 Закона Российской Федерации «.....» и статью 14 Федерального закона «.....»

57. Изменения всегда вносятся только в основной законодательный акт. Вносить изменения в основной законодательный акт путем внесения изменений в изменяющий его законодательный акт недопустимо.

58. Внесение в основной законодательный акт правовых норм временного характера не допускается.

При необходимости установить временное (отличающееся от общеустановленного) правовое регулирование по определенным вопросам принимается самостоятельный законодательный акт.

59. При внесении изменений в законодательные акты соответствующий текст заключается в кавычки.

60. Вносимые в законодательный акт изменения должны излагаться последовательно (постатейно) с указанием конкретной структурной единицы, в которую вносятся изменения.

61. При внесении изменений в кодексы, состоящие из нескольких частей, принятых различными законодательными актами, в обязательном порядке указывается часть кодекса, в которую вносятся изменения.

*Пример:*

Внести в часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, N 49, ст. 4552) следующие изменения:

62. При дополнении законодательного акта статьей, главой, разделом, находящимися на стыке соответственно глав, разделов, частей, указывается точное месторасположение дополняемых статьи, главы, раздела со ссылкой на соответствующую главу, раздел, часть законодательного акта.

*Примеры: (в главе 1 имеется 14 статей)*

Главу 1 Федерального закона от... N... «О.....» (Собрание законодательства Российской Федерации,..., N..., ст....;..., N..., ст....) дополнить статьей $14^1$ следующего содержания:

***или***

Главу 2 Федерального закона от... N... «О.....» (Собрание законодательства Российской Федерации,...; N..., ст....; N..., ст.... дополнить статьей $14^1$ следующего содержания:

63. Внесение изменений в обобщенной форме в законодательный акт (в том числе замена слов и словосочетаний с использованием формулировки «по тексту») не допускается.

По общему правилу каждое изменение должно быть оформлено отдельно с указанием конкретной структурной единицы законодательного акта, которая изменяется.

Исключение может составлять только внесение изменений в обобщенной форме в одну статью законодательного акта или ее структурную единицу. Если в эту статью или ее структурную единицу никакие другие изменения не вносятся, а заменяемые слово или слова везде употреблены в одном и том же числе и падеже, то такое изменение должно быть оформлено следующим образом:

*Примеры:*

В статье 10 Федерального закона от... N... «О.....» (Собрание законодательства Российской Федерации,..., N..., ст....) слова «.....» заменить словами «.....».

***или***

Статью 10 Федерального закона от... N... «О.....» (Собрание законодательства Российской Федерации,..., N..., ст....) после слов «.....» дополнить словами «.....».

64. Если в статье законодательного акта необходимо произвести замену слова или слов в нескольких случаях и заменяемое слово или слова употреблены в разных числах и падежах либо в одном и том же числе, но в разных падежах, а другие изменения в эту статью или ее структурную единицу не вносятся, то применяется следующая формулировка:

*Примеры:*

В статье 10 Федерального закона от... N... «О.....» (Собрание законодательства Российской Федерации..... N..., ст....) слова «...(*слова указываются в именительном падеже единственного числа)...*» в соответствующих числе и падеже заменить словами «...(*слова указываются в именительном падеже единственного числа)...*» в соответствующих числе и падеже.

***или***

В статье 10 Федерального закона от... N... «О.....» (Собрание законодательства Российской Федерации,..., N..., ст....) слова «...(*слова указываются в именительном падеже единственного или множественного числа*)... «в соответствующем падеже заменить словами «... (*слова указываются в именительном падеже единственного или множественного числа*)...» в соответствующем падеже.

65. При внесении изменения в законодательный акт сначала указывается, какая структурная единица изменяется, потом указывается характер изменений. Внесение изменений в законодательный акт следует оформлять начиная с наименьшей структурной единицы.

*Примеры:*

Часть 1 статьи 7 Федерального закона от... N... «О.....» (Собрание законодательства Российской Федерации,..., N..., ст....) дополнить предложением следующего содержания: «.....»

***или***

в подпункте «в» пункта 2 части 1 статьи 7 слова «.....» заменить словами».....»

66. При внесении дополнений в статью, часть статьи, пункт, подпункт, абзац указываются слова, после которых это дополнение должно находиться.

*Пример:*

статью 1 после слов «.....» дополнить словами «.....»

67. В случае если дополняется словами структурная единица статьи законодательного акта и это дополнение должно находиться в конце данной структурной единицы, применяется следующая формулировка:

*Пример:*

пункт 1 статьи 1 дополнить словами «.....»

При этом знак препинания, употребленный в конце дополняемой структурной единицы, сохраняется без указания на него после внесенного дополнения.

68. Внесение нескольких изменений в различные структурные единицы статьи законодательного акта оформляется следующим образом:

*Пример:*

**Статья 1**

Внести в Федеральный закон от... N... «О.....» (Собрание законодательства Российской Федерации,..., N..., ст....) следующие изменения:

1) в статье 2:

в части 1 слова «.....» заменить словами «.....»;

часть 2 после слов «.....» дополнить словами «.....»;

часть 3 дополнить пунктом 7 следующего содержания:

«7).....»;

часть 4 дополнить предложением следующего содержания: «.....»;

2) второе предложение пункта 2 части 2 статьи 3 исключить;

3) статью 4 изложить в следующей редакции:

«Статья 4.....».

69. При дополнении статьи законодательного акта частями, пунктами или подпунктами, которые необходимо расположить соответственно в конце статьи, пункта или подпункта, в обязательном порядке указываются порядковые номера дополняемых частей, пунктов или подпунктов.

*Примеры:*

статью 2 дополнить частью 3 следующего содержания:

«3.....»

часть 5 статьи 6 дополнить пунктом 4 следующего содержания:

«4).....»

пункт 3 части 3 статьи 7 дополнить подпунктом «д» следующего содержания:

«д).....»

Необходимая в ряде таких случаев замена знака препинания осуществляется при подготовке текущей редакции законодательного акта (без оговорки в тексте законопроекта).

70. В целях сохранения структуры статьи:

1) дополнение абзацами может производиться только в конец соответствующей структурной единицы;

2) при необходимости между уже имеющимися абзацами включить новый абзац дается новая редакция той структурной единицы статьи законодательного акта, к которой относится абзац;

3) при признании абзаца утратившим силу пересчет последующих абзацев не производится. Утративший силу абзац участвует в подсчете абзацев при последующем внесении изменений в данную структурную единицу.

71. Новая редакция законодательного акта в целом, как правило, не допускается.

Законодатель принимает новый законодательный акт с одновременным признанием утратившим силу ранее действовавшего законодательного акта в случаях, если:

— необходимо внести в законодательный акт изменения, требующие переработки законодательного акта по существу и не позволяющие ограничиться новой редакцией его отдельных структурных единиц;

— необходимо внести в законодательный акт изменения, затрагивающие почти все его структурные единицы;

— сохраняют значение только отдельные структурные единицы законодательного акта, причем частично;

— необходимо внести изменения в законодательный акт, признанный утратившим силу в неотделимой части.

72. Структурная единица законодательного акта излагается в новой редакции в случаях, если:

— необходимо внести существенные изменения в данную структурную единицу;

— неоднократно вносились изменения в текст структурной единицы законодательного акта.

73. Изложение структурной единицы законодательного акта в новой редакции не является основанием для признания утратившими силу всех промежуточных редакций данной структурной единицы.

74. При необходимости изложить одну структурную единицу законодательного акта в новой редакции применяется следующая формулировка:

*Пример:*

Внести в статью 16 Федерального закона от... N... «О.....» (Собрание законодательства Российской Федерации,..., N..., ст....) изменение, изложив ее в следующей редакции:

«Статья 16.....».

В данном случае наименование законодательного акта должно быть следующим:

О внесении изменения в статью 16 Федерального закона «О.....»

75. При необходимости внести изменение в приложение, изложив его в новой редакции, текст новой редакции приложения включается в текст изменяющего законодательного акта, а не является приложением к нему.

76. При необходимости заменить цифровые обозначения употребляется термин «цифры», а не «числа».

*Пример:*

цифры «12, 14, 125» заменить цифрами «13, 15, 126»

цифры «35» заменить цифрами «45»

77. При необходимости заменить слова и цифры употребляется термин «слова».

*Пример:*

слова «в 50 раз» заменить словами «в 100 раз»

78. Если в законопроекте одновременно со статьями о внесении изменений в законодательные акты содержится статья с перечнем законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, то наличие такой статьи обязательно должно быть отражено в наименовании законопроекта.

*Пример:*

О внесении изменений в Федеральный закон «.....» и другие законодательные акты Российской Федерации, а также признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации

## Перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу

79. Для приведения законодательных актов в соответствие с вновь принятым федеральным конституционным законом или федеральным законом, устранения множественности норм по одним и тем же вопросам готовятся предложения о приведении законодательства в соответствие с вновь принимаемым законодательным актом путем признания законодательных актов (их структурных единиц) утратившими силу.

80. В перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, включаются:

1) законодательные акты, подлежащие признанию утратившими силу полностью. При этом отдельными позициями указывается как сам законодательный акт, так и все законодательные акты, которыми в текст основного законодательного акта ранее вносились изменения.

*Пример:*

Федеральный закон от... N... «О.....» (Собрание законодательства Российской Федерации,..., N..., ст....)

2) законодательные акты, подлежащие признанию утратившими силу частично, т. е. если утрачивает силу не весь законодательный акт, а только его отдельные структурные единицы (все нумерованные структурные единицы законодательного акта, в том числе абзацы). При этом отдельными позициями указывается как сама структурная единица законодательного акта, так и все законодательные акты, которыми в текст данной структурной единицы ранее вносились изменения.

*Пример:*

главу 5 Федерального закона от... N... «О.....» (Собрание законодательства Российской Федерации,..., N..., ст....)

3) в исключительных случаях законодательные акты (или их структурные единицы), которые утрачивают силу в неотделимой части (если подразумевается часть, не выделенная в самостоятельную структурную единицу).

*Примеры:*

статью 71 Федерального закона от 26 марта 1998 года N 42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, N 13, ст.1464) в части сроков возврата задолженности федеральному бюджету по переоформленным в государственный внутренний долг Российской Федерации централизованным кредитам и начисленным по ним процентам организациями-заемщиками

***или***

Федеральный закон от 2 января 2000 года N 37-ФЗ «О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, N 2, ст.158) в части, касающейся уголовного судопроизводства

81. Признаваться утратившими силу могут следующие виды законодательных актов:

— законы РСФСР;
— кодексы РСФСР;
— постановления Верховного Совета РСФСР;
— постановления Съездов народных депутатов РСФСР;
— указы Президиума Верховного Совета РСФСР;
— постановления Президиума Верховного Совета РСФСР;
— законы Российской Федерации;
— Основы законодательства Российской Федерации;
— кодексы Российской Федерации;
— постановления Верховного Совета Российской Федерации;
— постановления Съездов народных депутатов Российской Федерации;
— указы Президиума Верховного Совета Российской Федерации;
— постановления Президиума Верховного Совета Российской Федерации;

— федеральные конституционные законы;
— федеральные законы.

82. Перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, может быть самостоятельной статьей в законопроекте, устанавливающем новое правовое регулирование, может быть самостоятельной статьей или статьями в законопроекте о внесении изменений в законодательные акты и признании утратившими силу некоторых законодательных актов, а также может быть самостоятельным законопроектом.

Оформление одновременного внесения изменений в законодательный акт и признания утратившими силу структурных единиц этого же законодательного акта производится в соответствии с пунктом 53 настоящих Методических рекомендаций.

83. Перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, должен быть юридически обоснованным и исчерпывающе полным, с тем чтобы не был упущен ни один законодательный акт, противоречащий новому законодательному акту, в связи с которым составляется данный перечень, и не были включены для признания утратившими силу ни один законодательный акт или его часть, сохраняющие свое значение.

84. Если утрачивает силу указ Президиума Верховного Совета РСФСР, который был утвержден законом, то в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, отдельными позициями включаются указ и утверждающий его закон (либо его часть). При этом отдельными позициями в данный перечень включаются законодательные акты, вносившие в указ Президиума Верховного Совета РСФСР изменения.

85. Если утрачивает силу закон, который вводился в действие постановлением Верховного Совета РСФСР (Российской Федерации), то в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, отдельными позициями включаются закон и постановление о введении его в действие.

При этом отдельными позициями в перечень включаются законодательные акты, вносившие в закон изменения.

86. Если утрачивает силу кодекс, то отдельными позициями в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, включается сам кодекс, закон (или постановление Верховного Совета РСФСР, постановление Верховного Совета Российской Федерации) о введении кодекса в действие или закон об утверждении кодекса.

При этом отдельными позициями включаются в перечень законодательные акты, вносившие в кодекс изменения.

87. При признании утратившим силу нормативного правового акта органа государственной власти, в настоящее время не существующего

(например, постановления ВЦИК и СНК), признание его утратившим силу осуществляется тем органом государственной власти, к компетенции которого на день возникновения такой необходимости относится решение вопросов, урегулированных в признаваемом утратившем силу нормативном правовом акте.

88. При включении каждого законодательного акта в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, должны быть указаны вид законодательного акта, дата его подписания, регистрационный номер (если он есть), наименование законодательного акта, а также источник его официального опубликования.

89. Признание утратившими силу законодательных актов без признания утратившими силу в виде отдельных позиций всех законодательных актов (их структурных единиц), которыми в разное время в основной законодательный акт вносились изменения (например, «признать утратившим силу Уголовный кодекс Российской Федерации и все законодательные акты, вносившие в него изменения»), не допускается.

90. Каждый законодательный акт включается в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, в виде отдельной позиции. Законодательные акты, содержащиеся в таком перечне, могут иметь порядковую нумерацию (в таком случае они считаются пунктами и нумеруются арабской цифрой с закрывающей круглой скобкой).

91. При признании утратившим силу всего законодательного акта, наименование которого было изменено, в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, данный законодательный акт включается с его первоначальным наименованием и указанием источника его официального опубликования. Законодательный акт, изменивший наименование первого законодательного акта, включается в перечень в виде отдельной позиции с указанием своего источника официального опубликования.

При признании утратившей силу структурной единицы законодательного акта, наименование которого было изменено, в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, законодательный акт включается с измененным наименованием и с указанием первоначального источника официального опубликования, а также источника официального опубликования законодательного акта, изменившего его наименование.

При признании утратившей силу неотделимой части законодательного акта, наименование которого было изменено, в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, законодательный акт включается с измененным наименованием и указанием первоначального источника официального опубликования, а также источника официального опубликования законодательного акта, изменившего его наименование.

92. При признании утратившей силу структурной единицы законодательного акта, которой не было в его первоначальной редакции (которая была дополнена позднее), в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, в виде отдельных позиций включаются:

— данная структурная единица с указанием первоначального источника официального опубликования и источника официального опубликования законодательного акта, которым данная структурная единица была дополнена;

— структурная единица законодательного акта, которым утрачивающая силу структурная единица была дополнена, с указанием официального источника его опубликования.

93. Законодательные акты в перечне законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, располагаются в хронологическом порядке (по дате их подписания). В пределах одной и той же даты подписания законодательные акты располагаются в соответствии с их регистрационными номерами в возрастающем порядке.

94. При необходимости установить в одном перечне законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, разные даты, с которых законодательные акты признаются утратившими силу, перечень подразделяется на структурные единицы, формируемые в соответствии с соответствующей датой (сроком) утраты силы.

95. Если в законодательном акте осталась одна статья или структурная единица после того, как остальные утратили силу, и она подлежит признанию утратившей силу, то необходимо признавать утратившим силу весь законодательный акт полностью, а не одну только эту статью или структурную единицу.

96. Если в законодательном акте имеются статьи, которыми признавались утратившими силу ранее изданные законодательные акты, то при необходимости признать утратившим силу данный законодательный акт он признается утратившим силу полностью независимо от наличия в нем таких статей.

97. В перечни законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, следует включать не только законодательные акты, которые действовали до принятия нового законодательного акта, по также законодательные акты по данному вопросу, которые ранее фактически утратили силу (т. е. являются «ФУСами») либо поглощены последующими законодательными актами, но не были признаны утратившими силу в установленном порядке.

98. В перечни законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, не включаются законодательные акты (нормы) временно-

го характера, срок действия которых истек. Законодательные акты (нормы) временного характера в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, включаются только в том случае, если срок их действия не истек.

Если действие законодательного акта временного характера или его структурной единицы было продлено на неопределенный срок, то в перечень включается как основной законодательный акт, так и продляющий его законодательный акт.

99. Если подлежащий признанию утратившим силу пункт или подлежащая признанию утратившей силу статья содержит указание на приложение, которое соответственно должно утратить силу, то в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, включается только этот пункт или эта статья, а приложение отдельно не указывается, хотя оно тоже считается утратившим силу.

100. Если в пункте или статье законодательного акта наряду с утверждением приложения содержатся указания, касающиеся других вопросов, сохраняющих свое значение, а приложение подлежит признанию утратившим силу полностью, то в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, включается этот пункт или эта статья только в части, относящейся к приложению.

101. Если приложение не может быть признано полностью утратившим силу, то в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, включаются только структурные единицы приложения.

*Пример:*

Признать утратившим силу пункт 2 приложения, утвержденного Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от... N +. «Об.....» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, N..., ст....).

102. Если законодательный акт еще не вступил в силу, а необходимость в нем отпала, применяется термин «отменить».

103. По отношению к законодательству Союза ССР употребляется понятие «признается не действующим на территории Российской Федерации».

### Порядок применения настоящих Методических рекомендаций

104. Законопроекты, устанавливающие новое правовое регулирование, оформляются в соответствии с настоящими Методическими рекомендациями.

В законодательные акты, подготовка которых к рассмотрению Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации осуществлялась в соответствии с настоящими Методическими рекомен-

дациями, изменения вносятся также в соответствии с настоящими Методическими рекомендациями.

Признание утратившими силу каких-либо структурных единиц таких законодательных актов или признание законодательного акта утратившим силу полностью производится в соответствии с настоящими Методическими рекомендациями.

105. На законодательные акты, которые были приняты до утверждения настоящих Методических рекомендаций, но не противоречат им, также распространяется действие настоящих Методических рекомендаций.

Например, в полной мере Методические рекомендации будут действовать в отношении ранее принятого федерального закона, в котором статьи разделены на структурные единицы, пронумерованные арабскими цифрами с точкой, если никаких ссылок в тексте данного законодательного акта на то, чем является данная структурная единица (частью или пунктом), нет.

106. В отношении ранее принятых законодательных актов, не полностью отвечающих требованиям настоящих Методических рекомендаций, они будут применяться в той части, в какой это допустимо без изменения или нарушения их формы и содержания (например, без учета разработанной настоящими Методическими рекомендациями структуры статьи).

При ссылках на структурные единицы существующих законодательных актов, внесении в них изменений и признании утратившими силу структурных единиц законодательных актов следует применять те обозначения структурных единиц, которые уже используются в данных законодательных актах.

107. Указанные в пункте 106 настоящих Методических рекомендаций положения применяются на период действия законодательных актов, которые приняты до утверждения настоящих Методических рекомендаций и не отвечают их требованиям.

Данное исключение распространяется только на случаи, когда применение положений настоящих Методических рекомендаций невозможно.

## Сведения об авторах

| | |
|---|---|
| ***Лаптев Сергей Альбертович*** | главный специалист-юрисконсульт комитета по законодательству Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1-ого класса |
| ***Михайлов Игорь Павлович*** | председатель комитета по законодательству Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, действительный государственный советник Санкт — Петербурга 2-ого класса |
| ***Музыченко Аркадий Степанович*** | помощник депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, советник государственной гражданской службы Российской Федерации 2-ого класса |
| ***Овчинников Валентин Алексеевич*** | профессор кафедры государственного и международного права Северо-Западной академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, канд. юрид. наук, канд. техн. наук |
| ***Ошурков Андрей Тихонович*** | руководитель аппарата комитета по законодательству Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, действительный государственный советник Санкт-Петербурга 3-ого класса, канд. техн. наук |

# Технология законотворчества (опыт Санкт-Петербурга)

*Под редакцией И. П. Михайлова*

Подписано в печать 14.11.2006. Формат 60 x 84 1/16
Печать трафаретная. Усл. печ. 22 п. л. Тираж 1000 экз.
Заказ
Отпечатано в типографии СПГУТД
191028, С.-Петербург, ул. Моховая, 26