

ИЗ ОПЫТА РАБОТЫ НАУЧНО-КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕТА ПРИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ СОБРАНИИ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

А.Р. Лаврентьев,
заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин,
к.ю.н., доцент.
Приволжский филиал ФГБОУВПО «Российская академия правосудия».
Россия,
г. Нижний Новгород.

С 2009 года в Нижегородской области проводится успешный эксперимент – при Законодательном Собрании Нижегородской области создан¹ Научно-консультативный совет (далее – совет). Совет создан именно как «консультативный» для Законодательного Собрания Нижегородской области в целях: выработки предложений по совершенствованию законодательства Нижегородской области и правового просвещения населения Нижегородской области. Для этого к полномочиям совета отнесено:

- проведение анализа законодательства Нижегородской области;
- участие в рабочих группах Законодательного Собрания Нижегородской области по разработке, доработке и рассмотрению проектов законов области и проектов постановлений Законодательного Собрания;
- проведение научной экспертизы действующих законов области и постановлений Законодательного Собрания, а также проектов законов области и проектов постановлений Законодательного Собрания;
- участие в мониторинге законов области и постановлений Законодательного Собрания;
- разработка новых подходов и методов анализа законов области и проектов законов области, методов и форм мониторинга законодательства Нижегородской области;
- участие в мероприятиях по разъяснению и популяризации норм действующего законодательства Нижегородской области;
- взаимодействие с высшими учебными заведениями, научными организациями, общественными объединениями и иными организациями.

Статус совета «общественный» предполагает не только безвозмездный характер деятельности членов совета, но и его формирование из числа лиц, которые не замещают государственные или муниципальные должности, не являются государственными или муниципальными служащими. Как правило, это представители вузов (в настоящее время в составе совета из 13 членов – 9

¹ Постановлением Законодательного Собрания области от 25 июня 2009 г. № 1595-IV утверждено Положение о Научно-консультативном совете при Законодательном Собрании Нижегородской области, в соответствии с которым работает уже второй состав Совета.

вузовские работники²) и иных (специализированных) учреждений и организаций. Предусмотрена относительно простая процедура формирования совета – персональный состав утверждается постановлением Законодательного Собрания из кандидатов, предлагаемых Председателем Законодательного Собрания Нижегородской области, комитетами (комиссиями) и депутатскими объединениями Законодательного Собрания Нижегородской области. Помимо собственно самих членов совета предусмотрено, что совет может использовать экспертов, в список которых сегодня включено более 100 специалистов.

Совет является коллегиальным и реализует свои полномочия в коллективной работе на заседаниях совета (проводятся, как правило, ежемесячно), на совещаниях, рабочих группах совета и в иных формах. Заседание совета правомочно, если на нём присутствует не менее половины членов совета – опыт показал, что «кворум» собирается всегда, даже при проведении выездных заседаний. Внимание к работе совета связано также с присутствием на заседаниях совета депутатов Законодательного Собрания Нижегородской области, представителей Правительства Нижегородской области, работников аппарата Законодательного Собрания Нижегородской области, иных приглашенных лиц.

Порядок работы совета определяется им самостоятельно и непосредственно связан с работой Законодательного Собрания Нижегородской области, поскольку на основе полугодовых планов законотворческой работы и плана мониторинга формируется также полугодовой план работы совета. Обеспечение деятельности совета возложено на аппарат Законодательного Собрания Нижегородской области, в частности на комитет по информационной политике, регламенту и вопросам развития институтов гражданского общества.

Решения совета принимаются простым большинством голосов членов совета от числа присутствующих на заседании совета и оформляются на специальном бланке. Решения совета подлежат обязательному рассмотрению на заседании профильного комитета (комиссии) Законодательного Собрания Нижегородской области, но носят рекомендательный характер.

В значительной степени новаторский характер носит разработанное советом Положение о порядке проведения научно-консультативным советом при Законодательном Собрании Нижегородской области научной экспертизы законов Нижегородской области, их проектов и концепций, постановлений и проектов постановления Законодательного Собрания Нижегородской области. В документе сделана успешная попытка систематизировать информацию об экспертизе нормативного материала и порядке её проведения.

В соответствии с этим Положением члены совета готовят экспертные заключения наиболее актуальному нормативному материалу (законам Нижегородской области, их проектам и концепциям, постановлениям и

² <http://www.zsno.ru/ru/8/1842/> (дата обращения 30.04.2013)

проектам постановлений Законодательного Собрания Нижегородской области). Позиция совета нередко становится определяющей в «судьбе» проектов законов – нередко концепция документа существенно меняется (например, проект закона «О бесплатной юридической помощи в Нижегородской области») или даже исключён из планов работы Законодательного Собрания Нижегородской области (например, проект закона «Об обеспечении покоя граждан и тишины в ночное время на территории Нижегородской области»).

Члены совета активно участвуют в составе групп, разрабатывающих проекты законов области (в частности: «О порядке реализации права законодательной инициативе в Нижегородской области», «О промышленной политике в Нижегородской области») и постановлений Законодательного Собрания (например, «О плане мероприятий Законодательного Собрания Нижегородской области по повышению уровня правосознания населения Нижегородской области»).

На заседаниях совета обсуждаются сложные вопросы:

о подготовке Систематического собрания дефиниций законодательства Нижегородской области³;

о создании «Официального Интернет-портала правовой информации Нижегородской области»⁴;

о научном и юридическом обосновании статуса столичного города.

По инициативе совета проведён выездной "круглый стол" на тему: «Уставный суд Нижегородской области: проблемы и перспективы правового регулирования»⁵. По результатам были обобщены озвученные аргументы и контраргументы об идее разработки проекта закона «Об Уставном суде Нижегородской области» и данная информация была направлена в Законодательное Собрание Нижегородской области.

Совет проводит работу по правовому просвещению населения: организует присутствие студентов нижегородских вузов на всех публичных мероприятиях совета и активное их участие по обмену мнениями при подведении итогов данных мероприятий; студенты нижегородских вузов присутствуют на заседаниях комитетов Собрания и привлекаются к экспертизе нормативных правовых актов и их проектов; деятельно поддержал конкурс студенческих работ «Я-законодатель». 15 апреля 2013 года впервые в практике были проведены Парламентские дебаты студентов ряда вузов города в Законодательном Собрании Нижегородской области на

³ Нижегородское законодательство в дефинициях: Краткий словарь-справочник / В.М. Баранов, А.Р. Лаврентьев, Л.А. Лукоянова. – Н. Новгород: Нижегородская правовая академия, 2012. – 165 с. В издание включено около 1000 нормативных дефиниций, применяемых в законодательстве Нижегородской области, с соответствующими ссылками на источники (первоисточники).

⁴ <http://www.pfrap.ru/2012/04/17/kruglyi-stol-obnarodovanie-normativnyx-pravovyx-aktov-nizhegorodskoi-oblasti.html> (дата обращения 30.04.2013)

⁵ <http://www.pfrap.ru/2012/04/28/kruglyi-stol-ustavnyi-sud-nizhegorodskoi-oblasti.html> (дата обращения 30.04.2013)

котором обсуждались концепция закона «О законодательной инициативе граждан в Нижегородской области», положение об интернет-ресурсе «Российская общественная инициатива»⁶ и проект положения «О нормотворческом ходатайстве».

В ноябре 2012 года впервые проведён Парламентский день Законодательного Собрания Нижегородской области в одном из вузов Нижегородской области – Приволжском филиале ФГБОУВПО «Российская академия правосудия»⁷. В рамках мероприятия подписано соглашение о взаимодействии Законодательного Собрания Нижегородской области и Приволжского филиала ФГБОУВПО «Российская академия правосудия», состоялись занятия с участием депутатов и работников аппарата Законодательного Собрания Нижегородской области. Опыт признан удачным и подобные мероприятия решено проводить ежеквартально.

В деятельность совета внедрена новая форма деятельности – распространение опыта работы совета: в июне 2012 года на одном из заседаний совета присутствовал представитель Законодательного Собрания Вологодской области, информация об организации и некоторых результатах работы научно-консультативного совета при Законодательном Собрании области была направлена председателю Сахалинской областной Думы. 24 апреля 2013 года состоялась интернет-конференция законодательных органов Свердловской и Нижегородской областей, посвящённая празднованию Парламентского дня.

Совет участвует в осуществлении мониторинга правоприменения в Нижегородской области. Теперь⁸ нормативная база приведена в соответствие с указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»⁹ и постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации». В Нижегородской области накоплен богатый опыт мониторинга правоприменения законов Нижегородской области. В то же время, количество законов, в отношении которых запланирован мониторинг намного меньше количества принимаемых законов (см. таблицу 1) и заметно снижение интереса к этой работе.

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

⁷ <http://www.pfrap.ru/2012/12/01/sostoyalsya-parlamentskii-den-zakonodatelno-go-sobraniya-nizhegorodskoi-oblasti-v-pf-rap.html> (дата обращения 30.04.2013)

⁸ Положение о мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Нижегородской области, принятых законодательным Собранием Нижегородской области. Принято Постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 29 февраля 2012 г. № 437-V.

⁹ Предусматривает обязательное участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в проведении мониторинга правоприменения. Также органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право проводить мониторинги в инициативном порядке.

Таблица 1. Общие результаты законотворчества и планы²⁰ мониторинга

	2008 год		2009 год		2010 год		2011 год		2012 год		ИТОГО
Принято законов области	197		267		215		200		168		1047
Законов области в планах мониторинга	16 ₁₀	14 ₁₁	10 ₁₂	9 ₁₃	11 ₁₄	9 ₁₅	8 ¹⁶	6 ¹⁷	7 ¹⁸	7 ¹⁹	97
Всего	30		19		20		14		14		97
Всего (в %)	15%		7%		9%		7%		8%		9%

законов в Нижегородской области за 2008-2012 годы:

Интересно, что в планы мониторинга Законодательного Собрания Нижегородской области включены как мониторинг правоприменения закона области в целом, так и отдельных структурных элементов закона: главы или даже части статьи (например, мониторинг пункта 5 части 1 ст. 5 Закона

¹⁰ График проведения мониторинга законов Нижегородской области в I полугодии 2008 года. Утверждён Постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 31 января 2008 г. № 900-IV.

¹¹ План проведения мониторинга законодательства Нижегородской области во II полугодии 2008 года. Утверждён постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 31 июля 2008 г. № 1115-IV.

¹² План проведения мониторинга законов Нижегородской области в I полугодии 2009 года. Утверждён постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 29 января 2009 г. № 1401-IV.

¹³ План проведения мониторинга законов Нижегородской области во II полугодии 2009 года. Утверждён постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 25 июня 2009 г. № 1589-IV.

¹⁴ План проведения мониторинга законов Нижегородской области в I полугодии 2010 года. Утверждён постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 28 января 2010 г. № 1922-IV.

¹⁵ План проведения мониторинга законов Нижегородской области во II полугодии 2010 года. Утверждён постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 24 июня 2010 г. № 2122-IV.

¹⁶ План проведения мониторинга законов Нижегородской области в I полугодии 2011 года. Утверждён постановлением Законодательного Собрания от 20 декабря 2010 г. № 2363-IV.

¹⁷ План проведения мониторинга законов Нижегородской области во II полугодии 2011 года. Утверждён постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 23 июня 2011 г. № 125-V.

¹⁸ План проведения мониторинга законов Нижегородской области в I полугодии 2012 года. Утверждён постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 15 декабря 2011 г. № 356-V.

¹⁹ План мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Нижегородской области, принятых Законодательным Собранием Нижегородской области, на II полугодие 2012 года. Утверждён постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 28 июня 2012 г. № 547-V.

²⁰ Полные и систематизированные данные о выполнении Планов мониторинга законов Нижегородской области в настоящее время не доступны для анализа.

Нижегородской области от 7 сентября 2007 г. № 123-З «О жилищной политике в Нижегородской области»²¹). Не применяется практика мониторинга отраслей (подотраслей) законодательства и правовых институтов, исключительно редко предусмотрен мониторинг отдельных групп правоотношений (например, мониторинг Закона Нижегородской области от 22 марта 2000 г. № 100-З «О создании должностей мировых судей и судебных участков в Нижегородской области» в части судебных участков Нижегородского района²²). Вероятно, этим можно объяснить отсутствие единой методики мониторинга правоприменения – для каждого закона она утверждается рабочей группой по мониторингу соответствующего нормативного правового акта.

В некоторых случаях проводится комплексная оценка правового регулирования в связи с предлагаемыми изменениями в правовое пространство. Так в феврале 2013 года совет провел обсуждение внесенного Прокурором Нижегородской области проекта закона (№ 707-5/2013) «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «О противодействии коррупции в Нижегородской области» (далее – проект Закона).

В ходе обсуждения было отмечено: законодательство Российской Федерации в области противодействия коррупции постоянно совершенствуется, что объективно требует внесения изменений в законодательство Нижегородской области. В связи с принятием Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»²³ введена дополнительная мера противодействия коррупции – контроль за расходами.

Введение контроля за расходами – предпоследний шаг для введения в России института уголовной ответственности за незаконное обогащение,²⁴ но контролировать расходы ещё нужно научиться. Вначале, в соответствии с принципом «конкретизации антикоррупционных положений федеральных законов, Национальной стратегии противодействия коррупции, национального плана противодействия коррупции на соответствующий период в правовых актах федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов

²¹ Пункт 6 Плана проведения мониторинга законов Нижегородской области во II полугодии 2011 года. Утверждён постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 23 июня 2011 г. № 125-V.

²² Пункт 6 Плана проведения мониторинга законов Нижегородской области во II полугодии 2010 года. Утверждён постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 24 июня 2010 г. № 2122-IV.

²³ pravo.gov.ru/0001201212040012 (дата обращения 30.04.2013)

²⁴ В соответствии со ст. 20 Конвенции ООН против коррупции под незаконным обогащением понимается «значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать».

Российской Федерации и в муниципальных правовых актах»²⁵ следовало разработать подзаконные нормативные правовые акты²⁶. Поэтому проект Закона выступает одним из обязательных условий введения в России контроля за расходами.

Частично изменения в законодательство Нижегородской области уже внесены – 31 января 2013 года Законодательное Собрание Нижегородской области приняло изменения в Устав Нижегородской области (предусмотрен контроль за расходами в отношении Губернатора, а также его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей) и в закон Нижегородской области от 3 октября 2007 года № 129-З «О Правительстве Нижегородской области» (предусмотрен контроль за расходами в отношении Вице-губернатора, заместителей Губернатора, министров, а также их супругов и несовершеннолетних детей). Однако в «базовый» Закон Нижегородской области от 7 марта 2008 года № 20-З «О противодействии коррупции в Нижегородской области» изменения пока не внесены. Не внесены поправки и в другие законы Нижегородской области²⁷, в которых должна быть предусмотрена такая мера противодействия коррупции как контроль за расходами.

Были названы конкретные недостатки проекта Закона на основании анализа которых сделан вывод о «фрагментарности» реализации государственной политики в области противодействия коррупции на территории Нижегородской области. Так, в ст. 5 Закона Нижегородской области от 7 марта 2008 г. № 20-З «О противодействии коррупции в Нижегородской области» названо четыре меры противодействия коррупции, в главе 2 этого закона описано уже пять мер (проектом Закона предлагается дополнить шестой мерой), а в ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» перечислено семь мер только по профилактике²⁸ коррупции. И из этих перечней в нижегородском и

²⁵ Пп. «г» п. 7 Национальной стратегии противодействия коррупции // Российская газета. 2010. 15 апреля.

²⁶ В 18 статьях федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» содержится 160 (!) отсылочных норм: 71 – к нормам «внутри» текста закона, а 89 – к иным нормативным правовым актам.

²⁷ В частности в законы Нижегородской области: от 12 октября 2011 г. № 150-З «О статусе депутата Законодательного Собрания Нижегородской области» (ст. 5); от 9 января 2004 г. № 3-З «Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области» (ст. 7); от 28 декабря 2012 г. № 167-З «Об Уполномоченном по правам ребенка в Нижегородской области» (ст. 7); от 10 мая 2006 г. № 40-З «О государственной гражданской службе Нижегородской области» (ст. 4); от 3 августа 2007 г. № 99-З «О муниципальной службе в Нижегородской области» (ст. 14).

²⁸ Ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» противодействие коррупции предложено понимать как деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

федеральном законах «совпадает» только две меры. При реализации этих мер законодательные недочеты проявляются в гипертрофированном виде. В Отчёте о результатах деятельности в 2011 году²⁹ перечислено уже 12 групп направлений противодействия коррупции, включающих информацию о реализации по каждому направлению отдельных мер (общее количество – более тридцать мер). И из этих мер только три «совпало» с мерами, названными в перечнях в нижегородском и федеральном законах.

Другой пример, в 2009-2011 годах в Нижегородской области была реализована Областная целевая программа «Противодействие коррупции в Нижегородской области»,³⁰ в настоящее время реализуется Областная целевая программа «Противодействие коррупции в Нижегородской области» на 2012-2014 годы³¹. При этом схожие индикаторы и показатели названных программ с учётом реализации первой программы оказались странным образом не согласованы (см. Таблицу 2).

Таблица 2.

Программы «Противодействие коррупции в Нижегородской области»: соотношение индикаторов и показателей

Наименование индикатора, показателя	Единицы измерения	2009-2011 годы		фактическое исполнение. В скобках – показатель выполнения Программы	2012-2014 годы	
		На момент разработки	По окончании		На момент разработки	По окончании
Прирост числа выявляемых должностных преступлений	%	80	20	19,2 (96%)	19	10
Положительная оценка со стороны населения и предпринимательского сообщества деятельности органов власти по противодействию коррупции	%	33	63	29 (46%)	29	38
Доля нормативных актов Нижегородской области и их проектов, прошедших антикоррупционную экспертизу	%	0	90	100 (111%)	не предусмотрен	
Количество субъектов противодействия коррупции	ед.	13	65	92 (142%)	92	92
Количество должностных лиц с высокими коррупционными рисками, в отношении которых	чел.	42	672	975 (145%)	1.950	3.900

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

²⁹ Информация о ходе реализации мер по противодействию коррупции на территории Нижегородской области в 2011 году // www.government-nnov.ru / Противодействие коррупции / Отчёты о деятельности по реализации антикоррупционной политики в Нижегородской области (дата обращения 30.04.2013)

³⁰ Утверждена Постановлением Правительства Нижегородской области от 8 июля 2009 г. № 466.

³¹ Утверждена Постановлением Правительства Нижегородской области от 8 августа 2012 г. № 527.

проведены проверки соблюдения ограничений и запретов						
--	--	--	--	--	--	--