РОЛЬ ПРАВА И ЮСТИЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Итоговый аналитический доклад по качественному социологическому исследованию методом экспертных интервью*

Сведения об исследовании

С февраля по май 2012 г. исследовательская группа Фонда «Центр политических технологий» провела социологическое исследование методом экспертных интервью на тему «Роль права и юстиции в современной России: проектный аспект». Были взяты интервью у 30 респондентов, нашими экспертами стали:

1) Ирина Юрьевна Богдановская, главный редактор журнала «Право» НИУ ВШЭ;

2) Светлана Сергеевна Дахненко, доцент кафедры гражданского права ВГНА при Министерстве финансов РФ;

3) Жунус Аманжолович Джакупов, заместитель председателя правления — руководитель аппарата Ассоциации юристов России;

4) Владимир Саурсеевич Ем, доцент кафедры гражданского права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, президент фирмы «Ем и Ко», член Научно-консультативного совета ВАС РФ;

5) Шота Шотаевич Какабадзе, адвокат, член Адвокатской палаты г. Москвы;

6) Вячеслав Валерьевич Леонтьев, адвокат, управляющий партнер юридической фирмы «Леонтьев и партнеры»;

7) Татьяна Евгеньевна Логинова, заместитель декана юридического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета, доцент;

8) Борис Игоревич Макаренко, директор по общественно-политическим проблемам развития Института современного развития, член Общественного совета при Министерстве юстиции РФ;

9) Ольга Александровна Макаркина, адвокат юридической фирмы «Нахимова и партнеры»;

10) Александр Львович Маковский, заместитель председателя совета Исследовательского центра частного права;

11) Игорь Михайлович Мацкевич, первый проректор — проректор по научной работе МГЮА им. О.Е. Кутафина, профессор;

12) Гасан Борисович Мирзоев, президент Гильдии российских адвокатов, ректор Российской академии адвокатуры;

13) Тамара Георгиевна Морщакова, заведующая кафедрой судебной власти и организации правосудия факультета права НИУ ВШЭ;

14) Елена Владимировна Нахимова, адвокат, управляющий партнер юридической фирмы «Нахимова и партнеры»;

15) Юрий Сергеевич Пилипенко, вице-президент Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации, управляющий партнер Москов-

* *Подготовлен Центром политических технологий. Авторы доклада — А.В. Макаркин, первый вице-президент; О.В. Мефодьева, ведущий эксперт, руководитель PR-департамента Центра политических технологий.*

Loaded: 12-07-2025 PMt 15:01:25

z-12_p_018-030.indd 18 21.12.12 17:59

ской коллегии адвокатов «Юридическая фирма „ЮСТ“»;

16) Ян Борисович Пискунов, заместитель председателя правления Ассоциации юристов России, главный редактор журнала «Закон»;

17) Ольга Павловна Плешанова, главный редактор портала *Zakon.ru*;

18) Дмитрий Алексеевич Позоров, председатель совета директоров Национального юридического бюро, член правления Ассоциации юристов России;

19) Любовь Аркадьевна Прокудина, заместитель декана по науке факультета права НИУ ВШЭ;

20) Павел Юрьевич Рассудов, председатель Пиратской партии России;

21) Игорь Владимирович Редькин, заместитель председателя правления Ассоциации юристов России;

22) Генри Маркович Резник, президент Адвокатской палаты г. Москвы;

23) Валерий Николаевич Руднев, главный редактор редакционно-издательского объединения «Новая юстиция»;

24) Евгений Николаевич Салыгин, декан факультета права НИУ ВШЭ;

25) Евгений Васильевич Семеняко, президент Федеральной палаты адвокатов РФ;

26) Александр Леонидович Соловьев, директор Юридической научной библиотеки издательства «Спарк»;

27) Юлий Валерьевич Тай, адвокат, управляющий партнер адвокатского бюро «Бартолиус»;

28) Рамиль Ринатович Файзиев, юрист юридической фирмы *Clifford Chance*;

29) Игорь Вадимович Федоров, главный редактор «Российского юридического журнала»;

30) Андрей Юрьевич Яковлев, управляющий партнер юридической фирмы «Яковлев и партнеры».

Целью данного исследования является оценка восприятия правовых проектов и инициатив. Как известно, политика Президента Дмитрия Анатольевича Медведева (ныне Председателя Правительства РФ) была сфокусирована на правовой плоскости, в связи с этим мы задались вопросом: какие изменения произошли в законотворческом процессе и какой отклик получают юридические инициативы?

В ходе проведения исследования мы руководствовались следующими задачами:

- оценка реализуемых проектов;
- оценка обсуждаемых проектов;
- выявление набора характеристик, вызывающих в общем позитивное или негативное восприятие проектов.

В ходе проведения исследования мы руководствовались предпосылкой, что именно оценки и отклик профильных экспертных сообществ позволяют создать обратную связь органов государственной власти с представителями гражданского общества, преодолеть асимметрию информации в целях повышения эффективности законотворческой деятельности государственных ведомств. К участию в исследовании были приглашены респонденты с разной профессиональной ориентацией — юристы, ведущие научную работу; адвокаты; юристы, занимающиеся общественной деятельностью (профильные юридические общественные организации). Категоризация экспертов не проводилась в связи с тем, что многие респонденты совмещают несколько профессиональных ориентаций.

Перед интервьюируемыми ставились, в частности, такие вопросы.

Прокомментируйте следующие инициативы, проекты и предложения, озвученные различными государственными ведомствами за последние несколько лет:

- мониторинг правоприменения, начатый во второй половине 2011 г;
- Закон о бесплатной юридической помощи;

Loaded: 12-07-2025 PMt 15:01:25

z-12_p_018-030.indd 19 21.12.12 17:59

- прагматизация уголовного законодательства (поправки в Уголовный кодекс РФ, заменяющие наказание тюремным сроком на штрафы за экономические преступления, и т.д.);
- реформа пенитенциарной системы;
- пакет поправок в Гражданский кодекс РФ;
- реформа адвокатуры (проект программы «Юстиция»);
- создание электронного портала «Нормативные правовые акты Российской Федерации»;
- инициатива по введению уведомительного порядка создания некоммерческих организаций.

Что Вам о каждом из них известно? Как Вы оцениваете это начинание (для каждого пункта)? Насколько эти начинания актуальны и своевременны? В чем сильные/слабые стороны проектов? Какие меры необходимо принять для их эффективного последующего применения?

Результаты исследования

Оценивая проекты и инициативы, респонденты прежде всего в позитивном смысле подчеркивают дух изменений — реализуемые и рассматриваемые проекты ориентированы на решение проблем, давно обсуждаемых в экспертной среде. И сам факт внимания государственных институтов к этим вопросам, на которые призваны отреагировать реформы и проекты, оценивается положительно.

Наибольшую благосклонность заслужил проект мониторинга правоприменения в связи с тем, что, по общему мнению экспертов, он позволяет улучшить качество законотворчества, именно понимание того, как трансформируется правовая норма под влиянием российской институциональной среды, в какой мере на правовую норму воздействуют существующие формальные и неформальные практики и т.д. Однако минусом данного проекта является то, что методология мониторинга и ход его реализации не были представлены экспертному сообществу, что вызывает скепсис относительно его результативности. Стоит отметить, что обвинения в недостаточной открытости высказываются по отношению практически ко всем реализуемым проектам. Важно и то, что респонденты традиционно подвергают сомнению наличие достаточного управленческого ресурса для эффективного запуска даже уже утвержденных инициатив. Так, Министерство юстиции РФ не обладает достаточным административно-аппаратным ресурсом для реализации начинаний (мониторинг правоприменения, реформа пенитенциарной системы, лоббирование поправок в Гражданский кодекс). Также, эксперты отметили негативное воздействие на качество законотворчества конкуренции властных институтов (Администрация Президента РФ, Аппарат Правительства РФ, Министерство юстиции РФ, Министерство внутренних дел РФ) в вопросе права на создание законопроектов и инициатив.

При оценке проектов эксперты в качестве положительных сторон отмечали следующие моменты:

- актуальность;
- привлечение к формированию проектов экспертного сообщества;
- ориентация на повышение правосознания в обществе и гуманизацию законодательства.

В качестве негативных аспектов эксперты подчеркивали:

- в ряде случаев низкую результативность в связи с противодействием общественно-политических групп, мало заинтересованных в начинаниях;
- изменение первоначального содержания проекта в ходе его принятия;
- сильное влияние политической конъюнктуры.

Восприятие уже реализуемых проектов и инициатив

Мониторинг правоприменения

Мониторинг правоприменения, начатый Министерством юстиции РФ в 2011 г., получил однозначно позитивные оценки респондентов. Эксперты подчерки-

Loaded: 12-07-2025 PMt 15:01:25

z-12_p_018-030.indd 20 21.12.12 17:59

вали высокую актуальность данного проекта, *прежде всего потому, что зачастую применение противоречит закону*.

Анализ экспертных мнений позволил выделить ряд институциональных проблем в российском правовом пространстве, которые удастся решить при эффективном проведении мониторинга правоприменения.

- Мониторинг сможет частично нивелировать проблемные особенности российского законотворческого процесса.

Показательно одно из высказанных мнений о том, что *на Западе законы очень долго обсуждаются, но после их принятия они исполняются. В России происходит все наоборот: очень быстро принимают закон, а только потом уже начинают его обсуждать*.

Эксперты подчеркивали, что именно мониторинг сможет показать эти проблемы и впоследствии стать основой для их решения. Особенно позитивно респонденты в этом контексте отмечают то, что мониторинг правоприменения позволит обеспечить обратную связь между законодателем и практиками. Такая обратная связь на институциональном уровне в России еще не воплощалась.

- Мониторинг правоприменения позволит систематизировать законы и нормы, так как на сегодняшний день в них существует множество пересечений и противоречий.

Эксперты отмечали, что законодателям и лицам, вовлеченным в процесс нормотворчества, это поможет *вносить актуальные правки в закон для устранения тех или иных перекосов правоприменения. В России существует много законов, которые действуют с начала 1990-х гг. и которые как тогда, так и теперь ни с чем не стыкуются. Старое законодательство и законы последних пяти-шести лет противоречат друг другу.*

- Мониторинг, способствующий систематизации законодательства, облегчит работу судебной власти.

Высказывались мнения о том, что противоречие в законах ведет к *разнящейся судебной практике. Из-за разночтений в законодательной базе арбитражные суды, например, предпочитают обращаться к прецедентам. Это приводит к тому, что из-за применения разных правовых стандартов по одному и тому же спору в различных субъектах РФ можно получить совершенно разные решения*.

- Результаты мониторинга могут способствовать повышению эффективности работы правоохранительных органов.

В частности, было отмечено, что *мониторинг поможет органам прокуратуры проводить по фактам выявленных правонарушений проверки и выносить предписания об их устранении. У этой идеи сегодня много заинтересованных сторон*.

Часть респондентов позитивно оценивает перспективы мониторинга правоприменения, надеется на то, что, во-первых, он будет эффективно реализован, а во-вторых, по его итогам будут приняты решения, важные с точки зрения совершенствования законодательства и практики его применения. Подобное мнение высказывают те респонденты, которые принимают участие в этом проекте или же осведомлены о ходе его реализации. В последнем случае личная заинтересованность министра юстиции рассматривается как некоторая гарантия того, что будут приложены необходимые усилия для эффективной реализации проекта.

Тем не менее независимо от одобрения проекта эксперты отмечают ряд рисков и препятствий для его эффективной реализации. Во-первых, отсутствие публичности в проведении мониторинга вселяет в экспертов неуверенность в том, что будут учтены пожелания юридического сообщества и что проект будет реализован, а не останется красивым политическим ходом.

Во-вторых, респонденты видят проблему в том, что эффективный мониторинг правоприменения требует серьезных аппаратных и финансовых ресурсов, при этом они не уверены, что Министерство юстиции РФ было обеспечено необходимыми инструментами для реализации мониторинга. Эксперты не раз в ходе опроса подчеркивали, что сейчас Министерство юстиции достаточными ресурсами не обладает.

В ответ на подобные сомнения респонденты предлагают обеспечить Министерство юстиции дополнительными контрольными функциями, например *передать функции контрольного управления Президента*.

Loaded: 12-07-2025 PMt 15:01:25

z-12_p_018-030.indd 21 21.12.12 17:59

В связи с тем, что многие респонденты не осведомлены о том, каким образом проводится мониторинг, скептические оценки более ярко выражены особенно относительно методологии его проведения.

Закон о бесплатной юридической помощи

21 ноября 2011 г. бывший тогда Президентом РФ Д.А. Медведев подписал Федеральный закон № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», проект которого был представлен Министерством юстиции РФ. Оценивая проектную активность ведомства, эксперты упоминали Закон о бесплатной юридической помощи как один из ключевых. Подавляющее большинство респондентов подчеркивают, что данный Закон весьма актуален.

Предоставление бесплатной юридической помощи призвано, с точки зрения экспертов, решить многие вопросы.

- Создание такой инфраструктуры представляет собой одно из решений проблемы неразвитости правосознания, низкого уровня осведомленности о правах и обязанностях, правового нигилизма российских граждан.

- Бесплатная юридическая помощь представляет собой социально ориентированное решение, призванное обеспечить доступность юридических услуг малоимущему населению.

В оценке Закона респонденты разделились на два лагеря: те, кто одобряет структуру и механизм его реализации, и те, кто считает, что в его канву вшиты некоторые риски. Одобрение Закон получил по ряду причин.

Во-первых, он создавался при участии экспертов, профильных общественных организаций (Ассоциация юристов России) и высших учебных заведений (МГЮА им. О.Е. Кутафина).

Во-вторых, Закон представляет собой интеграционную инициативу, в рамках которой начинают взаимодействие министерство, правозащитные организации и образовательные учреждения. Таким образом, атомизированность участников правового пространства снижается. Помимо этого, он усиливает влияние Министерства юстиции РФ (приобретение связей, расширение механизмов влияния на широкий круг представителей юридического сообщества, в частности адвокатуру, правозащитные структуры, образовательные учреждения), что позитивно воспринимается в контексте пожеланий респондентов по повышению административно-аппаратного веса ведомства.

Критика Закона в основном поступает от адвокатского сообщества и связана со следующими обстоятельствами:

- в достаточной мере не проанализированы результаты эксперимента по созданию государственного юридического бюро;

- несоответствие адвокатского сообщества международным стандартам не позволяет оказывать действенную юридическую помощь.

Респонденты отмечают, что Закон о бесплатной юридической помощи должен был, с одной стороны, быть ориентирован и на повышение профессиональной квалификации адвокатского сообщества, с другой стороны, использовать существующий потенциал российского адвокатского сообщества.

При этом часть респондентов выступала против создания муниципальных адвокатских коллегий для предоставления бесплатной юридической помощи, так как сами адвокаты продолжительное время выполняют эти функции.

Закон о бесплатной юридической помощи может привести к серьезным финансовым затратам на создание необходимой инфраструктуры. По мнению части респондентов, представляющих адвокатское сообщество, в условиях неэффективности траты государственных средств целесообразно использовать имеющуюся инфраструктуру адвокатских палат и компаний.

Учрежденные юридические клиники в регионах в рамках реализации Закона о бесплатной юридической помощи не способны оказывать эти услуги, так как подобных клиник слишком мало.

Отсутствует необходимая нормативная база, которая способствовала бы реализации Закона. Например,

Loaded: 12-07-2025 PMt 15:01:25

z-12_p_018-030.indd 22 21.12.12 17:59

не принято Положение о финансовых документах, которые должны предъявляться адвокатами в соответствующие инстанции для оплаты их работы. Отсутствие этой завершающей нормативно-правовой базы тормозит реализацию Закона в субъектах РФ. Закон говорит о том, что это Положение о финансовой форме отчета адвоката должно быть разработано уполномоченным государственным органом. Адвокатское сообщество полагает, что им является Министерство юстиции.

Основной риск респонденты видят в процессе реализации проекта, низко оценивая потенциал государства как менеджера и опасаясь повышенного влияния бюрократии среднего и низового уровня. *Надстройка над частной юридической помощью, которая реализуется и в адвокатуре, и частично в нотариате, является лишней бюрократией*.

Некоторым респондентам вообще неясно, кто будет заниматься реализацией проекта: *будет ли это сделано только на общественных началах или будут привлекаться материально заинтересованные в этой работе организации и отдельные люди; кто будет заниматься реальной организацией этого дела, а кто станет реальным его координатором; как эта инициатива будет администрироваться*.

Прагматизация уголовного законодательства

Оценки пакета поправок в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы, смягчающих наказание за экономические преступления (в частности, замена тюремного наказания штрафами), фактически разделили респондентов на две части: на тех, кто всецело поддерживает данные меры, и на тех, кто с ними в корне не согласен. Характерно, что обычно респонденты, вне зависимости от их взглядов, концентрируют внимание не на провозглашенном министерством принципе прагматизации (т.е. смягчения наказаний за менее тяжкие преступления при сохранении жестких наказаний за тяжкие), а на гуманизации уголовного законодательства, что повлияло на их суждения.

Те, **кто поддерживает данные меры**, объясняют свою позицию следующим.

- Граждане, совершающие экономические преступления, не создают физической угрозы для общества, поэтому необходимости в их изолировании нет. Целей наказания можно добиться путем экономического стимулирования, т.е. увеличения штрафов за совершение экономических преступлений.

Также ряд респондентов уточнили, что они поддерживают эту инициативу с оговоркой, что она должна распространяться на впервые привлекаемых к уголовной ответственности лиц. *Последние не должны подвергаться тюремному заключению, которое ухудшает их физическое и психическое состояние, превращая их в преступников*.

- Гуманизация уголовного законодательства способна повлиять на нормативные установки сотрудников правовых органов, усилить их уважение к правам личности.

- Сокращение количества инструментов давления силовых структур на бизнес потенциально способно улучшить деловой климат.

Стоит отметить и то, что респонденты зачастую позитивно оценивали не только саму ценность гуманизации и либерализации, но и постепенное реформирование Уголовного кодекса, начало чему, по их мнению, в некоторой степени положено пакетом поправок, смягчающих наказание за экономические преступления.

Ряд респондентов не уверен в абсолютной ценности гуманизации наказания за уголовные преступления. По их мнению, декларируемая ценность гуманизации в большей степени является способом давления на государство с целью стимулировать чиновников начать реформирование УК РФ.

Многие экономические преступления совершаются по неосторожности, отмечают эксперты. Посадить в этом случае человека в тюрьму, изолировать его от общества — неадекватно. В качестве примера респонденты приводят ситуацию со ст. 159 УК РФ. С одной стороны, есть мнение, что ее нужно *как-то смягчить*. *Она очень часто применяется к руководителям и очень часто в корыстных целях. Хотя бывает и наоборот*. С другой стороны, сильное смягчение этой статьи *может привести к злоупотреблениям*. На основании этого эксперты приходят к выводу о том, что Уголовный кодекс нужно

Loaded: 12-07-2025 PMt 15:01:25

z-12_p_018-030.indd 23 21.12.12 17:59

как-то сбалансировать и Министерство юстиции могло бы взять на себя определенную часть этой работы.

Иные, напротив, скептически относятся к предлагаемым в УК РФ поправкам, в частности к замене тюремного наказания штрафами.

Противники поправок в УК РФ и УПК РФ аргументируют свою позицию следующим образом.

- Либерализация Уголовного кодекса противоречит духу наказания. В России проблема заключается в большей степени в преобладании неформальных путей решения правовых проблем.

- Либерализация наказания в отношении субъектов предпринимательской деятельности дискриминирует обычных граждан России.

- В мировой практике сейчас, наоборот, наблюдается тенденция к ужесточению уголовного законодательства. В качестве примера один из экспертов приводит Германию. В российских условиях, по его мнению, либерализация — это стратегически неверное решение.

- Мера по замене тюремного наказания на штрафы несет риск усугубления коррупционных отношений при расследовании и в судебном процессе.

- Реформирование практики регулирования экономических правонарушений должно было начаться с систематизации налогового законодательства, поскольку оно *динамично, сложно и непоследовательно. Невероятно зыбка грань между понятиями минимизации налогов и преступлением, между правонарушением и законопослушным поведением. Она становится еще более проблемной и тонкой в силу некорректности самой законодательной базы*.

У обеих групп респондентов есть сомнения относительно реализации поправок. Те, кто позитивно оценивает инициативу, опасаются, что поправки не дадут должного либерализационного эффекта. Те, кто против поправок, уверены, что нововведения только усилят коррупцию в правосудии.

Восприятие авторства поправок также неоднозначно, не все респонденты считают, что инициатива или ее оформление исходили от Министерства юстиции РФ. Респонденты обозначили несколько субъектов, которым они приписывают влияние на содержательное формирование и лоббирование поправок.

- **Д.А. Медведев.** Часть респондентов убеждена, что поправки в УК и УПК являются результатом политической воли главы государства. Министерство юстиции РФ в какой-то степени принимало участие в написании самого текста законопроектов, однако его влияние даже в этом процессе было неключевым.

- **Администрация Президента РФ.** Некоторые респонденты выделяют ее, так как считают, что она обладает некоторой самостоятельностью в содержательном оформлении инициативы и способна лоббировать подготовленный проект.

- **Министерство юстиции РФ.** Ряд экспертов уверен в ключевом влиянии ведомства на процесс содержательного оформления поправок. Такое мнение формируется исходя из предположений о тесном сотрудничестве Президента Д.А. Медведева и министра А.В. Коновалова и исходя из личной задействованности того или иного эксперта в процессе обсуждения этих поправок на площадках Министерства юстиции РФ.

- **Экспертное сообщество.** Небольшая часть респондентов полагает, что инициатива и авторство принадлежат экспертному сообществу, которое давно озвучило необходимость либерализации наказания за экономические преступления. Президент и Минюст, по мнению респондентов, воспользовались этими идеями.

Реформа пенитенциарной системы

Реформа пенитенциарной системы и роль Министерства юстиции РФ в ее реализации вызвали неоднозначное восприятие у респондентов. Необходимость изменений в сторону гуманизации наказания и улучшения условий на объектах пенитенциарной инфраструктуры признают все участники исследования, приводя ряд аргументов.

Во-первых, пенитенциарная система в России материально-технически устарела.

Loaded: 12-07-2025 PMt 15:01:25

z-12_p_018-030.indd 24 21.12.12 17:59

Во-вторых, существующее положение дел в организации содержания под стражей подозреваемых (обвиняемых, подсудимых) не позволяет соблюдать права человека и предусмотренные законом процессуальные гарантии.

В-третьих, существует необходимость в изменении социокультурного восприятия наказания населением: от самоцельности наказания до ценности исправления. В связи с этим создание колоний-поселений представляется необходимым решением в гуманизации наказания, инструментом нивелирования высокого морально-психологического ущерба, наносимого в тюрьмах.

Однако содержательная оценка хода реализации изменений в пенитенциарной системе вызвала затруднения у большинства респондентов, которые считают, что инициатива недостаточно освещена и ее детали не донесены даже до юридической общественности.

Мнения экспертов свидетельствуют о том, что *уровень прозрачности, открытости и информационной активности достаточно низок, система исполнения наказаний стала менее публичной*.

При этом отмечается, что в части гуманизации наказания и либерализации пенитенциарной системы инициатива ассоциируется с Министерством юстиции РФ, в частности с министром Александром Коноваловым. Эксперты полагают, что *это большой шаг в развитии Министерства юстиции в целом и пенитенциарной системы в частности. Очень важно, чтобы вопросы пенитенциарной системы решало гражданское ведомство, и на Министерство юстиции здесь возлагаются определенные надежды. Сейчас, например, внутри пенитенциарной системы развивается институт общественного контроля, работа которого требует дальнейшего реформирования*.

Однако ключевую роль в реализации реформы респонденты отводят Федеральной службе исполнения наказаний, которая, по их мнению, несмотря на формальное подчинение Минюсту, на деле имеет широкие возможности для создания препятствий в реализации реформы.

Эксперты отмечают, что, *хотя Федеральная служба исполнения наказаний является частью Министерства юстиции, но ничто не демонстрирует, что ее руководство находится в прямом подчинении у Минюста. Она до сих пор является вещью в себе, которая действует по старинке, по тем правилам, которые давно существуют*.

Таким образом, в восприятии большинства респондентов складывается типичная картина. С одной стороны, они отмечают благое начинание, верное решение, хорошую инициативу, направленную на гуманизацию системы наказаний, что ассоциируется с общей направленностью деятельности Министерства юстиции. С другой стороны, сомнения вызывают способы реализации реформы, так как респонденты не уверены в наличии у ведомства достаточного количества аппаратных и властных ресурсов для противостояния инерции и сопротивлению со стороны ФСИН (или силовых структур, заинтересованных в сохранении существующего положения вещей).

Некоторые респонденты отмечали, что реформа может иметь эффект в долгосрочной перспективе. Часть же респондентов видит некоторые позитивные результаты уже сейчас.

Электронный портал нормативных и правовых актов Российской Федерации (Федеральный регистр)

Министерство юстиции РФ инициировало создание электронного портала нормативных и правовых актов. Подобные проекты представляют собой инструмент и не влияют на изменение самого правового поля, т.е. не меняют правила игры, а, скорее, облегчают доступ к информации. Однако именно такие начинания могут повысить уровень осведомленности граждан. В долгосрочной перспективе это может стать основой для роста гражданского правосознания.

При обсуждении единого портала нормативно-правовых актов эксперты разделились во мнениях.

Часть опрошенных не видит необходимости в создании такого портала. Существующих порталов и баз данных (респонденты называют *Zakon.ru*, Право.ру, «КонсультантПлюс» и «Гарант»), на их взгляд, достаточно. Респонденты обращают внимание на то, что ранее подобная инициатива уже выдвигалась. Был создан федеральный центр при Министерстве юстиции, но реализацию проекта приостановили, поскольку коммерческие структуры выдавали лучший продукт.

Loaded: 12-07-2025 PMt 15:01:25

z-12_p_018-030.indd 25 21.12.12 17:59

Проблема не столько в публикации актов, сколько в их систематизации, подчеркивают эксперты.

Нарекания экспертов вызывает способ создания портала. Составлять базу с нуля респонденты считают делом слишком трудоемким и дорогостоящим. *Если портал будет просто дублировать коммерческие базы, это приведет к нерациональному расходованию времени и бюджетных средств*, опасаются они.

Сторонники данного проекта отмечают, что эта инициатива преследует интересы не профессионального сообщества, а рядовых граждан. У практикующих юристов не возникает вопросов о доступности нормативно-правовых актов, но для общественности эта проблема актуальна. Социальная ориентация проекта признается высокой ценностью. Коммерческие базы предоставляют доступ к информации на платной основе, поэтому *необходима официальная бесплатная база с четким перечнем актов, чтобы любой человек, зайдя на сайт, мог легко проверить наличие того или иного документа, узнать, утратил он свою силу или нет, в какой редакции он на сегодняшний момент пребывает, и т.д.* Ответственность за эту информацию должно нести Министерство юстиции, поскольку это его прямое направление деятельности, уверены респонденты.

Правовые проекты, проходящие стадию обсуждения

Поправки в Гражданский кодекс

Актуальность

В общем и целом эксперты позитивно оценивают пакет поправок в Гражданский кодекс, так как считают их актуальными и отвечающими ряду задач.

- Необходимость синхронизации юридической практики и законодательства.

По мнению экспертов, динамика развития законодательства в России значительно отстает от динамики развития новых аспектов правовой действительности.

- Необходимость гармонизации российского законодательства с международным в ряде аспектов, таких как интеллектуальная собственность, частное право.

Однако, оценивая поправки в Гражданский кодекс, эксперты не обошли вниманием ряд проблем и выразили сомнения относительно окончательного варианта поправок и их последующей реализации на практике. Помимо этого, эксперты отмечают, что поправки являются объектом борьбы (чаще всего завуалированной) заинтересованных групп, что увеличивает время на их принятие и может повлиять на букву и дух некоторых нововведений.

Блок поправок по юридическим лицам

Анализируя конкретные нововведения, респонденты обратили внимание на следующие поправки.

1. Изменения в процедуре создания, в перечне учредительных документов, а также в процедуре ликвидации юридических лиц.

Респонденты считают, что данная норма представляет собой законодательное оформление уже существующей на практике процедуры проверки достоверности представленных сведений при создании, изменении, ликвидации юридического лица.

Часть респондентов позитивно воспринимает новые подходы, связанные с ликвидацией юридических лиц. *Ожидается, что эти подходы помогут бороться с искусственной ликвидацией, в частности путем закрепления возможности восстановить ликвидированную организацию в случае нахождения того или иного имущества. Нормы, защищающие интересы кредиторов, прописаны в законопроекте достаточно глубоко и четко, и они препятствуют уходу от ответственности при ликвидации юридических лиц*.

2. Введение обязательной ответственности учредителей юридического лица.

Этот блок поправок был позитивно воспринят респондентами. Их в большей степени ждут *для защиты от действий недобросовестных юридических лиц. С помощью предлагаемых норм предполагается минимизировать риск добросовестных контрагентов, связанный с действиями юридических лиц, которые не вполне добросовестны*.

3. Установление новой формы защиты имущественных интересов участников корпорации.

Loaded: 12-07-2025 PMt 15:01:25

z-12_p_018-030.indd 26 21.12.12 17:59

Респонденты считают, что данные поправки оправданны и являются ответом на *проблему отсутствия в действующем законодательстве четкого и ясного механизма защиты интересов участников корпоративных отношений*.

4. Разграничение правового статуса публичных и непубличных акционерных обществ.

Респонденты отмечают, что такая практика уже давно существует в мире. *Сама модель публичной акционерной компании — это модель компании, акции которой свободно вращаются на бирже и конвертируются. Листинг на фондовой бирже требует, чтобы информация об экономическом состоянии, об участниках общества и пр. была доступна потенциальным покупателям акций, что, в свою очередь, требует большего публичного контроля. Необходимо особое правовое регулирование для таких публичных компаний*.

5. Разделение юридических лиц на корпоративные и унитарные.

Данное изменение было признано целесообразным в связи с тем, что в России сегодня отсутствует должный контроль при регистрации юридических лиц, многие из которых создаются посредством использования законодательных лазеек. Жесткая унификация и ограничение видов организационно-правовых форм поможет решить эту проблему.

Респонденты отметили, что блок поправок по юридическим лицам являлся наиболее спорным, так как в его разработке участвовало несколько экспертно-аналитических центров (Исследовательский центр частного права при Президенте РФ, Администрация Президента РФ, Министерство экономического развития и группа юристов из рабочей группы по созданию в России международного финансового центра). Разное видение изменений вызвало необходимость достижения компромисса, в котором доля и вес участника переговоров должны быть по минимуму сохранены, что в свою очередь порождает некоторые противоречия.

Борьба с пиратством, защита интеллектуальной собственности

1. Изменения, направленные на регулирование использования результатов интеллектуальной деятельности в Интернете и иных информационно-телекоммуникационных сетях. Защита авторских прав.

Респонденты позитивно оценивают тот факт, что законодатель начал выносить на обсуждение и в целом обращать внимание на эти правовые аспекты. *Введение ответственности информационных посредников и иные нормы, которые ставят рамки поведения лиц, ответственных за распространение информации в телекоммуникационных сетях, в целом оправданны*.

Однако в этом блоке эксперты отметили ряд нюансов, которые не были учтены или могут привести к неоднозначным результатам.

- Положение о сроке давности авторских прав. Отмечены случаи, когда этот срок может быть продлен не вполне разумно и обоснованно. Например, для потомков авторов, участвовавших в Великой Отечественной войне. Получается ситуация, когда на самом деле защищаются не права автора, а внуков и правнуков, которые не имели никакого отношения ни к самому произведению, ни к Великой Отечественной войне.

- Положение о свободных лицензиях. По мнению экспертов, соответствующие нормы должны быть прописаны в более свободной форме и должны быть разрешены все лицензии. Если автор захочет определить условия использования произведения, он должен иметь возможность это делать в безотзывном порядке и в односторонней форме.

- Положение об ответственности интернет-провайдеров. Ужесточение норм об ответственности может повлечь ситуацию, когда провайдеры будут вынуждены устанавливать определенные планки в Интернете. А это, помимо всего прочего, снизит скорость соединения. Критикуется подход, когда ответственность перекладывается с плеч виновного на того, кого проще к ней привлечь: в данном случае с пользователей-нарушителей на провайдеров.

2. Изменения в сфере патентных прав, а также в правах на товарные знаки и другие средства индивидуализации.

По мнению респондентов, в России существует серьезная проблема, с одной стороны, связанная

Loaded: 12-07-2025 PMt 15:01:25

z-12_p_018-030.indd 27 21.12.12 17:59

с патентным правом, с другой стороны, выходящая далеко за рамки законодательного регулирования. *Сегодня создается очень мало изобретений, а патентов выдается больше, чем за аналогичные периоды советского времени, но под ними зачастую просто нет сложных технических решений. Трудно сказать, какой комплекс мер позволил бы решить проблему — чтобы отечественные НИОКР обладали международными патентами и патентовались. Microsoft и IBM — это наиболее крупные патентодержатели, и каждая из них регистрирует порядка пяти тысяч международных патентов. Наши инновационные компании регистрируют около пяти патентов в год. То есть проблема лежит не только в области самих патентов*.

Важно и то, что патенты зачастую регистрируют несуществующую технологию, что впоследствии тормозит применение реальных инноваций.

Помимо этого, эксперты отмечают то, что качество патентов в России крайне низкое. *Зачастую патенты описывают всем давно известные технологии, в которых на самом деле нет никакого ноу-хау. Процветает так называемый патентный троллинг, в то время как реальных изобретений просто нет*.

Введение понятия частной жизни и ее охраны

Давая оценку введению понятия частной жизни и ее охраны, респонденты отмечают, что работа в этом направлении давно велась в научном русле и эти изменения оправданны и логичны.

Однако, по мнению экспертов, данная мера продиктована больше необходимостью соответствовать международным стандартам защиты прав, вырабатываемым ЕСПЧ, нежели нуждами российской правовой системы.

В связи с этим опасения респондентов вызывают механизмы реализации этого принципа на практике. *В России часто то, что написано, сильно расходится с жизнью. Есть много правильных и прогрессивных норм в российском законодательстве, однако имеет значение то, как это трактуется судами. Если суды с помощью данных норм смогут эффективно защищать чью-то частную жизнь, оценка будет позитивной*.

Упрощение регистрации земли и недвижимости

Анализируя процесс упрощения регистрации земли и имущества, респонденты отмечают, что существенного упрощения пока не произошло. Высказана надежда, что *данная норма приведет к облегчению оборота земель и недвижимости и сделки с недвижимостью перестанут совершаться на уровне офшоров*.

Внимание, по их мнению, главным образом должно быть обращено на создание более четкой процедуры регистрации. *Во-первых, нужно минимизировать число документов, необходимых для предъявления. Во-вторых — более четко изложить требования к содержанию и порядку предъявления этих документов*.

По предложенным изменениям эксперты пока не дают никаких однозначных оценок. *Поскольку все сделки, связанные с переходом права, будут нотариально заверяться (а это очень большая нагрузка на нотариусов), экспертам пока сложно судить о последствиях*.

Достаточно позитивно воспринимается экспертами то, что по новому закону предполагается упрощение регистрации для лиц, которые владеют определенными документами на землю еще с советского периода.

Среди положительных изменений в сфере недвижимости один из респондентов также называет введение *социального пользования жилым помещением*, которое, как предполагается, будет способствовать защите жилищных прав некоторых незащищенных категорий граждан, к примеру лиц, совместно проживающих с собственником и имеющих право на получение алиментов от него.

Обязательное участие нотариусов в оформлении сделки с недвижимым имуществом

Положительные стороны этого нововведения эксперты видят в том, что данная мера, *вероятно, поможет снизить количество мошеннических сделок с недвижимым имуществом и позволит охранять интересы правоучастников процесса.* Она воспринимается как *способ упорядочить хаотический оборот недвижимости, побороть тенденцию роста числа злоупотреблений в этой сфере*. Предлагается даже *при перерегистрации сохранять режим проверки сделок, их законность*.

Loaded: 12-07-2025 PMt 15:01:25

z-12_p_018-030.indd 28 21.12.12 17:59

Однако в реализации данной меры респонденты видят большое количество подводных камней. Во-первых, с их точки зрения, необходимо проработать механизм ответственности нотариусов за совершение неправомерных сделок. *Если увеличится круг сделок, которые оформляет нотариус, могут возникнуть имущественные потери, которые заставят рассматривать вопрос о введении имущественной ответственности нотариуса*.

Во-вторых, сложности могут возникнуть в связи с недостаточным числом нотариусов в России. *При существующем количестве нотариусов подобная норма способна осложнить оборот недвижимости, увеличить временные и денежные затраты на оформление сделок*.

Все респонденты едины во мнении, что реализация этой меры, с одной стороны, приведет к существенному росту нагрузки на нотариусов и, с другой стороны, ляжет финансовым бременем на плечи участников сделки. Ряд респондентов отметил, что в связи с этим потребуется снижение тарифов на услуги нотариусов.

Проект программы «Юстиция» (реформа адвокатуры, реформа нотариата)

Главная проблема в оценке реформы адвокатуры заключалась в том, что для экспертов инициатива не имеет четкого оформления: респонденты либо не осведомлены о содержании инициатив Министерства юстиции РФ, либо их информация носит фрагментарный характер. Часть экспертов считает, что Минюст будет контролировать нотариат или адвокатуру, другие уверены, что реформа сводится исключительно к адвокатской монополии. Третьи считают, что речь идет об «огосударствлении» адвокатуры. Часть экспертов противопоставляла реформу адвокатуры и реформу нотариата, хотя Министерство юстиции РФ в публичном пространстве представляет инициативы по этим направлениям в связке.

Проект «Юстиция» был представлен в ноябре 2011 г. В нем содержатся следующие меры: введение адвокатской монополии (когда представлять интересы клиента в суде сможет только адвокат), введение возрастного ценза для нотариусов (от 30 до 70 лет), возвращение обязательной нотариальной формы для сделок с недвижимостью, введение новых нотариальных действий, возложение на нотариуса обязанностей по комплексному оказанию юридической помощи, введение электронного нотариата. И тот факт, что респонденты в полной мере, некоторые даже будучи адвокатами, не осведомлены о проекте программы «Юстиция», говорит о том, что Министерству юстиции РФ не удалось выстроить коммуникацию с профильным сообществом.

Что касается реформы адвокатуры, а именно введения адвокатской монополии, у респондентов (особенно адвокатов) она в целом вызывает позитивную реакцию, но они опасаются усиления роли государственных учреждений в контроле над адвокатским сообществом или в доминировании какого-либо одного субъекта, вступившего в сговор с контролирующими органами. Немало опасений вызывает также возможный рост цен на услуги представителей.

Полезной эту реформу респонденты считают и в связи с тем, что в предлагаемых Минюстом инициативах содержится стремление повысить качество юридического сервиса и стать способом «систематизации» юридического сообщества.

Одновременно с этим респонденты, представляющие адвокатское сообщество, считают, что контроль качества и допуск в адвокатуру необходимо осуществлять без помощи Министерства юстиции РФ, так как влияние любого бюрократического ведомства на процесс рискован.

За счет новых функций контроля у Министерства юстиции раздувается статистика данных, в то время как адвокаты хотят самостоятельно определять показатели качества своей деятельности. И нотариат, и адвокатура — это давно саморегулируемые по факту и закону организации, и контроль со стороны государства в данных сферах некоторые эксперты посчитали архаизмом.

Некоторые из экспертов сосредоточились на инициативе по созданию «бизнес-адвокатуры». Комментарии этого изменения имели разнонаправленный характер. Среди высказанных мнений встречались и указания на то, что появление бизнес-адвокатуры противоречит существу адвокатуры как таковой и ставит под вопрос ее независимость, хотя адвокаты и в рамках существующей системы имеют возможность хорошего за-

Loaded: 12-07-2025 PMt 15:01:25

z-12_p_018-030.indd 29 21.12.12 17:59

работка. Тем не менее некоторые эксперты полагают, что градация адвокатуры все же нужна.

Введение уведомительного порядка регистрации некоммерческих организаций (НКО)

Сторонники введения уведомительного порядка отмечают, что либерализация регистрации отвечает целям развития гражданского общества и нормам Конституции, согласно которым *ничего не должно запрещаться, должен действовать общедозволительный принцип. Запреты же должны выступать только в качестве частных исключений*. Этот проект эксперты считают логическим следствием развития конституционных прав граждан на свободу волеизъявления и самовыражения.

Среди положительных следствий реализации данной инициативы эксперты отмечают следующие моменты.

- Мера приведет к снижению уровня коррупции.
- Респонденты ожидают уменьшения бюрократии. К тому же, по их мнению, это облегчит работу тем структурам Министерства юстиции, на которые сейчас возложена обязанность по регистрации НКО. В качестве еще одного аргумента в пользу этого начинания респонденты называют необходимость поддержки частной инициативы.

Контроль над НКО, по мнению экспертов, следует перенести в несколько другую плоскость, а именно необходимо осуществлять более плотный мониторинг последующей деятельности организации. *Эти органы должны быть созданы либо в рамках Министерства юстиции, либо в рамках правоохранительной системы*, считают они. Государству в данном случае предлагают занять место наблюдателя.

Некоторые из экспертов, поддерживая инициативу, сомневаются в возможности воплощения ее в жизнь ввиду нестабильной политической ситуации, прогнозируя *ужесточение контроля над деятельностью некоммерческих организаций*.

Стоит отметить, что в уведомительном порядке регистрации НКО часть экспертов видит риски. Опасения респондентов вызывает то, что при упрощении регистрации этим могут воспользоваться организации, представляющие угрозу для общества. Например, *существующий сегодня порядок позволяет Министерству юстиции сразу запретить регистрацию той или иной некоммерческой организации, являющейся, например, либо сектой, либо организацией, нарушающей основы Конституции, в частности разжигающей межнациональную рознь. Уведомительный порядок такую возможность исключает, что неправильно*.

Это является одним из доводов противников проведения данной реформы. В числе других аргументов они называют главным образом опасность того, что форма некоммерческих организаций часто используется как прикрытие для ведения коммерческой деятельности, в том числе в целях ухода от налогов. Необходимости проведения такой реформы они не видят, поскольку считают, что существующая система оптимальна и отвечает интересам общества.

Рассуждая о том, как этот проект может быть реализован, эксперты отмечают, что он потребует траты значительных средств и серьезного организационного подхода. Респонденты подчеркивают, что в текущем законодательстве имеются пробелы в четком определении требований при создании НКО. Отсутствие таких критериев становится препятствием для создания прозрачной и предсказуемой процедуры регистрации некоммерческих организаций.

Ряд экспертов, не отрицая необходимости либерализации в принципе, считают, что она должна иметь определенные границы, и предлагают оптимальное, на их взгляд, решение проблемы — упростить заявительную регистрацию, не сводя ее к уведомительной.

Заявительная регистрация подразумевает написание учредителем заявления, по которому в органах налоговой службы регистрируется организация. То есть данный вид регистрации все равно требует присутствия физического лица или доверенности. Естественно, что при заявительной регистрации не должно быть очередей, бумажной волокиты и т.д. — достаточно хорошей заявительной формы.

Стоит отметить, что сторонников данной меры было практически столько же, сколько и противников.

Loaded: 12-07-2025 PMt 15:01:25

z-12_p_018-030.indd 30 21.12.12 17:59