



На вопросы шеф-редактора журнала «Закон» Владимира Румака отвечает **председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству Павел Владимирович КРАШЕНИННИКОВ**

## РЕГУЛЯТОРНУЮ ГИЛЬОТИНУ НЕЛЬЗЯ СТАВИТЬ ВО ГЛАВУ УГЛА В АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЕ

Родился 21 июня 1964 г. в Полевском Свердловской области. В 1983 г. окончил Магнитогорский строительный техникум, в 1989 г. — Свердловский юридический институт (ныне — Уральский государственный юридический университет), а в 1991 г. — аспирантуру Свердловского юридического института.

Свою трудовую деятельность начал в 1992 г. преподавателем кафедры гражданского права Свердловского юридического института. В 1993 г. назначен заместителем начальника Главного управления жилищной политики Госстроя России. С 1993 по 1996 г. — начальник управления гражданского и экономического законодательства Министерства юстиции РФ. С 1996 по 1997 г. — заместитель председателя Государственного антимонопольного комитета РФ. В 1997 г. назначен на пост первого заместителя министра юстиции РФ, в 1998 г. — на пост министра юстиции РФ.

В 1999 г. избран депутатом Государственной Думы третьего созыва, председателем Комитета Государственной Думы по законодательству. В 2003, 2007, 2011 и 2016 гг. переизбирался депутатом Государственной Думы IV, V и VI созывов, избирался председателем Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству. В Государственной Думе VII созыва возглавляет Комитет по государственному строительству и законодательству. В 1999–2010 гг. — ректор Российской школы частного права. Председатель Совета по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства при Президенте РФ. Сопредседатель Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России».

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

Женат, есть сын и дочь.



— Павел Владимирович, какие правовые вопросы поставила перед нами пандемия?

— Прежде всего мы осознали, что нам остро не хватает международного регулирования в отношении подобных трансграничных катастроф. Например, было бы полезно проработать в наднациональном договоре вопросы обмена информацией о распространении заболевания, о лицах, перемещающихся из страны в страну во время карантина, о методах борьбы с заболеванием, включая лекарственное обеспечение. При этом я не разделяю мнение, что в такой период допустимо забыть о праве интеллектуальной собственности, — нельзя ничего забывать, все права должны быть соблюдены. Немедленное реагирование на ситуацию в этой части было бы очень кстати.

— Россия уже предприняла какие-то шаги для разработки такого документа?

— Насколько я помню, об этой проблеме говорил Константин Чуйченко, выступая в апреле на ПМЮФ 9 ½, и я очень надеюсь, что Министерство юстиции доведет этот вопрос до логического завершения.

Что же касается национального законодательства, то здесь мне сразу приходят на ум предложения Лео Бокерии и Леонида Рошала — моих коллег по рабочей группе, занимавшейся подготовкой конституционных поправок, — об изменении российской системы здравоохранения. Безусловно, наше законодательство в этом отношении сильно устарело, и без его изменения невозможно реформировать всю систему.

Пандемия продемонстрировала острую необходимость как в повышении доступности медицинской помощи, так и в укреплении единства системы публичной власти, в том числе в сфере здравоохранения.

Конечно, Конституция, образно говоря, может только посеять зерна, которые должны дать всходы на ниве законодательства. Можно сказать, что обкатка этих предложений уже прошла в условиях карантина.

— Эпидемия послужила серьезным триггером для цифровизации общественных отношений. Не по-

явилось ли в законодательной повестке новых инициатив в связи с этим?

— Жизнь действительно показывает, что новые онлайн-форматы становятся все более востребованными. Еще несколько лет назад при обсуждении поправок об электронных авиабилетах нам приходилось бороться с сомнениями по поводу того, что это может заработать, а уже сегодня у нас можно получить большинство документов, например свидетельство о праве собственности на недвижимость, в электронном виде.

С недавнего времени заседания нашего Комитета тоже начали проводиться онлайн, и это перевернуло наши представления о возможностях, которые дает такой формат: даже скептически настроенные коллеги оценили его преимущества. Впрочем, вряд ли дело дойдет до онлайн-заседаний парламента — учитывая все нюансы, я сам пока психологически к этому не очень готов, и не надо забывать о принципе непосредственного участия.

Наконец, сейчас мы можем наблюдать опыт дистанционного электронного голосования (ДЭГ) в общероссийском голосовании. ДЭГ проводится только в Москве и Нижегородской области, но вскоре, я надеюсь, эта система будет востребованной и в других регионах.

— Значит ли это, что онлайн-голосование станет стандартным механизмом при проведении выборов?

— Мы от этого никуда не денемся. Уверен, что это будет работать.

По какой технологии голосовать, должны решать граждане. А государство должно предоставить соответствующие условия.

— Пандемия обнажила и старые недостатки в нашей правовой системе. В первую очередь это административная нагрузка на бизнес, которую государство в срочном порядке пытается снизить путем отказа от проверок. Тем не менее предприниматели встревожены низкими темпами дерегулирования — об этом они говорили на одной из недавних встреч с Президентом. Насколько мне

**известно, основные законопроекты, продвигающие эту реформу, были значительно переработаны ко второму чтению. С чем это связано?**

— Я настороженно отношусь к регуляторной гильотине в том виде, в котором ее пытаются продвигать. Мне кажется, что ее нельзя ставить во главу угла в административной реформе.

Задача чистки законодательства ставилась в СССР в 1970-е гг., когда воссоздавался ликвидированный при Хрущеве Минюст. Занимавший в то время должность главы правительства СССР Косыгин пошел по пути инкорпорации, и действительно, было упразднено большое количество нормативных правовых актов, но при этом строился Свод законов СССР, в который включались нормы, показавшие свою жизнеспособность.

К чему применяется гильотина? К мертвым нормам. А раз они мертвые, то они сами по себе мало используются.

А вот действительно полезные и нужные нормы хотелось бы сохранить. Не уверен, что это получится при избранном подходе.

Взять хотя бы законы, принятые еще во времена СССР, — далеко не все из них стоит отменять. Например, все международные договоры, к которым наша страна присоединилась в те годы, ратифицированы в форме законов.

Законопроекты, о которых Вы говорите, на счастье их разработчиков попали не в наш Комитет. После смены состава Правительства стало очевидно, что они сырые, и я не удивлен, что сейчас их на ходу пытаются изменить. Не знаю, насколько это правильно.

Проблему дерегулирования можно решать другими проверенными способами. К примеру, в 1990-е гг., когда я работал в Минюсте, каждый проходивший через нас законопроект снабжался целым перечнем нормативных документов — причем не только законов, но и подзаконных актов, — подлежащих отмене в связи с появлением нового регулирования. Без такого перечня мы не могли пропустить текст законопроекта. Сейчас это требование не соблюдается, про него забыли, документы идут потоком, и дело здесь не в Госдуме — мы

не можем при рассмотрении законопроекта смотреть еще и на подзаконные акты, этим должно заниматься Правительство. Если Правительство предлагает законодательную инициативу, она должна быть полностью обоснованной и нормативно отработанной.

**— Не кажется ли Вам, что система подготовки законопроектов у нас вообще страдает фрагментарностью? Например, почему парламент не берет на себя функцию оценки законопроектов с точки зрения их регулирующего воздействия на общественные отношения (ОРВ), оставляя ее Минэкономразвития?**

— Если у нас существует разделение властей, исполнение законов — это удел органов исполнительной власти. А задача ОРВ как раз и заключается в том, чтобы спрогнозировать, как закон будет исполняться, какие будут последствия. Так что Правительство как раз вполне резонно исполняет данную функцию.

Работа по оценке исполнения законов должна быть системной. Такую систему могут обеспечить только органы исполнительной власти, у которых для этого есть все необходимое: территориальные органы, выстроенная вертикаль управления, нужные инструменты. Наш аппарат таких возможностей не имеет.

В то же время, если закон работает плохо — органы исполнительной власти должны это отследить и просигнализировать парламенту, что закон стоит поправить.

**— В свое время Вы выступили главным инициатором поправок, обеспечивающих особую процедуру внесения изменений в Гражданский кодекс и приоритет (за отдельными изъятиями) его норм над нормами обычных законов. Доказало ли это решение свою эффективность?**

— Недавно ушедший от нас Александр Львович Маковский однажды сказал, что было бы неплохо, если бы поправки в Кодекс вносились в рамках особой процедуры, и он был одним из активных сторонников такого особого порядка.

В чем плюс этого подхода? Мы защищаем Кодекс от перекошенных норм, которые раньше частенько в него



попадали при внесении так называемых пакетных поправок, минуя сито Минюста и Комитета по законодательству Госдумы, часто появляясь во втором или третьем чтении законопроекта. Думаю, Вы хорошо знаете эту историю.

Сегодня же именно благодаря процедуре, закрепленной в ст. 3 ГК, мы можем оградить Кодекс от массы ненужных норм. Сейчас нам удается проводить их предварительную экспертизу, что было бы далеко не всегда возможным без особой процедуры.

Аналогичные нормы теперь появились в Уголовном и Уголовно-процессуальном, в Трудовом, Бюджетном и Налоговом кодексах. Я бы распространил эту концепцию и на другие кодифицированные акты.

**— Как должно соотноситься правило о приоритете Кодекса над обычными законами с иными правилами разрешения коллизий? В 2000 и 2013 гг. Конституционный Суд высказывал позицию, что такого рода коллизии должны решаться правоприменительными органами в каждом конкретном случае. Согласны ли Вы с этим подходом или лучше выработать какое-то универсальное правило?**

— Мы стараемся действовать на упреждение и при появлении новых законопроектов в гражданско-правовой сфере отслеживаем, как те или иные новеллы будут соотноситься с нормами ГК. И все равно появление коллизий возможно. Придерживаться универсального правила типа *lex posterior...* не всегда нужно, и суды нередко отдают приоритет нормам ГК вне зависимости от того, когда были приняты нормы иного закона. Например, в подавляющем большинстве случаев, если ГК противоречит какому-то отраслевому закону, такая коллизия решается в пользу ГК, и это, конечно, правильно.

Хотя и здесь есть исключения. Например, в главе 4 Кодекса мы специально предусмотрели обратное правило — приоритет норм специальных законов об отдельных организационно-правовых формах юридических лиц, чем предотвратили огромное количество споров и неясностей. По другим главам таких оговорок нет, и коллизии решаются в каждом случае индивидуально. При всем желании выработать здесь какое-то специальное, универсальное решение невозможно.

**— В обычном порядке федеральный закон имеет преимущество перед ведомственным или правительственным актом. Но как быть, если последний является международным договором и нормой международного права в смысле ст. 15 Конституции?**

— Если не учитывать поправки к Конституции, то пока у нас есть только один инструмент для разрешения такого рода коллизий — это ратификация международных договоров. После ратификации коллизия должна решаться в пользу нормы международного договора, а Правительство обязано выйти с поправками в те положения федерального законодательства, которые таким нормам противоречат.

Ситуация, которую Вы описали, возможна, когда мы имеем международное соглашение, не требующее ратификации. Но я не наблюдаю большого количества подобных споров в судах. Эта проблема была больше характерна для 1990-х гг.

Если же поправки в Конституцию будут одобрены на всенародном голосовании (а, судя по имеющимся на сегодня данным по явке и экзит-поллам, проведенным ВЦИОМ, это вполне вероятно), то после 1 июля Конституция окончательно займет высшую ступень в иерархии правовых актов в нашей правовой системе. Но нормы международных договоров будут по-прежнему иметь верховенство над нормами обычных законов, в случае спора разрешать противоречия будет Конституционный Суд.

**— А как насчет федеральных конституционных законов? Они тоже в данном контексте являются обычными законами, над которыми нормы международных договоров будут иметь верховенство?**

— Да.

**— Какие конституционные новеллы лично Вы считаете наиболее важными?**

— Вся система норм, которая внесена в Конституцию, важна в своей целостности.

**— А как выработывалась эта система?**

— К первому чтению мы выработывали единую концепцию поправок. Когда основные контуры были очер-

ченые, внутри рабочей группы мы создали специальные подгруппы, каждая из которых занималась своей частью текста. Например, по госуправлению. Подготовленные ими тексты снова обсуждались на заседании рабочей группы, после чего документ направлялся на согласование в Государственно-правовое управление Администрации Президента, а затем Президент уже лично работал с ним. Вернувшийся текст уже обсуждали в рамках думской процедуры в нашем Комитете. Ну а потом было рассмотрение в Госдуме и далее.

|| В ходе работы над текстом поправок звучали самые разные предложения.

К примеру, кто-то предложил сформулировать перечень тех, кому нельзя поступать на государственную службу, — по аналогии с нормами об очередности наследников по закону.

|| Была идея вернуть в Конституцию хозяйственное право. Вроде бы мы давно уже оставили его в прошлом, но нет: оно снова возникло, как привидение из прошлого, и пришлось от него отбиваться.

**— Видимо, отбить получилось не всё, по крайней мере в процессуальном смысле. Появилась норма об арбитражном процессе как отдельном виде судопроизводства.**

— Я со своей стороны сделал все, чтобы оставить в Конституции эту норму как есть. Если Вы посмотрите текст, который был подготовлен нами при объединении поправок, то увидите это. Но задолго до конституционных поправок получилось своеобразное раздвоение: материальное гражданское право у нас единое, а процесс разделяется на гражданский и арбитражный, да

еще и административный. Я как сторонник единого гражданского процесса выступаю за то, чтобы в этом вопросе все-таки сохранялось единство.

**— Какое законодательное развитие получают конституционные поправки в случае их одобрения на всероссийском голосовании?**

— Первоначально в пояснительной записке мы называли порядка 30 законов, подлежащих изменению в случае принятия этих поправок. Но в последнем письме, которое я направил в Администрацию Президента, речь идет уже о более чем 70 федеральных законах, потому что между первым и вторым чтением текст сильно изменился. Например, нужен отдельный закон о Государственном совете, кардинальное изменение законодательства о культуре, здравоохранении и т.д.

|| Думаю, в конечном итоге в развитие поправок будет принято около 100 законов.

**— Внушительная цифра. В какой срок планируется их принятие? Можете дать прогноз?**

— Я могу назвать законы, принятие которых потребуются в первую очередь и практически незамедлительно. Прежде всего должны появиться запрет двойного гражданства для госслужащих и новый порядок назначения федеральных министров, иначе сразу же выявятся противоречия с новой редакцией Конституции. В законы о бюджете должны быть внесены нормы об индексациях. Что же касается законов, принимаемых в развитие новых конституционных положений, то здесь я пока ничего не загадываю. Точкой отсчета станет 1 июля. Насколько я понимаю, к моменту выхода номера в свет ваши читатели итоги голосования уже будут знать. 