Закон о реновации жилищного фонда в Москве как пример публичного обсуждения в законотворческой практике

Е.А. Абрицова
магистрант 3-го курса Поволжского института
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)
(научный руководитель – кандидат юридических наук,
доцент **Е.В.Каменская**)

В статье рассмотрена такая форма участия граждан Российской Федерации в правотворческом процессе, как участие в публичных обсуждениях законопроектов на примере Закона о реновации жилищного фонда в Москве. Описаны особенности практической реализации обсуждения и согласования законодательных инициатив.

Ключевые понятия: подготовка законопроекта, публичное обсуждение, программа реновации жилья.

Специфика отношений, складывающихся в различных сферах жизни общества, определяет различие предметов их правового регулирования. Поэтому существенным фактором эффективности нормативно-правового акта может стать применение законодателем определенных моделей правового регулирования.

Большую практическую значимость при разработке законов имеет оценка их жизнеспособности, применимости в использовании. Конструктивно рассмотрение обсуждаемых законов с точки зрения гражданской пригодности, полезности, способности решать реальные социальные проблемы на стадии разработки законопроекта, ведь законотворчество — это сложный, прежде всего социальный процесс, воплощающий в действии законов волю законодателей и отражающийся на жизни общества, изменяя ее качество, а иногда даже и смысл.

В рамках разработки темы магистерской диссертации «Культура законотворчества» было проанализировано публичное обсуждение Федерального закона от 01 июля 2017 года N 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве« [1], именовавшемся на стадии обсуждения законопроекта «Законом о реновации жилого фонда в Москве».

Одной из актуальных проблем современной практики подготовки законов является однообразие ракурса восприятия проблематики их регулирования на стадии разработки законопроектов. Большая часть проектов нормативных актов подвержена ведомственному порядку разработки, редким законам удается быть отредактированными группой ученых — специалистов на этапе обсуждения, единичными можно считать случаи вынесения законопроектов на публичное обсуждение. Однако именно эта практика должна стать обязательной при разработке проектов наибольшей социальной важности. Современные информационные технологии позволяют обеспечить такую возможность в достаточно короткие сроки.

Всенародное обсуждение законопроекта — непосредственное обсуждение всем населением законопроекта, рассмотренного Государственной Думой в первом чтении.

Наглядным примером такого взаимодействия законодателей и общества можно считать «Закон о реновации жилищного фонда в Москве», одобренный государственной думой 14 июня

2017 года. Принятию его предшествовала большая дискуссия законодателей с москвичами, чьи дома попали в программу.

Были воплощены практически все формы выявления общественного мнения по вопросу. Власти столицы проинформировали жителей о ходе программы реновации, ее этапах, возможностях.

Встречи жильцов, проходившие иногда стихийно, позволили сформулировать гражданам основные уязвимые места проекта. Голосование в интернете на электронном сервисе «Активный гражданин» или с помощью многофункциональных центров государственных услуг определили количественное соотношение противников и сторонников участия в программе реновации.

Впервые за историю Государственной Думы в зале пленарных заседаний депутаты обсуждали с гражданами столицы различные точки зрения на закон
и то, как его воплощение отразится на жизни общества. 06 июня 2017 года парламентские слушания прошли в особом формате. Места депутатов заняли жители домов, включенных в программу реновации, для того, чтобы получить ответы на вопросы и высказать свое мнение напрямую. Более эффективные решения были предложены и подержаны в обсуждении обеими сторонами.

По результатам этого взаимодействия законопроект был существенно доработан. Всего обсуждению подверглись 144 поправки к законопроекту, представленному в первом чтении в апреле. Большинство из них частично или полностью были утверждены к моменту его принятия депутатами в третьем чтении.

Четыре ключевые поправки в закон направлены на соблюдение прав и интересов собственников жилья:

1. Главное — в законе четко отражен принцип сохранения места жительства в прежнем районе, прописана возможность выбора между равноценным предложенным жильем, добавлена возможность получить сумму компенсации по рыночной стоимости.

2. Другое важное дополнение — граждане, проживающие в коммунальных квартирах, по программе реновации должны будут стать обладателями отдельных квартир.

3. Уточнена процедура голосования: голоса не участвовавших и воздержавшихся разделяются пропорционально в пользу включения дома в программу обновления и против включения в нее.

4. Увеличен срок принятия решения — москвичам дано 90 дней, а не 60 дней, как раньше.

В целом принятие закона и воплощение его в жизнь должены стать полезным как для администрации города — обновится жилой фонд и коммуникации, получит толчок к развитию социальная и коммерческая инфраструктура и транспортное сообщение, так и для жителей столицы — улучшатся жилищные условия, увеличится рыночная стоимость их недвижимости. Также инвестиции открывают широкую перспективу доходности для застройщиков.

Однако, при всей демократичности формы принятия закона, не стало совершенным его содержание: ситуация, в которой большинство голосованием решает судьбу частной собственности меньшинства, сложно подвести
к конституционным нормам. Возможным минусом принятия закона также может быть то, что для большинства домохозяйств на первых этапах могут возникнуть трудности с доступом к объектам социальной, культурной и иной инфраструктуры, существенно возрастет плотность застройки на территориях реновации жилого фонда столицы, что может привести к градостроительным, транспортным и экологическим проблемам в масштабах всего города.

Таким образом, порядок принятия закона о реновации стал своего рода формой

общественного контроля власти, примером проведения общественной экспертизы противоречий будущего правового акта.

Примеры разработки и принятия законов о реновации, о полиции, об образовании доказывают, что у общества существует потребность в публичном обсуждении и корректировке законопроектов. Позитивную оценку этих процессов демонстрирует и власть. Так Указ президента об общественном обсуждении проектов федеральных законов [2] определяет наиболее важные законопроекты выносить в публичную плоскость обсуждения.

При проведении публичной дискуссии необходимо обсуждать не готовый законопроект с определенной внутренней структурой и логикой изложения, а его концепцию. При таком подходе больше людей смогут принять участие в дискуссии и высказать свое мнение, понимание сути закона не будет затруднено использованием специфической лексики и возможные поправки будут внесены своевременно.

Привлечение общественности к обсуждению законопроектов характеризует взаимодействие государственной власти и общества как открытый доверительный процесс реализации политико-правовых решений. Разбаш О.Н. в статье «Федеральные законотворческий и законодательный процессы в современном российском конституционализме: единство и эволюция принципов» определяет его как воплощенный в законотворчестве принцип гражданского сотрудничества. [3]

Публичное обсуждение законопроекта напрямую относится к разновидности демократического правотворчества, позволяющего гражданам непосредственно влиять на содержание принимаемого закона. Широкое обсуждение способствует согласованности интересов, а также позволяет привести в действие конституционное положение, сформулированное в статье 3 Конституции Российской Федерации.

Ссылки

1. См.: О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве: Федеральный закон от 01.07.2017 N 141-ФЗ. URL: http: //www. consultant.ru/document/cons_doc_LAW_219023/ (дата обращения 01.09.2017).
2. См.: Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов: Федеральный закон от 09.02.2011 N 167-ФЗ. URL: http: //www. http://base.garant.ru/12182724/ (дата обращения 01.09.2017).
3. См.: Разбаш О.Н. Федеральные законотворческий и законодательный процессы в современном российском конституционализме: единство и эволюция принципов // Журнал «Конституционное и муниципальное право». Москва: Юрист, 2009. № 18. С. 13-19.