

Доклад первого заместителя министра юстиции Республики Татарстан  
А.Г.Галимова на коллегии Министерства юстиции Республики Татарстан  
«О нормотворческой деятельности органов исполнительной  
власти Республики Татарстан»

24 июля 2019 года

Уважаемые председатель и члены коллегии!

Уважаемые приглашенные!

Министерство юстиции участвует в решении широкого круга вопросов, в их числе: обеспечение законопроектной работы Правительства республики, координация нормотворческой деятельности и государственная регистрация нормативных правовых актов органов исполнительной власти республики, организация и ведение регистра муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан, оказание правовой поддержки деятельности органов местного самоуправления и другие.

Сегодня мы собрались, чтобы обсудить результаты нашей с Вами совместной деятельности по обозначенным направлениям. Разрешите доложить об итогах нормотворческой деятельности органов исполнительной власти Республики Татарстан по итогам первого полугодия 2019 года и в целом.



**Законопроекты, внесенные в I полугодии 2019 года в соответствии с Планом законопроектной деятельности Кабинета Министров Республики Татарстан**

№ п/п	Наименование законопроекта	ИОГВ РТ
1	О внесении изменений в Закон Республики Татарстан "Об установлении налоговой ставки по налогу на прибыль организаций для отдельных категорий налогоплательщиков"	Минфин РТ
2	О внесении изменений в Закон Республики Татарстан "Об установлении налоговой ставки по налогу на прибыль организаций для организаций - участников специальных инвестиционных контрактов"	Минфин РТ
3	О внесении изменений в статью 1 Закона Республики Татарстан "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан государственными полномочиями Республики Татарстан по осуществлению государственного контроля (надзора) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, а также за деятельностью жилищно-строительных кооперативов, связанной со строительством многоквартирных домов"	Инспекция госстройнадзора РТ
4	О внесении изменений в Закон Республики Татарстан "Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года"	Минэкономики РТ
5	О внесении изменений в Закон Республики Татарстан "О градостроительной деятельности в Республике Татарстан"	Минстрой РТ

Планом законопроектной деятельности Правительства республики на 2019 год, (утвержден распоряжением от 16 января 2019 г. № 23-р) предусмотрены разработка и внесение в Государственный Совет 10 законопроектов, 5 из них – в первом полугодии.

Исполнение Плана в целом соответствует установленному графику. Однако не обошлось без «заминок»: в связи с тем, что Министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан затянуло работу над законопроектом о внесении изменений в Закон Республики Татарстан «О градостроительной деятельности в Республике Татарстан», срок внесения обозначенного законопроекта, предусмотренный Планом, был скорректирован с апреля на май.



**Законопроекты, подлежащие внесению в соответствии с Планом законопроектной деятельности Кабинета Министров Республики Татарстан в сентябре 2019 года**

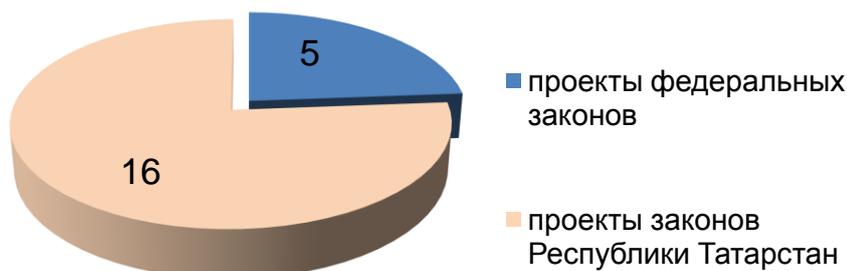
№ п/п	Наименование законопроекта	ИОГВ РТ
1	Об установлении на 2020 год величины прожиточного минимума пенсионера в Республике Татарстан для определения размера федеральной социальной доплаты к пенсии	Минэкономики РТ
2	Об утверждении нормативов финансового обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях Республики Татарстан на 2020 год	МОиН РТ
3	Об утверждении нормативов финансового обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях в Республике Татарстан на 2020 год	МОиН РТ
4	Об установлении на 2020 год регионального коэффициента, отражающего особенности рынка труда Республики Татарстан	Минтрудсоцзащиты РТ

Четыре законопроекта традиционно должны быть внесены в Кабинет Министров в сентябре, а именно – до 10 числа, как предусмотрено Регламентом Кабинета Министров, а это означает, что их представление в Министерство юстиции необходимо уже в ближайшее время. Уполномоченным республиканским органам необходимо держать этот вопрос на контроле. Так, Министерством труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан соответствующий законопроект представлен в Министерство юстиции и направлен для рассмотрения членам Экспертного совета.

Напоминаю, что в соответствии с распоряжением Кабинета Министров об утверждении плана законопроектной деятельности руководители органов исполнительной власти несут персональную ответственность за реализацию плана.



### Законопроекты, внесенные вне плана



Также в Парламент республики в первом полугодии текущего года 21 законопроект внесен вне плана. Из них 16 – это проекты законов республики (в показателе не учтены бюджетные законопроекты), 5 проектов федеральных законов.

Качество подготовленных исполнительными органами законопроектов по-прежнему не всегда удовлетворительное. Это касается как текстов самих проектов законодательных актов, так и материалов к ним.

В частности, в очередной раз приходится констатировать низкое качество пояснительных записок к законопроектам. Фактически переписывается содержание статей, вместо указания цели, на достижение которой направлен законопроект, и результатов последующего правоприменения.

Особенно выделю проекты федеральных законов. Ведь качественно подготовленная пояснительная записка существенно повышает вероятность положительного прохождения законопроекта в Государственной Думе. И наоборот, отсутствие проработанной аргументации, аналитических и статистических данных, включая практику субъектов Российской Федерации, приводит к отклонению даже самых перспективных инициатив.

То же касается проработки финансово-экономического обоснования принятия законодательного акта. Например, в материалах к законопроекту указывается, что для реализации предлагаемых им положений дополнительное финансирование не требуется, однако анализ положений проекта такие выводы опровергает.

В части принятия нормативных актов, направленных на реализацию положений законов Республики Татарстан в целом можно отметить положительную динамику. Значительный объем подзаконных актов принят, а работа уже давно приобрела системный характер. Мы ежемесячно информируем исполнительные органы о необходимости разработки актов в связи с принятием законов Республики Татарстан, а также еженедельно актуальные сведения доводятся до Правового управления Аппарата Кабинета Министров. Однако не все органы до сих пор успевают принять или внести в Кабинет Министров соответствующие проекты.





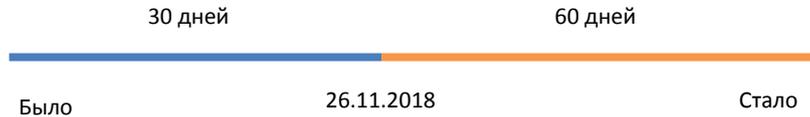

ИОГВ РТ наименование проекта НПА	Окончание 60-дневного срока представления проекта НПА	Срок представления проекта НПА
<b>Комитет Республики Татарстан по охране объектов культурного наследия</b> <i>«О внесении изменений в Положение о Комитете РТ по охране объектов культурного наследия»</i>	29 января 2019	29 января 2019
<b>Министерство транспорта и дорожного хозяйства РТ</b> <i>«Об утверждении перечней органов и организаций, осуществляющих согласование проектов организации дорожного движения, разрабатываемых для автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения РТ»</i>	18 февраля 2019	13 февраля 2019
<b>Министерство образования и науки РТ</b> <i>«О внесении изменений в постановление Кабинета Министров РТ от 19.11.2014 № 886»</i>	18 февраля 2019	13 февраля 2019
<b>Министерство транспорта и дорожного хозяйства РТ</b> <i>«О плате за проезд транспортных средств по платным автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения, платным участкам таких автомобильных дорог (в том числе если платным участком автомобильной дороги является отдельное искусственное дорожное сооружение)»</i>	30 апреля 2019	26 апреля 2019

Некоторые органы, не предпринимая в течение всего срока разработки актов должных усилий по их подготовке, представляют проекты в Министерство юстиции на согласование буквальным образом в последний день срока и в очень, прямо говоря, «сыром» виде. Качественная экспертиза и должная проработка проектов не могут занимать день, а то и вовсе 1-2 часа! В итоге формально срок внесения вроде

бы соблюден, но необходимый акт не издается еще несколько месяцев ввиду его абсолютной непроработанности. Такой подход неприемлем.



Срок внесения в Кабинет Министров Республики Татарстан  
подзаконных актов



Было 26.11.2018 Стало

Причины:

- согласование федеральных органов
- проведение общественных обсуждений
- необходимость финансирования
- разный механизм реализации актов

И это на фоне двукратного увеличения в ноябре 2018 года срока обеспечения подзаконного регулирования с 30-ти до 60-ти дней! (установлен постановлением Кабинета Министров от 31.08.2006 № 441 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан»).

В итоге в первом полугодии с сожалением констатируем наличие просрочек исполнения государственного задания.

В I квартале неисполнение индикатора своевременности внесения в Кабинет Министров актов, направленных на реализацию положений законов Республики Татарстан допустило Министерство образования и науки Республики Татарстан с 3 проектами. Во II квартале просрочек удалось избежать.



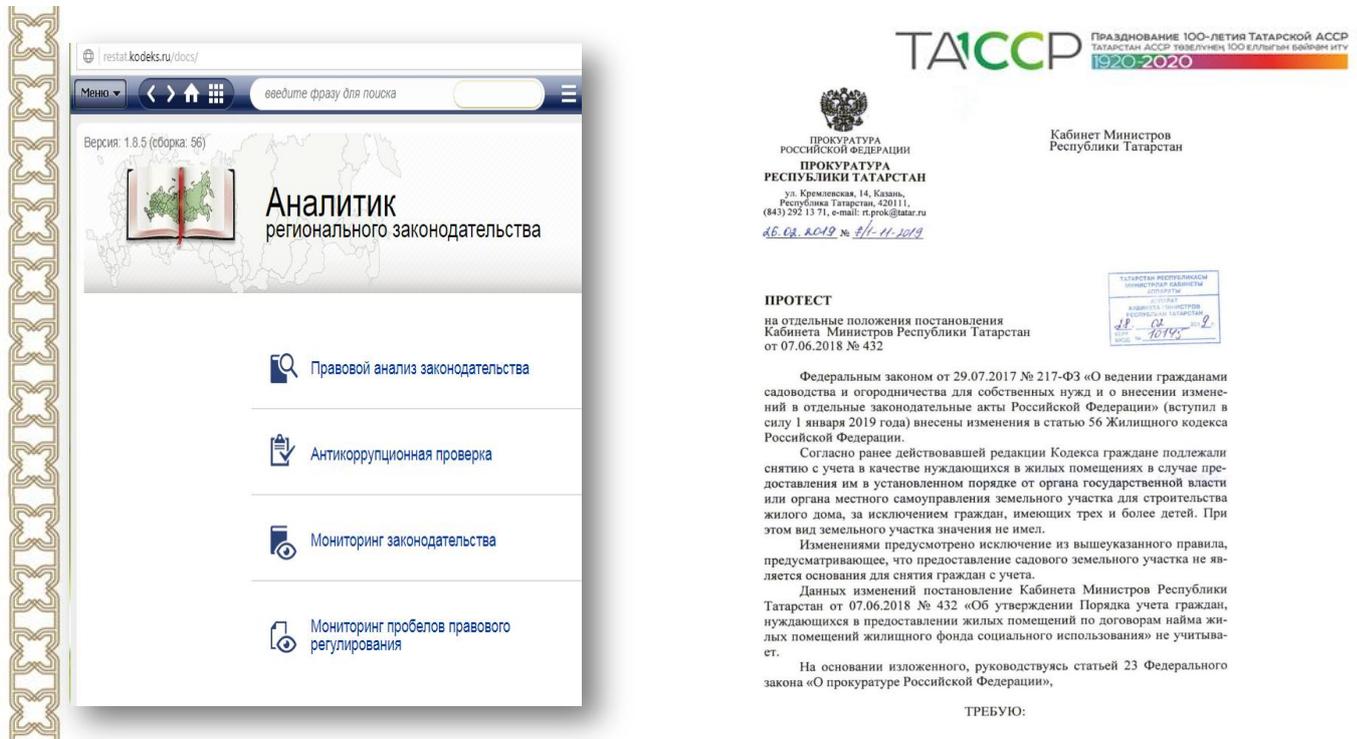
Исполнение индикатора «Доля проектов нормативных правовых актов Кабинета Министров, внесенных исполнительным органом в Кабинет Министров Республики Татарстан в целях реализации положений законов Республики Татарстан в установленные регламентные сроки»

- исполнительные органы, допустившие просрочку
- не внесенные в установленный срок проекты



Отдельно подчеркну, что если при наличии просрочки орган и в следующем квартале не внесет в установленном порядке акт в Кабинет Министров или не издаст необходимый ведомственный акт, просрочка исполнения государственного задания будет повторно выставлена в следующем отчетном периоде и так далее.

Помощником в своевременном реагировании на изменения в законодательстве должна была стать система АИС «Кодекс», которая направлена на выявление противоречий и пробелов в республиканском законодательстве. За первое полугодие система выявила возможные противоречия почти в 100 актах регионального уровня (включая ведомственные).



The image shows a screenshot of the AIS «Code» website interface on the left and a document from the Tatarstan Ministry of Justice on the right.

**Website Interface (AIS «Code»):**

- Address bar: restat.kodeks.ru/docs/
- Search bar: введите фразу для поиска
- Version: Версия: 1.8.5 (сборка: 56)
- Header: Аналитик регионального законодательства
- Navigation menu:
  - Правовой анализ законодательства
  - Антикоррупционная проверка
  - Мониторинг законодательства
  - Мониторинг пробелов правового регулирования

**Document (Tatarstan Ministry of Justice):**

- Logo: ТАИССР
- Text: ПРАЗДНОВАНИЕ 100-ЛЕТИЯ ТАТАРСКОЙ АССР ТАТАРСТАН АССР ТӘБӘЛӘНЧӘ 100 ЕЛЫҖЫН БАЙРАМ ИТҮ
- Address: ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРОКУРАТУРА РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН ул. Кремлевская, 14, Казань, Республика Татарстан, 420111, (843) 292 13 71, e-mail: rt.prok@tatar.ru
- Document Title: ПРОТЕСТ на отдельные положения постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 07.06.2018 № 432
- Content:
 

Федеральным законом от 29.07.2017 № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (вступил в силу 1 января 2019 года) внесены изменения в статью 56 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Согласно ранее действовавшей редакции Кодекса граждане подлежали снятию с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях в случае предоставления им в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельного участка для строительства жилого дома, за исключением граждан, имеющих трех и более детей. При этом вид земельного участка значения не имел.

Изменениями предусмотрено исключение из вышеуказанного правила, предусматривающее, что предоставление садового земельного участка не является основанием для снятия граждан с учета.

Данных изменений постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 07.06.2018 № 432 «Об утверждении Порядка учета граждан, нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования» не учитывает.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,
- Text: ТРЕБУЮ:

Однако не все исполнительные органы государственной власти активно используют указанную систему.

Так, например, отсутствие своевременной реакции уполномоченного органа на выявленное в системе АИС «Кодекс» несоответствие законодательству повлекло протест на постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 07.06.2018 № 432 «Об утверждении Порядка учета граждан, нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования». И это не единственный опротестованный акт.

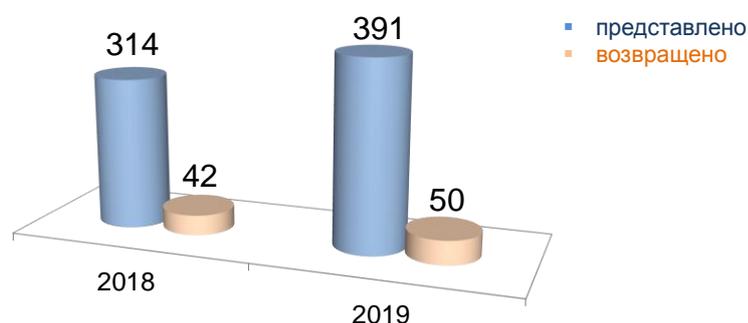
### Информация об использовании в I полугодии 2019 года специализированного программного обеспечения АИС «Кодекс», исполнительными органами власти РТ

ИОГВ РТ	Количество активных дней	Всего операций
Министерство труда, занятости и социальной защиты РТ	11	631
Министерство культуры РТ	18	782
Государственный комитет РТ по тарифам	18	2071
Министерство лесного хозяйства РТ	22	640
Министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства РТ	72	971
Министерство земельных и имущественных отношений РТ	98	1725

При этом в каждом республиканском органе исполнительной власти определено лицо, ответственное за мониторинг размещенной в системе «Кодекс» информации, касающейся нормативных правовых актов Республики Татарстан (законов Республики Татарстан, актов Президента Республики Татарстан и Кабинета Министров Республики Татарстан), проекты которых разрабатывались и вносились республиканским органом исполнительной власти, а также нормативных правовых актов этого органа, то есть ведомственных актов.

В целом в исполнительных органах системная работа по мониторингу законодательства, за исключением отдельных, так и не выстроена, что приводит к появлению актов прокурорского реагирования, которые ввиду несоответствия региональных актов могут повлечь нарушения прав граждан и организаций.

### Представление ведомственных актов на государственную регистрацию



На государственную регистрацию в первом полугодии 2019 года республиканскими органами исполнительной власти представлен 391 нормативный правовой акт (для сравнения в аналогичном периоде 2018 года – 314). Из этого числа 282 акта зарегистрированы и размещены на Официальном портале правовой информации Республики Татарстан, 50 – возвращены в связи с наличием недочетов правового и юридико-технического характера. Остальные акты находятся на правовой экспертизе.

В соответствии с Соглашением о сотрудничестве с прокуратурой Республики Татарстан при осуществлении нормотворческой деятельности (заключенным 30 июля 2011 года), все нормативные правовые акты министерств и ведомств республики до государственной регистрации направляются в надзорное ведомство.

В первом полугодии текущего года прокуратурой высказаны замечания в отношении 4 ведомственных актов (в первом полугодии 2018 – в отношении 17 актов).



В части антикоррупционной экспертизы не могу не отметить рост выявленных коррупциогенных факторов в первом полугодии 2019 года.

Лидером традиционно остается коррупциогенный фактор «широта дискреционных полномочий» – 9 факторов. Наиболее распространенным примером наличия этого коррупциогенного фактора является отсутствие в акте срока административной процедуры, например, отсутствие срока рассмотрения заявления

о предоставлении государственной услуги, что позволяет органу манипулировать действиями заявителя.






Коррупциогенный фактор	2017	2018	I полугодие 2019
Широта дискреционных полномочий	10	9	9
Определение компетенции по формуле «вправе»	5	1	2
Отсутствие или неполнота административных процедур	1	-	3
Выборочное изменение объема прав	1	-	1
Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции	1	-	-
Отказ от конкурсных (аукционных) процедур	-	1	1
Юрико-лингвистическая неопределенность	-	1	1

Более подробно практика проведения антикоррупционной экспертизы будет освещена в рамках учебного семинара сразу по окончании заседания коллегии.

В части независимой антикоррупционной экспертизы напоминаю о необходимости обеспечения условий для ее проведения посредством выставления на специализированных сервисах в сети «Интернет». До сих пор не все проекты, имеющие нормативный характер, размещаются органами. Также акцентирую о необходимости направлять мотивированные ответы независимым экспертам. Имеются случаи, когда ответы не направляются под предлогом несоответствия экспертного заключения требованиям законодательства, например, ввиду того, что заключение не имеет «живой подписи» или представлено на электронную почту ответственного сотрудника, а не на имя руководителя органа. Считаем, что мотивированный ответ должен направляться и на заключения, подготовленные в текстовых редакторах без возможности проставления подписи. А в части представления на электронную почту напоминаем, что в отношении республиканских исполнительных органов данный вопрос решен в постановлении Кабинета Министров от 15.08.2017 № 580 «О мерах по реализации Указа

Президента Республики Татарстан от 29 июня 2017 года № УП-575 «О дополнительных гарантиях обеспечения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов органов государственной власти Республики Татарстан и учета общественного мнения при их подготовке».

Пунктом 5 Порядка размещения проектов нормативных правовых актов органов государственной власти Республики Татарстан на информационном ресурсе для размещения проектов нормативных правовых актов органов государственной власти Республики Татарстан в целях проведения их независимой антикоррупционной экспертизы и общественного обсуждения (<http://tatarstan.ru/regulation>) установлено, что заключения по результатам проведения независимой антикоррупционной экспертизы, поступившие в пределах срока, на который проект нормативного правового акта размещался в целях проведения независимой антикоррупционной экспертизы, предложения, поступившие в пределах срока, на который проект нормативного правового акта размещался в целях общественного обсуждения, регистрируются не позднее рабочего дня, следующего за днем поступления, в единой системе межведомственного электронного документооборота органов государственной власти Республики Татарстан.






ИОГВ РТ (2018 год)	Доля просрочек, %	Количество размещенных проектов НПА	Количество просрочек
Государственный комитет РТ по биологическим ресурсам	97	37	36
Государственная жилищная инспекция РТ	95	20	19
Министерство по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям РТ	92	25	23
Министерство промышленности и торговли РТ	89	18	16
Агентство инвестиционного развития РТ	86	7	6
Министерство земельных и имущественных отношений РТ	82	73	60
Государственный комитет РТ по закупкам	80	5	4
Министерство экономики РТ	78	37	29
Главное управление ветеринарии КМ РТ	78	9	7

Исполнительными органами на системной основе нарушается и установленный названным постановлением срок размещения сводной информации – 30 дней со дня окончания срока проведения независимой антикоррупционной экспертизы, срока общественного обсуждения.

На слайде представлены лидеры по итогам 2018 года, в целом же просрочку допустили 26 органов, то есть практически все. В этом году нарушения срока также имеются, но ситуация значительно улучшилась.



ТАИССР ПРАЗДНОВАНИЕ 100-ЛЕТИЯ ТАТАРСКОЙ АССР  
ТАТАРСТАН АССР 100-ЛЕТИЕМ ВОССТАНИЕ ИДУ  
1920-2020

ИОГВ РТ (2019 год)	Доля просрочек, %	Количество размещенных проектов НПА	Количество просрочек
Министерство промышленности и торговли РТ	100	3	3
Министерство образования и науки РТ	45	11	5
Министерство культуры РТ	33	9	3
Министерство сельского хозяйства и продовольствия РТ	27	11	3
Комитет Республики Татарстан по социально-экономическому мониторингу	17	6	1
Министерство экономики РТ	14	37	5
Министерство здравоохранения РТ	14	7	1
Государственный комитет РТ по архивному делу	13	8	1

В республике постоянно внедряются новые механизмы, в том числе это относится и к антикоррупционной экспертизе. Указом Президента Республики Татарстан от 18 августа 2018 года № УП-574 создана система стажировочных площадок для профессионального развития государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Республики Татарстан. Одной из таких стажировочных площадок (в соответствии с постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 29.12.2018 № 1260) стало Министерство юстиции – мы определены базой стажировочной площадки «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов» для обучения специалистов юридических служб исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан и муниципальных служащих Республики Татарстан по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. И уже несколько служащих успешно прошли стажировку.

И последнее, касающееся всех без исключения органов – соблюдение требований Закона «О государственных языках Республики Татарстан», которым предусмотрено принятие и официальное опубликование текстов нормативных правовых актов на русском и татарском языках.



Не достигнуты 100% значения по показателю «Доля нормативных правовых актов, опубликованных в установленном порядке на татарском языке»		«Доля нормативных правовых актов, опубликованных в установленном порядке на татарском языке» (план – 100%)	
		I квартал 2019 года	II квартал 2019 года
1	Министерство культуры РТ	0% (1/0)	0% (1/0)
2	Министерство сельского хозяйства и продовольствия РТ	50% (2/1)	75% (4/3)
3	Министерство транспорта и дорожного хозяйства РТ	50% (4/2)	0% (3/0)
4	Министерство земельных и имущественных отношений РТ	58% (12/7)	58% (12/7)
5	Министерство спорта РТ	50% (2/1)	14% (7/1)
6	Министерство информатизации и связи РТ	не публиковались	0% (1/0)
7	Агентство инвестиционного развития РТ	не публиковались	33% (3/1)
8	Республиканское агентство по печати и массовым коммуникациям «Татмедиа»	не публиковались	20% (5/1)
9	Министерство промышленности и торговли РТ	не публиковались	64% (3/2)
10	Министерство образования и науки РТ	не публиковались	25% (4/1)

Проведенный анализ Официального портала правовой информации Республики Татарстан ([pravo.tatarstan.ru](http://pravo.tatarstan.ru)) показал, что не все органы исполнительной власти своевременно осуществляют перевод и опубликование актов на татарском языке.

Доля нормативных правовых актов, опубликованных в установленном порядке на двух государственных языках Республики Татарстан, процентов (система Web-свод).



Не достигнуты 100% значения по показателю «Доля нормативных правовых актов, опубликованных в установленном порядке на татарском языке»		«Доля нормативных правовых актов, опубликованных в установленном порядке на татарском языке» (план – 100%)			
		I квартал 2019 года		II квартал 2019 года	
		Данные МО РТ	Данные МЮ РТ	Данные МО РТ	Данные МЮ РТ
1	Алексеевский	97%	96%	100%	98%
2	Апастовский	100%	99%	100%	92%
3	Арский	100%	8%	100%	100%
4	Балтасинский	100%	44%	100%	100%
5	Бугульминский	69%	50%	100%	11%
6	Высокогорский	10%	9%	23%	22%
7	Камско-Устьинский	100%	95%	100%	100%
8	Кукморский	83%	79%	100%	92%
9	Лаишевский	3%	11%	100%	83%
10	Менделеевский	10%	8%	33%	37%
11	Нижнекамский	100%	96%	100%	100%
12	Рыбно-Слободский	11%	5%	43%	35%
13	Сармановский	100%	95%	100%	97%
14	Тетюшский	0% (не перевод.)	0% (не перевод.)	16%	11%

Министерством юстиции Республики Татарстан проанализированы нормативные правовые акты муниципальных районов, направленных в регистр в I и II кварталах и переведенных на татарский язык. Результаты, прямо скажем, не утешительные. Более того, большинством районов умышленно предоставляются недостоверные данные. Например, переводится лишь заголовок нормативного правового акта, а само содержание нет, или нормативный правовой акт на татарском языке публикуется через 20 или более дней.

Напоминаю, всем органам местного самоуправления о включении с 1 января 2019 года в Перечень показателей результативности деятельности индикатора «Доля нормативных правовых актов, опубликованных в установленном порядке на двух государственных языках Республики Татарстан» (постановление Кабинета Министров РТ от 22 сентября 2018 года № 828).

Подводя итоги, хочу подчеркнуть необходимость реализовывать стоящие перед органами власти республики нормотворческие задачи с высоким уровнем качества, поблагодарить вас за работу и сотрудничество и пожелать дальнейших успехов и решения поставленных перед нами задач.

Спасибо за внимание.