



**A. С. СОЛДАТОВ**

начальник Правового управления Правительства Москвы,  
заслуженный юрист Российской Федерации

УДК 352(470-25):34:004

**A. S. SOLDATOV**

Head of Legal Department of Government of Moscow, Honored Lawyer  
of the Russian Federation

## Норма права города – для развития Москвы

### The City's Legal Norms: for Moscow's Development

В последние несколько лет в Москве произошли заметные изменения в сфере управления городской экономикой. Время внесло свои коррективы и в нормотворческий процесс. Спустя три года после первого интервью для журнала «Вестник Университета Правительства Москвы» руководитель Правового управления Правительства Москвы рассказывает об изменениях в деятельности управления. Активное внедрение цифровых технологий отражается на работе управления: вводится новая электронная система автоматизации согласования проектов нормативных правовых актов. Она даст возможность значительно сократить время, затрачиваемое на составление проектов, их проверку и согласование. Также она позволит существенно снизить количество юридико-технических ошибок и погрешностей, с которыми сталкиваются специалисты Правового управления при работе с поступающими к ним документами. На совместную работу управления и органов исполнительной власти города Москвы существенно влияет уровень юридической грамотности составителей проектов правовых актов. Поэтому важно отметить роль образовательных программ, создаваемых Правовым управлением и Университетом Правительства Москвы для повышения квалификации государственных служащих, занятых в подготовке проектов правовых актов.

Moscow has seen notable changes in terms of managing the city economy in recent years. Time has had its impact on the rule-making too. Three years down the line from the first interview for the MMGU Herald the Head of Moscow Government Legal Department gives an account of the changes in the Department's activities. Digital technologies mainstreaming is reflected in the Department's work: a new digital system is being introduced to help automate the process of normative legal acts' coordinated approvals. It will allow to considerably shorten time frames for drafting, verification and approval of legal documents. It will further allow to dramatically cut down the number of legal and technical errors and inaccuracies that the Department specialists have to deal with while working with the incoming documentation. The joint work of the Department and Moscow's local government agencies is greatly affected by the level of legal competence of those drafting legal acts. It is therefore momentous to note the role of educational programs jointly developed by the Department and Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University aimed at upskilling the civil servants whose job it is to draft legal acts.



**Ключевые слова:** система «Согласование документов», цифровизация государственного управления.

**Key words:** "Documents Approval" system, digitalization of public administration.

**Для цитирования:** Солдатов А. С. Норма права города – для развития Москвы // Вестник Университета Правительства Москвы. 2020. № 1. С. 7–11.

**For citation:** Soldatov A. S. The City's Legal Norms: for Moscow's Development. *MMGU Herald*, 2020, no. 1, pp. 7-11. (In Russ.).

■ В 2016 г. наш журнал впервые опубликовал материалы о работе Правового управления Правительства Москвы<sup>1</sup>. Что изменилось, а что осталось неизменным в организации нормотворческого процесса города со стороны управления?

Несмотря на то что функции и задачи Правового управления неизменны, в нашей работе произошли существенные обновления. Как вы знаете, в сентябре этого года Правительство Москвы утвердило положение о цифровой системе «Согласование документов». Она предназначена для автоматизации процессов создания проектов правовых актов, их согласования, подготовки к принятию и хранению в органах исполнительной власти города Москвы и подведомственных им организациях. Мне известно, что в Университете Правительства Москвы уже проводились занятия с гражданскими служащими. Они в тестовом режиме ознакомились с данной системой и получили о ней общее представление. Сегодня уже можно сделать предварительную оценку того значения, какое система «Согласование документов» будет иметь для нормотворческого процесса в столице. Для нас ее появление – первый сигнал о неминуемых переменах, которые влечет за собой цифровизация государственного управления. С одной стороны, мы понимаем, что нормотворческий процесс – это творческая деятельность людей, обусловленная их знаниями права и навыками юридической техники. С другой стороны, в развитом государстве цифровые технологии пронизывают все уровни управления. Они, если правильно их использовать, способны обеспечивать не только эффективное правоприменение, но и эффективное нормотворчество. Однако, еще раз подчеркну, творческий компонент, безусловно, остается в руках человека.

Новая электронная система согласования документов – это инструмент, упрощающий коммуникацию и делающий ее более оперативной. Действительно, практически в режиме реального

<sup>1</sup> Солдатов А. С. Интересы города – в центре внимания юристов Правового управления Правительства Москвы // Вестник МГУУ. 2016. № 3. С. 5–7. URL: <https://mguu.ru/wp-content/uploads/2014/12/VESTNIK-MGUU-2-2016.pdf> (дата обращения: 10.12.2019).

времени лица, готовящие соответствующий проект правового акта, имеют возможность редактировать разрабатываемый документ, оперативно делать замечания. Это значительно ускоряет и облегчает работу. Приведет ли использование системы к тому, что значение человеческого фактора в нормотворчестве снизится? Пока такая перспектива видится мне весьма туманной. Потенциал искусственного интеллекта свидетельствует в пользу расширения сфер его применения. Я не исключаю, что в недалеком будущем с его помощью можно будет уже на стадии разработки проекта правового акта выявлять какие-либо коллизии, например регулирование одних правоотношений разными актами. Такое участие искусственного интеллекта однозначно положительно повлияет на нормотворческий процесс. Главное – быть открытым для подобных изменений и осознать, что знания, нужные для выполнения профессиональных обязанностей, необходимо постоянно совершенствовать.

■ Какие затруднения в нормотворческом процессе такого структурно и функционально сложного образования, как современный активно развивающийся мегаполис, Вы бы назвали основными?

Москва как крупнейшая городская агломерация развивается системно и стремительно. Отсюда следует, что реновация, развитие транспортной инфраструктуры, создание благоприятных условий для жителей и многие другие глобальные городские проекты требуют оперативной и системной разработки правовых актов. Регулярные обновления необходимы для правового регулирования процесса выполнения задач, поставленных руководством города. Нужно учитывать, что новые правовые акты должны органично встраиваться в имеющуюся законодательную базу города Москвы. Здесь самое сложное – обеспечить единство правового регулирования. Это значит, что в уже действующие правовые акты той или иной отраслевой принадлежности в обязательном порядке должны быть внесены соответствующие изменения. Поддержание системности и проверка комплексного характера изменений – непростое дело. Законодательство и система

подзаконных актов имеют сложную структуру, поэтому практически любое изменение затрагивает комплекс правоотношений. Между тем в управление поступают проекты правовых актов по одним и тем же вопросам из разных органов исполнительной власти города Москвы.

■ **Такая ситуация, когда от разных источников направляются проекты по одному вопросу, обусловлена недостатками в организации нормотворчества?**

Данная ситуация обусловлена спецификой городского управления. Отраслевой характер правовых норм, регулирующих определенные общественные отношения, может приводить к дублированию норм, коллизиям и, как следствие, нарушению единообразия правоприменительной практики. Именно здесь, на стадии, когда проект правового акта уже разработан соответствующим органом исполнительной власти города Москвы, но еще не принят Мэром Москвы или Правительством Москвы в установленном порядке, имеет место огромная работа, проводимая нашим управлением. Необходимо в первую очередь обеспечить формальное соответствие требованиям юридической техники написания нормы (например, правильно указать, куда, каким образом и в каком виде внести изменения в действующий правовой акт). Во-вторых, нужно осуществить, по сути, комплексную правовую экспертизу разрабатываемого проекта правового акта. Ведь фактически подзаконное нормотворчество – это уточнение и развитие норм, заложенных законом. В самом законе, как правило, отсутствует описание технической стороны реализации соответствующего правоотношения либо оно целенаправленно делегировано подзаконному правовому акту. Каждый инициатор нового подзаконного правового акта обычно видит только свои собственные потребности, что понятно, и он может не заметить, что вопрос, ради которого он создает новый правовой акт, можно решить на базе уже действующих актов. Однако главная сложность нормотворческого процесса, на мой взгляд, – обеспечение соответствия между задачами, поставленными городским руководством перед органами испол-

нительной власти города Москвы, и результатами, полученными от реализации соответствующих разработанных и принятых правовых актов.

■ **Итак, на этапе подготовки нормативных правовых актов Правовое управление Правительства Москвы взаимодействует с профильными департаментами и подведомственными организациями. Какие решения, позволяющие усовершенствовать совместную работу и получить более качественный результат, по Вашему мнению, подходят здесь более всего?**

**Сегодня уже можно сделать предварительную оценку того значения, какое система «Согласование документов» будет иметь для нормотворческого процесса в столице**

При подготовке проектов нормативных правовых актов города Москвы значительная часть гражданских служащих ориентируется на такие известные справочно-информационные ресурсы, как «КонсультантПлюс» и «Гарант». В части удобства работы с ними или оперативного поиска необходимой информации они практически вне конкуренции. Вместе с тем с позиции юридической техники названные ресурсы нельзя считать достаточными для работы<sup>2</sup>.

Наше управление регулярно указывает на объективную необходимость обращаться к первоисточникам, представленным на официальном сайте Правительства Москвы в графическом формате. Получение нужной информации из них может быть немного затруднено, потому что первоисточник содержит первоначальную версию правового акта и его последующие редакции. Органу исполнительной власти иногда для работы с актуальной версией правового акта необходимо проштудировать все ранее опубликованные редакции. Однако этот труд оправдан.

Мы считаем, что в каждом органе исполнительной власти города Москвы также должен

<sup>2</sup> См. также: Израелян В. Б. Навыки юридической техники как основа профессиональной компетентности юриста // Вестник Университета Правительства Москвы. 2020. № 1. С. 18–24. – *Прим. ред.*

быть свой архив, банк данных тех правовых актов, к которым регулярно обращаются сотрудники органа. Здесь мы можем рекомендовать свой опыт. В управлении ведется собственный архив правовых актов города Москвы. На бумажном носителе мы храним первоначальные версии правовых актов, их последующие редакции и на их основе составляем актуальные редакции правовых актов для текущей работы.

### **Оперативность и скоординированность действий при выявлении содержательных недостатков в тексте проекта – это гарантия качества принятого правового акта**

Хочется дополнительно отметить: новая система «Согласование документов» по плану со временем накопит в себе максимальное количество правовых актов со всеми их редакциями. Система будет автоматически формировать и вести актуальные редакции правовых актов. Поэтому мы надеемся, что доступ к актуальным редакциям значительно упростится. Тогда органы исполнительной власти смогут более рационально использовать временной ресурс, не расходуя его на долгий поиск нужных данных. Служащие, занимающиеся подготовкой проектов правовых актов, получат время, чтобы качественнее проработать содержание правовых актов. Это позволит снизить количество нарушений юридической техники, таких как неточное воспроизведение наименования правового акта, его структурных элементов, расхождения в содержательной части документа, обусловленные наличием многочисленных редакций.

Безусловно, существенное влияние на качество юридико-технических процессов оказывает уровень правовой грамотности лиц, участвующих в подготовке проектов нормативных правовых актов. Неслучайно говорят, что юрист учится всю жизнь. Поэтому управление приветствует качественные программы повышения квалификации, направленные на актуализацию правовых знаний, на лучшее понимание процессов взаимодействия абстрактно описанной нормы права и ее фактической реализации. Очень важно обобщать и систе-

матизировать результаты обучения – это позволяет гражданскому служащему на уровне навыка избегать пробелов или коллизий. В итоге существенно улучшаются результаты совместной деятельности управления и инициаторов проектов правовых актов.

### **■ Автоматизированная информационная система «Согласование документов» начнет работу в полном объеме в 2020 г. Каковы Ваши ожидания от расширения цифровых технологий в работе юристов города?**

Согласование проектов правовых актов между ответственными ведомствами – один из наиболее важных этапов нормотворческого процесса. Оперативность и скоординированность действий при выявлении содержательных недостатков в тексте проекта – это гарантия качества принятого правового акта. Эти обстоятельства позволяют нам возлагать большие надежды на систему «Согласование документов». Кроме того, ожидается более широкое применение цифровых технологий в деятельности юристов города Москвы. Соответствующие изменения уже внесены в Регламент Правительства Москвы. Как сказано ранее, система значительно упростит работу в части подготовки проектов правовых актов. Так, если правовой акт является в целом стандартным (типовым), то в системе «Согласование документов» уже будут присутствовать готовые шаблоны проекта такого акта. Исполнитель сможет загрузить их и дополнить другими сведениями, которые носят в основном частный характер. Чаще всего это названия, имена, числовые показатели. На подготовку проекта правового акта будет уходить значительно меньше времени, и, что очень важно, будет сохраняться единообразный подход к написанию правовых актов.

В настоящее время при создании проектов правовых актов сотрудники нашего управления, как и гражданские служащие органов исполнительной власти, активно используют режим рецензирования в программе Microsoft Word. Он позволяет наглядно показать, что, как и где планируется изменить в действующей редакции правового акта. Обычно затем

исполнитель, взяв за основу актуальную редакцию правового акта, преобразует все обозначенные изменения в готовый текст проекта о внесении изменений в правовой акт с учетом юридической техники. Система «Согласование документов» позволит облегчить описанный процесс. После работы в режиме рецензирования с актуальной редакцией правового акта исполнителю не потребуется вручную обобщать все намеченные исправления, создавая текст проекта. Система сама преобразует их на базе актуальной редакции, измененной в режиме рецензирования, в текст проекта о внесении изменений в правовой акт.

При подготовке проектов правовых актов в основном используют формат Microsoft Word, поэтому к имеющимся функциям данного текстового редактора все уже привыкли. В системе «Согласование документов» эти функции удалось реализовать в привычном для пользователей виде, что также позволит сэкономить время на адаптацию и ускорит переход на новый формат подготовки проектов правовых актов в электронном виде.

Таким образом, с использованием системы «Согласование документов» работа по подготовке проектов правовых актов до некоторой степени будет облегчена. Юридическая техника станет более автоматизированной и единообразной, а исполнители, отвечающие за подготовку проектов правовых актов, смогут уделять больше внимания содержательной части проектов.

**■ В Университете Правительства Москвы проводится семинар «Основы юридической техники в деятельности государственных гражданских служащих». Его программа разработана вместе с возглавляемым Вами управлением. Как Вам видится дальнейшая реализация этого и, возможно, других совместных проектов с университетом?**

Мы искренне признательны Университету Правительства Москвы за организацию и проведение данного семинарского занятия. До сих пор правила юридической техники нигде не были закреплены в полном объеме. Некоторые из них содержатся в Законе города Москвы

«О правовых актах города Москвы» и в постановлении Правительства Москвы «О Регламенте Правительства Москвы». Остальные правила сложились естественным путем в ходе правоприменительной практики. Поэтому не являются исключительными ситуации, когда управление в подготовленных проектах правовых актов выявляет юридико-технические неточности и делает замечания. Эти дефекты могут иметь совершенно разный характер. В одних случаях происходит формальное несоблюдение требований юридической техники применительно к структурным элементам правового акта. В других случаях приходится говорить о некачественной подготовке проектов правовых актов, подразумевающих внесение изменений в действующие правовые акты. Здесь могут отсутствовать указания на необходимые редакции соответствующего документа или может быть неверно определена структурная единица акта, подлежащая изменению. Бывает, к примеру, что указывают на необходимость изменить весь пункт, а фактически речь идет об абзаце данного пункта.

Наши специалисты систематизировали наиболее распространенные ошибки, возникающие при составлении проектов правовых актов. С помощью Университета Правительства Москвы нам удалось методично, с акцентом на теорию юридической техники довести эту информацию до значительной части гражданских служащих города Москвы – именно тех сотрудников, которые активно принимают участие в разработке проектов правовых актов.

Стоит отметить, что в настоящее время качество поступающих в управление проектов правовых актов существенно возросло. Поэтому уверен, что Университет Правительства Москвы сможет с учетом накопленного опыта обеспечить действительно добротную подготовку специалистов в важной для нас области. Что касается других совместных с университетом проектов, наше дальнейшее сотрудничество, без сомнения, будет продуктивным.

**Беседовали Ю. Г. Бабаева,  
В. Б. Израелян**