

**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
Федерального Собрания
Российской Федерации**

Международный семинар
"Конституционный статус верхних палат парламентов"
на тему

**"МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ВЕРХНИХ ПАЛАТ ПАРЛАМЕНТОВ"**

МОСКВА • 2004

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
Федерального Собрания
Российской Федерации

Международный семинар
"Конституционный статус верхних палат парламентов"
на тему

**"МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ВЕРХНИХ ПАЛАТ ПАРЛАМЕНТОВ"**

14–15 ноября 2003 года

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

ПРЕДИСЛОВИЕ

Осенью 2002 года Совет Федерации и Институт права и публичной политики стали инициаторами и организаторами межпарламентского диалога в форме международного семинара "Конституционный статус верхних палат парламентов". Основные задачи семинара изначально заключались в обсуждении вопросов о роли, месте, особенностях деятельности верхних палат парламентов с участием членов верхних палат, правоведов, политологов, социологов, философов.

За прошедшее время организаторы семинара провели четыре заседания по единой тематике. Успел сложиться международный творческий коллектив из представителей России, Словении, Испании, Великобритании, Германии, Нидерландов, с энтузиазмом поддержавший новую возможность продуктивного поиска идей по повышению эффективности деятельности верхних палат парламентов Европы и СНГ.

В планах организаторов, учитывая важность и, самое главное, полезность результатов проведенных дискуссий, совместное издание материалов заседаний. Это позволит рассказать широкой аудитории о международном семинаре и результатах его деятельности как в Российской Федерации, так и за рубежом.

Тематика заседаний международного семинара диктуется самой жизнью, теми проблемными ситуациями, которые решаются большинством верхних палат парламентов. Обсуждение тех или иных вопросов на семинарах имеет свою логику и развитие.

Первое заседание семинара "Конституционный статус верхних палат парламентов" (17—18 октября 2002 года) было посвящено основному вопросу в деятельности верхних палат парламентов — их месту в государственной системе своих государств, творческому поиску новых возможностей в определении государственной политики в рамках существующих конституций и политических традиций. Предметом дискуссии стали методологические аспекты реализации конституционных полномочий верхних палат, взаимодействие верхних и нижних палат парламентов, кадровые и контрольные полномочия верхних палат, проблемные вопросы конституционно-правового статуса члена верхней палаты, а также вопросы участия парламентских институтов в реализации гуманитарно-правовой стратегии: реализации, защите и обеспечении прав и свобод человека и гражданина.

Второе заседание на тему "Представительные функции верхних палат парламентов" (14—15 февраля 2003 года) было посвящено обсуждению следующих вопросов: представительство политических интересов регионов и общегосударственных интересов — обеспечение баланса и возможные противоречия; представительство интересов территорий в рамках конституционных моделей федеративных и унитарных государств, влияние верхних палат парламентов на внутривнутриполитическую и социально-экономическую ситуацию в регионах. Важным выводом работы данного заседания семинара стала идея об изменении в современных условиях роли парламентских институтов и верхних палат в особенности. По мнению участников семинара, подобная роль может заключаться

в их способности выступать в качестве институтов осуществления социально-политической консолидации общества в реализации и защите прав и свобод граждан, а также создания в этих целях нового типа, нового стиля и нового образа межпарламентского сотрудничества с учетом глобальных и фундаментальных проблем современности.

На третьем заседании семинара ("Представительные функции верхних палат парламентов: региональный аспект", 20—21 июня 2003 года) тема предыдущего заседания получила свое развитие. Участники обсудили взаимодействие региональных законодательных органов с верхней палатой парламента в ходе законодательного процесса на федеральном уровне; проблему участия членов верхних палат в региональном законотворчестве и их роли в качестве посредников между федеральной исполнительной властью и региональными органами власти.

Тематику последнего, четвертого заседания определили и предваряли несколько важных концептуальных идей. Основная идея заключается в том, что верхняя палата парламента традиционно имеет свою специфическую роль — быть политическим и правовым фильтром государственной политики.

Верхняя палата парламента как в Российской Федерации, так и в большинстве европейских стран является одним из основных гарантов и механизмов обеспечения стабильности и преемственности власти, последовательности в осуществлении стратегической составляющей государственной политики.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации обладает широкими конституционными полномочиями, и наряду с законодательской и законодательной деятельностью Конституция делегирует верхней палате исключительные полномочия в области кадровой стратегии России, стратегии национальной безопасности, государственной стратегии.

Все это в конечном счете выражается в том, что по своему конституционному статусу Совет Федерации является полноценным *субъектом государственно-правовой стратегии*. Той самой стратегии, недооценка которой сегодня негативно сказывается на качестве законодательной деятельности и правоприменительной практики, на качестве осознания гражданами страны конечного результата и смысла работы Совета Федерации и всей системы государственной власти.

Но государственно-правовая стратегия не может состояться как качественная, долговременная стратегия, объединяющая большинство активного населения страны в деятельности по возрождению России, если она не будет в то же самое время *гуманитарно-правовой стратегией*. Ключевым вопросом Конституции, органично заложенным в ткань конституционных норм, является вопрос: как построить в России демократическое, правовое, федеративное государство, светское и социальное, в котором провозглашены все известные сегодня прогрессивному человечеству права и свободы? Суть этой конституционной идеи выражена в статье 2: "Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства".

Успех выполнения роли политического и правового фильтра в реализации государственной стратегии Советом Федерации зависит от двух составляющих: во-первых, от четкого понимания своего конституционного предназначения, который и стал предметом анализа на предыдущих заседаниях семинара; во-вторых, от качества законопроектов и правоприменительной практики. Важнейшим инструментом, способствующим обеспечению достойного качества принимаемых законов, является мониторинг правового пространства и правоприменительной практики.

Под мониторингом правового пространства и правоприменительной практики в деятельности верхней палаты парламента понимается систематическая деятельность по оценке, анализу и обобщению информации о состоянии и динамике законодательства, практики его применения с целью выявления их соответствия планируемому результату правового регулирования, а также ожиданиям участников законодательного процесса, должностных лиц исполнительных, судебных и иных органов всех уровней власти, институтов гражданского общества и в первую очередь граждан.

Именно эта важнейшая, особенно для Российской Федерации, тема "Мониторинг законодательства и правоприменительной практики в деятельности верхних палат парламента" стала предметом обсуждения на четвертом заседании постоянного международного семинара "Конституционный статус верхних палат парламента".

Обсуждение продемонстрировало потребность создания в Российской Федерации комплексного механизма оценки системы действующего законодательства, ее соответствия задачам общества и государства, организации механизма выявления причин недостаточной эффективности нормативно-правовой деятельности органов публичной власти и всей правоприменительной системы.

Самым важным в деятельности по мониторингу правового пространства и правоприменительной практики является то, что с помощью этой процедуры возможно избежать безудержного и поспешного законодательства, ставшего в последние десять лет опасной традицией государственной политики. Мониторинг качества законодательства способен поставить некоторый заслон борьбе корпоративных конъюнктурных интересов и включить итоги мониторинга как базовые и для определения приоритетов в процессе законодательного планирования, и для решения тех или иных актуальных проблем общественно-государственного развития.

Основным конституционным предназначением Совета Федерации является **обязанность** и **ответственность** укреплять российский федерализм. И в этом смысле результаты мониторинга правового пространства и правоприменительной практики направлены прежде всего на взаимосвязь федерального уровня с уровнем субъектов Российской Федерации, которые в силу своей социальной, культурной и экономической специфики зачастую оказываются заложниками той или иной не до конца продуманной правовой новеллы.

Вместе с тем создание системы мониторинга дает возможность раскрыть еще далеко не использованный гуманитарно-правовой, мировоззренческий потенциал Конституции России как основного закона, определяющего стратегию развития государства и общества.

Итоги заседания продемонстрировали как различия, так и общее в деятельности верхних палат парламента по совершенствованию правового пространства и правоприменительной практики. Участники отметили важность продолжения работы по обсуждению роли верхних палат в формировании правовых основ жизнедеятельности своих государств, что особенно важно в условиях глобализации социально-экономических и политических пространств.

Семинар стал хорошей, полезной традицией. В ближайшей перспективе новые заседания и издание совместного международного сборника материалов.

Геннадий Бурбулис

Программа международного семинара
"МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЕРХНИХ ПАЛАТ ПАРЛАМЕНТОВ"

Ведущий семинара — **Бурбулис Геннадий Эдуардович**,
председатель Комиссии Совета Федерации по методологии реализации
конституционных полномочий Совета Федерации

ПЯТНИЦА, 14 НОЯБРЯ 2003 ГОДА

- Заседание 1** ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МОНИТОРИНГА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ И В ДРУГИХ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ
- Вопросы для
обсуждения Конституционные и правовые основы мониторинга, регламентные
нормы, постановления и распоряжения верхних палат
- Формы и процедуры мониторинга (работа комитетов, комиссий,
специализированных государственных общественных институтов,
научные исследования и практические подходы, слушания,
выездные заседания)
- Заседание 2** ВЕРХНЯЯ ПАЛАТА ПАРЛАМЕНТА КАК СУБЪЕКТ СИСТЕМЫ
МОНИТОРИНГА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ
- Вопросы для
обсуждения Основные задачи и направления проведения мониторинга
законодательства и правоприменительной практики
- Взаимодействие при проведении мониторинга между верхними
и нижними палатами парламентов
- Роль мониторинга и его результатов в законопроектной
деятельности; законодательные инициативы как результат
мониторинга применения действующего законодательства
- Заседание 3** ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ВЕРХНИМИ ПАЛАТАМИ
И ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕГИОНОВ
ПРИ ПРОВЕДЕНИИ МОНИТОРИНГА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ
- Вопросы для
обсуждения Взаимодействие верхних палат с региональными органами
законодательной (представительной) власти в сфере
совершенствования законодательства
- Формы и процедуры взаимодействия между членами верхних палат
и органами государственной власти регионов

СУББОТА, 15 НОЯБРЯ 2003 ГОДА

Заседание 3 (продолжение)	ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ВЕРХНИМИ ПАЛАТАМИ И ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕГИОНОВ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ МОНИТОРИНГА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ
Вопросы для обсуждения	Участие представителей общественных институтов в проведении мониторинга Мониторинг как инструмент устранения противоречий между федеральным законодательством и нормативными правовыми актами регионов
Заседание 4	МОНИТОРИНГ ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА И ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ НОРМ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЕРХНИХ ПАЛАТ
Вопросы для обсуждения	Инкорпорирование международных правовых стандартов в национальное законодательство
Заседание 5	ГУМАНИТАРНО-ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА В СИСТЕМЕ МОНИТОРИНГА ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ
Вопросы для обсуждения	Обеспечение реализации и защиты конституционных прав и свобод личности как результат мониторинга в контексте гуманитарно-правовой стратегии Верхние палаты как субъекты экспертизы качества законодательства

СТЕНОГРАММА
международного семинара

14 ноября 2003 года

Бурбулис Г.Э., председатель Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации.

Уважаемые коллеги и друзья! Традиционное приветствие нашему уникальному доброму сообществу, которое объединено в рамках международного семинара.

Мы начинаем работу четвертого международного семинара "Конституционный статус верхних палат парламентов". Предстоит интереснейшая и сложная работа.

Сейчас прошу Ольгу Борисовну Сидорович, представляющую инициаторов и руководителей этого блестящего проекта, сказать нам то, без чего работа не может быть плодотворной.

Сидорович О.Б., директор Института права и публичной политики.

Я хочу вас поприветствовать не только от имени Института права и публичной политики, но в первую очередь от имени нашего партнера — Проекта парламентской практики Восток — Запад из Голландии, который со своей стороны внес гигантский вклад в развитие программы и ее организацию. Мы очень рассчитываем, что этот четвертый форум принесет такие же результаты, как и предыдущие три. У нас уже сложилось постоянное сообщество тех, кто следит за динамикой развития российского парламентаризма, и в первую очередь за динамикой развития верхней палаты.

Я надеюсь, что сегодняшние дискуссии будут продуктивны и интересны. Хотела бы пожелать вам всем получить удовольствие от общения друг с другом и новый блок информации, которая будет полезна и интересна для дальнейшей работы.

Бурбулис Г.Э. Уважаемые коллеги! Прошу обратить внимание на программу семинара, перечень тех вопросов, которые мы считаем интересными для обсуждения, и на звездный состав участников.

Хочу поприветствовать и поблагодарить наших европейских коллег и соратников. Складывается такая интеллектуально-представительная группа.

Альфредо Прада — первый заместитель Председателя Сената Испании.

Уважаемый лорд Тордофф, член Палаты лордов Парламента Великобритании, и его коллеги.

Ольга Схельтема дэ Ние, парламент Нидерландов.

Эймерт Ван Мидделкооп — парламент Нидерландов.

Постоянными и очень активными участниками семинара стали представители Государственного совета Словении. Сегодня с нами здесь Дарко Фрас и его коллеги.

По существу предстоящей дискуссии. Я хочу напомнить всем нам, что, собираясь в четвертый раз, мы уже хорошо понимаем друг друга. И та логика обсуждения тем и проблем, которую мы выработали, органично подвела нас к сегодняшнему заседанию. Нам следует обратить серьезное внимание на вопрос о конституционном статусе верхних палат парламентов, на специфику и деликатность представительной функции верхних палат парламентов как на государственном, так и на региональном уровнях.

В Санкт-Петербурге на Петербургском экономическом форуме мы обнаружили одну "сквозную" проблему. Нас очень волнует влияние верхних палат на качество законодательства. И когда мы задумались о том, какими усилиями, какой системой деятельности, совокупностью каких средств и методов мы можем добиваться достойного качества законов, то пришли к выводу, что одним из таких незаменимых инструментов является мониторинг законодательства и правоприменительной практики.

Именно там, в Петербурге, была сформулирована тема сегодняшнего заседания. И оказалось, что, по большому счету, одна из основных функций верхних палат — быть фильтром с точки зрения качества законов и их соответствия потребностям общества, государства и населения — реализуется только тогда, когда имеется постоянный и хорошо организованный мониторинг. Он обеспечивает точную постановку юридической задачи, когда возникает идея законопроекта, когда возникает та или иная законодательная инициатива, позволяет при формулировании концепции законопроекта, при уточнении его структуры и при нахождении главной причины, по которой предпринимается очередная законодательная инициатива, сравнивая, учитывая все, что уже существует в стране в рамках этого предмета регулирования. Результаты мониторинга выступают ключевым инструментом в дискуссиях между различными группами законодателей, между теми субъектами, которые участвуют в законопроектной деятельности.

И, наконец, мы в России и в нашем парламенте убедились, что даже когда закон принят, когда много сил было потрачено на то, чтобы он вышел достойным, остается колоссальной трудности проблема его адекватного применения.

Все это входит в тот спектр проблем, которые мы сегодня выносим на обсуждение. Мы имеем в виду сравнительный анализ опыта, который существует сегодня в разных странах. Мы очень серьезно относимся к согласованию законодательной деятельности между государственными федеральными структурами, местными и региональными структурами. Поэтому предстоит полезный, важный и серьезный разговор.

Следующий семинар будет юбилейным, пятым, и у нас есть все возможности подготовить к пятому семинару хороший, качественный документ, который обобщал бы работу за эти два года. И, может быть, стоит сделать его авторским с той естественной для нашего содружества идеей, что здесь коллективно вырабатываются некоторые важные для нашей практической деятельности предложения и все мы являемся их соавторами. Поэтому предлагается начать подготовку издания "Двухлетние итоги работы международного семинара", в авторский коллектив которого войдут все, кто в этом отношении уже себя проявил или пожелает это сделать. Поэтому будьте активны, есть возможность персонально включиться в этот проект уже в такой объективированной форме.

Прошу обратить внимание на программу дискуссий. Я не уверен, что мы сумеем строго следовать обозначенным темам и непосредственно сохранить логику предложенной дискуссии. Причин здесь много. Одна из них заключается в том, что на бумаге легко разделить эти вопросы, но в жизни они едины. Поэтому не обессудьте, если кто-то из сегодняшних докладчиков будет говорить в том числе и о проблемах, обозначенных более четко на других заседаниях. Это входило в наш интеллектуальный сценарий. По крайней мере я готов предложить уже сегодня после выступления уважаемого Альфредо Прада Преса выступление Валерия Евгеньевича Аксакова, председателя Московской областной Думы. Сегодня это один из ведущих в нашей стране центров, занимающихся мониторингом основательно, серьезно и результативно.

В своем выступлении я хочу раскрыть такую тему: участие Совета Федерации и Совета законодателей в проекте создания системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики как новый этап правовой реформы Российской Федерации. Моя задача состоит в том, чтобы поделиться с вами той базовой методологией, которой мы руководствовались, достигая сегодняшних скромных, но все-таки важных для нас результатов.

Десять лет назад была принята российская Конституция. Это произошло в тяжелых политических условиях. Тогда многие из нас были вдохновлены такой базовой системой ценностей, как свобода, собственность, законность. Перспективным, стратегическим результатом этих человеческих и политических ожиданий было принятие Конституции в декабре 1993 года на всенародном референдуме. Конституция стала определенным залогом того, что в Российской Федерации ценность законности будет культивироваться, развиваться как в деятельности государственных органов власти, так и проникать в недра общественного сознания, складываться в определенную политическую и правовую культуру.

Несколько упрощая суть дела, можно сказать, что десять лет мы жили и работали. Итогом этой работы может быть такая формула: свобода, закон, парламентаризм. То есть мы понимали и понимаем, что десять лет в нашей стране осуществлялась невиданного масштаба, невиданной динамики и интенсивности законотворческая, законодательная деятельность. И это была естественная потребность нового, формирующегося Российского государства. Вместе с тем это была оправданная увлеченность, некая романтическая вера в то, что вот законы примем, установим нормы и правила — и жизнь окажется более привлекательной, чем она видится с утра.

Парламентаризм в этой триаде я понимаю предельно широко — как всю систему нормотворчества. К сожалению, эта бурная активность в законодательной нормотворческой и конкурентной деятельности сегодня требует критического и очень принципиального осмысления. Потому что мы научились "пробивать" законы, у нас сложилась своеобразная, опять же российская, традиция лоббирования и разного рода маневрирования.

Но сегодня перед нами более серьезная задача, и наш патриарх, Юрий Александрович Тихомиров, утверждает, что хотя и закон принять сложно, но еще сложнее его реализовать. Поэтому мы думаем о том, что в ближайшие годы в правовой реформе в России предполагается сделать акцент на следующем — свобода, правоприменение и правосудие. Безусловно, мы будем совершенствовать законодательный процесс. Но мы сегодня понимаем как никогда, что это невозможно сделать, не отлаживая внятную, четкую, многоуровневую систему

мониторинга правового пространства и правоприменительной практики в нашей стране.

Общие итоги усилий Совета Федерации и Совета законодателей в этом направлении заключаются в следующем. Мы в течение полутора лет обсуждали тему на "круглых столах", парламентских слушаниях, общероссийской конференции и пришли к единому мнению о том, что стране нужна система мониторинга права. Сегодня это поддерживают представители исполнительной власти, Правительство. В этом остро нуждаются субъекты Федерации, и, конечно же, это одна из ключевых задач парламента России, которую решает Совет Федерации.

Далее. Мы подошли к тому, что все ветви и органы государственной власти заинтересованы в создании постоянно обогащающегося, совершенствующегося банка данных по мониторингу. Это и федеральные суды, и научные сообщества, и экспертные организации, которые в стране действуют по своим отраслевым направлениям и нуждаются в координации действий и усилий. Поэтому в качестве такого организационного начала принято решение об издании вестника мониторинга права в России, учредителями которого готовы стать Совет законодателей, объединяющий все законодательные органы субъектов Российской Федерации, Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд, Правительство, Министерство юстиции Российской Федерации и, безусловно, российский парламент, Совет Федерации. Поскольку мы выступаем инициаторами этой работы, нам пришлось задуматься о том, как в этом отношении мы обеспечиваем собственную деятельность в Совете Федерации, в верхней палате парламента России.

Могу вам доложить, что в Совете Федерации существует принятый специальным постановлением палаты план мероприятий по реализации программы мониторинга законодательства и правоприменительной практики. Это тот документ, который, с одной стороны, обобщает, а с другой стороны, организационно стимулирует нашу деятельность в этом направлении.

Сегодня нет ни одного комитета, ни одной комиссии в Совете Федерации, в плане работы которых не было бы мониторинга того или иного закона или группы законов, той или иной проблемы. Мы подходим к тому, что результаты мониторинга могут оказаться главным аргументом в наших непростых дискуссиях, когда приходится отстаивать позицию Совета Федерации при одобрении федеральных конституционных или федеральных законов, имея в виду федеративную сущность нашего государства. И сегодня для нас мониторинг есть, может быть, единственная возможность такого рода, учитывая, что палата не имеет права на политические пристрастия, что она по закону формируется из представителей субъектов Федерации. Значит, в качестве аргументов у нас может быть только существо дела, подкрепленное прежде всего той базой, которую мониторинг позволяет своевременно представить.

И, наконец, последнее. В настоящее время мы не принимаем ни одного закона, коренным образом затрагивающего перспективы федерализма в России, не сопровождая его обязательствами по мониторингу. Выглядит это так: в постановлении об одобрении закона есть самостоятельный пункт о программе мониторинга с указанием ответственных, со своим режимом работы.

Мне захотелось расставить все эти акценты только по одной причине. Конституция формулирует это, а Совет Федерации считает основной своей

задачей совершенствование и укрепление российского федерализма. А это воплощается прежде всего в законодательной деятельности. Главная наша цель — это качество законов, которые мы одобряем. Системный инструмент, без которого не может быть качественной законодательной работы, мы видим именно в мониторинге, построенном по вертикали и по горизонтали. Есть такие законы, которые мы сопровождаем постоянно, есть такие, которые требуют временного контроля. Есть разные уровни и формы этой системы деятельности. О том, как это сделать лучше, в том числе опираясь на опыт парламентов с более богатой и совершенной историей, мы бы хотели вместе с вами поговорить на сегодняшнем семинаре.

Не сомневаюсь, что такое сознательное акцентирование особой роли системы мониторинга кому-то покажется чрезмерной. Но сегодня мы стараемся самим себе ответить на трудный вопрос: как соединить в нашей парламентской деятельности чаяния и надежды избирателей, населения России с той, к сожалению, во многом отчужденной системой связей, которая сохраняется до сих пор в деятельности органов власти и общества? Я считаю, что одним из таких важнейших мостов между населением и федеральной властью, между парламентом и избирателями, между Советом Федерации и субъектами, регионами, которые делегировали нас в Совет Федерации, является осмысленная, хорошо организованная и профессионально осуществляемая программа мониторинга.

А теперь хочу предоставить слово первому заместителю Председателя Сената Испании Альфредо Прада. Тема его выступления — "Конституционные основы надзора за реализацией законов Сената Испании".

Прада Преса А. Дорогие друзья, господин председательствующий! Хотел бы поблагодарить Геннадия Эдуардовича Бурбулиса за организацию этих семинаров. Сенат Испании готов к сотрудничеству, и, если вы сочтете это необходимым и возможным, можно было бы организовать подобную конференцию в Мадриде, в здании Сената Испании.

Итак, российская Конституция, как совершенно справедливо говорил господин Бурбулис, в ближайшее время будет отмечать десятилетие. Для нас это предмет большого удовлетворения и радости, потому что за последние 10 лет такая страна, как Российская Федерация, действительно приобрела опыт конституциональной жизни, отстаивая свободу, собственность и законность. Испания также отмечает в этом году (в декабре 2003 года) 25 лет своей Конституции, Конституции 1978 года.

Впервые испанцы имели возможность жить в течение длительного исторического периода (в течение четверти века) в условиях свободы, мира и демократии. Никогда раньше в Испании, хотя это кажется невероятным, не было возможности жить в течение столь длительного периода в таких условиях. У нас была демократия, но, к сожалению, она привела к войне. У нас был мир, но без свободы. И в конечном счете у нас никогда не было подобного периода времени, в котором сходились бы три основные характеристики сосуществования испанцев. И я хотел бы с трибуны этого форума в Совете Федерации сказать вам, что одним из важных результатов этих 25 лет является то, что испанские представители работают на вашем форуме в тот год, когда мы отмечаем 25 лет Конституции Испании.

Для испанцев процесс перехода от диктатуры Франко к нынешней демократии был очень важен. Этот процесс характеризовался важнейшим консенсусом всех политических партий, который выразился в основной норме и в высшем законе, которым является Конституция Испании 1978 года.

Но, помимо самого правового текста, в эти 25 лет царило понимание того, что мы должны жить в условиях мира, свободы и демократии. Это понимали и сами испанцы, и испанские политические партии.

Конституция 1978 года возрождает давнюю испанскую традицию — систему двухпалатного парламента, восстанавливая две палаты — Палату депутатов и Сенат. Я говорю о восстановлении, потому что за исключением двух Конституций — Конституции 1812 года и Конституции Испанской Республики 1936 года, остальные конституции в Испании всегда устанавливали двухпалатную систему.

В 1824 году был утвержден Сенат как форум знати, аристократии, высших экономически слоев общества. Именно они входили в верхнюю палату. С тех пор и до настоящего времени (с перерывами, которые были в ходе исторического развития Испании) у нас существовала система двухпалатного парламента.

В Конституции 1978 года уточнялись функции Сената. Главные три функции — быть законодательной палатой, палатой контроля за правительством и палатой территориального представительства.

На предыдущих семинарах я говорил о функциях Сената Испании в качестве палаты территориального представительства.

Сенат как палата контроля за правительством имеет совершенно те же функции, что и нижняя палата парламента Испании — Палата депутатов. Контроль за правительством помогает усилить и укрепить демократическую систему и, в свою очередь, позволяет оппозиционным партиям также контролировать деятельность правительства. А правительству дается возможность рассказывать палатам парламента о своей деятельности.

Первая же функция Сената Испании — быть законодательной палатой. Но мы исходим из того, что Палата депутатов избирает правительство и рассматривает законы в первом чтении. Все это сосредоточено в нижней палате. И Конституция 1978 года подчеркивает, что политический приоритет сохраняется за нижней палатой.

На сегодняшнем семинаре мы рассматриваем именно функции надзора за законодательством. Поэтому я хотел бы сказать о законодательных функциях Сената Испании. Как законодательная палата, которая не является приоритетной в политическом плане, Сенат проводит второе чтение законов. Конституцией Испании устанавливается, что в отличие от Палаты депутатов, которая не ограничена во времени при разработке законов, Сенат имеет определенный временной регламент для проведения законопроектов — два месяца для обычных законопроектов и всего 20 дней для срочных законопроектов. Таким образом, законодательная функция Сената должна реализовываться в разработке законов Испании достаточно эффективно. При втором чтении законопроектов мы видим, что существует возможность их улучшения — технического и политического.

Кроме того, следует отметить, что за последние 25 лет в Испании поменялся практически весь комплекс законодательства (некоторые законы происходили еще из XIX века). Законодательство периода франкизма, то есть недемократического периода, за последние 25 лет было изменено. Сенат изменил практически

90 процентов действовавшего законодательства. Таким образом, Сенат улучшал, совершенствовал, вносил поправки в нынешнее действующее законодательство Испании.

Эти законы принимались, вступали в силу, публиковались в государственном вестнике. Но как мы отслеживали качество законов и их правоприменение?

Должен сказать, что в течение 24 из 25 лет Сенат Испании не проводил никакого контроля, надзора или мониторинга действующего законодательства. После того как законы принимались и вступали в силу, палаты практически забывали о своей законотворческой деятельности, забывали о надзоре за тем, как законы применяются, забывали об их мониторинге.

Но закон о Конституционном суде наделил обе палаты полномочиями защищать, отстаивать собственную работу. Как вы знаете, Испания на основе Конституции 1978 года стала государством автономных образований. У нас 17 регионов, 17 региональных правительств и 17 региональных парламентов, которые также имеют законодательную, законотворческую функцию. Сенат и нижняя палата не контролируют и не надзирают за законодательной деятельностью регионов. Региональные парламенты и региональные правительства имеют право отслеживать национальное законодательство, поэтому законы, принятые двумя палатами национального парламента, могут быть обжалованными в связи с их возможной неконституционностью в Конституционном суде.

Всего год или полтора назад в Испании эти вопросы оставались в руках Конституционного суда, это была единственная государственная форма защиты законодательства, разработанного национальными парламентариями, и защиту эту проводили государственные адвокаты. Несмотря на то что закон о Конституционном суде позволяет обеим палатам парламента участвовать в процедуре обжалования неконституционности определенных законов, мы также можем защищать нашу собственную работу в палатах. Палата депутатов пока ничего не делает в этом направлении. Должен сказать, что соглашение было далеко не мирным с политической точки зрения, но мы добились большинства, ведь Сенат не должен стоять в стороне от обсуждения жалоб на неконституционность определенных законов.

Мы ведем эту работу, за которой надзирает наш правовой корпус. Юристы испанских кортесов готовят свои доклады, отчеты, и мы принимаем эти доклады в 99 процентах случаев. Мы не говорим о конституционности или неконституционности законов, но региональный парламент может посчитать, что какие-то законы нарушают дух или букву Конституции. Год назад мы выработали этот принцип и в течение последнего года участвуем в судебных процедурах в Конституционном суде, а наша юридическая служба готовит технические, политические и юридические материалы для защиты законности той работы, которую ведет Сенат. Эта деятельность может рассматриваться как один из примеров осуществления Сенатом надзора и мониторинга правоприменительной практики в законодательстве.

Я думаю, что интересна также возможность определенного регулирования, заложенная в самом регламенте Сената. В соответствии с регламентом, если президиум Сената получает от Конституционного суда сообщение о том, что какое-то региональное правительство или региональный парламент подал жалобу на неконституционность определенного закона, принятого Сенатом, мы принимаем непосредственное участие в рассмотрении этой жалобы и одновременно

направляем своих представителей в комиссию, которая технически и политически готовила этот закон, чтобы комиссия подготовила соответствующие аргументы в его защиту.

Если есть жалоба на неконституционность закона, скажем, в сфере сельского хозяйства, комиссия по сельскому хозяйству обсуждает необходимые доводы, которые позднее будут представлены президиумом Сената в Конституционный суд. И если мы говорим о законе чисто юридическом, в этом случае юридическая комиссия или комиссия по юстиции готовят такой доклад. Вот особенность нашей парламентской системы. Мы не пользовались такой системой до недавнего времени, однако не могли позволить себе сидеть сложа руки. Поэтому последние полтора года мы ведем работу по отстаиванию законов, принятых Сенатом.

В заключение мы, испанцы, с большой радостью отмечающие двадцатипятилетие нашей Конституции, хотим поздравить российских коллег с десятилетним юбилеем вашей Конституции.

Хочу сказать, что политика — это дискуссия, политика — это диалог, политика — это, может быть, и противоречие, политика — это разные точки зрения. Я вам рассказал о той работе, которую мы ведем, и должен заметить, что это далеко не мирная работа. Учитывая противостояние тех сил, которые находятся у власти, для проведения мониторинга законодательства приходится проделывать нелегкую работу. В нашей стране с трудом происходит признание территориальных функций Сената — это третья функция, которой Конституция страны наделила Сенат, палату территориального представительства.

Мы уже 25 лет работаем с этой моделью Сената и 25 лет дискутируем по этому поводу. Нужно ли все-таки реформировать Сенат, нужно ли изменять Конституцию, чтобы превратить Сенат в палату территориального представительства? Лидер оппозиционной партии Испании сказал, что, если его партия придет к власти, они будут реформировать Сенат. Должен вам сказать, что все политические партии в Испании согласны с тем, что необходимо углубить территориальные функции Сената. Но испанские левые, соцпартия и объединенные левые предлагают в качестве механизма реформу Конституции. Народная партия, которая сейчас находится у власти и имеет большинство в обеих палатах, считает, что нельзя говорить об изменении Конституции для реформы Сената по двум причинам. Первая: мы не добьемся большинства голосов для этой реформы, необходимого консенсуса. Мы понимаем, что консенсус должен быть таким же, каким он был в 1978 году, когда мы принимали Конституцию. И вторая причина. Как вы знаете, помимо проблемы терроризма, в нашей стране есть также проблема национализма. Эта проблема будет лишь усугубляться по мере того, как некоторые партии захотят воспользоваться реформой Конституции, чтобы, говоря о реформировании Сената, говорить о суверенитете определенных регионов и даже о независимости некоторых регионов. Поэтому Народная партия считает, что сейчас не время говорить о реформе Сената и об изменении Конституции.

Бурбулис Г.Э. Уважаемый господин Прада! Я хочу задать вопрос, который предлагаю всем обсудить. Мы сейчас серьезно обдумываем такую правовую идею: корректно вводить норму о мониторинге в те законы, которые мы одобряем и принимаем и которые по значимости и по последствиям их применения имеют так называемое стратегическое значение. То есть как вы в

принципе относитесь к тому, чтобы в некоторых законах была заключительная часть и специальная норма о мониторинге и ответственности за его проведение?

Прада Преса А. Я просто хочу сказать, что по поводу процесса реформирования все испанские партии согласны в одном — необходимо создание так называемой региональной обсерватории. Такая обсерватория сосредоточила бы все законодательство и все политические действия, которые касаются территорий и регионов. И это помогло бы проведению дебатов, парламентских прений с участием правительства страны, региональных правительств и политических партий. Это позволило бы в какой-то степени проводить мониторинг всего законодательного процесса, который частично осуществляется в нашей стране. Это позволило бы нам установить контроль за каждым из этапов законодательного процесса.

На конкретный вопрос господина Бурбулиса я бы ответил, что в испанской системе власти функцию контроля за законностью выполняет Конституционный суд. А контроль и надзор за степенью исполнения и эффективностью законов могут осуществлять сами граждане, когда они голосуют и определяют, насколько эффективны принятые законы.

Бурбулис Г.Э. Спасибо большое за прекрасное выступление. Всякий раз мы заражаемся Вашим оптимизмом и целеустремленностью. А теперь я с большим удовольствием даю слово Валерию Евгеньевичу Аксакову, председателю Московской областной Думы. Московская областная Дума — один из самых активных и плодотворных органов законодательной власти субъектов Федерации, она накопила очень полезный, интересный опыт. Более того, на нашей июньской конференции мы поддержали идею о том, чтобы на базе Московской областной Думы создать центр мониторинга, и всячески будем это в дальнейшем стимулировать.

Аксаков В.Е., председатель Московской областной Думы.

Я хотел бы от имени законодательной власти, от всех депутатов Московской областной Думы поблагодарить за возможность высказать свое мнение. К большому сожалению, регионы не часто приглашают для того, чтобы высказать свою позицию, а ведь мы уже конструктивно работаем над мониторингом тех законов, которые принимаем.

В настоящее время эффективность законотворческой деятельности немыслима без комплексного анализа всех сфер общественных отношений. Это основной вывод, к которому мы пришли на первой всероссийской научно-практической конференции, которая проходила в июне. Отрадно отметить, что важность этой проблемы, необходимость ее скорейшего разрешения объединяют все большее число сторонников цивилизованного законотворчества. В Совете Федерации эта работа не стала лишь модной кампанией, а приобрела поступательный и, надеюсь, необратимый характер. Сегодняшний представительный международный форум — самое яркое тому подтверждение.

Необходимость перехода от стихийного законотворчества к системной законодательной деятельности уже ни у кого не вызывает сомнений. Закончилось время разногласий и взаимных упреков между федеральным центром и регионами, наступила пора конструктивного диалога. Это самый важный результат нашей совместной работы. Уверен, что все представители регионов благодарны Совету Федерации, Совету законодателей за настойчивость и практическую реализацию тех решений, которые были приняты нами на конференции.

Основной работой депутатов Московской областной Думы стало участие в разработке сводного плана мероприятий Совета Федерации по реализации программ мониторинга. Второе направление — это реализация концепции вестника по проблемам мониторинга и подходы к формированию экспертного центра мониторинга права Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Значит, как говорилось в нашем недавнем прошлом, "процесс пошел". Хотя законодателям в регионах уже сегодня хотелось бы больше конкретных мер и законодательно оформленных решений. Понимаю, что чудес не бывает. Даже самые выверенные и безупречные механизмы оценки законодательства не могут быть запущены в короткие сроки, не говоря уже о системе отслеживания всего жизненного цикла нормативно-правового акта, включая этапы его подготовки, принятия и исполнения.

Опыт проведения мониторинга есть у всех ветвей и органов государственной и муниципальной власти, однако характер этой работы добровольный и даже факультативный. Иногда приходится сталкиваться с непониманием того, для чего нужна оценка нормативно-правовых актов. В результате неисполнение хороших законов становится хронической болезнью отечественного законодательства. Рецепт один — разработка общей методологии и подходов к мониторингу, его законодательное закрепление и обязательность его реализации всеми субъектами правотворчества и правоприменения.

Остановлюсь на более значимых пунктах. Во-первых, эту работу мы начали с наведения элементарного порядка в правовом поле Московской области. Избавились от балласта проектов нормативно-правовых актов, которые утратили свою актуальность и окончательное решение по которым, не было принято. Затем приступили к систематизации и своеобразной ревизии действующих законов. Подготовили работающий инструмент для этой деятельности, причем для совершенствования юридической техники оказались незаменимы разработанные нами положения о правовой, лингвистической экспертизе нормативно-правовых актов, внесенные в Московскую областную Думу.

Во-вторых, мы приняли решение поставить заслон сырым законопроектам. Несмотря на высокий уровень юридической подготовки депутатов и работников аппарата Московской областной Думы, мы взяли курс на совершенствование научного и методологического сопровождения нашей деятельности. Повседневной практикой стало тесное сотрудничество с научной элитой Москвы и Московской области в вопросах поиска и применения новых критериев качества законодательного материала, проверки его соответствия общепризнанным принципам и нормам отечественного и международного права. В Экспертный совет при Московской областной Думе вошли ученые Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кафедры конституционного права юридического факультета МГУ. С их помощью разработаны и подготовлены целые пакеты наших региональных законов. Мы по праву можем гордиться качеством Устава Московской области, законами Московской областной Думы и рядом других нормативно-правовых актов.

С целью обеспечения качества прогнозов и упреждения правового регулирования при Московской областной Думе постоянно работает группа экспертов по заполнению "планшета болевых точек" Московской области. По результатам

этой работы мы кардинально изменили подход к стратегическому планированию социально-экономической политики региона. Совместно с правительством области был разработан проект документа о стратегическом планировании и развитии Московской области. Мы постарались логически выстроить всю систему стратегического планирования, определить последовательность разработки документов и требований к их содержанию, закрепить центры ответственности за качество и обоснованность принимаемых законов и их реализацию. На сегодняшний день все это позволило последовательно сбалансировать всю плановую деятельность: от программного заявления высшего должностного лица — губернатора до основных параметров принятия годового бюджета.

В-третьих, принципиальным решением по улучшению качества законодательства Московской области стало совмещение вектора согласительного процесса в сторону законоподготовительной работы. Уже на первой стадии правотворческого процесса мы создаем рабочие группы, в задачу которых входит прогностический анализ применения правового акта. Я считаю, сегодня это главное, потому что мы приняли более тысячи нормативных актов, методологически подготовленных именно так.

Губернатор Московской области вносит 67 процентов всех нормативных актов. Я считаю, что это самый высокий процент законов, принимаемых по инициативе субъекта Российской Федерации.

У нас полное взаимопонимание с исполнительной властью. Мы проводим в Думе "час правительства", который стал инструментом первичного анализа любого проекта или инициативы. Все это позволяет придать законотворческому процессу прогнозируемый и планируемый характер, а также обеспечить приоритетность разработки законопроектов на основе стратегического планирования социально-экономического развития Московской области.

Мы постарались придать обязательный характер разработке порядка обсуждения любого нормативно-правового акта. Для нас самое важное — знать мнение всех субъектов, чьи взаимоотношения мы собираемся регулировать. Все законопроекты, разрабатываемые Думой, мы направляем в муниципальные образования. Но ждем от них не только официальных письменных отзывов — мы стимулируем проведение широкого обсуждения. Таким образом проводятся выездные заседания комитетов, выездные заседания Думы.

Наиболее эффективным институтом при решении этих задач стал Совет помощников депутатов. Эта работа способствует более широкому и гладкому обсуждению законопроектов. Совет помощников был создан впервые и только в нашем субъекте. Это было сделано не для того, чтобы они помогали депутатам в решении каких-то "шкурных" вопросов (простите за такое слово), но для того, чтобы эти помощники действительно помогали законотворческому процессу, законотворческой деятельности. Я сам возглавляю этот совет, регулярно провожу с помощниками депутатов встречи, постоянно ставлю перед ними задачи, которые необходимо решить. И именно они проводят всю необходимую работу. Ведь сегодня многие трудовые коллективы, общественные формирования, политические партии совершенно не знают, что происходит в законодательном органе субъекта Российской Федерации. Помощники получают методологические материалы, проводят мониторинг тех законов, которые мы принимаем. Я вам скажу, что такая работа очень эффективна, и на этом направлении достигнуты хорошие результаты.

В-четвертых, особое внимание мы уделяем нормотворчеству органов местного самоуправления. В Московской области создана система методологической, технологической и экспертной помощи Совета депутатов. Аппарат Думы организовал банк нормативно-правовых актов органов местного самоуправления Подмосковья, по аналогии с Федеральным регистром, для отслеживания действия нормативно-правовых актов и оценки их эффективности. Стараясь привлечь все субъекты гражданского общества, мы регулярно проводим выездные заседания Думы в муниципальных образованиях области. Только за последние полтора года в заседаниях приняли участие более 3 тысяч представителей муниципальных образований области.

В практику Московской областной Думы вошли депутатские слушания и проведение "круглых столов", научно-практических конференций, семинаров, совещаний, на которых проходит общественное обсуждение социально значимых законопроектов.

Эти мероприятия позволяют нам обеспечить максимальный учет информации о социальных процессах и векторе общественного мнения в регионе, способствуют повышению эффективности законотворческой деятельности.

В-пятых, следующим элементом мониторинга, которому мы уделяем особое внимание, является оценка того, насколько жизнеспособным оказался наш закон. Об этом как раз говорил Геннадий Эдуардович. В настоящее время мы только приступили к созданию системы анализа применения всех нормативно-правовых актов. Однако на примере применения наиболее сложных из них нами уже определены подходы к этой работе. Например, на основе всестороннего анализа эффективности норм закона "Об охране труда в Московской области" мы его значительно усовершенствовали. В результате в 70 субъектах Российской Федерации использован именно наш областной закон. Эта работа, безусловно, сложная и кропотливая, но депутаты Московской областной Думы понимают, что без нее законодательство не может быть эффективным.

Остановлюсь еще на ряде процедур мониторинга права. В настоящее время можно говорить о сложившейся в Московской области системе учета разнообразия правоприменения в судебных органах, прокуратуре, органах юстиции, а также взаимодействия с ними. Систематически работаем над технологическим совершенствованием процедур мониторинга. В числе 27 регионов России мы вошли в группу разработчиков федеральной целевой программы "Электронная Россия", которая позволит в ближайшее время проводить мониторинг с использованием современных информационных технологий.

Отдельного освещения заслуживает практика работы объединенной комиссии Московской городской Думы и Московской областной Думы. Это как раз касается вопроса взаимодействия депутатов Московской городской Думы и Московской областной Думы. У нас работает совместная комиссия из 18 депутатов, один раз в месяц мы проводим заседания этой комиссии. Мы рассматриваем те законопроекты, которые касаются проблем нашего мегаполиса — Москвы и Московской области. А у нас много общих проблем. Мы обсуждаем как раз те вопросы, для решения которых сегодня необходима законодательная инициатива, а также ищем пути решения тех проблем, которые возникают в связи с реализацией уже принятых федеральных законов. Вывод здесь один: сегодня нет альтернативы такой координации законотворческой деятельности, которая существует у нас. В этом наша изюминка.

Не буду подробно останавливаться на других формах и процедурах мониторинга, которые мы используем в своей деятельности. Большая часть из них представлена в информационных материалах Московской областной Думы.

Возникает закономерный вопрос: а достаточно ли того, что мы делаем? Все ли мы знаем о передовых, эффективных формах и процедурах мониторинга? Вопрос этот риторический, так как ни одна система не способна самостоятельно сбалансировать правовое пространство. Для этого необходимы координация и унификация этой деятельности на всех уровнях законотворчества и правоприменения, а также обязательное законодательное закрепление.

Уважаемые коллеги! Несомненно, диагностическая карта закона и реализация результатов мониторинга на самых ранних этапах жизни нормативно-правовых актов — мечта каждого, кто хотя бы просто знаком с законотворческим процессом. Многие полагают, что несовершенство федерального законодательства может быть компенсировано принятием точечных областных законов. Но такая точка зрения не выдерживает критики.

В Российской Федерации единое правовое пространство. Для регионов исполнение норм федеральных законов является обязательным. Так что местным законотворчеством их не усовершенствуешь.

Я убежден в том, что законодательная база Российского государства должна создаваться с большей опорой на субъекты Российской Федерации. Иное недопустимо. Нередко на практике вмешательство центра в дела регионов (например, корректировка межбюджетных отношений не в пользу субъекта Федерации) не соответствует основным конституционным принципам Российского государства.

Исходя из этого хотел бы в качестве первичной задачи правового и информационного становления института мониторинга предложить выработку и законодательное закрепление сбалансированных механизмов учета мнения регионов в законотворческой деятельности на уровне Совета Федерации.

Постараюсь обосновать приоритетность этой задачи на примере Московской области. Мы сделали значительный шаг вперед в совершенствовании правовой базы региона. В результате Московская область успешно решает задачи социально-экономического развития. По сути, область вышла на уровень "предкризиса" 1991 года. В этом же году был повышен долгосрочный кредитный рейтинг Московской области по международной шкале от "В" до "В+".

По имеющимся оценкам, система управления в области улучшается, что способствует повышению финансовой прозрачности. Ожидается, что Московская область сохранит темпы экономического роста на уровне выше среднего по стране, а это позволит выделить средства как на повышение заработной платы, так и на удовлетворение потребностей инфраструктуры.

Разумеется, это позитивные факты, однако оценка рейтингового агентства или высокие показатели в центральном федеральном органе в Российской Федерации не являются самоцелью нашей деятельности.

Во втором полугодии текущего года многие идеи нам не удалось воплотить в жизнь. Остановлюсь лишь на некоторых примерах.

В 2004 году мы рассчитывали увеличить доходы бюджета до 100 млрд. рублей. Об этом свидетельствовали экономические прогнозы. И те законопроекты, которые мы рассматривали, также должны были способствовать увеличению доходов бюджета. Вместе с тем когда мы стали принимать бюджет, то увидели,

что только из-за изменений в налоговом законодательстве наши потери уже в следующем году составят 11 миллиардов. Это самая значительная сумма за последние пять лет.

Теоретически бюджет может быть направлен на что угодно, но сегодня выбор практически predetermined. Президент обозначил главную задачу на ближайшую перспективу — борьбу с бедностью. И все российские регионы просто обязаны выполнить эту задачу. Практически все имеющиеся средства (60 из 80 миллиардов) мы направили на социальную и культурную сферы. Кроме того, результаты и сроки работы Московской областной Думы над бюджетом следующего года наглядно свидетельствуют о том, что мы выполнили задачу, поставленную в Бюджетном послании Президента Российской Федерации. В нем Президент отметил, что бюджет на 2004 год не должен стать заложником предвыборных амбиций и заведомо невыполненных обещаний. Как видите, Московская область — законопослушный субъект Федерации — стремится максимально точно учитывать решения федерального центра даже в ущерб собственным интересам. Хотелось бы, чтобы такая позиция стала традицией в работе федеральных органов государственной власти.

Еще один пример — реформа местного самоуправления. Я говорю о законе, который уже принят и вступит в силу с 1 января 2006 года. В связи с этим нам предстоит внести изменения более чем в 70 региональных нормативных актов. В настоящее время в Московской области существует 73 муниципальных образования, а с 1 января 2006 года их будет 521. Поэтому число депутатов представительных органов местного самоуправления увеличится в 10 раз и будет составлять около 12 тысяч депутатов. Работа по подготовке к реформе местного самоуправления в Московской области уже идет полным ходом. Надо будет менять 70 нормативно-правовых актов и проводить тот мониторинг, о котором мы с вами говорим. Центр должен услышать мнение регионов об этом законе, так как реализовывать закон будет достаточно сложно.

Как я уже говорил в начале своего выступления, нас не может не радовать позиция Совета Федерации, который не только пришел к пониманию этой проблемы, но и во многом инициирует ее переводение в плоскость практических решений. Нам нравятся идеи правовой экспертизы законодательных инициатив регионов в Совете Федерации, но они не кажутся бесспорными. Не станет ли этот институт еще одним барьером на пути наших инициатив, будет ли он более эффективным, чем аналогичный в Государственной Думе или Правительстве? Чтобы избавиться от подобных опасений, давайте сначала выработаем механизм нашего взаимодействия и придадим законодательный статус этой экспертизе. В противном случае мы лишь увеличим путь и время прохождения нашей инициативы.

Кроме того, сегодня нам крайне необходима координация законодательной деятельности субъектов Российской Федерации. Нам надо выработать единую внятную позицию по основополагающим федеральным законопроектам. Только тогда мы сможем изменить ситуацию, когда в Государственной Думе принимается всего два процента инициатив с мест. Уверен, что становление института эффективного мониторинга права в будущем — за региональными центрами мониторинга. Они не только проверяют соответствие любого законопроекта федеральному законодательству и определяют стратегию его развития, но и обоснуют целесообразность предлагаемых правовых норм для местных условий.

В свою очередь депутаты и аппарат Московской областной Думы готовы представить свои предложения по учету мнений регионов в процессе федерального законоотворчества.

Хотел бы еще раз сказать большое спасибо Геннадию Эдуардовичу. Я думаю, что совместно мы — центр и регионы — найдем путь проведения мониторинга тех законов, которые принимаем. Это увеличит эффективность федерального законодательства. И хочу от имени законодательной власти Московской области вручить Геннадию Эдуардовичу Бурбулису символ законодательной власти Московской области. Мы рассчитываем на дальнейшее сотрудничество с Советом Федерации, в том числе в области мониторинга права.

Бурбулис Г.Э. У Совета Федерации такого символа нет. Большое спасибо, Валерий Евгеньевич. Это незаслуженный дар, но мы его принимаем в нашу копилку.

У меня есть вопрос. Вы отметили не без гордости, что один из ваших законов практически принят и работает сегодня в 70 субъектах Федерации. О чем это говорит? Или это нормальная практика? Мы знаем, что законодательные органы субъектов Федерации обречены искать друг у друга те правовые документы, которые доказали эффективность их применения. Но это рекорд — ваш закон применен в 70 субъектах. О чем это говорит, с Вашей точки зрения? Что здесь хорошо, что здесь плохо?

Аксаков В.Е. То, что наш закон об охране труда работает во многих субъектах, это нам, конечно, льстит. С другой стороны, я считаю, что работа над законопроектами, как федеральными, так и региональными, проводится недостаточно эффективно. Не осуществляется мониторинг тех законов, которые нужны регионам. Мы увидели, что сегодня есть проблема. Почему мы приняли этот закон? Мы знаем, например, что при дорожно-транспортных происшествиях погибли полторы тысячи человек; знаем, что убито столько-то человек. А сколько сегодня погибло при нарушении закона об охране труда? Никто эту оценку не давал. А мы это сделали. Какая разница для семьи, убили ли человека, погиб ли он на производстве или при дорожно-транспортном происшествии? Это смерть, это горе в семье. И когда мы приняли этот закон и он начал работать, то и в малом, и в среднем бизнесе, и на больших промышленных предприятиях были получены хорошие результаты. И другие регионы взяли наш закон на вооружение. Это большой плюс для нашей страны в целом.

Бурбулис Г.Э. Еще раз благодарю и приветствую Валерия Евгеньевича и его команду. Это серьезный коллектив. Хочу сообщить, что в нашем семинаре участвуют представители и других регионов: Сергей Юрьевич Фабричный — заместитель председателя Новгородской областной Думы и Мидхат Мазгутович Курманов — председатель Комиссии Госсовета Республики Татарстан по вопросам законодательства, законности, регламента и депутатской этики. Они еще расскажут нам о своих радостях и тревогах. Для нас существенно, что в сегодняшней дискуссии участвуют и представители парламента России, и законодательных органов субъектов Федерации. Без этого сотрудничества у нас ничего не получится.

Хочу попросить Юрия Александровича Тихомирова, первого заместителя директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, поделиться своими блестящими идеями.

Кстати, Юрий Александрович один из первых, кто уже показал нам свой проект вестника мониторинга права в России. Объявляем среди всех присутствующих конкурс на проект вестника; необходимо определить, как концептуально, структурно и содержательно он мог бы отвечать той сверхзадаче, которую мы ставим перед ним.

Я хочу сейчас рассказать один сюжет, очень свежий и остро касающийся всех нас. Вчера я разговаривал с первым заместителем Министра экономики и торговли Михаилом Дмитриевым. Министерство проявило удивительную инициативу, презентовав нам идею федеральной экономической службы, которая, на взгляд инициаторов, должна поставить заслон неупорядоченному нормотворчеству, связанному с деятельностью системы предпринимательства в России. В рамках этой службы главным органом должен стать независимый экспертный совет, объединяющий специалистов, представителей научного сообщества, где будет минимум чиновников.

Я его спросил о том, как быть всем другим отраслям жизнедеятельности и направлениям законодательства. Допустим, создали эту службу и, слава Богу, в этой сфере российской экономики что-то сумеем сделать гармонично. Но ведь каждая норма уже вплетена в систему отношений, прямо не связанных с бизнесом, но опосредованно влияющих на всю систему жизни. Как с этим быть? У нас без конца обсуждается идея системы мониторинга и какого-то органа, который позволил бы эту работу осуществлять в целом. Я потом скажу, что мне ответил Михаил Дмитриев. Думаю, эта вечерняя история существенна для последующей дискуссии.

Пожалуйста, Юрий Александрович.

Тихомиров Ю.А., первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Хорошее вступление перед моим выходом на трибуну. Я, следуя доброй традиции председателя Московской областной Думы, тоже принес подарок, хотя он не столь красив. Это книга, подготовленная Институтом законодательства, — "Конституция и законодательство". Она вышла 10 дней тому назад. В книге говорится, что нужно как можно меньше писать законов и как можно больше думать над тем, как менять ситуацию в стране.

Думаю, что та тема, которой занят Совет Федерации, Геннадий Эдуардович (я много лет знаю его и ценю его романтический энтузиазм, потому что энтузиазм бывает и не романтический), имеет свою метафору. Эта метафора — закон "на солнце" и закон "в тени". Когда закон готовится, к нему все притягиваются, все хотят показаться в ярком свете.

И поразительный парадокс нашей страны. В советские годы у нас за 50 лет было принято около ста "чистых законов" (то есть не считая указов Президиума Верховного Совета). За 50 лет. Нынешняя цифра вам известна — 1700—1800 законов за 11 лет. И заметьте, какая любопытная метаморфоза происходит с нашим сознанием: каждый желает приобщиться к созданию закона и каждый все беды объясняет тем, что закон отсутствует.

Но вопрос в том, как будет работать государственный институт. Страна нуждается в такой аналитической сигнальной системе.

У Государственной Думы свои функции, это, по существу, своеобразное представительство населения в законотворчестве. Эта функция реализуется, прямо скажем, очень плохо. Но у другой палаты ситуация намного сложнее.

Конечно, это проблема остросоциальная. Если сейчас принять десять хороших законов и на этом остановиться, а потом потратить силы на их реализацию, то эффект будет гораздо больше.

Конечно, из десяти проектов законов, наверное, только один может порадовать юристов. Есть разные критерии оценки достоинств закона или его изъянов. Мне кажется, что проблема не в самом тексте как таковом. Ведь закон — это продукт познания. Заметьте, мы говорим, что "пишем закон". Пишем, а думать не успеваем, не можем анализировать. У нас нет никакой прогностической оценки. Более того, заметьте, Правительство в чем-то работает параллельно. Каждые полгода принимаются среднесрочная, долгосрочная программы социально-экономического развития страны — на ближайшие два года, потом на следующую пятилетку.

Получается так, что законотворческая деятельность идет как бы "сама из себя". Объектом управления я беру логику науки управления — то, чем занималась профессор Бачило. Мы с ней много лет этим занимались. Субъект воздействует на объект управления для перевода объекта в новое состояние. Так, мы, как объекты, хотим повысить ВВП в два раза (кстати, вчера на международной конференции это почему-то вызвало смех). Объект управления, его социальная сфера, экономическая, международная идут как бы сами по себе. Административная практика и судебная идут как бы сами по себе. Поэтому закон должен идти по логике. Он — один из рычагов воздействия на процессы развития. Поэтому дело тут не в тексте. Обратите внимание, в своей книге профессор Карл Эфштайн упорно доказывает то, чему нас учат и германские юристы, — что российский закон стремится быть детально регулирующим. Нам это нравится, потому что тогда будет меньше ведомственных административных актов.

Но будем приближаться к германской модели правовой системы. Коллеги из Нидерландов, Австрии, Швейцарии доказывают нам, что слабость нашей судебной системы, административной системы, законодательства в том, что мы не понимаем общие принципы права.

Да, в нашей стране никогда общие принципы не любили. И нам их трудно навязать, хотя мы кланяемся европейскому праву. Поэтому задача не простая. Мне кажется, надо оценить ее в полной мере. Еще раз подчеркиваю: то, чем вы занимаетесь, это не желание комиссии, Совета Федерации найти какую-то линию влияния. Я считаю, что это стратегическая задача страны. А страна живет довольно плохо. Патетические оценки того, что у нас растет ВВП, меня не утешают. Надо знать ситуацию в регионах, в стране, учитывать взаимодействие с международной средой.

Мне кажется, что проблема мониторинга сейчас становится "золотым ключиком" для решения большинства проблем законодателя. Но нужно ли создавать какую-то группу, структуру, институт экспертов (то, о чем Вы вчера беседовали с Михаилом Дмитриевым). Я сужу только по ядовитому комментарию в газете "Время". Не думаю, что нужно создавать множество новых структур и институтов. Это, кстати, тоже одна из дурных традиций нашей страны. Если я не умею работать, снимите меня. Не создавайте партнеров, структуру по контролю, по проверке. Мы все время решаем организационные, кадровые вопросы, но у нас нет содержательной глубины. Мы стоим на месте, понимаем. Мы "переодеваем сюртуки".

Я обратил внимание на два-три обстоятельства. Есть двадцать этапов прохождения законопроекта, и они достаточно сложны, чтобы нагромождать еще двадцать первый этап. Я согласен с Вами, Геннадий Эдуардович: необходимо отражать в тексте закона идею мониторинга. Не нужно, конечно, создавать примитивные нормы. Закон появляется, и он должен быть проверен, изучен, проанализирован. Это очевидно. Но с точки зрения теории права наше материальное право не насыщено процессуальным правом. Наши законы "голенькие" с точки зрения процессуальных элементов и процедур, которых вообще нет.

Я два года жизни потратил на подготовку закона о базовых процедурах. Это один из выходов из ситуации. Поэтому здесь нужно подумать о процессуальном обеспечении принимаемых законов, это будет дополнительной гарантией, которая позволит закону развиваться.

Я вспоминаю о том времени, когда Верховный Совет СССР уже прощался с нами. Тогда стали создавать досье к закону. Это было очень хорошо. Потому что досье к закону касается, разумеется, базовых законов. Мы собрали информацию разного рода. Эта информация в досье движется с проектом закона от комитета к комитету, от одной палаты к другой. Это важно. Тем более на этапе администрации Президента, на этапе возможного ветирования. Досье к закону, если не ошибаюсь, это опыт Испании. В 1991 году, мне кажется, им удалось освоить это. Это очень существенно.

О предмете законодательного регулирования. Обратите внимание, как рассыпан процесс развития в нашей стране. Не многие из вас знают, что такое саморегулируемая организация. А такой закон принят в первом чтении. И наши экономисты-либералы считают, что хозяйственная саморегуляция — это выход для страны на новый рубеж. Тогда сопоставьте: законодательная регуляция, локальная регуляция, ведомственная регуляция, саморегуляция университетов, предприятий, банков, ассоциаций банков и так далее. Выбор предмета регуляции — наиважнейший вопрос! Это все, что касается стадии подготовки мониторинга.

Другая часть, наиболее трудная: инвариантность поведения человека проявляется отчетливо и ярко именно на стадии реализации закона. Потому что когда закон "на солнце", он в какой-то мере виден: о нем сообщает пресса, его обсуждают, идут дискуссии. А вот когда закон пошел "на улицу", там начинается правовое хулиганство. Закон обходят, его топчут, его не знают, не уважают. Тут человек проявляет себя в полной мере. Закон становится бесхозным. Не нужно считать, что он бомж, который должен быть подобран. Нет, конечно. Но нужна стратегия действия закона. У нас, к сожалению, не много депутатов, госслужащих, ученых, специалистов, которые умеют реализовать закон. Еще меньше тех, кто хочет реализовать закон. Законодательная программа каждого периода на одну треть содержит поправки в действующий закон. Мне стыдно сказать коллеге из парламента Испании, что мы сегодня принимаем поправки в закон, который вступает в силу через полгода.

Итак, что здесь нужно сделать. Разработать стратегию действия закона. У нас нет серьезной общепринятой методики реализации закона. Но мы взаимодействуем с другими государственными структурами. Прокуратура оценивает по своим позициям, Минюст — по своим позициям и так далее. Республики и области это почувствовали на себе. Каждая группа приезжает оценивать действие

закона — регионального, федерального — с позиции своего ведомства. Это абсолютно непригодно. Хотя, конечно, специфика должна быть.

Такую методику, Геннадий Эдуардович, надо разработать.

Мониторинг закона означает, что мы должны наблюдать не за текстом. Это не просмотр пьесы, когда есть сценарий и действуют актеры, хотя какая-то аналогия здесь есть. Очень важно подумать над тем, какие институты обеспечивают действие закона. Наши госорганы не готовы подчинять свою деятельность реализации закона. Позвольте не приводить иллюстраций. Их очень много.

Федеральный конституционный закон "О Правительстве" содержит статью 4, гласящую, что Правительство реализует законы. Это похвально. Вы бы знали, как проходила эта статья. Она казалась пустой, демагогической. Но ведь это же коренной принцип. Я не могу сказать, что более удачно действуют ведомства и министерства или региональные власти. Мы изучали ситуацию на местах. Она довольно сложная. Наши институты — государственные и муниципальные — не готовы в полной мере реализовывать закон — любой, хороший или плохой. Не умеют, не хотят, и, по существу, для этого еще нет инструментария. Все это может быть литературно изложено в книгах, макетах, плакатах, диаграммах, но люди не умеют. Вот чему надо учить. И в наших университетах, к сожалению, мы больше учим статике права, но не динамике права. Вот теории права, вот новый Трудовой кодекс. Хотя, по моим наблюдениям, реальное действие норм кодекса смещается в сторону процентов на 50—70. И меня никто не опровергнет. Поэтому задача эта очень сложна.

Второй рычаг (после создания методики) — это информационная база. Каждое ведомство собирает информацию о правонарушениях в своей сфере — полную или частичную, честную или ложную. Соберите эти потоки, унифицируйте и сделайте то, что называлось в далекие советские годы "судебной статистикой". Многих удивит, что в 20-е годы были открытые сборники уголовной статистики. Сейчас что? Экспресс-обзор: у нас столько-то правонарушений. Вчера выступал профессор Яковлев, рассказывал о том, каков объем административных дел в арбитражных судах. Это, конечно, фрагментарная картинка. Поэтому проблема информации (сбора, унификации по базовым показателям) существует и для мониторинга. Я очень рад тому, что Московская областная Дума использует судебную практику как источник информации. Это очень сложно. Я знаю Наталью Николаевну Толмачеву, которая прилагает к этому большие усилия. Юристы в аппарате сейчас на две трети заняты работой в судах. Мне кажется, что нужно учитывать разную практику: и хозяйственную через арбитражный суд, и административную через федеральные аппараты, и судебную, конечно. И Конституционный Суд и Высший Арбитражный Суд, и суды общей юрисдикции, не открывая свою информацию целиком, вполне могут дать все необходимые сведения.

Добавлю еще одно. Я поражаюсь терпению иностранных экспертов, которые учат нас использованию иностранного права. Спасибо вам, но пока это происходит, к сожалению, односторонне. Мы послушно и подчас механически используем стандарты Совета Европы, механически копируем иностранные законы. Не войдя в Совет Европы, мы уже реализовали Хартию местного самоуправления. И МИД, и Совет Европы провели ряд семинаров, научив губернаторов, регионы этим заниматься. Этот парадокс нам, конечно, прощается. Но реализация международных норм — это еще один мощный аспект действия

закона. Пока мы не умеем этого делать. У нас нет пока критериев оценки перевода международных норм в национальное право и действия последних в соответствии с пунктом 4 статьи 15 Конституции.

И последнее — о центре мониторинга. Создавать большую структуру довольно сложно да и не нужно. Это должна быть очень гибкая, эластичная интеллектуальная структура, которая проводит по определенным индикаторам анализ ситуации в стране. Обращаю внимание на необходимость более внимательного изучения общественного мнения. Но и этого мало. Мало знать то, что люди воспринимают законы отрицательно, с раздражением, отчужденно. Помогите поднять правовую культуру, правовую мотивацию. Вот было направление "социология права", которое помогало формировать правовые ценности, правовые мотивы. Заметьте, что делают СМИ. К примеру, готовится проект Земельного кодекса. Что внушается гражданину Российской Федерации? Что ему грозит изъятие земли. Идет Трудовой кодекс. Как показывается процесс подготовки фундаментального социального закона? Вот тут красное, а тут белое. Гражданину все равно, он не понимает, он не хочет. Вы заставляете его быть таким. Мне кажется, это стыдно. Нужно людей информировать в новом режиме правовой работы. Помогите, подскажите.

И телевидение нас портит постоянно. Это же немыслимо! Нет ни одной передачи, показывающей полезность работы Совета Федерации, Государственной Думы. Может быть, это телевизионная издевка, но при показе работы Правительства картина совсем другая. Поэтому приобщение гражданина к праву должно быть, конечно, совсем другим.

О выпуске вестника мониторинга. Это блестящая идея. Только нужно его сделать очень честным, быстро реагирующим на ситуацию и эффективным. Хорошо, если это будет напоминать наши журналы (наш институт выпускает три журнала). Должна быть оперативная информация о структурах, осуществляющих мониторинг. Тогда этот журнал станет еще одним импульсом к работе.

И последнее. Уже 17 лет пробивает дорогу в жизнь закон о порядке принятия нормативно-правовых актов. Я не устану повторять, что это базовый закон, который правовую систему поставит на ноги. Правовая система должна быть устойчивой накануне выборов. Поэтому если закон о нормативных правовых актах будет знаменем ближайшего года, то хочу вдохновить вас на подготовку другого закона — о мониторинге права. Потому что все наши центры при РАГСе много не дадут. У РАГСа, как вы знаете, есть свой авторитет. Но здесь дело в другом. Закон решит проблему правовой статистики, закрепит обязанности по реализации и многое другое. Вы без этого не сделаете ничего. Для страны спасение в этом законе!

Бурбулис Г.Э. Я хочу обратить ваше внимание на понятие, которое Юрий Александрович ввел в оборот — "стратегия действия закона". Может быть, это тоже что-то такое, что поможет результативно проводить дальнейший анализ.

Слово предоставляется уважаемому лорду Тордоффу.

Тордофф Джеффри Д., член Палаты лордов Парламента Великобритании.

Прежде всего должен сказать, что очень интересно видеть вас всех здесь. Я уже достаточно стар, я помню 1936 год и те ужасные вещи, которые произошли в Испании тогда и чуть позже. Я помню и годы войны и те ужасные вещи, которые произошли в России. И замечательно теперь видеть ваши страны, представляющие демократию. А ведь об этом нельзя было даже помыслить 20

лет назад. Поэтому я приветствую и испанский народ, и российский народ, вспоминая те ужасные времена, через которые прошли оба народа.

Что касается сегодняшней дискуссии. Дело в том, что я из страны, в которой нет писаной конституции, поэтому довольно трудно высказывать свои соображения. Однако кое-что из сказанного позволило мне провести некоторые аналогии с тем, что мы видим в Палате лордов.

Я в течение семи лет был председателем так называемого спецкомитета по европейским делам. Нашей задачей было привлечь внимание Палаты лордов к законодательству, к проектам законов, к инициативам, которые исходили от Брюсселя, от Совета министров объединенной Европы. В общем, это довольно сложная организация. 70 членов Палаты лордов рассматривают европейские законы: 25 чиновников и 45 юридических советников. Мы очень серьезно относимся к этой части нашей работы. Каждую неделю председатель получает список документов из Брюсселя. Наша задача — решить, какие из них приемлемы, не нуждаются в каких-либо поправках, а какие требуют дальнейшего рассмотрения. Если документ относится ко второй группе, то он попадает в комитеты, комиссии, подкомитеты для дальнейшего рассмотрения. Например, в комитет по промышленности и экономике, комиссию по транспорту и так далее.

Что касается обеспечения безопасности, внешней политики и аспектов внутренней политики европейского законодательства, которые являются делом Совета министров, они не могут быть подвергнуты соответствующему контролю со стороны Европейского парламента. Поэтому мы, Палата лордов, уделяем этим вопросам особенно много внимания. Палата лордов — это, в общем-то, странный, неизбираемый орган. И порой задумываешься над тем, как он вписывается в условия демократии. Нас всех назначают, и многие из нас, пожалуй, не выдвинули бы свою кандидатуру. А если бы выдвинули, то и не попали бы в палату. В общем, мы достаточно зрелая группа.

Что касается спецкомитета, который занимается международными делами и обеспечением безопасности, то среди его членов есть фельдмаршал в отставке, есть постоянный секретарь министерства иностранных дел в отставке лорд Ханни, бывший британский посол, бывший секретарь комиссии, который пару лет назад ушел в отставку и сейчас является членом палаты. Таким образом, мы обладаем большим числом экспертных знаний. Но и сама Палата лордов сейчас претерпевает изменения. Правда, она претерпевает изменения уже лет 500. Англии по сравнению с другими странами требуется гораздо больше времени для того, чтобы какой-либо орган был реформирован.

Премьер-министр говорит, что реформирование Палаты лордов не терпит отлагательства. Но это Ллойд-Джордж сказал еще в 1910 году. Почти все наследственные пары уже ушли, и правительство говорит, что и остальные тоже скоро уйдут. Но весь вопрос в том, кем их заменить. Палата лордов проголосовала за назначаемую палату. Этот вопрос перешел в Палату общин. Там было четыре варианта: назначенные, полностью избранные, частично избранные и полная отмена Палаты лордов. Они не согласились ни с одним из вариантов. Так что не вините нас, вините Палату общин за все это.

В парламенте Соединенного Королевства мы в настоящий момент страдаем от того, что правительство имеет огромное большинство в палате. Это как бы "избранная диктатура", как сказал известный деятель. Так как у них имеется большое преимущество, то законодательство недостаточно просматривается,

недостаточно анализируется. И у нас такое ощущение, что мы должны подвергнуть экзамену все законодательство, которое проходит через Палату лордов. Но если учитывать, что нам за нашу работу ничего не платят, то можно сказать, что "вкалываем мы как следует". Скоро подходит к концу текущая сессия, а некоторые законопроекты все еще не прошли — частично по той причине, что Палата лордов внесла в них значительные поправки, изменения.

Что касается подзаконных актов. Многое из того, что оказывает воздействие на общественность (сами проекты и соответствующие директивы), исходит из Брюсселя. Эти идеи охотно подхватывают национальные государственные служащие, которые говорят: да, мы хотим это осуществить. Они берут какую-то проблему в законодательстве и работают над ней до той поры, пока предложенные идеи не перестают быть кому-либо интересны. Палата лордов решила создать спецкомитет для того, чтобы проанализировать это вторичное законодательство, проверить его и высказать свое мнение до того, как оно поступит в Палату лордов. Надеюсь, что это поможет.

Что касается проблем, о которых мы слышали сегодня. В общем, не мне вам давать советы. Но, может быть, наш опыт вам поможет. Мы пытаемся создать некий консолидированный проект. Все нормативные акты связаны с теми, что были приняты раньше. И если люди пытаются докопаться до самого закона, им надо пролистать множество материалов в библиотеке, возвращаться к различным поправкам, законодательным актам, которые уходят в глубину веков. Хочется, чтобы все это было сведено воедино. Это огромная работа, требующая больших ресурсов и много времени.

И еще одна вещь, которая касается и Палаты лордов, и Палаты общин, — положение sunset (дословно "заход солнца"). Закон перестает быть действующим, скажем, после пяти или десяти лет, если его не возобновят. Это побуждает правительство опять обратиться к этому закону и опять представить его парламенту, с тем чтобы парламент мог проанализировать, насколько успешно действовал этот закон в подотчетный период. Может быть, не всем это нравится. Однако мне представляется, что это один из возможных путей решения тех дилемм, о которых вы говорили сегодня. Например, в каком-то пункте вы пишете, что если закон не будет возобновлен по прошествии, скажем, пятилетнего периода, то он теряет силу.

Еще одно замечание. Говорили о европейском законодательстве: мы должны делать меньше, но делать это на более высоком уровне, более высокого качества. Естественно, популярная пресса оказывает давление на этот процесс, но нам надо задаться вопросом: если мы примем еще одну серию законов по конкретному вопросу, поможет ли это всем нам или нет? То есть необходимо все-таки иметь какой-то хороший критерий для членов парламента, с тем чтобы они могли понять, правильно ли они осуществляют свои обязанности. На этом хочу закончить. Надеюсь, что хоть небольшая польза от моего выступления была.

Бурбулис Г.Э. Огромная польза! И Вы напрасно говорите с такой самоиронией! Вся Ваша деятельность, весь Ваш облик излучает особую парламентскую культуру. Это помогает нам осознать одно: рано или поздно все проблемы и задачи будут решены умными, добрыми, целеустремленными людьми. Всякое посягательство на Палату лордов Парламента Великобритании бессмысленно. Мы учимся у вас этому отношению к жизни: трепетному, мудрому и неравнодушному. Спасибо большое. Я не сомневаюсь, что в процессе дискуссии мы еще пообщаемся.

Я хочу попросить высказаться очень важного и дорогого для меня участника нашей сегодняшней дискуссии Гарри Владимировича Минха. Он представляет в Совете Федерации Правительство Российской Федерации. Это тот человек, с которым мы 24 часа в сутки общаемся, работаем, который принимает на себя все наши проклятия в адрес Правительства и умело, мудро, грамотно трансформирует их в конечный законодательный продукт. В то же время это давний активный сторонник правового развития России, с огромным опытом. Лично у нас с ним очень трепетное отношение к проблеме мониторинга. Мы ценим наше сотрудничество. Могу доложить вам, коллеги, что позавчера у нас состоялась встреча со статс-секретарями — заместителями руководителей различных министерств и ведомств, которые непосредственно ведут законопроектную деятельность. Мы сказали друг другу, что за два года деятельности Совету Федерации в новом качестве удалось сделать немало доброго, хорошего и полезного. Но без системы мониторинга дальше двигаться вперед нельзя. Поэтому, Гарри Владимирович, Вам слово.

Минх Г.В., полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Совете Федерации.

Постараюсь достаточно кратко рассмотреть деятельность Совета Федерации и Правительства в этой сфере. Таким образом, и Совет Федерации, и Правительство в процессе создания законов могут рассматриваться как объект мониторинга, как объект определенного исследования.

Как известно, Совет Федерации сейчас работает в соответствии с новым порядком его формирования. И деятельность всех без исключения членов Совета Федерации проходит на постоянной, профессиональной основе. Это, с одной стороны, позволяет им не отвлекаться на какие-то другие виды деятельности и более полноценно отдаваться процессу законотворческой деятельности. С другой стороны, это позволяет и Правительству Российской Федерации более плотно, активно и системно работать и с Советом Федерации в целом, и с отдельными членами Совета Федерации, чтобы иногда обсудить несовпадающие точки зрения по наиболее важным, серьезным, проблемным законам.

Сейчас мы подошли к такой ситуации, когда основным субъектом, разрабатывающим наиболее серьезные отраслевые или межотраслевые законопроекты, выступает Правительство. В этом году законодательные инициативы Правительства составили порядка 40 процентов от всех законодательных инициатив (из числа законов, которые были рассмотрены Советом Федерации в этом году). Это были прежде всего законы, которые связаны со структурными изменениями естественных монополий: реформа Министерства путей сообщений, реформа электроэнергетики, реформа такой важной отрасли, как связь.

Россия — государство федеративное, причем различные регионы имеют различные темпы развития и экономическое состояние, а руководство в различных регионах имеет разную политическую ориентацию, поэтому у Правительства была достаточно сложная задача — обеспечить позитивное отношение большинства членов Совета Федерации к этим очень непростым и затрагивающим всех законам. Здесь мы тоже можем прийти к выводу, что Совет Федерации в его новом составе, при его новом порядке деятельности выступает достаточно строгим экспертом по отношению к инициативам Правительства.

Я приведу несколько цифр, они достаточно показательны. За этот год Совет Федерации рассмотрел 150 законов, из них отклонил 14 законов (примерно 10

процентов). Из этих 14 отклоненных половина — правительственные инициативы. У нас есть такая опция: ряд законов мы обозначаем как приоритетные; это те законы, которые Правительство предлагает рассмотреть в безотлагательном, первоочередном порядке. Всего в этом году было 17 приоритетных правительственных инициатив, из них 6 отклонены. Это показывает, что не всегда Правительству удается с первой попытки убедить представителей регионов в том, что законы действительно очень серьезные и пойдут во благо тем регионам, которые представлены в Совете Федерации. Но, что тоже очень характерно, все без исключения отклоненные Советом Федерации законы мы достаточно оперативно и качественно дорабатываем через механизм согласительных комиссий. То есть нет принципиального отторжения, нет каких-то концептуальных разногласий, но если нам не удалось договориться, то мы продолжаем вести совместную работу над законом. Иногда это политические, иногда какие-то другие проблемы. Как видите, и Совету Федерации, и Правительству есть над чем работать дальше.

Далее хочу проанализировать, как Совет Федерации относится к своей основной, законотворческой, деятельности. Мы провели анализ голосования членов Совета Федерации по основным правительственным инициативам. Выяснилась следующая картина. Несмотря на то что Совет Федерации является постоянно действующим профессиональным законодательным органом, на каждом заседании в среднем отсутствуют 35 сенаторов. То есть одна пятая часть палаты по каким-то объективным или другим причинам не участвует в пленарных заседаниях. Понятно, что бывают и командировки, и болезни, и другие уважительные причины. Тем не менее 20 процентов сенаторов — это практически постоянное число отсутствующих на пленарных заседаниях.

Что касается, условно говоря, рейтинга Правительства по законодательным инициативам, то мы тоже постарались проанализировать эту ситуацию по следующему критерию. В соответствии с Конституцией есть два вида квалифицированного большинства применительно к Совету Федерации — две трети и четыре пятых. По разным вопросам необходимо набирать либо то, либо иное квалифицированное большинство. Мы посчитали, что, скажем, 80 процентов — это та цифра, которая позволяет считать, что сенаторы нас поддерживают. Более 80 процентов голосования в поддержку правительственных инициатив дают примерно 70 сенаторов. То есть 70 сенаторов — это могут быть разные люди, но именно столько сенаторов стабильно голосуют в поддержку правительственных инициатив.

Следующая опция — это голосование от 60 до 80 процентов. Это то, что примерно соответствует большинству в две трети. Это — поддержка еще примерно 60 человек. И где-то порядка 40 человек у нас голосуют чаще против позиции Правительства.

Такой статистический расклад показывает: нам удалось таким образом наладить сотрудничество, взаимодействие, что большинство правительственных инициатив находят достаточно очевидную поддержку. Здесь я хотел бы обратить внимание на один довольно популярный миф, который существует в общественном сознании, — о том, что новый состав Совета Федерации — это такие соглашатели с позицией Правительства, бездумные "одобрители". Так вот, анализ статистики, примеры с количеством отклоненных правительственных инициатив, причем по наиболее важным законам, показывают, что Совет Федерации, в

который входили губернаторы и руководители законодательных собраний, отклонял около 5—7 процентов законов.

Сейчас, когда Совет Федерации работает каждодневно, постоянно, имеет возможность получать информацию на самых ранних стадиях подготовки правительственных инициатив, когда еще на стадии планирования сенаторов привлекают к участию в разработке правительственных инициатив, довольно часто правительственные инициативы отклоняются Советом Федерации. То, каким образом сейчас Совет Федерации подходит к своей основной, законотворческой, деятельности, позволяет по-иному посмотреть на то, хорош или плох новый порядок формирования и деятельности Совета Федерации.

Достаточно любопытным был сделанный нами анализ с точки зрения того, какие регионы чаще всего голосуют за или против правительственных инициатив. Выявилась достаточно интересная подробность. Прежде всего против правительственных инициатив очень часто выступают аграрные регионы, это Краснодарский и Алтайский края. Это регионы так называемого красного пояса. Но проблема здесь более глубокая. Почему? Потому, что наряду с аграрными "красными" регионами чаще всего в противниках Правительства оказываются регионы, которые географически расположены по периферии России. Это Калининград, отдельные регионы Дальнего Востока. При этом данные регионы часто возглавляют те губернаторы или руководители национальных республик, которые по своей политической принадлежности явно не могут быть отнесены к коммунистам или сторонникам коммунистической идеологии. Я думаю, что здесь проблемы не политические, а экономические и вытекающие из них социальные. У нас, несмотря на федеративный характер устройства государства, очень велика концентрация экономической и политической силы в Москве. Те, кто от Москвы находится далеко (а территория у нас большая), чувствуют себя достаточно незащищенными или обделенными вниманием федерального Правительства.

Что еще любопытно. Как вы знаете, Совет Федерации сформирован из представителей двух ветвей власти: законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

И, как ни парадоксально, нет никакой разницы в отношении к правительственным инициативам со стороны законодательной или исполнительной власти. У нас органы исполнительной власти входят в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Законодательная власть более автономна. Но на результатах голосования это никоим образом не сказывается. То есть "уровень поддержки" или "уровень неподдержки" Правительства в процентном отношении примерно одинаков. Это тоже довольно любопытный казус, и здесь Правительству Российской Федерации, которое является высшим органом в системе исполнительной власти, есть над чем поработать. Потому что есть и конституционные, и теоретические основы для того, чтобы процент поддержки Правительства в системе исполнительной власти был существенно выше, чем среди тех людей, которые представляют законодательную власть.

Правительство и отдельно взятые министерства, которые входят в структуру федеральной исполнительной власти, достаточно активно взаимодействуют с Советом Федерации. Существуют довольно разнообразные и богатые формы взаимодействия. Во всех министерствах есть статс-секретари, которые отвечают за взаимодействие с парламентом. Для России это институт достаточно новый.

Он функционирует буквально три года, но уже получил достаточно высокую оценку (и сегодня Геннадий Эдуардович тоже оценил это достаточно высоко). От создания такого института есть и практический результат. Довольно активно члены Совета Федерации участвуют в различных правительственных комиссиях. Есть 17 правительственных комиссий, в которых представлены 20 сенаторов. Это позволяет представителям Совета Федерации более точно анализировать, "мониторить", как мы говорим, правоприменительную практику, получать необходимую статистическую информацию о том, как законы реально применяются в том или ином регионе, в той или иной отрасли. И сенаторы могут, в свою очередь, более осознанно, более эффективно принимать решение по тем законам, которые поступают в Совет Федерации из Государственной Думы. У меня все.

Бурбулис Г.Э. Есть вопросы? Пожалуйста, Плотников Владимир Константинович.

Плотников В.К., заместитель Председателя Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации.

Вы анализировали, по каким основным причинам отклонялись Советом Федерации представленные на рассмотрение законы? По причинам содержательным или формальным?

Минх Г.В. Если содержание достаточно отработано, то те или иные издержки в его оформлении могут быть совершенно спокойно исправлены уже после вступления закона в силу. Если форма мысли не точна, но мысль понятна и очевидна, то, думаю, форма здесь играет вторичную роль. Большинство отклонений происходит, когда Совет Федерации с чем-то не согласен по сути. Могу привести пример. В октябре Совет Федерации рассмотрел 21 закон, из которых 3 было отклонено. Из 3 отложенных 2 являются приоритетными правительственными законами: о налоге на имущество организаций и об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности.

Вы помните, что было основным требованием по налогу на имущество организаций? Это налоговая льгота научным организациям. Это форма или содержание? По второму правительственному закону — "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности" — претензии также носили содержательный характер.

Поэтому я думаю, что первичной причиной является содержание закона. Но в тех случаях, когда к недостаткам содержания добавляется еще не вполне корректная форма, то это служит дополнительным стимулом для того, чтобы этот закон не одобрять, а отклонить.

Бурбулис Г.Э. Пожалуйста, сенатор Бедняков.

Бедняков Д.И., член Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам.

Гарри Владимирович, говоря о том, как голосуют в Совете Федерации представители органов исполнительной власти субъектов Федерации, Вы сказали, что они входят в единую систему органов исполнительной власти Российской Федерации. Это просто оговорка или это далеко идущий замысел считать представителей исполнительной власти регионов в Совете Федерации представителями Правительства?

Минх Г.В. Это и не оговорка, и не замысел. Это не совсем точное, но корректное цитирование Конституции. По вопросам федеральной компетенции органы исполнительной власти входят в единую систему, правильно? А если

мы ведем речь о Совете Федерации? Совет Федерации рассматривает вопросы, которые отнесены к компетенции федеральной власти, — думаю, что здесь ответ очевиден.

Я не говорю о том, что Правительство будет рассматривать региональные органы исполнительной власти как свои департаменты. Нет. Я говорю о том, что Правительство должно своевременно доводить до регионов ту информацию, которая послужила основанием для разработки тех или иных законопроектов. Потому что если на местах органы исполнительной власти, прежде всего губернатор, приходят в ужас от правительственной инициативы, то это явно недоработка в рамках той статьи, о которой мы сейчас говорим.

Бурбулис Г.Э. Прекрасно, спасибо. Мы видим очень серьезный результат вашей аналитической работы. Самое интересное: постоянно укоряют нынешний состав Совета Федерации в том, что губернаторы работали намного лучше. Оказывается, все совсем не так, а парламентская диалектика оказывается более содержательной. И подчас губернатору проще порекомендовать своему представителю занять какую-то позицию, чем высказать ее самому.

Слово — Леониду Владимировичу Полякову, профессору Высшей школы экономики, ведущему научному сотруднику Института философии РАН, главному редактору парламентского еженедельника "Кворум".

Поляков Л.В. Я присутствую уже на третьем семинаре, который проводит Комиссия Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации, и вижу людей, постоянно работающих с нами: сеньор Прада, представители других парламентов Европы. Это означает, что тема обсуждения действительно серьезна. Хочу предложить участникам семинара свои наблюдения по этой теме.

Сама идея мониторинга уникальна для России. Насколько я понял из выступлений европейских парламентариев, там эта проблема не стоит остро в силу разных обстоятельств.

В России же, мне кажется, существует потребность в том, чтобы помимо обычной функции, которая сейчас существует у комиссии, — обеспечить точную правовую экспертизу, мониторинг именно как наблюдение правоведов, — вот эту функцию дополнить еще тремя очень важными пунктами, в соответствии с тем, каким образом рождаются в России законы.

Я, слушая сегодняшние дебаты и особенно выступление Гарри Владимировича Минха, построил для себя классификацию источников законов в России. Это, во-первых, реформаторские законы Президента и Правительства. Таких законов масса. Профессор Тихомиров высказал такую точку зрения, что лучше принять 10 законов, но хороших, чем 1800, но таких, которые потом нужно все время исправлять. Но это, мне кажется, не наш выбор. Это просто реальность. Страна имела только 10 лет для создания своей законодательной базы. И поэтому так много законов.

Другой обязательный политический источник — различные партии, представляющие различные идеологии. У нас идет идеологическая партийная борьба. И закон, который нравится коммунистам, может не нравиться либерально-консервативным силам. Примеров много, приведу лишь один. Подоходный налог: 13 процентов — это позиция либерально-консервативных сил, а коммунисты считают, что правильно было бы вернуться к прогрессивному налогу вплоть до

35 процентов. Это реальность, и никаким мониторингом не устранишь это расхождение.

И третий источник законодательства — это региональный и бизнес-лоббизм. Совершенно очевидно, что большая масса законов принимается в интересах того или иного региона, группы регионов либо в интересах бизнес-сообщества.

Мне кажется, что комиссия, которая взяла на себя труд по созданию концепции мониторинга, форм ее эффективной реализации, должна учесть в окончательной концепции мониторинга параметры по этим трем позициям.

Во-первых, насколько законы, которые предлагает Администрация Президента и Правительство, дают реальный реформаторский эффект? Неудачной была попытка реализовать закон, посвященный снижению налогообложения и прибыли предприятий, когда не учли, что часть прежнего налога шла на инвестирование. И за счет этого реальное обложение прибыли было меньшим, чем то, которое получилось после вроде бы прогрессивного, сокращающего этот налог закона. Этот шаг был сделан по предложению Правительства. А потом в результате возмущения предпринимателей пришлось это отменить.

Или знаменитый закон о гражданстве. Он был сначала принят в интересах силовых, правоохранительных органов (как можно меньше эмигрантов). Затем в результате давления со стороны другой группы, которая заинтересована в том, чтобы соотечественники за рубежом не были ущемлены в правах, закон был изменен именно в эту сторону. Таким образом, реформаторский эффект должен быть отслежен путем мониторинга.

Во-вторых, социально-политическая стабильность. Видимо, комиссия должна будет учитывать, что законы предназначены не только выполнять функцию продвижения партийного интереса, но и стабилизировать общество. Чтобы, например, споры по закону о земле не раскалывали общество снова на "красных" и "белых", чтобы не спорили о том, должна быть частная собственность на землю или нет. Очевидно, это должно быть сделано законодательно.

И в-третьих, эффект регионального и бизнес-лоббизма с точки зрения общественного блага (позволю себе эту формулу).

Мне кажется, если комиссия сумеет помимо правовой экспертизы законов обеспечить общество информацией об этих трех важнейших параметрах действующего российского законодательства, она сделает величайшую работу. И я думаю, что не случайно это делается именно в Совете Федерации нового состава. Я с оптимизмом жду этих результатов и готов на страницах парламентского еженедельника "Кворум" рапортовать о победах в ту же минуту, когда эти победы будут достигнуты.

Бурбулис Г.Э. Спасибо большое, Леонид Владимирович. На самом деле мы понимаем, что по-настоящему плодотворной и эффективной может быть только гуманитарно-правовая экспертиза. Под гуманитарностью мы понимаем всю совокупность обстоятельств жизнедеятельности человека, общества, сообщества, корпоративных, партийных групп и всех остальных.

А раз так, то осуществить гуманитарно-правовую экспертизу, конечно, не может узкий специалист. И тут мы выходим на ключевой вопрос. Правовой процесс — реализует ли он хорошо понятную законодателям доктрину права и отвечает ли он стратегии развития России в государственных, общественных ее проявлениях или он является ситуативным, временным, конъюнктурным?

Сидорович О.Б. Слово — Ольге Схельтема, члену Второй палаты Парламента Нидерландов.

Схельтема де Ние О. Уважаемые коллеги! Я юрист, занимаюсь вопросами конституционного права, 13 лет работаю в Парламенте Нидерландов. Эта конференция дает мне возможность поговорить о роли и функционировании парламентов и попытаться сравнить ситуацию в Совете Федерации с тем, что происходит у нас. Хотя я представляю очень небольшое унитарное государство, все же могу поговорить с вами на эту тему, поскольку в Голландии у нас до сих пор двухпалатный парламент и такая система сохраняется с 1815 года.

Поначалу, конечно, все это было в ведомстве короля, а сейчас это уже полноправный сенат, который имеет право улучшать законодательство, реагировать на те или иные события, корректировать законы, которые принимает нижняя палата. Поэтому влияние сената неоспоримо. В то же время сенат не так уж необходим в таком унитарном государстве, каким является Голландия. Это все остатки прошлого, когда Нидерланды были республикой (до середины XVIII века) и состояли из 7 автономных регионов. Это был золотой век.

Но если избрали сенат один раз, потом от него уже не избавиться. И особенно потому, что для этого понадобится конституционная реформа, а это довольно сложная процедура. Думаю, что мы долгое время будем иметь сенат, хотя несколько политических партий в Голландии считают, что нужно поменять нашу систему. Итак, мы имеем дело с достаточно влиятельным сенатом, который оценивает все законодательство, принимаемое нижней палатой. Сенаторы могут принять или отклонить закон, но инициировать принятие закона они сами не могут.

Иногда наш сенат исправляет ошибки нижней палаты. Сенаторы не могут сделать это напрямую, но могут обратиться к Правительству и другим субъектам права законодательной инициативы, с тем чтобы те предложили новые законодательные акты в которых были бы исправлены ошибки и погрешности предыдущих. Таким образом, сенат действует не напрямую, а через исполнительную власть или через другие органы, наделенные правом законодательной инициативы.

Так что в теории он весьма влиятелен и имеет широкую юрисдикцию. Но он не должен злоупотреблять своим влиянием, пользоваться им слишком широко. Те, кто избирается напрямую, имеют самую большую власть и полномочия. Они с точки зрения легитимности более весомы, так как избираются населением напрямую.

У нас каждый закон имеет пункт, который предполагает пересмотр закона через три, четыре, пять лет. То есть закон может быть пересмотрен Правительством. Таким образом решается проблема мониторинга законодательства и коррекции его. У меня есть личный опыт и некоторые познания, касающиеся российской системы. Я читала очень интересную статью Томаса, поэтому хочу сделать несколько комментариев по поводу законодательной работы в России.

Первое. Члены Совета Федерации, мне кажется, как волки-одиночки. И у них нет каких-то жестких партийных привязанностей, нет партийной, экспертной поддержки. В такой ситуации членам Совета Федерации очень сложно, может быть, даже невозможно осуществлять, условно говоря, надзорную функцию. Дело в том, что законы, поступившие из Госдумы в Совет Федерации, должны быть рассмотрены в течение двух недель. Я задаю себе вопрос: а как можно

без должной технической, экспертной, партийной поддержки какого-то независимого аппарата или региональной поддержки сделать всю работу за две недели? Не знаю. Я была на совещании со статс-секретарями, но так и не выяснила, где же все-таки та поддержка, необходимая для работы Совета Федерации. У меня такое впечатление, что в российской системе влияние федеральной исполнительной власти — господствующее, доминирующее. В основном там источники влияния и информации. Во властной структуре должна быть система сдержек и противовесов. Может быть, не в полной мере разделение властей, но за исполнительной властью должен осуществляться реальный контроль со стороны Госдумы, Совета Федерации при нейтральности судебной системы и судов.

Думаю, что было бы очень полезно, если бы был создан независимый, квалифицированный орган, который анализировал бы сильные и слабые стороны законов и, соответственно, последствия их принятия. У нас в Голландии есть такая практика в отношении реализации европейского законодательства, как бы его "инкорпорирование" в голландское законодательство. Такая независимая экспертиза очень важна для наших членов парламента, чтобы при поступлении европейских законов они могли оценить их квалифицированным образом.

Второе. В нашем сенате есть и партийное строительство. Совету Федерации было бы проще добиться большей независимости от исполнительной власти, если бы у него была поддержка политических партий.

Третье. Только 14 дней дается Совету Федерации на рассмотрение закона, который приходит из Госдумы. Думаю, если увеличить срок, то это поможет повысить качество рассмотрения законов в Совете Федерации.

Четвертое. Следует укрепить региональные связи Совета Федерации, связи сенаторов с регионами.

Члены Совета Федерации должны представлять интересы субъектов Федерации. И важно, чтобы им дали не только время, но также и возможности запрашивать законодательную и экспертную поддержку от регионов, тогда они могли бы своевременно реагировать на те или иные законодательные предложения.

Для меня не совсем ясно, существует ли какое-то регулярное взаимодействие между регионом и теми членами Совета Федерации, которые его представляют. У меня такое впечатление, что члены Совета Федерации более заинтересованы в контактах с федеральными исполнительными органами, нежели с теми территориями, которые их направили. Если я не права, тогда поправьте меня. Может быть, положение улучшилось бы, если у членов Совета Федерации были бы свои региональные офисы, представительства. В Германии и в Соединенных Штатах такая практика существует. И в Голландии мы сейчас думаем о том, чтобы ввести новую систему, которая позволила бы установить региональные контакты, контакты с людьми, которые живут в конкретных регионах.

И последнее. Группы давления, группы влияния. В Голландии иногда так случается, что группы людей заинтересованы в принятии того или иного закона. И на этапе, когда закон уже принят, Вторая палата и СМИ играют очень важную роль в обеспечении общества информацией. В таких случаях наш сенат иногда проводит слушания, приглашает экспертов в комиссии с тем, чтобы обсудить те или иные критические замечания.

Я думаю, это правильно. И важно, что они это делают для того, чтобы люди согласились с этим законом. Очень важно, чтобы сенат решал свою часть задачи и прислушивался к тому, что говорит население. В каждом демократическом государстве должен работать такой механизм. Таковы мои замечания и комментарии. Может быть, они пригодятся для улучшения работы Совета Федерации.

Сидорович О.Б. Слово — Илларию Лаврентьевне Бачило.

Бачило И.Л., заведующая сектором информационного права Института государства и права РАН.

Я представляю Институт государства и права Российской академии наук, в частности сектор информационного права. Естественно, мы занимаемся проблемами информации в более широком плане, нежели тот, что связан с мониторингом. Результат нашей работы — коллективная монография "Информационные ресурсы развития России: правовые проблемы". Здесь затрагивается вопрос о мониторинге, но в более широком плане.

Не случайно возник вопрос о последствиях введения мониторинга. Не создаст ли это новый барьер для прохождения законов или это даст положительные результаты? Мне кажется, стоит ориентироваться на второй вариант, потому что мониторинг поднял очень серьезную проблему — проблему включения социального интеллекта на сегодняшнем уровне в деятельность государства и его законотворчество.

Для решения внутренних, национальных и международных проблем государство должно быть сильным и авторитетным. И единственное средство обеспечить это на сегодняшний день — право, инструментарий права. Поэтому не случайно мы уделяем этому особое внимание именно сегодня, в условиях серьезной девальвации государственных и правовых механизмов, которая происходит не только в России, но во всем мире под влиянием процессов глобализации и интеграции.

В этой связи важно установить цель мониторинга, его задачи и условия. Здесь уже подчеркивали, что мониторинг призван выявить состояние правовой системы, ее динамику относительно каждого акта. И как показывает опыт наших предыдущих обсуждений, важно увидеть каждый акт в связке с другими законами, которые обращены к этой же проблеме.

Здесь нужна оценка адекватности федеральных законов применительно к России в целом и применительно к задачам регулирования определенных социальных отношений. И в конечном счете надо обеспечить выход на оценку эффективности федерального закона с точки зрения процессов его применения в определенной социальной среде.

Сегодня мониторинг осуществляется фрагментарно, точечно. Этим занимаются почти все органы государственной власти и местного самоуправления. Каждый субъект отслеживает прохождение и судьбу своих собственных актов и законов, которые непосредственно касаются его деятельности. Но у нас нет системно организованного и комплексного мониторинга, который позволил бы получить оценки, годные для применения в общегосударственном масштабе, и скорректировать всю законотворческую деятельность с учетом задач, решаемых государством сегодня.

В этом плане задачи мониторинга должны быть осознаны и определенным образом обеспечены. Еще хотела бы подчеркнуть, что деятельность, связанная

с мониторингом и нашими надеждами на его результаты, определяется сложившимися условиями. Здесь мне хотелось бы подчеркнуть три момента. Первый. Хотя мы и критически оценивали сегодня некоторые позитивные сдвиги в экономике России, однако некоторый поворот в позитивную сторону инициирует анализ состояния нашего законодательства.

И я бы хотела подчеркнуть в этой связи, что юридический и правовой мониторинг сегодня уже отстает от тех явлений, которые наблюдаются в нашей социальной и экономической сферах. Что я имею в виду? Здесь есть уже более или менее отлаженные процессы регистрации и отслеживания динамики состояния юридических лиц. Появляются Земельный кадастр, очень важный закон и постановление Правительства о техническом регулировании. Сфера этих отношений оживляется.

Вот эта сторона дела опережает правовой мониторинг. Здесь уже налаживается система регулирования стандартизации и сертификации, что будет сильно влиять и на лицензирование. Здесь уже создан фонд технических регламентов и стандартов, создана система технического регулирования. Мне кажется, это именно то, к чему мы будем стремиться в обеспечении правового мониторинга.

Второй момент, без которого мониторинг не может существовать, — это использование информационных технологий. Здесь надо учесть мировой опыт, уже принятые в США законы. Сейчас в Австрии готовится закон об электронном правительстве или, как иначе называют, электронном государстве. У нас в России реализуется федеральная целевая программа "Электронная Россия", которая предусматривает целый ряд мероприятий по включению, введению информационных технологий в деятельность государственного аппарата.

Без использования информационных технологий мониторинг в тех масштабах, в которых мы его мыслим, невозможен. И с этим связаны начинания в области модернизации нашего государственного аппарата. Я имею в виду программу "Административные реформы" и некоторые преобразования в этой области.

Важно посмотреть на точку отсчета в организации мониторинга в законодательстве и правоприменении. Конечно, локально и фрагментарно у нас это осуществляется. Но без осмысленного отношения к определению индикаторов оценки эффективности законодательства мы мониторинг осуществить не сможем. Когда мы отслеживаем судьбу закона и весь его жизненный цикл на большом временном пространстве, то нам необходимы определенные критерии, на основе которых экспертная оценка будет формироваться.

И я хотела бы подчеркнуть значение выступления господина Полякова, который обратил внимание на эту сторону. Когда мы говорим о формировании индикаторов, нужно иметь в виду по крайней мере две группы таких индикаторов. Первая оценивает состояние правовой системы, ее полноту, слаженность, своевременность и так далее. Другая группа — индикаторы, которые нам дают возможность определить эффективность применения данного закона, его последствия. В итоге можно сказать, что мониторинг должен быть широкомасштабным, охватывать все уровни правового нормотворчества — федеральное, региональное законодательство, нормотворчество местного самоуправления.

А на уровне исполнения он должен получить применение во всех секторах социально-экономической жизни страны. Только в этом единстве мы будем иметь картину правоприменения в системе управления и в правоохранительной системе. На предыдущих заседаниях мы уже достаточно глубоко обсуждали суть

правоприменения в исполнительной системе, в органах исполнительной власти и особенности правоприменения в судебной системе. Если мы говорим о нормативно-правовых актах, которые принимаются в процессе применения закона на уровне исполнительной власти, то, переходя в сферу деятельности судебной власти и правоохранительных органов, мы столкнемся с тем, что говорим не только о нормативно-правовых актах, но и об индивидуальных правовых актах. И здесь мониторинг уже приобретает новую окраску и должен получить совершенно иные экспертные оценки.

В последние годы мы с вами наблюдаем расхождение между федеральным законодательством и законодательством региональным. Здесь возникает проблема понимания правового пространства мониторинга. И сегодня эту идею достаточно трудно обеспечить, потому что здесь мы все-таки обсуждаем проблему локального видения мониторинга. Мы обсуждаем эту проблему применительно к деятельности Совета Федерации. Аналогичные семинары проходят в Государственной Думе, а также на региональном уровне. Но пока каждый субъект законодательной инициативы и законотворчества только ищет свое место и формы своей деятельности в обеспечении мониторинга.

Поэтому должен быть сделан широкий шаг к тому, чтобы от локальных обсуждений и решений проблем на уровне отдельных ветвей власти, отдельных органов перейти к общегосударственной системе оценки состояния нашего законодательства и реализации тех продуктов, которые мы можем получить в результате мониторинга, и основанных на нем экспертных оценок.

Сегодня в законодательстве наметилась определенная тенденция к тому, чтобы перейти к более глубокому, всеохватывающему пониманию обеспечения мониторинга. Что я имею в виду? За последнее время приняты два очень интересных, может быть, даже не совсем согласованных между собой закона — закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Это новаторские законы. Не случайно срок их введения в действие, что для нас необычно, — 2005, 2006 годы и так далее.

Но мы их приняли уже сегодня. Мы уже можем отслеживать определенную парадигму в развитии отношений на этом уровне. И это очень важно для выработки приемов мониторинга. К сожалению, отсутствует закон о правилах и порядке подготовки проектов законов и их принятия. И нет более широкого закона о прохождении нормативно-правовых актов. На основе таких законов мы могли бы более основательно сформулировать проблемы и критерии оценки, обеспечить мониторинг не только этих законов, но и всех прочих.

Еще один момент, который стоит обсудить. Он может быть рассмотрен как технический, но тем не менее он имеет важное значение — это момент, связанный с пониманием этапов и стадий жизненного цикла каждого закона или их пакета. Почему я затрагиваю этот вопрос? Потому что мы недавно обсуждали проект закона о подготовке проектов и принятии федеральных законов и федеральных конституционных законов. И мы обнаружили, что и Госдума, и Совет Федерации считают, что прохождение закона завершено, когда за него проголосовали обе палаты, приняли и одобрили закон.

Но принятый парламентом закон передается на подпись Президенту. Затем он должен быть опубликован, доведен до сознания правоисполнителей. Поэтому

в новом законе надо охватить весь жизненный цикл этого правового акта, чтобы можно было сопроводить его досье так называемым паспортом. Мы считаем, что паспорт мониторинга должен возникнуть уже на стадии проекта и сопровождать этот документ с момента его возникновения и до конца его действия.

Также важно, что каждый этап имеет свои стадии. Я говорю не только о прохождении законопроекта и закона в палатах, но и за их пределами. Все это важно для выводов законодателя, для субъектов законодательной инициативы. И здесь мы, безусловно, сталкиваемся с одной очень важной организационной проблемой — проблемой создания подробных, ясных, четких методик, которые помогли бы всем субъектам, которые участвуют в процессе создания закона или другого нормативно-правового акта, действовать в рамках мониторинга, понимать, зачем он, из чего он складывается, что обеспечивает.

Еще хочу отметить один момент. Сегодня уже звучала тема связи национальных законов с международными актами. Я думаю, что все законодательные органы исключительно внимательно относятся к советам, резолюциям, конвенциям, рекомендациям Совета Европы, Европейской комиссии и так далее, учитывают это в своем творчестве.

Я специально просмотрела направленность этих документов. В основном это проблемы коррупции, прав граждан, вопросы гражданства и так далее. Хотелось бы получить от Генерального директората по правовым вопросам, от Европейской комиссии рекомендации, основанные на обобщении европейского опыта в области гармонизации законодательства. Потому что результатом, итогом мониторинга все равно будет стремление вписать законодательство каждой страны в международную систему правового регулирования.

Мне кажется, это очень важно. И если бы такое предложение было услышано и каким-то образом зафиксировано, я бы считала, что я выполнила свою задачу.

Бурбулис Г.Э. Профессор Тихомиров считает, что рано или поздно понадобится закон о мониторинге. Вы согласны с этим?

Бачило И.Л. Здесь возможны варианты правового обеспечения этой идеи. Мы с вами уже обсуждали это и попытались даже вписать парочку статей о мониторинге в закон о подготовке федеральных и федеральных конституционных законов. Можно таким урезанным путем решить эту проблему. Конечно, можно поставить вопрос о принятии закона о мониторинге. Но сначала надо принять закон о подготовке и принятии законов и нормативно-правовых актов.

Бурбулис Г.Э. Сейчас выступит Фрас Дарко, член Государственного Совета Словении, председатель Комиссии по вопросам местного самоуправления и регионального развития.

Фрас Дарко. Уважаемый господин Бурбулис, уважаемые дамы и господа! Для меня является большой честью выступить сегодня от имени Государственного Совета Словении перед такой высокой аудиторией. Позвольте мне искренне поблагодарить господина Бурбулиса и организаторов этого семинара. Искреннее спасибо за приглашение и за гостеприимство, которое нам было оказано.

Я хочу остановиться на несколько ином аспекте качества законотворческой деятельности и мониторинга законодательной деятельности. Словения — это очень маленькое государство, в котором живет всего 2 миллиона человек. Это унитарное государство, не федеративное. Поэтому наш опыт сильно отличается от опыта федеративных стран.

Но я верю, что и наш опыт может быть интересным для повышения качества принимаемых законов. В Древнем Риме действовала максима, что право — это искусство доброго и справедливого. Конечно, тогда были другие условия, но смысл в том, что правовые предписания не являются самоцелью, они предназначены для развития общества, что должно выражаться в более высокой степени благосостояния и каждого гражданина, и общества в целом.

В Государственном Совете Республики Словении мы уделяем большое внимание самому содержанию того или иного решения: реализуется ли путем этого закона то, что хорошо для общества, повышает ли он уровень, качество жизни людей в нашей стране.

И в этом контексте содержание наиболее важно. Сегодня мы говорили о конституционных положениях. Надзор за законностью — это конституционная категория словенской Конституции. В нашей Конституции последовательно соблюдается разделение власти на законодательную, судебную и исполнительную ветви. Поэтому с точки зрения конституционности мониторинг выполняет Конституционный суд — наивысший авторитет в правовом государстве, гарант Конституции как наиболее важного, основного акта, обеспечивающего права человека.

По нашему мнению, роль законодательного корпуса с точки зрения мониторинга в том, что он требует от исполнительной ветви власти постоянной информации о выполнении, реализации законов и на основе обратной связи осуществляет законодательную инициативу. Обе наши палаты обладают этим правом. И таким путем мы можем вносить требуемые коррективы.

С принципиальной точки зрения хотел бы подчеркнуть три основных тезиса, на которых зиждется наша философия. Конечно, идеальных законов нет, важно найти общественный компромисс. И это можно сделать, включив в процедуру принятия того или иного закона максимальное количество заинтересованных субъектов, групп. Нельзя забывать и об экспертных группах. Плюрализм — чем больше плюрализма в законодательном процессе, тем более обеспечено качество принимаемого закона.

Следующий тезис: лучше профилактика, чем подготовка нового решения. Наша верхняя палата — Государственный Совет — очень активно включается в процесс рассмотрения и принятия законов на первом и на втором этапе их подготовки. Путем конструктивных предложений пытается влиять на качество принимаемых решений. Конечно, это более конструктивный способ, чем внесение задним числом изменений в закон.

И очень важен третий тезис. Само нормативное устройство, несмотря на всю его пунктуальность и системность, не может дать гарантии, что решения будут качественными и по содержанию. Мы знаем о плачевном мировом опыте больших реформ, когда готовившие их люди не воспринимали изменения как изменения в своей жизни, не были кровно в них заинтересованы. Каждый из нас должен осознать основные принципы демократии, уважать мнение других, принимать решение по принципу силы аргумента, а не по принципу аргумента силы.

Своим выступлением я хотел внести свой конструктивный вклад в общую работу.

Бурбулис Г.Э. Можно сделать интересный вывод. Целый ряд стран ссылается на Конституционный суд как последнюю, единственную инстанцию, обеспе-

чивающую ту самую правовую истину и справедливость, к которой мы все стремимся.

Мы очень ценим деятельность всех федеральных судов в России. И давно убедились, что по определению судебная деятельность есть не что иное, как мониторинг. В процедуре судебного разбирательства осуществляется оценка качества того или иного закона, той или иной нормы. Но мы не научились еще в полной мере своевременно применять в своей законодательной деятельности результаты судебных решений. По крайней мере за последний год было подано 13 исков в Конституционный Суд Российской Федерации, и 10 из них были приняты либо частично, либо полностью.

Это говорит о том, что есть и объективные трудности в трактовке тех или иных положений Конституции при их правоприменении в юридической практике. Но есть и опасное пренебрежение нормами Конституции в этом энтузиазме законодателя, чего мы всячески опасаемся. Но самое главное (и Иллариya Лаврентьевна это нам два года внушает со всей своей научной деликатностью), что суд — это все-таки конечная инстанция, а мы добиваемся представления о мониторинге как системе взаимодействия разных форм.

Более того, в этом зале мы говорили о гуманитарно-правовой экспертизе, которая не может быть полноценной без участия общественных организаций, без внимания к общественному мнению в его специфической роли индикатора тех ожиданий, которые существуют у разных групп населения. Пусть они не имеют специального правового образования, но это конечный адрес всей нашей законодательной деятельности.

Поэтому предварительный итог сегодняшнего рабочего заседания: мы снова и снова ставим перед собой задачу — от безусловного признания острой потребности в мониторинге как важном инструменте совершенствования качества законодательства и всей практики правоприменения мы стремимся перейти к хорошо организованной и системно обеспеченной программе мониторинга федерального, всероссийского масштаба. Мы не боимся здесь гигантомании, мы не боимся масштаба этой работы. Мы понимаем, что закон — это произведение искусства. И уповать на четкую норму, которая безусловным образом будет воплощаться в реальной жизни, не приходится.

Но мы думаем, что система мониторинга может оказать сильное энергетическое влияние на все то, что мы называем правовой культурой общества, правовой культурой власти, способствовать повышению компетентности и профессионализма всех тех, кто так или иначе в этом процессе участвует.

Завтра мы продолжим обсуждать темы, ждем интересных выступлений наших коллег.

15 ноября 2003 года

Бурбулис Г.Э., председатель Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации.

Уважаемые коллеги! Несколько слов о творческих итогах вчерашнего заседания.

Мы убедились в том, что проблема мониторинга как сложной системы взаимодействия, затрагивающей все этапы правовой реальности, в нашей

аудитории принимается как крайне важная, обеспечивающая и качество законодательства, и качество правоприменения.

Мы убедились в том, что в разных странах существуют разные традиции осуществления мониторинга. И то, что мы в России в последние годы настойчиво разрабатываем, отвечает в большей мере нашей политической и правовой специфике, и прежде всего потому, что у нас до сих пор не сложился внятный правовой статус таких важнейших элементов правовой системы, как независимая правовая экспертиза, ответственность законодателя за качество принимаемого закона, профессиональная и должностная готовность, правовая ответственность правоприменителя за неадекватное применение законов.

Я вчера, несколько драматизируя смысл проблемы мониторинга, настаивал на том, что новый этап правовой реформы в России имеет в качестве своего основного звена задачу правоприменения и правосудия. Думаю, что мои коллеги разовьют наши совместные идеи. Подчас мы не имеем возможности убедить Правительство, исполнительную власть, президентские структуры в правильности нашей позиции, связанной с интересами российского федерализма и стремлением обеспечить диалектику интересов субъектов Федерации и государства Российского, поэтому убеждены в том, что созданная комплексная система мониторинга позволит соединить в одну содержательную цепь дискуссию по поводу той или иной новеллы или концепции того или иного закона с четкими и внятными показателями того, что происходит в реальной практике управления.

Поэтому мы сегодня очень много времени уделяем созданию системы мониторинга как внутри Совета Федерации, так и в целом в стране, привлекая к этой задаче внимание всех заинтересованных лиц и структур.

Предлагаю сегодня поработать более дискуссионно.

Поэтому с огромным удовольствием прошу высказаться одного из ведущих в стране специалистов в сфере правоприменения, первого заместителя Министра юстиции Российской Федерации, доктора наук, чуткого к творческим, научным и экспертным новациям, которые мы вместе разрабатываем.

Вячеслав Борисович Евдокимов является самым заинтересованным нашим коллегой и партнером. И мы очень дорожим этим сотрудничеством, поскольку полномочия и функции Министерства юстиции в нашей стране таковы, что сегодня это ведущий орган, координирующий и методически обеспечивающий всю возможную практику правоприменения в рамках тех конкретных полномочий, которые установлены положением о Минюсте.

Я думаю, что Вячеслав Борисович сумеет как раз оттенить трудные моменты дискуссии, тем более что он долгое время занимался сравнительным анализом международного права и, наверное, имеет что сказать по поводу того, чему учиться России у сегодняшней Европы, а чему и мы можем научить.

Пожалуйста, Вячеслав Борисович.

Евдокимов В.Б., статс-секретарь — первый заместитель Министра юстиции Российской Федерации.

Я думаю, что все здесь присутствующие в той же мере, что и я, заинтересованы в разрешении проблем, связанных с применением законодательства в нашей стране. И, конечно, было бы интересно услышать от зарубежных коллег, как этот процесс происходит в их странах.

Мониторинг законодательства. Я бы отметил в названии нашей общей темы два момента. Это, во-первых, закон. Закон, как известно, — регулятор наиболее

важных общественных отношений. Закон — это основа поведения не только для граждан и организаций, но и для органов государственной власти и судов.

Мониторинг — это система наблюдения. Если говорить о мониторинге законодательства, то давайте посмотрим, что надо делать и кто должен в этом участвовать.

Органы государственной власти. Да, они действительно участвуют в процессе. Прежде всего это Федеральное Собрание в лице двух палат, Правительство, министерства и ведомства, субъекты Федерации. Но не следует упускать из виду самого главного участника, составляющего аудиторию применения законов, а это граждане и организации. И очевидно, что эти лица также должны быть вовлечены в систему мониторинга, в систему оценки законодательства.

Скажу о мониторинге, который осуществляется в Правительстве Российской Федерации. На Министерство юстиции Российской Федерации в плане законопроектной деятельности возложены по сравнению с другими федеральными органами исполнительной власти особые полномочия. Коротко остановлюсь на этом.

Во-первых, Министерство юстиции готовит план законопроектных работ Правительства, а затем смотрит, как этот план выполняется.

Во-вторых, Министерство юстиции готовит проекты отзывов и заключений на законопроекты всех субъектов законодательной инициативы, а их в России свыше 700.

В-третьих, Министерство юстиции выполняет определенного рода методологическую функцию среди всех остальных федеральных органов исполнительной власти в части подготовки законопроектов.

Итак, исходя из особого положения Министерства юстиции, хочу пояснить, как действует у нас эта система.

Естественно, субъектом законодательной инициативы выступает у нас Правительство. Министерства и ведомства — это те составные части, которые предлагают свои законопроекты. Все начинается с того, что заинтересованное министерство или ведомство, головной разработчик, предлагает идею законопроекта. Эта идея должна быть оформлена в виде концепции и приложенного технического задания по законопроекту. Сначала Министерство юстиции оценивает эту идею, концепцию, давая правовое заключение по законопроекту, ставит перед головным разработчиком задачу по согласованию данной идеи с другими заинтересованными министерствами и ведомствами. После этого Министерство юстиции оценивает эту концепцию с точки зрения того, насколько данное предложение вписывается в действующее законодательство России, как оно вписывается в нормы международного права, поскольку Конституция России закрепляет примат норм международного права над внутригосударственными, и некоторых других обстоятельств.

При положительной оценке идеи мы включаем данный законопроект в план, и начинается его подготовка. То есть головной разработчик готовит текст законопроекта.

Конечно, есть суперминистерства (Минэкономразвития, Минфин, Минтруд), где собраны серьезные юридические силы. Но есть и другие министерства и ведомства, где юридические службы не так внушительно представлены. Поэтому в качестве разработчиков законопроектов могут выступать и другие организации.

В частности, это Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, где собраны высококвалифицированные научные кадры.

Институт законодательства и сравнительного правоведения также готовит акты экспертиз на законопроекты. То есть Министерство юстиции в части оценки законодательных инициатив тесно работает с этим научным учреждением. Происходит тесная связь науки и практики. Я думаю, что это очень важно, когда наука и практика идут навстречу друг другу, а не в разных направлениях.

Вчера господин Аксаков, председатель Московской областной Думы сказал, что лишь 2 процента законодательных инициатив субъектов Федерации становятся законами.

И другой пример: больше половины тех законов, которые подписываются главой государства, это законы, инициированные либо Правительством, либо главой государства. В чем тут проблема?

Дело в том, что в Правительстве отлажена четкая система подготовки законов. А это выражается в качестве подготовки законопроектов. Я уже говорил о том, что сначала идея должна быть осмыслена, что надо получить добро на подготовку того или иного закона.

Следующая стадия — это подготовка текста самого законопроекта, которая также проходит различные стадии апробации, экспертиз.

После того как Министерство юстиции выдаст положительное заключение по тексту законопроекта, наступает следующий этап — в Комиссии по проектной деятельности при Правительстве любые законодательные инициативы Правительства подвергаются обсуждению, в них вносятся поправки, предложения и так далее. И лишь после одобрения комиссии вопрос ставится на рассмотрение Правительства. А после того, как Правительство одобрит предложенный законопроект, его уже можно вносить в Государственную Думу.

Таким образом, налицо слаженный механизм подготовки законопроектов. Прежде всего именно этим объясняется количество принимаемых законов, которые вносились Правительством, а не какими-то иными обстоятельствами. Это самое главное — качественная проработка законопроектов.

Что я предлагаю другим субъектам законодательной инициативы? Регламент Правительства Российской Федерации предоставляет возможность совместного внесения в Государственную Думу законопроектов, в разработке которых наряду с Правительством участвовали и другие субъекты законодательной инициативы (прежде всего в форме рабочих групп). К сожалению, этот вариант весьма слабо используется в практике подготовки законопроектов, хотя такие правовые возможности существуют.

Следующий момент особой методологической роли Министерства юстиции для федеральных органов исполнительной власти. С учетом того, что в министерствах и ведомствах юридические службы далеко не равноценные, необходимо пользоваться общими правилами подготовки текстов проектов законов.

Министерство юстиции два года назад выпустило специальные рекомендации по разработке законопроектов федеральными органами исполнительной власти. Идея состоит в том, чтобы подходы к различным компонентам законопроектов у всех министерств и ведомств были одни, то есть чтобы мы говорили на одном языке, на языке законодателей.

Естественно, требуется более широкое распространение этого опыта, чтобы на основе этих единых подходов действовали все заинтересованные органы власти, которые принимают участие в законодательном процессе. И в этом отношении у нас также определенный сдвиг произошел.

Совсем недавно Министерство юстиции совместно с правовыми подразделениями Государственной Думы и Совета Федерации, Аппаратом Правительства, а также Главным государственно-правовым управлением Президента подготовили методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов. Мы полагаем, что это только первая стадия. Работа в этом направлении (возможно, надо подключать к этой работе субъекты Федерации) должна быть продолжена.

Как я уже сказал, подготовка и принятие законопроектов — это одна из стадий законопроектной деятельности. Бывает так, что на подготовку и принятие законопроекта тратится огромное количество времени, а после его принятия он бывает подзабыт.

Так вот, следующая и, на наш взгляд, самая главная стадия — это реализация закона. Для чего мы все это делали? Для того, чтобы закон реально действовал. Министерство юстиции в прошлом году подготовило постановление № 803 о реализации федеральных законов. В чем его смысл? Еще на этапе рассмотрения законопроектов в Государственной Думе, когда законопроект прошел первое чтение, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, министерства и ведомства, которые являются головными разработчиками, готовят перечень подзаконных нормативных правовых актов, направленных на реализацию этого закона. Идея состоит в том, чтобы сократить временной промежуток от принятия закона до начала его реализации в соответствующих условиях. Причем речь идет не только о федеральных органах исполнительной власти. Мы предлагаем также, чтобы и другие субъекты законодательной инициативы следовали этому правилу.

Вчера Геннадий Эдуардович предлагал добавлять в текст закона пункт о мониторинге. Может быть, мониторинг — это слишком широко. Думаю, следует указать какие-то конкретные требования и обязать инициаторов законопроекта (это ведь была их идея) их соблюдать. Они должны видеть, как этот закон реализуется на практике, и предлагать список подзаконных актов, направленных на его реализацию.

Следующий момент. Естественно, что любой законопроект требует, чтобы в его разработке в министерстве участвовали специалисты, понимающие, как правильно применять этот закон. Таким образом, в министерствах и ведомствах должно быть налажено обучение сотрудников правильному толкованию и применению данного закона.

Кстати, Министерство юстиции проверило работу 15 министерств и ведомств за несколько месяцев этого года (примерно за четыре месяца) по реализации постановления Правительства № 803. Я должен сказать, что опыт положительный.

Далее. У основных министерств и ведомств на местах есть свои территориальные подразделения. У Минюста это территориальные органы в субъектах Федерации, у Минфина — отделения казначейства и так далее.

Мы говорили о том, что закон реализуется именно на местах, он принимается для граждан, для организаций. И эти территориальные органы должны смотреть, правильно ли реализуется этот закон на местах, и передавать соответствующую

информацию о практике его реализации. Такие действия в целом ряде министерств входят в практику их работы.

И особая роль граждан. Все-таки правоприменительная практика прежде всего рассчитана на граждан, а мы с вами все являемся гражданами, и все законы на нас так или иначе отражаются. Надо, чтобы граждане правильно понимали законы. И возникает идея правового просвещения граждан, у нас в недалеком прошлом это осуществлялось с помощью радио и телевидения. Был журнал "Человек и закон", который выходил тиражом в несколько десятков миллионов экземпляров. Там давались разъяснения того, что представляет собой тот или иной закон, как правильно его трактовать.

И не могу обойти вниманием вопрос, связанный с судебной практикой. Сегодня, когда мы проводим судебную реформу и судебные органы все больше становятся главными арбитрами в спорах, в том числе в спорах, связанных с применением законодательства, необходимо в мониторинге законодательной деятельности обязательно учитывать судебную практику.

Вчера Юрий Александрович Тихомиров говорил о том, что в советские времена действовало порядка 200 законов, а за последние 10—12 лет их принято почти полторы тысячи. И что в этом такого? Я не вижу в этом ничего предосудительного. В нашей стране складывается новая социально-экономическая система, и она требует новых, в том числе законодательных, подходов. И факт, что у нас законодательство обновляется и законов становится больше, свидетельствует лишь о том, что жизнь наша стала более разнообразной и она требует правового урегулирования.

Второе, о чем вчера говорил Тихомиров, — примерно в треть принятых российских законов затем вносятся дополнения и изменения. Я думаю, что это тоже хорошо. С одной стороны, можно говорить о низком качестве законов: раз мы вносим изменения и дополнения, значит, качество закона невысокое. С другой стороны, только на основе правоприменительной практики мы можем оценить тот или иной закон, его жизнеспособность. И поэтому внесение изменений и дополнений — это вполне нормальный и естественный процесс в нашем обновляющемся обществе.

Теперь о федеральном центре мониторинга законодательства. Я в принципе эту идею поддерживаю, но полагаю, что данный центр не должен обладать контрольными функциями. Не надо создавать еще одного монстра, наделенного контрольными полномочиями. Мне кажется, что такой центр должен выполнять прежде всего консультативную и учебно-методическую функцию.

И в отношении вестника мониторинга права в России. Я такую идею приветствую, на страницах вестника могут обсуждаться самые актуальные проблемы как подготовки законопроектов, так и их реализации, печататься какие-то методические материалы.

Бурбулис Г.Э. Коллеги, я хочу все-таки заострить вопрос качества и количества. Давайте представим, что по каким-то причинам три-четыре месяца Федеральное Собрание не принимает ни одного закона, но все это время работает только в одном направлении: анализирует, изучает и оценивает то, как принятые нами 1150 законов сегодня работают. Что со страной произойдет за это время? Можно сказать, что остановится жизненный процесс? Или мы потеряем навык нажимать на кнопку? Или доходы лоббистов, которые крутятся вокруг парламента, резко упадут за это время?

Уважаемый Вячеслав Борисович, каково Ваше профессиональное понимание качества и количества? Нас больше всего тревожит отсутствие последовательности при разработке плана законопроектных работ, который существует в стране, отвечает российской правовой доктрине, а она адекватна стратегии развития страны и государства. Этот план составляется с учетом приоритетов, острых, проблемных ситуаций, выверен в рамках тех методичек, которые мы с вами делаем. По каждому законопроекту, который попадает в план, начинается опережающая работа по прогнозу того, как он будет действовать в разных ситуациях — социальной, правовой, экономической и политической. И, наконец, принятый закон может быть настолько востребован, что он не остается бесхозным. А ведь нередки случаи, когда закон проведен лоббистской группой и написан ради одной — двух норм, и все остальное малоинтересно...

И все-таки можно ли представить пользу такой процедуры: остановить законодательный процесс, сосредоточиться на оценке качества правоприменения, а возобновить его потом на новой методологической, концептуальной основе и продолжать процесс с учетом всех партийных, исторических, культурных традиций родной страны?

Евдокимов В.Б. Геннадий Эдуардович, Вы же сами сказали, что жизнь остановить нельзя. Законодательный процесс тоже остановить нельзя, тем более что Государственная Дума — постоянно действующий орган. Для того она и избирается, чтобы люди там занимались своей любимой работой.

Лучше провести ревизию законопроектов, которые в Госдуме лежат с 1995 года. Есть большое количество законопроектов, которые там по пять-шесть лет находятся. Возможно, многие из них устарели, многие проблемы уже решены в других законах.

И еще один момент. Мне кажется, что России надо иметь программу развития российского законодательства на перспективу. Пока что мы каждый год ждем от министерства экономического развития проект плана действий, потому что план законопроектной деятельности Правительства состоит обычно из двух частей: первая часть — это законопроекты, предусмотренные проектом плана действий Правительства; вторая часть — это законопроекты, направленные на совершенствование российского законодательства.

И если бы у нас была разработана определенная программа на 30 лет, в которой были бы указаны 20, 30, 50 законов, которые чрезвычайно нужны стране, то мы бы сосредоточили главные усилия на них. Думаю, и законодатели, и Правительство, и все граждане нашей страны от этого выиграли бы.

Бурбулис Г.Э. Пожалуйста, Томас Ремингтон.

Ремингтон Т., профессор Университета Эмори США.

Хотелось бы задать такой вопрос. Часто приходится слышать критику в адрес Федерального Собрания по поводу того, что принимаются довольно общие законы, которые остаются благими пожеланиями. Получается некий правовой пробел, который заполняется подзаконными актами. Вы об этом говорили. Насколько, по-вашему, намерения законодателей меняются этими подзаконными актами?

Евдокимов В.Б. Самый последний пример, который я могу привести, — знаменитый закон об "автогражданке". У Правительства были намерения регулирования ответственности владельцев автотранспортных средств. Но депутаты, учитывая предвыборный марафон и то, что в стране около 36 миллионов

владельцев автомобилей, решили взять инициативу на себя. В Государственной Думе было 15 законопроектов по этому вопросу, среди которых один правительственный. В итоге был принят худший вариант, в котором идеи правового регулирования просто-напросто были заморожены. На полгода приостановили вступление в действие этого закона.

Несомненно, законодатели представляют различные политические силы. Эти примеры можно продолжить. Очень большая цепочка получается, когда от хорошей идеи законопроекта в итоге не остается ничего.

Бурбулис Г.Э. Дмитрий Иванович Бедняков, пожалуйста.

Бедняков Д.И., член Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам.

Я хотел бы вернуться к вопросу Геннадия Эдуардовича. С моей точки зрения, ничего не произойдет, если в течение четырех месяцев Федеральное Собрание не будет принимать законов, а займется аналитической работой, мониторингом.

Не произойдет по трем причинам. Первая причина: поскольку законотворчество — это длительный процесс, то, естественно, за четыре месяца ничего страшного не произойдет. Вторая причина состоит в том, что практически все сферы сегодня уже так или иначе урегулированы. И третья причина состоит в том, что у нас есть другие субъекты правового регулирования. Есть Президент с его правом издавать указы, есть Правительство, которое может принимать постановления, используя свою компетенцию, есть региональные органы власти как субъекты правового регулирования, потому что большая часть вопросов относится к совместной компетенции.

Конечно, проблема мониторинга приобретает особый смысл. И для меня всегда было совершенно ясно, что мониторинг необходим в любой сфере законотворчества, на любом этапе законотворческого процесса и по отношению к любым субъектам этого процесса, будь то Федеральное Собрание, Правительство, правоприменительные органы или средства массовой информации и население.

С моей точки зрения мы очень мало получаем аналитических материалов на так называемом входном мониторинге. И самый главный вопрос, который возникает при рассмотрении любого закона: а в чьих интересах принимается тот или иной закон? Скажу честно, что добраться до понимания этих интересов всегда бывает чрезвычайно трудно. Я мечтаю о программе рассмотрения законопроектов в Государственной Думе во втором или третьем чтениях. Пожалуй, это единственный официальный документ, из которого можно почерпнуть информацию о том, кто же все-таки является инициатором законопроекта и какие интересы движут его разработчиками. Ведь не всегда официальная позиция и официальные пояснительные записки дают ответ на этот вопрос.

И я не соглашусь с тем, что у нас есть законы, которые имеют чрезвычайно общий характер. В каждом законе, который принимается сегодня, этот интерес явно выражен, он всегда присутствует либо в одной статье, либо в одной фразе, как, например, в законе о государственном языке. Все обратили внимание, что запрещено использовать бранные слова, иностранные заимствования, а, с моей точки зрения, суть этого закона в том, что Правительство Российской Федерации издает правила использования русского языка в качестве официального языка.

Мне кажется, это главный смысл, значение и цель закона о государственном языке.

Я не говорю о чисто экономических законах, но в каждом из них, будь то закон о лотерее, об игорном бизнесе, об энергетике, присутствует чей-то интерес. И для законодателей, как мне кажется, крайне важно ощутить, оценить этот интерес, понять, насколько он социально приемлем.

И здесь главная проблема — проблема общественного компромисса, компромисса всех заинтересованных сил. У нас, к сожалению, на входном мониторинге такой информации нет вообще, по крайней мере в Совете Федерации. Есть только аналитические материалы по ряду законопроектов, которые нам представляет Аналитическое управление.

Крайне мало аналитических материалов, которые отвечают на этот вопрос о социальной приемлемости закона. Тот же закон об автогражданской ответственности. Совет Федерации почему-то быстро откликнулся на инициативу Государственной Думы. Понятно, что Правительство было заинтересовано в блокировании инициативы, которая прозвучала в Государственной Думе. Но ведь инициатива-то была не вполне корректна не только потому, что носила популистский характер, но и потому, что не соотносилась с законом о безопасности дорожного движения, с Кодексом об административных правонарушениях. Людям сказали, что будет мораторий на введение этого закона. А закон о безопасности дорожного движения устанавливает, что с 1 января 2004 года все владельцы транспортных средств не имеют права их эксплуатировать без полиса страхования автогражданской ответственности. И за это установлена административная ответственность.

И мне кажется, авторы такой популистской инициативы должны были совершенно четко понять, каковы перспективы дальнейшего использования этой инициативы, может ли она иметь право на существование или нет. А мы, к сожалению, пошли по другому пути — начали формулировать свое мнение сразу в виде встречной законодательной инициативы.

Здесь много говорилось о мониторинге процесса исполнения, но я бы хотел обратить внимание еще на одну тему, касающуюся так называемого обратного мониторинга. Как председатель подкомитета по гражданскому и корпоративному праву могу сказать, что эти две сферы — корпоративное регулирование и законодательство о рынке ценных бумаг — сегодня в нашей стране избыточно зарегулированы. Панацея саморегулирования, о которой много говорится в последнее время, превращается в свою противоположность. Государство сначала разрешает создавать саморегулируемые организации, а потом начинает предъявлять жесткие требования к саморегулируемым организациям. И получается уже двойное регулирование вместо саморегулирования.

Мне кажется, что сегодня нужно проводить мониторинг уже в обратную сторону, в сторону отказа от правового регулирования в определенных сферах. Это, например, рынок ценных бумаг, корпоративные отношения.

Я предпочитаю все-таки обсуждать проблему мониторинга более конкретно и вернуться к своему старому предложению. Для Совета Федерации проблема мониторинга — это проблема очень короткого времени рассмотрения законов, которое нам отведено по Конституции, — 14 дней. И здесь я вновь возвращаюсь к тому предложению, которое я уже озвучивал, — о необходимости перейти к двухэтапному рассмотрению законов. Нам нужно на одном заседании принимать

закон к рассмотрению, а на следующем заседании завершать его рассмотрение. Надо отказаться от практики скорейшего принятия законов. Конституционный Суд и его позиция по этому вопросу позволяет нам действовать таким образом. И главное, это даст нам возможность советоваться с субъектами Федерации, которые нас делегировали в верхнюю палату парламента, в Совет Федерации. Это первое процедурное предложение.

Геннадий Эдуардович вчера предлагал обсудить, не стоит ли в каждом законе записать обязательство по мониторингу и предусмотреть меры по его осуществлению.

Считаю, что стремиться к этому не нужно. Я согласен с Юрием Александровичем Тихомировым, который говорил о том, что задача исполнения законодательства — это процедурная задача. И в связи с необходимостью перейти на двухэтапное рассмотрение законов надо внести изменения в Регламент, который должен четко предусматривать более обширный перечень материалов, представляемых при рассмотрении законов.

Комиссия, которую возглавляет Геннадий Эдуардович, тогда приобретает статус самой важной и самой главной комиссии. Потому что в каждом законе она должна процедурно и методически посмотреть: есть ли ответы на те вопросы, которые являются предметом мониторинга, как принятие этого закона скажется на законодательном регулировании, на общественных интересах, какие интересы будут затронуты этим правовым регулированием, нужно ли вообще принимать этот закон в той редакции, которая предложена.

Поскольку у нас будет большой перерыв в течение практически двух месяцев — декабрь и январь — в связи с избранием нового состава Государственной Думы, предлагаю, Геннадий Эдуардович, Вам выступить с инициативой и посвятить проблеме мониторинга в какой-либо конкретной сфере одно или два заседания Совета Федерации в декабре и январе. Выбрать какую-то сферу (землепользование, вопросы промышленной политики, корпоративное законодательство) и посвятить целое заседание Совета Федерации проблемам и задачам мониторинга законодательства в этой сфере. И может быть, нам стоит ввести в практику некую аналогию "правительственного часа" и на каждом заседании рассматривать вопросы, касающиеся мониторинга применения законодательства в той или иной сфере.

Евдокимов В.Б. Двухэтапное рассмотрение — это, конечно, хорошая идея. Это будет способствовать более тщательному рассмотрению законов в Совете Федерации. Но, мне кажется, надо начать с более простого: чтобы все принятые Госдумой законы рассматривались Советом Федерации.

Бурбулис Г.Э. Пожалуйста, Татьяна Ивановна Коновалова.

Коновалова Т.И., заместитель председателя Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации.

Вячеслав Борисович, я абсолютно согласна с Томасом Ремингтоном (и Вы это подтвердили), что отсутствие четких формулировок и четких норм вызывает двойное толкование закона и порождает огромное количество подзаконных актов.

Мне кажется, вы выпустили две великолепные брошюры. Мы учим законодательные собрания регионов как писать законы. Но сейчас основная задача — чтобы в федеральных законах были четкие формулировки. Не будет тогда двойного толкования, не будет такого количества подзаконных актов.

Хотела бы предложить перейти в практическую плоскость мониторинга. Может быть, нам организовать сайт и, допустим, "промониторить" очень важный для страны Уголовно-процессуальный кодекс, а Министерство юстиции обобщит и конкретизирует результаты этого мониторинга. Допустим, министерства, ведомства, прокуратура, суды, отдельные граждане предложат материал, который можно будет обобщить. И мы выясним, какие статьи несовершенно, что следует изменить в этом Уголовно-процессуальном кодексе.

Бурбулис Г.Э. Что касается идей моих коллег, сенаторов. В связи с выборами Государственная Дума на два месяца выпадает из рабочего ритма. У Совета Федерации появляется возможность сосредоточиться на вопросах методологии, стратегии, на шлифовке этих инструментов нашей законодательной, законотворческой деятельности, пока нет на столе очередной кипы законов, которые надо рассматривать.

Ван Мидделкооп Э., сенатор Первой палаты Парламента Нидерландов*

"Обратился в своем выступлении к вопросу международной роли парламентов и обмену опытом и информацией между ними. По его словам, каждое государство, безусловно, суверенно и отвечает за свои дела, но все мы "жители одной большой деревни", члены единой экономической системы, следовательно, существует некая взаимозависимость.

Он указал на большое значение деятельности международных институтов и организаций, которые как раз занимаются общими для всех стран сферами.

В заключение он отметил, что для России очень полезно обращаться к опыту других стран и парламентов".

Бурбулис Г.Э. Спасибо большое, уважаемый господин Ван Мидделкооп. Две идеи я прошу, коллеги, взять на проблемный анализ. Это роль парламентов, я бы даже сказал более возвышенно, — миссия парламентов сегодня. И тезис о том, что все мы жители одной большой деревни.

Хочу сейчас попросить моего коллегу Сергея Юрьевича Фабричного, заместителя председателя Новгородской областной Думы, включиться в дискуссию, имея в виду один уникальный исторический факт. Это тот самый Великий Новгород, который мы считаем прямым подтверждением известной проблемы пути "из варяг в греки". Это тот самый Новгород, который сегодня, на наш взгляд, является реальным творческим мостом для осуществления европейской стратегии России. И 300-летний юбилей Санкт-Петербурга не может затмить многовековой истории Новгородской земли и известной всему миру уникальности достижений Новгородской республики, которая была и остается сегодня для нас хорошим, добрым образцом демократического, согласованного управления.

Пожалуйста, Сергей Юрьевич, Вам слово. Мы ждем с нетерпением Ваших творческих идей.

Фабричный С.Ю., заместитель председателя Новгородской областной Думы.

Спасибо, Геннадий Эдуардович, за очень яркое и образное представление Новгородской области. Я думаю, что те из коллег, которые уже были в Великом Новгороде, вне всякого сомнения, согласятся с Вашей оценкой, а те, у кого

* В связи с отсутствием стенограммы перевода дается резюме выступления по изданию: "Мониторинг законодательства и правоприменительной практики в деятельности верхних палат парламентов" // Совет Федерации и конституционные процессы в современной России. Институт права и публичной политики, М., 2003, № 3, С. 27.

еще не было такой возможности, побывав в Великом Новгороде, убедиться, что это так.

Я хочу поблагодарить организаторов семинара за приглашение принять участие в этом разговоре, поскольку для нас тема является очень актуальной. Прозвучавшие выступления показывают, что мы действительно понимаем важность перехода от экстенсивного периода законотворчества к осознанию того, насколько адекватен весь нормативный материал, принятый за последние десять лет, тем процессам, которые происходят в Российской Федерации. Мы понимаем важность и перспективность роли Совета Федерации во взаимоотношениях с законодательными органами субъектов Российской Федерации.

Несколько слов хотел бы сказать о нашем видении дальнейшего взаимодействия с Советом Федерации и той роли, которую играет Совет Федерации. Приведу два небольших примера.

Первый пример. Статья 6 Федерального закона "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" предусматривает, что законодательные органы субъектов Российской Федерации должны при формировании бюджетов на очередной финансовый год закладывать денежные средства на содержание муниципальных служащих. Исходя из того, что Конституция Российской Федерации предусматривает, по сути, организационный суверенитет органов местного самоуправления (у них есть право определять свою структуру, количество муниципальных служащих), можно предположить, что это число будет безгранично широким.

У субъекта Федерации, конечно, возникает другой интерес — четко определить, какое количество денежных средств нужно выделять на содержание муниципальной службы. Единственный вариант в данном случае — выработать норматив обеспеченности муниципальной службы в рамках муниципального образования, отталкиваясь от тех полномочий, которые есть у органов местного самоуправления согласно статье 6 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", действовавшего до октября 2003 года.

По сути, силами администрации области и областной Думы осуществляется сопровождение федерального закона, которое, с моей точки зрения, должно было бы осуществляться на федеральном уровне. В течение полугода мы выработывали этот норматив бюджетной обеспеченности муниципальной службы муниципальных образований.

Я не скажу, что мы не справились с этой задачей. Но, на мой взгляд, это один из примеров того, что федерального законодателя, после того как закон подписан, опубликован и вступил в силу, он практически не интересуется. Думаю, такого в принципе не должно происходить. Я знаю, что вновь принятый и опубликованный в октябре этого года Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривает подготовку модельных нормативных актов, предусматривает, что федеральные органы государственной власти будут осуществлять принятие такого закона.

Второй пример. На сегодняшний день в Новгородской области, как и в Московской области, порядка 80 процентов принимаемых Новгородской областной Думой нормативных актов вносится исполнительной властью, в данном случае губернатором области как субъектом права законодательной инициативы. Исполнительной же властью формируется план законотворческой деятельности

субъекта Российской Федерации. По сути, получается так, что исполнительная власть сама себе выстраивает задачи на законотворческий год. Эта организационная схема накладывается на содержательную часть. Содержательная часть в данном случае заключается в том, что на сегодняшний день, насколько я знаю, нет реестра полномочий субъектов Российской Федерации, по которому они должны осуществлять собственное правовое регулирование. Здесь есть прямое корреспондирование с первым примером, который я привел. И корреспондирование заключается в том, что все полномочия субъектов Российской Федерации, которые предусматривались начиная с 1993 года на федеральном уровне, не систематизированы и рассыпаны по разным нормативным актам. Реестра полномочий как такового не существует.

И в ситуации, когда субъекты Российской Федерации не понимают до конца пределов своего правового регулирования, у них есть два варианта действий. Или поступать так, как мы поступали в случае с муниципальной службой, и экстенсивным путем, используя собственные ресурсы, выписывать все полномочия, которыми наделены субъекты Российской Федерации, из того нормативного материала, который на сегодня существует. Мы это пытаемся делать, используя собственные возможности. Или есть другой вариант, и Совет Федерации, с моей точки зрения, его хорошо продемонстрировал после принятия закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации" — впервые на моей памяти мы получили план законопроектной работы субъекта Российской Федерации по реализации этого федерального закона. Мы были этим приятно удивлены. До этого наша юридическая служба после получения федерального закона каждый раз сама составляла такой план. Это, естественно, занимало время. Не хочу сказать, что это нереализуемая задача, но когда федеральный орган сопровождает федеральный закон планом законопроектной деятельности субъекта Российской Федерации, то это является как бы продолжением темы, о которой говорил профессор Тихомиров: закон на солнце и закон в тени — кому что больше нравится.

Подвижки есть не только в виде плана законопроектной работы. Если говорить о систематизации нормативного материала, то можно отменить выход в этом году очень хорошего трехтомника, обобщающего судебную практику Конституционного Суда, судов общей юрисдикции и арбитражных судов по вопросам местного самоуправления. По сути, это материал, который можно совершенно спокойно использовать в законодательной деятельности.

Вышел Указ Президента об обеспечении деятельности Совета по кодификации гражданского законодательства в Российской Федерации. Я тоже отношу это к числу положительных примеров. Принята, наконец, концепция по разграничению предметов ведения и полномочий между тремя уровнями публичной власти, благодаря которой мы узнали, что между 71 и 72 статьями Конституции Российской Федерации теперь можно ставить знак равенства. В то же время весь этот материал, все эти примеры не имеют некоего обобщающего воздействия.

Поэтому, на мой взгляд, ожидания субъектов Российской Федерации, по крайней мере Новгородской области, связаны с перспективой возможной работы Совета Федерации или Центра мониторинга по систематизации нормативных актов Российской Федерации. Поскольку здесь у нас есть, как я уже сказал, два выбора: или идти по пути создания специальных региональных структур,

институтов, учебных заведений, которые занимались бы систематизацией нормативного материала, или довериться федеральным органам государственной власти, которые как раз координацией этой деятельности и занялись бы.

Думаю, второй путь более перспективен. Я уже не говорю о том, что в таком случае субъекты Российской Федерации будут иметь меньшие материальные затраты. Нужно иметь в виду и то, что качество систематизации нормативного материала, качество мониторинга, проводимого на федеральном уровне, вне всякого сомнения, будет на порядок выше, так как этим будут заниматься люди, имеющие доступ к информации.

Совет Федерации существует как палата регионов, как структура, само наличие которой в системе органов государственной власти позволяет говорить о децентрализации управления в рамках нашего государства. Думаю, что все мы только выиграем, если Совет Федерации продолжит двигаться по тому пути, который обозначен, — по пути создания Центра мониторинга права, и будет дальше работать на общую пользу в этом направлении.

Бурбулис Г.Э. Спасибо, Сергей Юрьевич. Предложения хорошие, добрые, мы их высоко ценим.

Уважаемые коллеги! Учитывая, что Сергей Юрьевич Фабричный представляет Новгородскую область, Владимир Николаевич Подопригора, являясь заместителем губернатора, также представляет Новгородскую область, а я представитель Новгородской области в Совете Федерации, мы хотели бы сейчас презентовать один уникальный проект. Мы его давно замыслили с Ольгой Борисовной Сидорович.

Уже два года Совет Федерации проводит выездные заседания крупных комитетов и комиссий на Новгородской земле по проблематике "Гражданственность, государственность и гуманизм". На последнем выездном заседании было принято решение, поддержанное руководством области, губернатором Михаилом Прусаком. Мы начинаем создавать в Великом Новгороде Международный центр гражданской истории и культуры, там учреждается совместно с Советом Федерации постоянно действующий форум "Новгородское вече", организуется международный форум со сквозной тематикой "Гражданственность, государственность, гуманизм".

Этот форум ежегодно будет проходить в период с 15 по 22 сентября. Я имею честь всех вас, уважаемые коллеги, пригласить на эту интересную и творческую встречу. Буду очень рад, если вы сможете поддержать и откликнуться.

Наш замысел: в Великом Новгороде должен работать международный центр по ежегодной программе, а в сентябре эта работа должна получать итоговое и проблемное освещение на форуме. Мы его мыслим как международный, который позволил бы Европейскому сообществу раз в год обобщать свои достижения в парламентской, культурной деятельности, в деятельности, связанной с повышением правовой культуры, инициативами гражданского общества, в том, что мы именуем публичной политикой. Мы заинтересованы в том, чтобы участие в этом форуме принимали самые интересные, выдающиеся люди Европы, способные, во-первых, держать этот уровень проблем, а во-вторых, обогащать нас пониманием наших проблем и перспектив.

Идея эта уже в работе. Милости просим в Новгород в сентябре. Если у нас хватит сил, может быть, мы совместим это с нашим семинаром.

Мы предполагаем, что в это время в Новгороде будет организовано несколько творческих мастерских, где полезно и интересно будет общаться политикам, писателям, парламентариям, правоведам, министрам (которые не слушают нас иногда по причине того, что должность требует, а не потому, что человек плохой). Одним словом, кому-то все время снится Давосский форум с его традициями обсуждать мировые проблемы экономического развития в высоко престижной и демонстративно богатой форме. А мы хотим предложить Европе ежегодный форум, на котором все заинтересованные люди делились бы тем, как в течение года мы стали добрее, умнее, честнее, сильнее и дружнее. Именно эти ценности мы и вкладываем в триаду "Гражданственность, государственность, гуманизм".

Пожалуйста, уважаемый Михаэль Виссер, Вам слово. Опыт работы Германии для нас всегда был очень ценен.

Виссер М., руководитель Пресс-службы Бундесрата Германии *.

"В Германии не Бундесрат в целом, а правительства земель осуществляют взаимодействие с территориями в целях мониторинга законодательства и его применения. Бундесрат состоит из членов правительств земель, что обеспечивает, по его словам, оптимальное представительство интересов земель и обратную связь верхней палаты с органами власти земель. Он подчеркнул, что только правительства земель могут наилучшим образом оценить, как тот или иной закон будет действовать при реализации, так как именно они в конечном счете будут его исполнять. Кроме того, он сказал, что представители правительств земель активно участвуют и в процессе подготовки законопроектов федеральным Правительством".

Бурбулис Г.Э. Спасибо за возможность еще раз познакомиться со структурой организации работы верхней палаты. Мы знаем одно: в германской правовой культуре практически отсутствует проблема правоприменения, потому обычно не возникает вопроса, можно ли закон выполнить не так или не выполнить вообще. Это тот идеал, к которому мы все стремимся.

Далее у нас очень интересное выступление Гасанова Михаила Юсуповича из Узбекистана, Курманова Мидхата Мазгутовича из Татарстана.

Будет представлен интереснейший материал Аналитического управления Аппарата Совета Федерации — результаты опроса, который был проведен в Европейском центре парламентских исследований и документации при Европейском парламенте и Парламентской ассамблее Совета Европы. Опрос посвящался как раз проблеме сегодняшнего семинара. Мы тоже с этим ознакомимся. Предлагаю провести небольшой творческий диалог и ответить на такой серьезный вопрос: с учетом всей гаммы современных проблем — международных, глобальных, внутриевропейских — какая в этой связи роль и миссия парламентов? Напоминаю, мы настаиваем на том, что этой миссией является утверждение гуманитарно-правовой стратегии, когда право, закон ориентированы на человека, на его интересы, на понимание и признание прав и свобод человека и гражданина как высших ценностей, ради которых существует прогресс.

* В связи с отсутствием стенограммы перевода дается резюме выступления по изданию: "Мониторинг законодательства и правоприменительной практики в деятельности верхних палат парламентов" // Совет Федерации и конституционные процессы в современной России. Институт права и публичной политики, М., 2003, № 3, С. 27.

Миссия парламентов. И если мы сумеем друг другу помочь эту миссию прочувствовать, пережить, осознать и более четко сформулировать, тогда будет более точно определена наша роль в организации такой сложной и такой важной социальной задачи, как создание системы мониторинга.

Пожалуйста, Гасанов Михаил Юсупович. При парламенте Узбекистана есть Институт мониторинга законодательства, очень интересная структура. Мы по линии межпарламентских связей знакомимся с его работой. Думаю, мы получим интеллектуальное удовольствие, послушав Михаила Юсуповича.

Гасанов М.Ю., заместитель директора Института мониторинга законодательства при Парламенте Республики Узбекистан.

Уважаемые участники семинара! Хотелось бы поблагодарить господина Бурбулиса, программу "Восток — Запад" и госпожу Сидорович за то, что у нас появилась возможность участия в таком семинаре. Многие из того, что говорилось, представляет несомненный интерес для Узбекистана.

В 1996 году у нас создан Институт мониторинга законодательства при Парламенте. Сейчас проводится парламентская реформа. В конце 2004 года будет сформирован двухпалатный парламент, пока он является однопалатным. И, естественно, нам интересно, что делают верхние палаты в области мониторинга. И мы сейчас пытаемся определить дальнейшую судьбу нашего института.

Кратко остановлюсь на общих подходах, на тех проблемах, которые возникают при осуществлении мониторинга законодательства.

Довольно много говорилось уже об определении мониторинга. Но мониторинг, несомненно, это еще и оценка результатов. Только по результатам мониторинга те, кто творит закон, нормативно-правовые акты, могут узнать о том, насколько эффективны принимаемые законы, другие нормативно-правовые акты.

Мне вспоминается фраза из одного американского фильма. Она звучит так: "Я был уверен, что я молодой и красивый, пока не посмотрел в зеркало". Мониторинг — это своеобразное зеркало, в которое нужно посмотреть, и будет ясно, каков ты на самом деле.

Очень важный момент — это востребованность мониторинга. А хотят ли органы власти осуществления мониторинга, хотят ли они знать, что есть на самом деле, хотят ли они посмотреть на себя в зеркало?

Несколько слов об объектах мониторинга. Это, безусловно, законы, проекты законов, подзаконные акты, это локальное нормотворчество (например, сейчас в сфере трудового права принимается огромное количество локальных актов), это практика применения законодательства, судебная практика и, наконец, это мониторинг исполнения международных договоров, а точнее — обязательств, вытекающих из международных договоров.

Наш институт исходит из того, что здесь есть два взаимосвязанных направления — оценка общей системы имплементации норм международного права и оценка того, как реализуется положение конкретного договора.

Когда мы проводили мониторинг общей системы, оценивали, как работает механизм имплементации, было дано довольно большое количество рекомендаций. Мы установили, что сама процедура ратификации очень сильно влияет на процесс имплементации норм международного права.

Приведу такой пример. В Узбекистане международные договоры ратифицируются постановлениями Парламента, в то же время в соответствии с законом

о нормативно-правовых актах законы имеют более высокую юридическую силу, чем постановления. Но в большинстве наших нормативных актов есть норма о коллизии между нормами международного права и национальным законодательством и подчеркивается, что в случае коллизии применяются нормы международного права. Возникает вопрос: как же можно ратифицировать постановлением то, что имеет большую юридическую силу, чем закон?

Было обращено внимание на то, что в постановлениях о ратификации международных договоров, по существу, отсутствуют переходные положения. Если в законе говорится о том, что кабинету министров в такой-то срок нужно выполнить то-то (принять акты, подготовить приведение этих актов в соответствие с новым законом), то в актах о ратификации этого не было. И я думаю, что учет наших рекомендаций, безусловно, будет способствовать улучшению имплементации норм международного права в национальное законодательство.

Где нужно осуществлять мониторинг? Естественно, на территории всей страны, потому что мне очень импонирует идея правового пространства. Кем должен осуществляться мониторинг? Всеми ветвями государственной власти. Помимо этого, чтобы избежать ведомственного подхода (а такое возможно), должна существовать государственная структура, которая как бы со стороны оценивала мониторинг, проводимый различными ветвями власти, и давала свои рекомендации. В Узбекистане такой структурой является наш институт.

Причем мы оцениваем не только мониторинг, проводимый органами государственной власти. Мы поддерживаем тесные контакты с негосударственными организациями, правозащитными организациями, они тоже проводят свой общественный мониторинг.

Когда осуществляется мониторинг? На всех этапах жизни закона начиная с его проекта. Но мне кажется, это нужно делать еще раньше, до того, как закон родился, при разработке планов законотворческой деятельности.

Здесь существует целый ряд проблем. О некоторых из них говорили. Огромное количество принятых законов. Хочу сказать, что у нас положение такое же. Многие депутаты считают, что для решения какой-то проблемы нужно непременно принять закон. В частности, наши депутаты предлагали принять законы о хлопке, о виноградарстве. Можно принять законы по каждой сельскохозяйственной культуре, но от этого не станет больше хлопка и винограда. Надо установить такие условия, чтобы фермеру было выгодно заниматься этой деятельностью.

Другая проблема — так называемый закончик. Например, какой-то комплексный вопрос нуждается в правовом урегулировании. И вместо того чтобы принять нормальный закон, который решал бы эту проблему, по отдельным аспектам начинают приниматься очень маленькие законы, их набирается большое количество. Но чем их больше, тем больше вероятность того, что они будут противоречить друг другу.

Говоря о востребованности результатов мониторинга, я бы хотел обратить внимание еще на один момент. Безусловно, результаты мониторинга должны быть востребованы, но это не значит, что каждая проблема, которая обнаружена, каждое предложение, которое сформулировано, должны учитываться и в законодательство вноситься изменения.

Все можно совершенствовать до бесконечности. Но всегда нужно задавать себе вопрос: это совершенствование принесет больше пользы или вреда?

Приведу конкретный пример. У нас в прошлом году раза четыре менялись законы о предпринимательстве, вносились изменения, дополнения. При встречах предприниматели говорили, что не надо этого делать. На вопрос: "Почему? Ведь стало же лучше" они ответили: "Нам не нужно "лучше", нам нужна стабильность".

Это очень важный момент. Для бизнеса нужна стабильная ситуация. И всегда надо посмотреть, стоит ли вносить изменения или подождать.

Далее. Очень часто здесь звучала такая мысль: нужно провести ревизию всего законодательства. На мой взгляд, это несколько утопическая идея, это невозможно сделать. Даже если все структуры, все специалисты в области права и правоприменения займутся этим вопросом, вряд ли они смогут осуществить это.

Думаю, не нужно стремиться объять необъятное, должен быть избирательный, проблемный подход.

Часто поднимается вопрос о мониторинге Уголовно-процессуального кодекса. Хорошо это или плохо? Конечно, хорошо. Но нужно ли проводить мониторинг всего Уголовно-процессуального кодекса и возможно ли это? Наверное, лучше вычленить проблемы, которые возникают на практике, и провести мониторинг этих проблем.

Следующий момент — вопрос сбора информации и ее влияния на подготовку итогового документа по мониторингу. Это наиболее сложная проблема. Мы столкнулись с тем, что довольно сложно достать всю необходимую информацию, потому что или предоставляется не та информация, или предоставляется информация (теми же судебными органами) недостаточно открытая и так далее. И недостаточная открытость этих органов препятствует осуществлению объективного, эффективного мониторинга.

Следующий вопрос — это избежание ведомственного подхода и проблемы лоббирования. Мне кажется, это беда большинства стран бывшего Союза. Она заключается в том, что в значительной степени превалирует ведомственный подход к подготовке законодательных актов. Но если изменения в Налоговый кодекс готовят налоговые органы, изменения в закон о прокуратуре готовят органы прокуратуры и так далее, то вероятность ведомственного подхода резко возрастает. И когда представляется соответствующий проект, очень трудно с ним работать, потому что он бывает порой концептуально не верен. Эта проблема зачастую решается благодаря нашему институту, поскольку мы пытаемся дать заключение с совершенно независимых позиций.

Проблема лоббирования. Когда будет создан центр мониторинга, то вы столкнетесь с этой проблемой: если результаты мониторинга будут учитываться законодателем, то он будет пытаться лоббировать те или иные интересы уже в этом центре. Что здесь можно порекомендовать? Единственный вывод, к которому мы пришли: в эту структуру желательно подбирать людей, которым репутация дороже денег. Другого выхода, честно говоря, я пока не вижу.

И еще один вопрос, он возникает в нашей практике. Нельзя, чтобы экспертизу проекта закона и мониторинг его исполнения проводило одно и то же лицо. Мы с этой проблемой столкнулись. Когда человек написал, что этот закон нужен, дал заключение, что там все хорошо, и ему же поручают посмотреть, как это работает на практике, а он видит, что это не работает, то трудно

ожидать, что он так и напишет. Ведь это значит перечеркнуть свое предыдущее решение. Поэтому необходимо, чтобы эти вопросы решали разные люди.

Вот некоторые проблемы, которые я фрагментарно обозначил.

Бурбулис Г.Э. Спасибо, Михаил Юсупович. Очень интересен последний сюжет. Мы имеем сегодня в России такой уникальный опыт: был принят Уголовно-процессуальный кодекс, и уже в течение года проводится программа мониторинга Уголовно-процессуального кодекса практически по всем регионам Российской Федерации.

И в развитие того, о чем Вы говорили. Абсолютное большинство участников этого мониторинга — законодатели, которые добивались этого кодекса и рассматривают его как родное дитя, относятся к нему со всем вдохновением борцов за нормы гуманистические и юридические.

А кодекс затрагивает деятельность следственных, надзорных и судебных органов. И каждый из участников процесса правоприменения кодекса заинтересованно говорит, что в нем есть серьезные недоразумения, нестыковки и просто ошибки, а конечная инстанция — это суды. Я разговаривал с Председателем Верховного Суда Российской Федерации Лебедевым Вячеславом Михайловичем. Они не могут найти отклик у тех, кто проводит мониторинг, поскольку им говорят: нет, вы нормы наши не трогайте, вы обучайтесь и сами совершенствуйтесь. Это тоже нужно. Но считать, что дитя во всех отношениях безупречно, ставить барьер в этой серьезной, очень сложной работе недопустимо.

Надо подумать о том, чтобы в юридических учебных заведениях страны ввести специализацию подобного рода, потому что позиция эксперта и специалиста, который в состоянии соединить особенности деятельности разных органов правоприменения с точки зрения социальной целостности, не дается просто так, ей еще нужно научиться.

Уважаемые коллеги! Хочу представить вам очень активных участников нашей двухдневной работы. Это студенты ведущих вузов страны: Московского государственного университета, Московского государственного института международных отношений, Российского государственного гуманитарного университета. Поприветствуем их, это наше будущее. *(Аплодисменты.)*

Мы начинаем долговременное сотрудничество с ними. Они создают студенческое научное сообщество. И у нас есть идея создать молодежный парламент на общественных началах при Совете Федерации или при Федеральном Собрании в целом. Мы очень рассчитываем, что в таких совместных дискуссиях растет достойная смена. Они должны быть умнее, образованнее и талантливее нас. Успехов вам. Будем работать.

А теперь выступает представитель Узбекистана Рустамов Паша Асадович.

Рустамов П.А., начальник отдела Института мониторинга законодательства при Парламенте Республики Узбекистан.

Хотелось бы поблагодарить организаторов этого представительного и полезного семинара за возможность участвовать в данном форуме, а также за возможность высказать свое мнение по обсуждаемым вопросам.

Здесь затрагивались различные аспекты осуществления мониторинга законодательства. Мне хотелось бы поделиться опытом Узбекистана — в частности, опытом работы негосударственных некоммерческих организаций в проведении мониторинга законодательства. Правовой базой развития негосударственных некоммерческих организаций явился закон об общественных объединениях в

Республике Узбекистан, принятый в 1991 году. Затем в течение последующих семи лет был принят целый ряд законодательных актов, которые регулировали деятельность отдельных видов негосударственных некоммерческих организаций. В частности, были приняты законы о профсоюзах, о религиозных организациях, о политических партиях и так далее. Базовым же, фундаментальным стал закон о негосударственных некоммерческих организациях, принятый 14 апреля 1999 года. С этого момента негосударственные некоммерческие организации в более широком плане включились в общественные процессы.

Теперь мне хотелось бы перейти именно к проблеме участия негосударственных некоммерческих организаций в проведении мониторинга.

На сегодняшний день в Узбекистане существует более 5 тысяч негосударственных некоммерческих организаций. Это юридические, социологические, экономические негосударственные некоммерческие организации. И каждая из них вносит свою лепту в проведение мониторинга законодательства. Вернее, каждая из них стремится участвовать в проведении мониторинга законодательства с учетом своей специфики.

Какие возникают проблемы в этой сфере? Необходимо сказать, что не все из негосударственных некоммерческих организаций владеют методикой проведения мониторинга — как его проводить, какие ставить вопросы.

И в результате рождаются различные аналитические доклады по соблюдению того или иного закона, той или иной конвенции, ратифицированной Узбекистаном, где содержатся не вполне адекватные оценки как развития законодательства, так и ситуации, сложившейся в Узбекистане.

Следует также отметить, что негосударственные некоммерческие организации участвуют в проведении мониторинга проектов законодательных актов. Существует ряд юридических негосударственных некоммерческих организаций, которые осуществляют экспертизу законопроектов. К сожалению, такая экспертиза не является системной, регулярной, она носит отрывочный или избирательный характер, а это приводит к тому, что не всегда негосударственные некоммерческие организации могут выразить общественные интересы при проведении экспертизы законопроектов.

Участвуют представители негосударственных некоммерческих организаций и в группах по подготовке тех или иных законопроектов. Такая практика внедряется Парламентом Узбекистана, но опять-таки она не носит системный, постоянный характер. Это является одной из серьезнейших проблем.

В Парламенте Узбекистана практикуется также при осуществлении контроля за принятыми законами в группу по изучению хода исполнения того или иного закона включать представителей негосударственных некоммерческих организаций. Это помогает привлечь общественность к проведению мониторинга, помогает также негосударственным некоммерческим организациям установить более тесный контакт с государственными органами и, соответственно, донести до них свою позицию, свое мнение по тому или иному вопросу.

На сегодняшний день при одной из негосударственных некоммерческих организаций в Узбекистане создана группа, которая проводит мониторинг принятых законов, правительственных постановлений, указов президента и иных подзаконных актов. Открыт web-сайт негосударственных некоммерческих организаций, на котором помещается краткий комментарий специалистов этой организации по законодательным и подзаконным актам.

Таким образом, в проведении мониторинга, в том числе с участием негосударственных некоммерческих организаций, существует целый ряд проблем. Какие мы видим пути их решения? На наш взгляд, необходимо осуществлять мониторинг проектов законов. Да, хорошо, когда по принятым законам проводится экспертиза, готовится высококвалифицированный комментарий. Но очень важно, чтобы еще на стадии обсуждения, подготовки законопроектов удалось учесть общественные интересы. Это обеспечило бы бóльшую транспарентность, доступность того или иного законопроекта для общественности.

Необходимо также разработать методологию государственного и общественного мониторинга. И в этом смысле очень важно, чтобы негосударственные некоммерческие организации проводили свой альтернативный мониторинг, который содержал бы объективные, независимые оценки развития законодательства в той или иной сфере.

Очень важно внедрить систему социального заказа как одну из форм государственной поддержки негосударственных некоммерческих организаций (ННО). Следует отметить, что в Узбекистане разработан законопроект о гарантиях деятельности и государственной поддержке ННО, где предусматриваются различные формы их государственной поддержки. В частности, это государственные гранты, государственные субсидии. Но одной из важнейших форм является социальный заказ: на конкурсной основе негосударственная некоммерческая организация стремится получить социальный заказ, то есть выполнить общественно полезную, общественно значимую работу и таким образом внести свой достойный вклад в продвижение тех или иных общественных инициатив.

Важной проблемой является обучение представителей негосударственных некоммерческих организаций методике проведения мониторинга. Это можно осуществлять на различных тренингах, обучающих семинарах, в том числе с привлечением иностранных специалистов, практиков, которые могли бы передать свой полезный опыт представителям отечественных ННО.

Серьезная проблема — обеспечение участия негосударственных некоммерческих организаций в подготовке не только проектов законов, но и проектов подзаконных актов, что представляется не менее важным. Ведь если сфера подготовки законопроектов более или менее прозрачна и открыта, то сфера подготовки подзаконных актов является более закрытой. А мы прекрасно знаем, что реализации того или иного закона способствуют принятые подзаконные акты. И в этом процессе негосударственные некоммерческие организации должны принимать активное участие.

И последнее. Очень важно, чтобы результаты мониторинга были транспарентными, чтобы результаты публиковались в средствах массовой информации, чтобы каждый гражданин мог дать оценку проведенному мониторингу и сделать для себя вывод о том, в какой степени тот или иной закон отвечает его интересам, какие имеются проблемы, связанные с применением закона. На этом позвольте закончить.

Бурбулис Г.Э. Очень серьезную работу Вы демонстрируете нам. Мы еще раз благодарим наших коллег из Узбекистана за участие в семинаре — у них есть практический опыт, есть уже своя система методологии. Будем сотрудничать, чтобы взаимно обогащать друг друга в этом отношении.

Не было у нас специально такого сценария, но получилась интересная картина, своего рода "пейзаж" интеллектуального общения.

Мы начинали дискуссию, восхищаясь динамизмом и целеустремленностью в работе испанского Сената. Мы почувствовали весь трепет и всю вдохновенность многовековой работы Палаты лордов Парламента Великобритании. Мы учились строгому мышлению, конкретному и ответственному, у сенаторов Парламента Нидерландов. Мы получили полную картину того, каким образом парламент Германии добивается столь потрясающей законопослушности своего населения, своего общества и прежде всего власти.

Мы имели возможность убедиться в целенаправленной и многолетней работе наших коллег из Узбекистана. Мы услышали о наших внутрироссийских переживаниях, радостях и тревогах: Московская область как наш лидер по системе мониторинга, Новгородская область как наш исторический маяк.

И, наконец, пришло время послушать Мидхата Мазгутовича Курманова, который представляет Республику Татарстан. Это тот уникальный регион в нашей стране, который известен всему миру своей серьезной политической и правовой позицией. Я помню тревожные времена, 1991—1992 годы, когда мы искали в сложном диалоге предпосылки для того, чтобы сохранить Россию и найти правильные политические и правовые инструменты для ее развития.

Пожалуйста, Мидхат Мазгутович, Вам завершать нашу двухдневную дискуссию.

Курманов М.М., народный депутат Государственного Совета Республики Татарстан, председатель Комиссии Государственного Совета по вопросам законодательства, законности, регламента и депутатской этики.

Добрый день, уважаемые друзья!

Разрешите сначала поблагодарить всех зарубежных и российских коллег, которые обогатили меня своим опытом. Республика Татарстан, Российская Федерация в целом в будущем воспользуются этими идеями, опытом, чтобы претворить их в жизнь.

Я не буду говорить о взаимоотношениях между палатами парламента и органами государственной власти регионов только с точки зрения проведения мониторинга. Ситуация вынуждает меня все-таки рассказать вам, какие же имеются конституционные гарантии участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе. Попытаюсь показать этот вопрос именно с позиции законодателя субъекта Российской Федерации.

Таких видов взаимоотношений шесть. Первый. Право законодательной инициативы. Законодательные органы субъектов Российской Федерации имеют право законодательной инициативы. Но отмечу, что не 2 процента законодательных инициатив реализуется. Эта цифра — всего-навсего 0,6 процента за десять лет. Вот вам действительный мониторинг. Конечно, можно искать причины, спорить, компетентны или некомпетентны законодатели субъектов Федерации, но это тема отдельного исследования, на этом я останавливаться не буду.

Второй вид взаимоотношений — то, что предусмотрено Конституцией. Проект федерального закона по предметам совместного ведения должен быть направлен в субъекты Федерации, чтобы они высказали свое мнение. Свое мнение выражают и законодательный, и исполнительный органы.

Если и законодательный, и исполнительный органы выскажутся "за", мнение субъекта Федерации считается положительным. Если и законодательный, и

исполнительный органы скажут проекту нет, мнение субъекта Федерации отрицательное.

Если один из органов выскажется "за", а другой скажет проекту нет, то федеральный законодатель считает, что в этом случае мнение субъекта Федерации не выражено, но в конечном счете все равно считается, что высказались "за", так как учитывается только положительное мнение.

Если более одной трети субъектов Российской Федерации выскажутся против данного закона, то в этом случае закон не вносится на рассмотрение, создается согласительная комиссия. Правда, это в законе так написано. А на практике (Геннадий Эдуардович знает этот случай), когда 41 субъект Федерации высказался "против", закон все равно был рассмотрен и принят, к великому сожалению.

Комиссия изучает, проводит мониторинг мнений субъектов законодательной инициативы, и фактически то, что мы мечтаем делать, уже осуществляется на практике.

Третий вид взаимоотношений. Закон по предметам совместного ведения после его принятия в первом чтении направляется субъектам для внесения поправок, поправки обсуждаются и направляются в Госдуму законодательными (представительными) органами власти. Что дальше с поправками происходит, никто не знает, так как никто никому не докладывает, анализ не проводят. Только если увидишь в законе свою поправку, то знаешь, что она все-таки прошла.

К сожалению, законодательными органами субъектов Федерации поправки вносятся очень редко. Наверное, в процентах это будет ниже 0,6. На поправки всегда один ответ: "Это противоречит концепции закона, который принят в первом чтении".

Четвертый вид взаимоотношений. После принятия Государственной Думой закон направляется в Совет Федерации. Взаимоотношения законодательных органов власти субъектов Российской Федерации с Советом Федерации раскрывал в своем выступлении Фабричный Сергей Юрьевич. Скажу только, что член Совета Федерации, избранный от законодательного органа власти, не успевает получить мнение законодательного органа власти субъекта Российской Федерации. Уважаемый сенатор Бедняков уже говорил, что законодательному органу очень сложно по каждому закону высказывать свое мнение. И получается, что голосует член Совета Федерации, представляющий законодательный орган, так, как скажет председатель законодательного органа субъекта Федерации. В принципе это можно исправить, это зависит только от нас.

Пятый вид взаимоотношений. При принятии федеральных законов по предметам совместного ведения в некоторых из них дается прямое указание на принятие такого-то закона субъектом Российской Федерации. Например, приняли закон об органах судейского сообщества. В этом законе указано, что порядок назначения представителей общественности определяется законом субъекта Российской Федерации. Я, когда готовил свой научный труд, проанализировал все 89 законов субъектов Российской Федерации и пришел к выводу, что такое поручение в принципе никакого веса субъектам Российской Федерации не дает, потому что они все общие. Как приводили в пример закон Московской области, который 70 субъектов Федерации списали, а в этом случае отличаются только 11 законов, остальные все одинаковые. Можно было смело зафиксировать это в федеральном законе и не создавать лишние проблемы субъектам Федерации.

Шестой вид взаимоотношений, касающийся привлечения к ответственности законодательных (представительных) органов власти за неисполнение решений судов по признанию противоречащих федеральному законодательству нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Президент Российской Федерации в этом случае может внести проект закона о роспуске парламента субъекта Федерации, Государственная Дума может принять его, а Совет Федерации одобрить. В этом и проявляются их взаимоотношения. Действительно, очень интересная норма заложена в федеральном законе, но на практике она еще не осуществлялась и, надеемся, осуществляться не будет.

К сожалению, в зале отсутствуют представители Министерства юстиции Российской Федерации, и мне неудобно в их отсутствие говорить об этом. Но я не могу не сказать, потому что это моя боль, мои наболевшие вопросы. И должен вам сказать, что идея, предлагаемая Геннадием Эдуардовичем уже в течение двух лет, создание комиссии, которая могла бы провести мониторинг, анализ действенности законодательства, — помогла бы найти поддержку у тех людей, авторитетных, от мнения которых зависело бы многое. Почему я так говорю?

Профессор Тихомиров говорил о том, что закон на своем пути проходит 20 инстанций. Когда я читаю некоторые законы, касающиеся именно законодательных (представительных) органов власти, всегда говорю: "Неужели у них нет человека, который увидел бы все эти ляпсусы?"

Привожу пример. 4 июля 2003 года внесены дополнения и изменения в федеральный закон от 6 октября 1999 года о порядке деятельности представительных и исполнительных органов власти. Можете себе представить, в базовом законе, состоящем из 31 статьи, изменяется 15 статей и добавляется 23 статьи. Но это еще не все. Чтобы простому человеку ознакомиться с этим законом, надо взять закон 1999 года, посмотреть изменения, внесенные в него в 2000, в 2002, в 2003 годах. Я, например, когда в газете были опубликованы последние изменения, двое суток сидел, разбирался, в чем дело. А у меня 15 лет депутатской практики. Неужели нельзя было дать новую редакцию закона?

Далее. Я участвовал в 53 процессах с нашей прокуратурой, и то, что я говорю, соответствует действительности и подтверждено судебной практикой.

Возьмем тот же закон с точки зрения взаимосвязи статей. В статье 3 говорится об основаниях привлечения к ответственности законодательных (представительных) органов власти, а в статье 9 — о порядке привлечения. Они отличаются как небо от земли. Оказывается, Президент Российской Федерации практически не может распустить парламент: ему надо в суд обратиться или кто-то должен обратиться в суд, надо, чтобы шесть месяцев прошло, чтобы второй суд принял решение, ему надо предупреждение сделать о том, что этот орган не исполнил решение, ему надо закон внести, три месяца необходимо для рассмотрения закона. То есть в течение года он не сможет этого сделать.

А часть 2 статьи 9 закона говорит о том, что высшему должностному лицу достаточно двух условий. Первое — решение суда о признании акта противоречащим законодательству, второе — истечение 6 месяцев. И все, распускает парламент указом, никаких проблем нет.

Приведу еще один пример. Я извиняюсь перед Министерством юстиции, перед Государственной Думой, что вроде как за их спиной говорю. Но их представителей нет в зале. Таков у нас стиль работы министерств: их представители

придут с утра, а после обеда уходят и говорят: вы между собой разговаривайте, это ваши проблемы, мы свое сказали.

Все-таки скажу о взаимосвязи законов. Неужели в Государственной Думе нет человека, который стыковал бы два закона? В марте принимается закон "Об органах судейского сообщества". Субъектам дают право из 21 члена квалификационной коллегии судей назначать семерых. Через два месяца принимают закон "Об адвокатской деятельности и адвокатуре Российской Федерации", и там уже совсем другая пропорция, а сам орган называется не коллегией, а комиссией. Положения о кворуме при принятии решений тоже расходятся. Неужели нельзя было сопоставить и состыковать?

Сейчас в Государственной Думе находится закон о нотариате, где вообще не предусмотрено представительство субъектов Российской Федерации.

Можно приводить много таких примеров.

Поэтому я убедительно просил бы Геннадия Эдуардовича обеспечить возможность нам, представительным (законодательным) органам, прийти в какой-то орган и сказать то, что мы видим, что считаем недостатками. Конечно, вы можете сказать о том, что в процессе принятия закона мы можем внести поправки, но я абсолютно не уверен, что какая-либо поправка пройдет, что наше мнение будет услышано. А если бы был такой орган, мы могли бы быть услышаны. И это способствовало бы построению России как федеративного государства, за которое мы ратуем.

Бурбулис Г.Э. Спасибо большое, Мидхат Мазгутович. Думаю, что это очень серьезное выступление с точки зрения реальной практики деятельности законодательного органа субъекта Федерации и тех ежедневных мучений, которые испытывают люди с государственным, профессиональным подходом к своим обязанностям.

Вы сделали некий мониторинг практики деятельности законодателя субъекта Федерации в сегодняшней российской ситуации. Я видел, с какой грустью наши европейские коллеги это слушали. Ну, ничего, это надо знать, и тем более ценно наше сотрудничество как в прошлом, так и в перспективе. Это все в общую копилку.

Когда я перечислял тех, кто находится за этим столом, — наш парламентский венок, то нечаянно не назвал мою любовь и радость из Госсовета Республики Словении. На всех наших заседаниях представители Госсовета Словении активно работали, а я имел честь выступать в Госсовете Словении с докладом о парламентской миссии в условиях сегодняшней европейской политической и правовой ситуации. Еще раз приветствую и благодарю Вас, уважаемый господин Фрас, и ваших коллег за работу и сотрудничество.

А теперь краткий отчет об итогах опроса в Европейском центре парламентских исследований и документации при Европейском парламенте и ПАСЕ, который был проведен Аналитическим управлением Аппарата Совета Федерации. Его представит Евгений Владимирович Першин, заместитель руководителя нашего Аналитического управления.

Першин Е.В., заместитель руководителя Аналитического управления Аппарата Совета Федерации — начальник отдела проблем государственного строительства.

Добрый вечер, уважаемые участники семинара! Наверное, об итогах говорить рано, потому что только на прошлой неделе мы завершили принятие тех анкет, которые рассылали по европейским парламентам, структурам Европейского

центра парламентских исследований. Но мы обязательно проинформируем вас об окончательных итогах опроса. Более того, нынешний двухдневный семинар — это фактически продолжение того исследования, которое мы начали. Только то исследование мы проводили на уровне специалистов правовых, аналитических, экспертных служб европейских парламентов, а здесь экспертами выступают уже сами депутаты парламентов. У нас получился второй уровень исследований. Те материалы, которые мы получили в результате двух дней дискуссии, также лягут в основу наших выводов.

Сейчас я хотел бы сказать о некоторых задачах, которые ставило перед собой это исследование, и об общих мазках, что называется, по сырой штукатурке, которые можно наблюдать по истечении хотя бы недели работы с теми материалами, которые мы получили.

Прежде всего два слова о том, что из себя представляет Европейский центр парламентских исследований и документации. Эта структура является органом, действующим под эгидой Европейского парламента и Парламентской ассамблеи Совета Европы, и включает международную сеть парламентских, экспертных, научных центров и парламентских библиотек. Сам центр учрежден в 1977 году. Руководство центра находится под эгидой Европейского парламента и Совета Европы. Каждый парламента имеет своего представителя в Европейском центре, они называются корреспондентами. Ваш покорный слуга является корреспондентом Аппарата Совета Федерации в этом Европейском центре. В октябре проходила ежегодная сессия корреспондентов Европейского центра в Страсбурге, в здании Совета Европы.

Одно из прав корреспондента любого парламента — обратиться с запросом к своим коллегам, корреспондентам европейских парламента, с просьбой провести некое сравнительное исследование. К сожалению, Совет Федерации редко пользовался этим правом. Фактически мы только второй раз обращаемся с просьбой о таком исследовании к европейским структурам. Надо сказать, что Государственная Дума ни разу этого не сделала. Мы можем сказать, что у нас есть некое преимущество в этом плане. А европейские парламента часто используют такое право. Я знаю, что парламента Германии, Нидерландов, Бельгии ежегодно делают практически 912 сравнительных запросов. Сейчас мы обратились с таким сравнительным запросом в Европейский центр. На прошлой неделе мы получили ответы из 25 стран, от верхних и нижних палат. Получен достаточно большой материал, но он крайне неоднородный, обработка его займет какое-то время.

Те вопросы, которые мы поставили перед нашими коллегами, в основном базировались на материалах парламентских слушаний, на материалах наших прошлых семинаров, на материалах Всероссийской конференции по мониторингу. Кроме того, английская транскрипция запроса в европейские парламента была согласована через Институт права и публичной политики с носителями языка, которые здесь присутствуют. Мы очень благодарны, что они помогли нам правильно сформулировать вопросы для наших коллег в европейских парламентах.

Мы не стали слишком расширять круг вопросов и сконцентрировались в основном на проблеме анализа эффективности принимаемых парламентами законов. Мы сформулировали несколько позиций. Прежде всего это вопрос актуальности для парламента постановки этой проблемы. Кстати сказать, наше исследование послужило для ряда парламента импульсом к тому, чтобы заняться

этой проблемой у себя. Это видно по тем ответам, которые мы получили. Хотя некоторое удивление вызвало то, что ряд парламентов или палат парламентов вовсе не озабочен этим вопросом. Например, польский парламент. У них сейчас более актуальная проблема — соответствие польского законодательства Конституции, а вопросы применения и эффективности законов, видимо, станут следующим этапом их деятельности.

Не проявил интереса к опросу парламент Хорватии. Очень интересна в данном случае позиция испанского парламента. Если нижняя палата сказала, что их этот вопрос не интересует, то Сенат, верхняя палата, высказал крайнюю заинтересованность в обсуждении этой проблемы и даже указал, что в рамках Сената существует ряд программ, направленных на реализацию этой задачи.

Поэтому мы, рассматривая полученные результаты, думаем, что придется еще раз обратиться к испанским, шведским коллегам, к коллегам из Норвегии, Нидерландов, в те структуры, где, как нам кажется, есть интересные примеры, и для того, чтобы лучше понять те вопросы, которые мы задавали.

Кроме вопроса об актуальности проблемы, мы хотели бы выяснить еще вот какие вопросы: существуют ли государственные программы (не парламентские, а государственные), существуют ли какие-то закрепленные за парламентом полномочия на право проводить анализ эффективности принимаемого законодательства, какие структуры и механизмы действуют именно в сфере анализа эффективности.

Для федеративных государств мы подготовили вопросы, связанные с проблемой проведения анализа эффективности принимаемых законов на уровне региональных legislatures. И такая проблема, как влияние этого анализа, если таковой проводился, на деятельность центрального парламента.

На что мне хотелось бы еще обратить внимание, используя метафору о некой большой деревне, которую сегодня уже несколько раз использовали. Так вот, первый взгляд на те ответы, которые мы получили, показывает, что и в России эти проблемы в большей степени похожи не на проблемы отдельных европейских государств, а на те проблемы, которые стоят перед странами Евросоюза, те проблемы, которые сегодня решают Европейский парламент и Совет Европы. Деятельность ряда комиссий Совета Европы говорит о том, что этот процесс идет, и идет достаточно успешно. Например, работа Венецианской комиссии, которая достаточно успешно проводит экспертизу конституционного законодательства. Разработаны серьезные стандарты в избирательной сфере. Надо отметить, что эта комиссия дает свои рекомендации по формированию вновь создаваемого законодательства и учитывает в определенной степени практику применения этого законодательства.

Думаю, не случайно структура Европейского центра парламентских исследований была создана в рамках Европы как экспертное объединение, достаточно независимое (относительно независимое, конечно), которое позволяет решать многие вопросы, в том числе информационные. Следует сказать, что, например, наш отдел с сентября этого года уже ответил примерно на 16—18 запросов европейских парламентов. То есть мы сами сделали пока один запрос, а ответили уже на шестнадцать. Многие вопросы свидетельствуют об интересе со стороны европейских государств к нашему законодательству, к пониманию тенденции развития нашего законодательства.

Поэтому если говорить о каких-то будущих экспертных структурах, которые занимались бы анализом и правоприменительной практики, и эффективности принимаемых законов, и мониторингом, то, наверное, применительно к России целесообразно говорить о некоей структуре, подобной Европейскому центру парламентских исследований.

Бурбулис Г.Э. Спасибо, Евгений Владимирович. Мы приветствуем такую инициативу Аналитического управления Аппарата Совета Федерации и, наверное, постараемся в дальнейшем сами формулировать подобного рода задачи, чтобы либо через вас, либо через советников других парламентов их обобщать. Мы сейчас будем готовить предварительный анализ работы нашего семинара. И он вполне вписывается в сверхзадачу этого центра, можно договориться о партнерстве центра и нашего постоянно действующего семинара с экспертной структурой уже на уровне парламентариев, что будет и ново, и взаимно полезно.

Мы завершаем семинар. Слово — советнику Правового управления Аппарата Государственной Думы Наталье Владимировне Ильиной.

Ильина Н.В. Уважаемые участники семинара! Боюсь, моя реплика прозвучит некоторым диссонансом в слаженном хоре представителей верхних палат парламентов, поскольку я представляю Правовое управление Аппарата Государственной Думы. Поставленная в ходе семинаров идея, концепция мониторинга законодательства и правоприменительной практики, высказанная господином Бурбулисом, в Правовом управлении рассматривается как весьма назревшая. Более того, Правовое управление фактически уже участвует в осуществлении такого начального этапа правового мониторинга. Перед нами эта задача поставлена самой жизнью, поскольку Правовое управление является той структурой, которая первой сталкивается в федеральном законодательном процессе с законодательной инициативой. Здесь господин Тихомиров и госпожа Бачило говорили о необходимости создания досье закона. Могу сказать, что в Правовом управлении по каждому законопроекту составляется дело, в которое включаются все документы, связанные с поступлением и прохождением законопроектов в Госдуме. Это и первоначальный вариант инициативы, и заключения Правового управления ко всем трем чтениям, которые проходят в Госдуме, отзывы Правительства, отзывы законодательных органов субъектов Федерации, экспертные заключения независимых институтов, если таковые имеются.

Что касается мониторинга, то мы в Правовом управлении говорим об оценке законодательства скорее как о комплексной междисциплинарной проблеме с использованием инструментов сравнительного правоведения в целях совершенствования и развития законодательства. И в этой связи представляется актуальным уже сейчас подумать: а что потом делать с результатами такого мониторинга? Не слишком ли концептуальными могут оказаться некоторые выводы, следующие из результатов мониторинга?

В качестве иллюстрации могу сослаться на результаты исследования эффективности участия в законодательном процессе в Государственной Думе различных субъектов права законодательной инициативы. Здесь говорилось о законодательных инициативах субъектов Российской Федерации. В ходе этого исследования мы смотрели, во-первых, количественные характеристики законопроектов, поступивших от субъектов Российской Федерации, то есть какова их доля в общем числе законопроектов, как они проходят, сколько отсеивается на первоначальном этапе Советом Госдумы, как тает это количество от чтения к

чтению и сколько в результате имеется на выходе, сколько подписывается Президентом. Эта статистика основана на материалах работы Государственной Думы второго и третьего созыва (с 2000 по 2002 год).

Если говорить о цифрах, то в Госдуму второго созыва поступило 4009 законопроектов, подписано Президентом за этот период 719. Внесено субъектами Российской Федерации 949, а подписано только 22.

Примерно такая же картина в Государственной Думе третьего созыва. За шесть сессий 2000—2002 года в Госдуму было внесено 3209 законопроектов, законодательными органами субъектов Федерации внесено 996 законопроектов, из них подписано лишь 18.

Из этих цифр следует вывод, что из законодательных инициатив субъектов Российской Федерации до финала, то есть до подписания Президентом, доходит около 2 процентов законопроектов, причем есть тенденция к уменьшению. Если эта цифра во втором созыве составляла 2,1 процента, то в третьем, неоконченном созыве (на материале шести сессий) это составляет 1,8 процента.

Если рассматривать качественные характеристики этих законодательных инициатив, то здесь ситуация, может быть, даже тяжелее. В Госдуме составляется примерный календарь законопроектной работы. Из этого календаря вычленяется перечень законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению. В число таких законопроектов попадают самые ответственные, системообразующие законы, которые регулируют наиболее важные вопросы общественных отношений. Так вот, из 164 законопроектов (по результатам осенней сессии 2002 года) лишь два принадлежало субъектам Российской Федерации.

Здесь возникает вопрос: что нам делать дальше, не слишком ли серьезными будут выводы из результатов этого анализа? Чтобы верхняя палата российского парламента не чувствовала себя одинокой в своих усилиях по совершенствованию законодательства, мне хочется продолжить традицию нашего семинара и преподнести вот такой интеллектуальный подарок от аппарата Правового управления. Это книга, посвященная проблеме оценки законов и эффективности их применения, в ней имеются материалы, в том числе и экспертов Совета Европы, по ретроспективной, перспективной оценке законодательства, то есть фактически по той проблеме, которая обсуждается на этих семинарах. Разрешите также передать приветствие от начальника Правового управления господина Ивлиева, который всегда с большой заинтересованностью следит за усилиями Совета Федерации. Позвольте считать, что это будет вклад в объединение усилий двух палат в деле совершенствования российского законодательства.

Бурбулис Г.Э. Спасибо большое, всегда приятно получать подарки.

Мы очень тесно работаем в Совете Федерации с Аналитическим и Правовым управлениями, очень это ценим и все точнее и полезнее сотрудничаем с уважаемой Государственной Думой. Выступление, которое сейчас прозвучало, подтверждает эту перспективу.

Позвольте подвести итоги нашего семинара.

Мы считаем очень полезной проведенную дискуссию, большое спасибо всем, кто участвовал в ней.

В качестве серьезных, конструктивных идей в копилку нашей работы мы принимаем следующие. Чтобы двигаться по программе мониторинга, необходимо добиться, чтобы ежегодно все ведущие субъекты законодательства и правоприменения делали аналитические доклады о состоянии законодательства.

Совет Федерации такой доклад в этом году с позиции своего конституционного статуса будет готовить впервые.

Думаю, такие доклады, их концепция, структура, понятийный аппарат будут совершенствоваться раз от раза. Такие доклады должны готовить Минюст, Минэкономики, все федеральные суды, парламент в целом, палаты парламента.

Совершенно очевиден аналитический доклад о состоянии законодательства, связанного с проблемами субъектного уровня.

Тогда через два-три года мы будем иметь четкую, внятную, объективную и, самое главное, концептуально выверенную оценку этой фундаментальной задачи совершенствования наших правовых отношений.

Для меня лично конструктивной является идея стратегии законодательства и стратегии действия закона, потому что это вписывается в мое понимание правовой доктрины России и основных направлений и форм ее реализации.

Что касается собственно мониторинга, то есть несколько очевидных вещей, требующих четкой фиксации. Совершенно очевидно, что есть специфика мониторинга на уровне выработки законодательной идеи, законодательной инициативы. И это требует своей методологии. Есть специфика мониторинга на уровне законопроектной деятельности, прохождения проекта в структуре парламента от первого до последнего чтения — и здесь своя методология. Есть специфика мониторинга и на этапе, когда закон применяется органами и структурами государственной власти, институтами гражданского общества, гражданами, — и здесь своя методика, своя методология.

И, наконец, мониторинг состояния правового пространства, включения права в систему общественных отношений, то, из чего вырастает дух права в государстве и обществе.

Самое очевидное для нас: ключевым субъектом всех этих форм мониторинга является независимое экспертное сообщество. И сегодня мы в стране серьезно ставим задачу по поддержке, культивированию и защите, в том числе и правовой, деятельности независимого экспертного сообщества. Причем мы понимаем его как междисциплинарное экспертное сообщество, где юристы, философы, социологи, политологи, регионоведы, экономисты вместе работают, имея в виду, что материя регулирования целостна. И беда сегодняшней законодательной активности в том, что мы перегружены отраслевыми законами. И мы сейчас пытаемся пересмотреть отношение к предмету регулирования. Отсюда увлечение кодексами (но мы его переживем) и поиск абсолютно новой концепции с точки зрения того, что источником законодательства на ближайшее время должна быть, по существу, та или иная ведомственная задача, проблема или целостная ситуация государственного, общественного значения, требующая системного регулирования в режиме права.

Совершенно очевидно, и сегодня об этом много говорилось, что особую роль и в системе мониторинга, и в правовой культуре общества играет совершенствование деятельности институтов гражданского общества, того, что мы называем "самодеятельное население".

В заключение еще раз хочу поблагодарить вас и напомнить, что в четырех наших заседаниях участвовали, кроме присутствующих, представители парламента Австрии, Италии, Польши, Казахстана. И мы уже можем смело говорить о некоем хорошем международном коллективе.

Идея подготовить к пятому заседанию совместный труд сохраняется. Мы думаем с Ольгой Борисовной Сидорович, что это заседание проведем обязательно в 2004 году. И, планируя свой график интеллектуальных путешествий, вы должны помнить про сентябрь — Великий Новгород и про первую половину 2004 года — наш пятый семинар. Всего доброго.

СПИСОК УЧАСТНИКОВ МЕЖДУНАРОДНОГО СЕМИНАРА

ВЕДУЩИЙ СЕМИНАРА

Бурбулис Геннадий Эдуардович

председатель Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации

РОССИЙСКИЕ УЧАСТНИКИ

Аксаков Валерий Евгеньевич

председатель Московской областной Думы

Аникеев Андрей Львович

Администрация Президента Российской Федерации

Апт Людмила Фальковна

начальник отдела систематизации законодательства Правового управления Аппарата Совета Федерации

Баранов Петр Анатольевич

консультант Организационного управления Московской областной Думы

Бачило Иллария Лаврентьевна

заведующая сектором информационного права Института государства и права Российской академии наук

Бедняков Дмитрий Иванович

член Совета Федерации

Белов Валерий Федорович

консультант аппарата Комитета Совета Федерации по промышленной политике

Брицкий Георгий Олегович

консультант отдела проблем государственного строительства Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Вавилов Станислав Владимирович

первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам

Васьков Анатолий Тихонович

первый заместитель председателя Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям

Вишняков Виталий Евгеньевич

первый заместитель председателя Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации

Волкова Елена Васильевна

руководитель аппарата Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике

Гнездилов Михаил Захарович

заместитель начальника отдела проблем государственного строительства Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Голощанов Алексей Михайлович

аспирант Московской государственной юридической академии

Горбунов Геннадий Александрович

первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике

Гришин Вячеслав Вячеславович

Государственный университет — Высшая школа экономики

Гусев Владимир Кузьмич

первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности

Гусева Анна Андреевна

Московская государственная юридическая академия

Демина Валентина Сергеевна

первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по социальной политике

Дозорцев Петр Николаевич

Московская государственная юридическая академия

Дорошенко Егор Николаевич

Российский центр парламентаризма

Евдокимов Вячеслав Борисович

статс-секретарь — первый заместитель Министра юстиции Российской Федерации

Земскова Полина Евгеньевна

юридический факультет Российского государственного гуманитарного университета

Иванов Лев Олегович

советник судьи Конституционного Суда Российской Федерации

Ильина Наталья Владимировна

советник Правового управления Аппарата Государственной Думы

Казарян Эмиль Альбертович

Московская государственная юридическая академия

Калита Александр Иванович

первый заместитель председателя Комиссии Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации

Коновалова Татьяна Ивановна

заместитель председателя Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации

Кузьпелева Светлана Николаевна

советник аппарата Уполномоченного по правам человека в Республике Коми

Кукса Татьяна Леонидовна

эксперт Комитета Совета Федерации по промышленной политике

Курманов Мидхат Мазгутович

народный депутат Государственного Совета Республики Татарстан,
председатель Комиссии Государственного Совета по вопросам
законодательства, законности, регламента и депутатской этики

Ларочкина Ирина Андреевна

член Комиссии Совета Федерации по методологии реализации
конституционных полномочий Совета Федерации

Маркова Елена Николаевна

член Московского отделения Европейской ассоциации студентов-юристов

Минаева Алла Витальевна

факультет управления Российского государственного гуманитарного
университета

Минх Гарри Владимирович

полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Совете
Федерации

Мирошин Борис Владимирович

заместитель начальника Правового управления Аппарата Совета Федерации

Наплеков Леонид Викторович

начальник отдела финансового законодательства Правового управления
Аппарата Совета Федерации

Нигматулина Зульфия Бикжановна

начальник отдела конституционного законодательства Правового управления
Аппарата Совета Федерации

Носова Светлана Петровна

руководитель информационно-аналитического отдела Московской областной
Думы

Орлов Виктор Петрович

первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по
природным ресурсам и охране окружающей среды

Першин Евгений Владимирович

заместитель начальника Аналитического управления Аппарата Совета
Федерации — начальник отдела проблем государственного строительства

Плотников Владимир Константинович

заместитель председателя Комиссии Совета Федерации по методологии
реализации конституционных полномочий Совета Федерации

Подалов Андрей Александрович

Главное управление внутренней политики Президента Российской Федерации

Поляков Леонид Владимирович

профессор Высшей школы экономики, ведущий научный сотрудник
Института философии Российской академии наук, главный редактор
парламентского еженедельника "Кворум"

Пономарев Максим Евгеньевич

Ставропольская государственная Дума

Прилепин Александр Маевич

заместитель директора по развитию Института права и публичной политики

Савин Михаил Степанович

сопредседатель Экспертного совета Уполномоченного по правам человека в
Российской Федерации, руководитель Центра социологии прав человека
Института социально-политических исследований Российской академии наук

Саркина Альбина Наильевна

ведущий специалист Организационного управления Московской областной
Думы

Свинарев Владимир Валентинович

заместитель Руководителя Аппарата Совета Федерации — начальник
Правового управления

Сидорович Ольга Борисовна

директор Института права и публичной политики

Слиткова Анастасия Николаевна

координатор проектов Института права и публичной политики

Станских Станислав Николаевич

член Московского отделения Европейской ассоциации студентов-юристов

Старовойтов Алексей Вячеславович

юрист-аналитик Фонда развития парламентаризма в России

Степалин Валерий Петрович

судья Верховного Суда Российской Федерации

Стеценко Ирина Георгиевна

член Московского отделения Европейской ассоциации студентов-юристов

Сукноваленко Виктор Михайлович

Академия ФСБ

Тихомиров Юрий Александрович

первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации

Токарев Сергей Николаевич

главный специалист Организационного управления Московской областной
Думы

Тулаев Николай Петрович

председатель Комиссии Совета Федерации по Регламенту и организации
парламентской деятельности

Туманова Наталья Леонидовна

Организационное управление Московской областной Думы

Устинова Мария Алексеевна

студентка юридического факультета Российского государственного гуманитарного университета

Фабричнов Михаил Андреевич

студент юридического факультета Российского государственного гуманитарного университета

Фабричный Сергей Юрьевич

заместитель председателя Новгородской областной Думы

Фаткин Михаил Геннадьевич

Академия ФСБ

Федоров Валерий Иванович

первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству

Хамукова Мария Султановна

студентка юридического факультета Российского государственного гуманитарного университета

Цивилева Елена Дмитриевна

заместитель начальника Правового управления Аппарата Совета Федерации — начальник отдела обеспечения законодательного процесса

Чухина Лариса Николаевна

заместитель руководителя аппарата Комитета Совета Федерации по промышленной политике

Шарандин Юрий Афанасьевич

председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству

Ширкин Борис Геннадьевич

руководитель секретариата председателя Московской областной Думы

Шуберт Татьяна Эдуардовна

советник отдела по обеспечению деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации

ИНОСТРАННЫЕ УЧАСТНИКИ

Адлер Джил

директор Проекта парламентской практики "Восток — Запад", Нидерланды

Адлер Нэнси

сотрудник Проекта парламентской практики "Восток — Запад"

Ван Мидделкооп Эймерт

сенатор Первой палаты Парламента Нидерландов

Виссер Михаэль

руководитель Пресс-службы Бундесрата ФРГ

Гасанов Михаил Юсупович

заместитель директора Института мониторинга законодательства при
Парламенте Республики Узбекистан

Исуфи Аурела

менеджер Проекта парламентской практики "Восток — Запад"

Прада Преса Альфредо

первый заместитель Председателя Сената Испании

Ремингтон Томас

профессор факультета политических наук Университета Эмори, США

Рустамов Паша Асадович

начальник отдела Института мониторинга законодательства при Парламенте
Республики Узбекистан

Садыков Александр

переводчик, Словения

Схельтема де Ние Ольга

член Второй палаты Парламента Нидерландов

лорд Тордофф Джеффри Джонсон

член Палаты лордов Парламента Великобритании

Фернандес Фонтеча Мануэль

сотрудник Аппарата Сената Испании

Фрас Дарко

председатель Комиссии по вопросам местного самоуправления и
регионального развития Государственного Совета Словении

Штембал Метка

секретарь Комиссии по вопросам местного самоуправления и регионального
развития Государственного Совета Словении

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	3
Программа семинара	6
Стенограмма семинара	8
Список участников семинара	73

Международный семинар
"Конституционный статус верхних палат парламентов"
на тему

**"МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЕРХНИХ ПАЛАТ ПАРЛАМЕНТОВ"**

14–15 ноября 2003 года

Материалы семинара представлены Комиссией Совета Федерации
по методологии реализации полномочий Совета Федерации

Оригинал-макет подготовлен Издательским отделом
Управления делами Аппарата Совета Федерации

Отпечатано в отделе автоматизированной подготовки документов
Управления делопроизводства Аппарата Совета Федерации

Тираж 300 экз. Заказ №