

С Т Е Н О Г Р А М М А

совместной конференции Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству и Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера "Развитие российского парламентаризма: конституционно-правовой аспект"

26 мая 2014 года

А.А. КЛИШАС

Уважаемые коллеги, я рад всех приветствовать и очень благодарен всем, кто нашел возможность и время прийти на нашу конференцию. Я приветствую моих коллег – представителей наших комитетов, в первую очередь представителя Комитета по обороне и безопасности Виктора Алексеевича Озерова, представителя Комитета по местному самоуправлению, региональной политике Сергея Леонидовича Катанандова и, конечно же, Гадиса Абдуллаевича Гаджиева – судью Конституционного Суда. Геннадий Васильевич Осипов, очень приятно, что Вы тоже нашли возможность и время, – выдающийся патриарх нашей социологической науки, – присутствовать и участвовать в работе нашей конференции.

Елена Адольфовна, Вам особая благодарность, Вы будете открывать нашу конференцию.

Дорогие коллеги, я с учетом столь представительного состава участников не рискну занимать много времени какими-то своими мыслями, но в качестве краткого вступительного слова хочу сказать,

что та тема, которая обозначена "Развитие парламентаризма: конституционно-правовой аспект", для нас сегодня остается достаточно актуальной. Все вы знаете, что Государственная Дума со своей стороны провела все предусмотренные процедуры голосования, связанные с принятием закон о принятии поправки в Конституцию, и на ближайшем пленарном заседании Совет Федерации будет рассматривать соответствующие предложения, связанные с тем, что в Совете Федерации появятся представители Федерации как самостоятельного субъекта, — это, безусловно, тоже определенный новый этап в развитии нашего парламентаризма. И за последний год, когда мы отмечали юбилей — двадцатилетие российской Конституции, — мы, конечно же, много раз обращались к истории нашего парламента, к истории других государственных институтов, говорили о том, что такое понятие "представительство", "представительный орган", и много говорили о том, а какова роль представительных (законодательных) органов субъектов. Я уверен, что сегодня многие из вас эти вопросы затронут в своих выступлениях.

У нас достаточно большой состав лиц, кто выразил желание выступить. Так же у нас будет достаточно свободная дискуссия, которая должна завершит нашу конференцию. Поэтому, если позволите, иногда я буду вмешиваться по ходу работы нашей конференции. Я предлагаю достаточно открытый свободный стиль. Если у кого-то есть острая необходимость высказаться после кого-то из заявленных докладчиков, я тоже готов одному, может быть, человеку предоставить слово, а уже всем остальным предоставить слово в рамках нашей дискуссии после основных докладов.

Итак, я хотел бы попросить заместителя Министра юстиции Российской Федерации Елену Адольфовну Борисенко открыть нашу конференцию.

Елена Адольфовна, еще раз спасибо и за участие, и за то, что Вы всегда с таким вниманием относитесь к нашим приглашениям. Пожалуйста.

Е.А. БОРИСЕНКО

Спасибо большое, Андрей Александрович.

Уважаемые коллеги, для меня огромная честь сегодня быть на этой конференции, представлять министерство. За последнее время, я могу совершенно уверенно говорить о том, что у нас налажено постоянное конструктивное взаимодействие, которое осуществляется как в рамках строго установленных регламентных процедур, так и в той очень важной неформальной части, которая включает в себя организацию "круглых столов" и конференций.

Мне повезло отвечать в министерстве за такие общественно-важные вопросы как развитие судебной экспертизы, правового просвещения, правовой культуры, развитие адвокатуры и нотариата. И по каждому из этих вопросов я могу сказать, что только за последние полгода мы провели очень обстоятельные и серьезные дискуссии, которые, на мой взгляд, имели очень важные и серьезные последствия в виде принятых нами позиций гражданского общества и юридической науки. Сегодня я, к моему глубочайшему сожалению, буду вынуждена сбежать, но по уважительной причине, потому что мы в два часа будем обсуждать с Советом по кодификации законопроект о третейских судах, который тоже был предметом нашего очень обстоятельного обсуждения на площадке Совета Федерации, в комитете.

И многие вещи, которые были высказаны, были учтены при доработке законопроекта. Я надеюсь, что это тот законопроект, который тоже получит ход, будет принят и улучшит нашу правовую среду, нашу экономическую среду.

При том, что наше сотрудничество развивается, и оно достаточно плодотворно, тем не менее мы должны признать, что сегодняшние текущие реалии — очень быстро меняющиеся обстоятельства, меняющиеся экономические отношения, ускорение жизни, развитие технологий, — приводит к тому, что мы наблюдаем определенный ускоренный динамичный процесс законотворчества. Иногда это приводит к хорошим последствиям, с точки зрения отклика на вызовы времени, но, к сожалению, часто страдает качество законотворчества, и мы наблюдаем то, что законодательные акты часто носят рамочный декларативный характер, содержат большое количество отсылочных норм, в том числе очень многие вопросы уходят на подзаконное регулирование. У нас в министерстве мы отвечаем за регистрацию ведомственных актов, мы каждый год наблюдаем кратное увеличение подзаконных актов, которые проходят государственную регистрацию.

Безусловной проблемой является то, что мы называем маятниковым регулированием, когда мы сегодня вводим норму или определенное правило, через какое-то время мы от этого отказываемся, отменяем такую норму, а еще через какое-то время снова возвращаем. Вот эта нестабильность отношений связана, на наш взгляд, в том числе и с тем, что законотворческий процесс очень скор, не всегда опирается на всестороннее изучение и обобщение практики, в том числе и мониторинга правоприменения. И с третьей стороны нам не всегда помогает наука. Я хочу сказать, я очень рада, что сегодня на конференции весь цвет российского

конституционализма, и я очень надеюсь, что мы вместе сможем, работая сообща, вернуться к тому, что юридической науки (с моей точки зрения) есть основная цель – формирование ясных, твердых правовых моделей, когда законодатель, юрист, правоприменитель опирается и понимаем, что картина целостная. Потому как в последнее время у нас появились такие распространенные практики, когда, заимствуя, условно говоря, один элемент из одной модели, мы другой элемент заимствуем из второй модели, а третий – из третьей. И у нас получается, что у нас ни машины, ни велосипеда, ни самоката не получилось. Поэтому хотелось бы, чтобы наше регулирование было системным а для этого нам очень нужны качественные проработанные наукой теоретические модели.

В последнее время мы все время возвращаемся к корифеям, к тем моделям, которые еще сформировала советская наука, а нового анализа в изменившемся мире очень не хватает, его недостаточно. Поэтому я надеюсь, что у нас будет тесное взаимодействие не только между Минюстом, Советом Федерации и Государственной Думой, но в активное и очень конструктивное, самое главное, сотрудничество будет вовлечена наука.

На что хотелось бы обратить внимание? Длинное выступления, я не буду его все приводить. В 2011 году вышел указ Президента, который закрепил за Министерством юстиции функцию по координации и работе по мониторингу правоприменения. И, несмотря на то, что работа была проделана очень немалая, и многие ведомства к этой работе подключились и выполняют, и мы строгие письма пишем в адрес тех, кто эту работу не до конца делает и не выполняет. Но могу сказать, что все равно мониторинг правоприменения в стадии становления. Но мы возлагаем на эту функцию, на эту часть нашей деятельности очень большие надежды.

Потому что с нашей точки зрения любая новелла законодательства должна обязательно сопровождаться мониторингом: как она реализуется, обобщением этих практик, и только после этого внесение каких-то изменений, поправок и так далее. В этом смысле я еще раз должна отвесить низкий поклон Совету Федерации, который в свое время мониторинг правоприменения фактически начал в рамках своей конференции, которая теперь наша совместная конференция. И мы ее в этом году проводили на площадке Санкт-Петербургского государственного университета, были очень интересные дискуссии.

По результатам мониторинга правоприменения министерство готовит ежегодный доклад Президенту Российской Федерации с предложениями о внесении изменений в соответствующее законодательство, в связи с результатами мониторинга. Не могу сказать, что мы в высшей степени довольны сегодня теми результатами, которые у нас есть, что мы понимаем, что они действительно очень четкие, конкретные, ясные. Мы стараемся каждый год эту работу улучшать. Но место для совершенствования этой работы есть. И я в этом смысле и обращаюсь, и призываю к совместной работе в этом качестве, особенно с учетом того, что Совет Федерации имеет огромный потенциал возможностей взаимодействия с субъектами Российской Федерации. То есть если каждый сенатор еще будет этому вопросу уделять внимание, то возможно наша работа серьезно улучшится.

Есть, с учетом темы конференции, важный вопрос реализации положений постановлений Конституционного Суда. На сегодняшний день опять же была ускорена, организована работа по реализации решений Конституционного Суда. Сегодня реализовано: 114 решений Конституционного Суда; 39 решение требует

выполнения в части принятия нормативно-правовых актов; по 25 судебным решениям разработаны законопроекты, которые находятся на рассмотрении в Государственной Думе; по 14 решениям федеральными органами исполнительной власти разрабатываются законопроекты, осуществляется их межведомственное согласование.

Что в этой работе важно. С одной стороны, мы серьезно продвинулись в деле реализации решений Конституционного Суда. В общем-то, работа сейчас на очень серьезном контроле. Практически не успевает выйти постановление и текст, тут же создается рабочая группа по подготовке и написанию текстов. Но здесь что важно? Чтобы наша реализация не закончилась новым судебным процессом. Чтобы качество того законопроекта, который готовится в целях устранения выявленного пробела, противоречия, неконституционности, чтобы оно было настолько высоким, чтобы это устраняло, а не добавляло противоречий.

В этом смысле, слава богу, пока у нас все было благополучно, и мы хорошо эту работу проводили. Но с учетом того, что объем работы каждый раз растет, в этом смысле тоже будем рады, если мы будем взаимодействовать в этой части.

В целом я могу сказать, что с большой радостью и с позитивом я смотрю на наше светлое будущее в плане и взаимодействия, и законотворческой работы. Потому что, мне кажется, что общими усилиями мы сможем преодолеть и технологический, и юридико-технический аспект в совершенствовании законодательства. Потому что самая важная и самая главная наша задача – это изменить отношение, в принципе в обществе, в гражданском обществе, к законам. Потому что закон должен быть уважаем, он должен быть почитаем, он должен быть воспринимаем, а это возможно только тогда, когда он ясен, понятен

и полезен. Если у нас это произойдет, если нам это удастся, то тогда и отношение к закону будет определенное, и правоприменение будет ясное и четкое. А самое главное, что закон будет восприниматься людьми не как по старой поговорке, которую как угодно можно поменять (не буду эту поговорку приводить), а будет восприниматься как необходимая важная часть жизни каждого человека и гражданина.

От всей души желаю удачи конференции. Уверена, что она будет очень плодотворной, результативной. Наши сотрудники, представители департамента присутствуют, обязательно все запишут, примут к сведению, и будут учитывать к работе. Спасибо большое.

А.А. КЛИШАС

Спасибо, Елена Адольфовна.

Два момента, пока Вы еще с нами остаетесь здесь. Конечно, та тема, которую Вы поднимаете, я всегда с удовлетворением отмечаю, что работа связана с реализацией решений Конституционного Суда. Она, конечно, продвинулась очень существенно. Я помню, когда полтора года назад у Дмитрия Анатольевича Медведева эта тема обсуждалась, ситуация была намного хуже. И отчасти я поддерживаю то, что Вы сказали в Вашем выступлении. Мне кажется, часто ведомства, которые разрабатывают, а Правительство у нас разрабатывает по законам эти законопроекты, которые во исполнение решений Конституционного Суда парламент должен принять, находится иногда, мне кажется, в такой ловушке (и мы с Дмитрием Анатольевичем это обсуждали), что хотелось бы разработать некие абсолютно идеальный документ, и потом отбиться от любых поправок, которые туда будут предлагаться. Мне кажется, что во многом мы сдвинулись в этой важной работе, потому что

договорились тогда с Дмитрием Анатольевичем, что не нужно пытаться создать некую идеальную модель законопроекта, необходимо четко определить, в чем задача этого регулирования, предмет, внести в парламент. И уже вместе с комитетами Государственной Думы, с депутатами, с Советом Федерации попытаться выработать то, что действительно отвечает сути постановлений Конституционного Суда, решений, которые принимаются в Конституционном Суде. Мне кажется, что эта работа у нас совместно пошла, в том числе благодаря Вашим личным усилиям.

Второй момент, и он будет иметь отношение уже к тому пленарному заседанию, которое будет в среду. Очень многие ведомства, опасаясь обсуждения каких-то непростых моментов в парламенте, в частности, касающихся прав и свобод человека... вы знаете, мы ведем четко мониторинг. Например, когда вступает закон и когда подзаконные акты, которые ведомствами готовятся, должны уже быть готовы, должны быть зарегистрированы Министерством юстиции и стать частью этого правового регулирования. Не далее, как на прошлой неделе, на Совете палаты я и мои коллеги обращали внимание на то, что это совсем не так часто. Особенно грешат этим силовые ведомства, то же самое Министерство внутренних дел, например, когда их даже внутренние сроки подготовки этих актов... они, скажем так, устанавливают для себя сроки на 6, иногда 9, 11 месяцев позже, чем вступает соответствующий закон. Вы знаете, что и руководство палаты, и Председатель Совета Федерации неоднократно уже говорили, что в какой-то момент времени мы будем вынуждены перед одобрением закона фактически требовать достаточно высокой степени готовности вот этих подзаконных актов органов исполнительной власти. И я думаю, что здесь Минюст

может быть нашим очень хорошим союзником, потому что впоследствии это также ложится на вас, регистрация и ответственность за то, что выходит. А часто именно конституционные права и свободы граждан нарушаются подзаконными актами, а не законами. Поэтому здесь, я думаю, у нас есть хорошее поле для сотрудничества.

Абсолютно мы здесь в одну сторону смотрим. Правительство Российской Федерации как раз приняло определенные изменения в регламент работы. Сейчас установлено, что ведомства, которые ответственны за разработку, обязаны подготовить подзаконный акт сразу после второго чтения. Даже до третьего чтения подзаконный акт должен быть готов и согласован со всеми другими ведомствами, которые связаны в этом процессе. Пока это, скорее, начало работы, некоторые ведомства уже работают, некоторые строят свою работу. Но я уверена, что мы все заинтересованы и аппаратно-ведомственные... просто как юристы, которые нацелены на системное регулирование, чтобы это правило стало общей обязательной нормой.

А.А. КЛИШАС

Я часто выступаю за то, чтобы парламент не был излишне перегружен такой нормотворческой работой. То, что можно решить подзаконным актом, актом Правительства, ведомств, лучше делать так. Тем более, вы совершенно правы, иногда жизнь заставляет менять это регулирование, менять достаточно оперативно. Поэтому я считаю, что это хорошая практика, когда из закона те или иные нормы уходят в подзаконные акты, если нам позволяет сделать наше законодательство, если закон не остается пустым.

Я просто хочу, чтобы вы знали, что мы вынуждены направить в Правительство достаточно большой собственный материал аналитический, который связан с тем, как готовить сегодня подзаконные акты. Все мои коллеги из комитетов тоже по своей компетенции готовят эти материалы. Спасибо еще раз за участие.

Я сейчас хочу предоставить слово нашему коллеге, члену комитета Совета Федерации по федеративному устройству Тихомирову Николаю Васильевичу.

Н.В. ТИХОМИРОВ

Уважаемые коллеги, наша конференция проводится в рамках празднования 20-летия Совета Федерации Федерального Собрания, верхней палаты парламента, мы называем палатой регионов. Поэтому, конечно, хотелось бы остановиться на вопросах взаимодействия Совета Федерации с законодательными (представительными) органами власти субъектов Российской Федерации. И мне, может, в какой-то мере будет легче по данному вопросу выступать, учитывая, что перед работой в Совете Федерации я 10 лет возглавлял законодательное собрание одного из регионов Российской Федерации. Поэтому все вопросы, которые по взаимодействию региональных парламентов с Федеральным Собранием, я имею в виду и Государственную Думу, и Совет Федерации, нам хорошо, безусловно, известны. Поэтому одним из приоритетных направлений в деятельности Совета Федерации является совершенствование форм и методов взаимодействия с законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Но в межпарламентском сотрудничестве Совета Федерации осуществляет помощь парламентам в разработке регионального законодательства. Осуществляются выезды в субъекты Российской Федерации, проводятся семинары, стажировки для

депутатов, руководителей, сотрудников аппаратов органов законодательных и исполнительных органов государственной власти.

Но и хочу сказать, коллеги, что если вспомнить немножко истории, 21 мая 2002 года состоялось совещание председателей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов здесь, на площадке Совета Федерации, и было принято решение о создании специального консультативного органа – Совета по взаимодействию Совета Федерации с законодательными (представительными) органами и назвали его Совет законодателей. Поэтому на моей памяти тоже очень эффективная, хорошая, конструктивная, полезная работа Совета Федерации с представительными органами регионов именно на площадке Совета законодателей.

С приходом на должность Председателя Совета Федерации Матвиенко Валентины Ивановны я должен сказать, что в мае 2012 года на новом, более качественном уровне, был создан Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации. И, конечно, основными приоритетными направлениями Совета законодателей является, первое – определение приоритетов совершенствования федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, совершенствование форм взаимодействия обеих палат Федерального Собрания с региональными парламентариями, совершенствование механизма взаимодействия Федерального Собрания в процессе рассмотрения проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и проектов федеральных законов Государственной Думой и Советом Федерации. Взаимодействие с совещательными и консультативными органами

при Президенте Российской Федерации, Правительстве Российской Федерации, а также с научными и общественными организациями. Ну и, конечно, это обмен опытом работы между палатами Федерального Собрания и законодательными (представительными) органами.

Уважаемые коллеги, скажу, что эта площадка работы Совета законодателей очень эффективна, и законодатели на местах не чувствуют себя оторванными от общего процесса работы над законодательством в Российской Федерации.

И очень регулярно проходят встречи и с Президентом Российской Федерации, где представитель каждого региона может высказать проблемы, предложения по совершенствованию нашего законодательства. И в последнее время практикуются выездные заседания Совета законодателей. Они проходят не только на площадке здесь, Совета Федерации, но и в регионах. Это дает свою более такую нужную эффективность.

Далее. Основной задачей совершенствования взаимодействия Совета Федерации с законодательными (представительными) органами является координация законодательной деятельности. В этих целях вырабатываются общие подходы при реализации законотворческих полномочий, обеспечивается учет мнений законодательных органов субъектов при формировании федеральной законодательной политики. В рамках осуществления анализа практики применения федеральных конституционных законов и федеральных законов в субъектах Российской Федерации осуществляется.

Первое. Анализ и обобщение планов законотворческой деятельности всех законодательных органов субъектов. Анализируются предложения субъектов Российской Федерации о

необходимости разработки законопроектов, проектов федеральных законов, которые подготовлены для внесения в Государственную Думу.

Хочу еще обратить внимание на очень важный инструмент, механизм взаимодействия с региональными парламентами, такая эффективная площадка для совершенствования нашего законодательства — это работа парламентских ассоциаций по федеральным округам. Хочу сказать, что одна из первых парламентских ассоциаций была создана, образована на северо-западе России в 1994 году. И сегодня во всех федеральных округах Российской Федерации созданы свои парламентские ассоциации. Коллеги, это очень эффективный инструмент по обмену опытом, анализу существующего законодательства, проблем, которые есть, и, конечно, те предложения по внесению законодательных инициатив, чтобы не какой-то один субъект проходил все непростые тернии, для того чтобы законодательная инициатива была одобрена, а именно со стороны парламентской ассоциации. И здесь также хотел отметить, что в последнее время эта работа выходит на новый качественный уровень. И буквально совсем недавно, Андрей Александрович, мы вместе с Вами были на заседании парламентской ассоциации в Приволжском федеральном округе. И сейчас Председатель Совета Федерации практикует участие в выездных таких заседаниях данных парламентских ассоциаций. Когда разговариваешь на местах с парламентарием, конечно, нам уже сегодня, членам Совета Федерации, представителям верхней палаты, конечно, глаза открываются на многие сегодня проблемы, предложения законодательства совсем по-другому.

Кроме этого, хочу сказать о том, что по линии нашего комитета — комитета по федеративному устройству — члены нашего

комитета участвуют в работе и парламентских ассоциаций, рассматривают и учитывают в законотворческой работе принимаемые ими рекомендации по совершенствованию федерального законодательства.

Хотелось бы также еще отметить, что важной формой взаимодействия Федерального Собрания является проведение дней субъектов Российской Федерации в Совете Федерации. Здесь, помимо представителей законодательных (представительных) органов, конечно, принимают участие, как правило, губернаторы, представители органов исполнительной власти, проходят расширенные заседания комитетов Совета Федерации с представителями того или другого региона.

Конечно, дает богатый багаж для дальнейшего совершенствования законодательства то, что мы рассматриваем предложения данного субъекта. И, конечно, мы практикуем выездные заседания нашего комитета по тематике по взаимодействию с региональными парламентами. Вот буквально в пятницу мы вернулись из Липецкой области, где посмотрели очень хороший опыт взаимодействия и регионального парламента органов исполнительной власти... Было высказано в наш адрес очень много предложений по внесению изменений, дополнений, поправок в существующее законодательство, и, конечно, у них есть очень много хороший предложений для принятия важных законов, которые бы дали новый толчок в развитие экономики Российской Федерации.

Поэтому, коллеги, таким образом, взаимодействие законодательных, представительных органов власти субъектов с Федеральным Собранием играет важную роль в развитии совершенствования федерального законодательства, и эти формы, безусловно, должны развиваться. Спасибо за внимание.

А.А. КЛИШАС

Спасибо, Николай Васильевич.

Я хочу предоставить слово Едалову Владимиру Федоровичу, члену нашего комитета, представителю Пензенской области. Пожалуйста.

В.Ф. ЕДАЛОВ

Спасибо, Андрей Александрович.

Уважаемые коллеги, в практике работы Совета Федерации сегодня применяется такая форма работы, как совместное с законодательным органом субъекта Федерации право законодательной инициативы по внесению изменений в федеральное законодательство.

Советом Федерации запрашиваются предложения в этой части, однако до сих пор не разработан механизм внесения совместной законодательной инициативы на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации.

Решение этого вопроса очень актуально на сегодняшний день, и определение механизма внесения совместных законодательных инициатив позволило бы повысить эффективность работы по совершенствованию законодательства.

Если сегодня оценивать нынешнее состояние законодательства по местному самоуправлению, то нерешенных вопросов пока еще остается очень много. В большей части правовое регулирование вопросов местного самоуправления осуществляется федеральным законодательством.

Следует сегодня отметить, что на протяжении последних лет активизировался процесс обсуждения именно этих проблем на государственном уровне и в обществе. Свидетельством тому следует состоявшаяся в ноября прошлого года встреча нашего Президента с

участниками Всероссийского съезда муниципальных образований. И на этой встрече еще раз были обозначены болевые точки, которые препятствуют эффективному развитию местного самоуправления и поставленной задаче по внесению необходимых изменений в законодательство.

Сегодня работа ведется в федеральных округах. Я поддерживаю Николая Васильевича. Он сегодня отметил, как ведется эта работа именно в федеральных округах с участием региональных органов законодательной власти. А я бы хотел обратить внимание, какая работа ведется именно с муниципальными образованиями.

Создана рабочая группа в Приволжском федеральном округе. Я сенатор от Пензенской области, поэтому я скажу немножко как представитель от Пензенской области и на примере Приволжского федерального округа. Рабочая группа по вопросам совершенствования законодательства, которые касаются местного самоуправления совета Приволжского федерального округа, в состав которой входят представители всех субъектов округа, провели мониторинг действующего законодательства и сформулировали свои предложения. От рабочей группы именно в Приволжском федеральном округе поступило более 100 поправок в этой части. В первую очередь в пересмотре сегодня нуждаются те законы, которые регламентируют объем и механизм делегирования полномочий различных уровней публичной власти. Не все российские законы, трактующие деятельность муниципальных образований, тщательно согласованы между собой, отсутствие сегодня единых формулировок составляет пространство для различных толкований того или иного закона, порождает двусмысленность.

К тому же при формировании законодательной базы в части отдельных отраслей или сфер деятельности не всегда учитываются интересы именно тех уровней власти, на которые возлагаются эти полномочия – на местное самоуправление и на региональные власти.

Сегодня важно системно и совместно с федеральными и региональными органами государственной власти работать над законодательным обеспечением решения именно этих задач. Этот позволит повысить продуктивность законотворческой деятельности и ускорит внесение необходимых изменений в действующее законодательство. Спасибо.

А.А. КЛИШАС

Владимир Федорович, спасибо. Но мы практически уже с Государственной Думой отработали механизм, как эти совместные инициативы реализуются, формы выработали. Сейчас там первый опыт такой идет, посмотрим, как он будет реализован.

Пожалуйста, я хочу предоставить слово Елене Владимировне Гриценко, профессору кафедры государственного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского университета. Пожалуйста.

Е.В. ГРИЦЕНКО

Андрей Александрович, большое спасибо за предоставленное слово.

Уважаемые коллеги, я хотела бы продолжить, в общем-то, уже начатую тему, связанную с проблемами совершенствования законодательной деятельности, как ядра основной функции парламента, которая, собственно, и является отражением парламентаризма. Вот чтобы такое отражение действительно было адекватным, необходимо, чтобы процедура законодательная была, конечно же, демократической и правовой.

Вот каким образом обеспечить демократический и правовой характер такой процедуры? Каким образом сделать так, чтобы закон действительно был актом не какого-то одного представителя власти, а именно актом публичного субъекта в целом? Для того чтобы это достичь, необходимо, чтобы законодательная процедура отражала принципы конституционные разделения властей, а значит, и взаимодействие законодательной и прежде всего исполнительной власти, также взаимодействие субъектов Федерации и Федерации, и конечно же, отражало бы участие граждан и общественных институтов в законодательной процедуре.

В целом надо заметить, что пока мы не будем говорить, наверно, обо всех недостатках, так скажем, реализации вот этих задач демократической и правовой законодательной процедуры, но с точки зрения правового инструментария, мне, как юристу, как раз хотелось бы сказать несколько слов.

Если взглянуть на этот правовой инструментарий и прежде всего на саму правовую основу законодательной деятельности, то здесь можно найти немало потенциала для совершенствования. Ведь если иметь в виду, что сейчас, по сути говоря, законодательная процедура на федеральном уровне реализуется прежде всего на основе конституционных положений, а далее имеет развитие, собственно говоря, в нормах Регламента Государственной Думы, то совершенно очевидно, что этот внутриорганизационный акт не может охватить всех вопросов, связанных с системным подходом к законотворческому процессу. Отсюда возникает серьезная проблема в распыленности самого регулирования, прежде всего регулирования законодательной процедуры на ее ранних этапах, на этапах разработки законопроекта.

В этом смысле совершенно согласна с Еленой Адольфовной в том, что системного подхода во многом не хватает, и в этой связи хотелось бы вновь вспомнить достаточно остроумное высказывание Владимира Борисовича Исакова, связанное с тем, что закон является своего рода лекарственным средством, и если мы это лекарственное средство внедряем, то необходимо, безусловно, пройти все необходимые процедуры, прежде всего, апробации предварительные такого сильнодействующего, в общем-то, средства.

Каким образом это осуществить? Наверно, сама идея разработки закона о законах, которая уже давно витает среди и ученых, и практиков, выражена она, как известно, и в деятельности многих структур, в том числе в той концепции, которая в последнее время обсуждается, как концепция, подготовленная Институтом законодательства и сравнительного правоведения. Но это, собственно говоря, только первый шаг к системному регулированию законодательной процедуры, и, конечно, имея в виду, что концепция охватывает очень широкий круг, по сути говоря, всей нормативной системы, а не только законов, то многие вопросы, связанные как раз с законотворчеством, из этой концепции выпадают.

Во-первых, хотелось бы, например, обратить внимание на такие важные институты именно на стадии разработки законопроекта, как институт законодательных предложений. То есть обращений к субъекту законодательной инициативы. Они известны нашему законодательству. Например, в том же законе о прокуратуре присутствует данный институт. Они вытекают в том числе из указа Президента мартовского, я имею в виду о рассмотрении общественных инициатив, выдвинутых с использованием Интернет-ресурса, российская общественная инициатива.

Однако если посмотреть на то, как реализуется в том числе эта идея, то можно заметить незавершенность в правовом как раз регулировании, собственно, реализации самой этой общественной инициативы. Даже если она будет успешной, по сути говоря, решение о подготовке нормативно-правового акта, которое должно принять соответственно рабочая группа экспертная, не имеет какого-либо продолжения. И даже не ясно, каким образом она будет трансформирована, собственно, в законодательную инициативу.

Другой институт, институт общественных обсуждений законопроектов, также в основном имеет регламентацию на уровне лишь указов Президента и принятых на его основе актов. В этом смысле можно также констатировать фрагментарное регулирование на федеральном уровне данного института и, в общем-то, отсутствие согласования данного регулирования с порядком внесения законопроекта и перечень вносимых субъектом права законодательной инициативы документов сопроводительных к той самой законодательной инициативе, которая вносится уже на основании положений Регламента. В этом смысле нет и соответствующих гарантий отражения данного факта, или данного института, в том числе и в других сопроводительных документах к законодательной инициативе. Таких как пояснительная записка или иные справки.

Еще один очень важный институт, который также получает развитие, это оценка регулирующего воздействия. Однако оценка регулирующего воздействия в основном у нас пока рассматривается лишь как оценка экономических последствий, как своего рода комплексный анализ только тех проектов, в том числе законодательных, ну и главным образом даже не законодательных, а, собственно говоря, иных нормативных актов исполнительной власти.

И в этом смысле концепция по снижению как раз административных барьеров, она нацеливает на системное все-таки применение этого института. Но опять же главным образом в русле исполнительной власти, так скажем, и соответствующие требования предъявляются лишь к федеральным органам исполнительной власти.

Но даже если мы будем рассматривать далее, как реализуется этот институт в рамках уже подачи законопроекта в качестве законодательной инициативы соответствующим субъектом, то здесь мы заметим, что в части требований к сопроводительным документам к законопроекту, вносимому в Государственную Думу, не отражаются соответствующие требования, связанные с оценкой регулирующего воздействия. И, наверное, здесь как раз интересен опыт субъекта Федерации, который в том числе отражает уже более развитый подход в этой части. Во многом это связано и с теми изменениями, которые произошли в законе № 184, который предъявил, в общем-то, к субъектам Федерации соответствующее требование проведения оценки регулирующего воздействия и соответствующих экспертиз в отношении актов, связанных опять же и затрагивающих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Ну и соответствующие законы уже были приняты на уровне субъектов Федерации, соответствующие требования предъявлены и к субъектам законодательной инициативы. И здесь мы уже видим, что к тексту законопроекта должны прилагаться соответствующие экспертные заключения либо соответственно заключения об оценке регулирующего воздействия, а также справки о проведении публичных консультаций.

Наверное, эти документы были бы весьма интересны и на федеральном уровне при подаче соответствующих сопроводительных документов к законопроектам.

Не меньше вопросов вызывает и этап внесения и принятия к рассмотрению законопроектов. Если рассматривать в данном случае те требования, которые предъявляются к соответствующим документам, которые вносятся субъектом законодательной инициативы, то можно констатировать, что их круг, я уже говорила, недостаточно, может быть, подробно описан. Ну и сами качественные требования не регламентированы, что, конечно же, не способствует обеспечению гарантий системно согласованной и внутренне согласованной законодательной инициативы. По крайней мере, на этапе подачи документов и принятия к рассмотрению, соответственно, законодательной инициативы, у парламента отсутствуют механизмы проверки соответствующих документов не только с точки зрения формальной, так скажем, наличия соответствующих документов, но и с точки зрения их внутреннего согласованного содержания.

Вот здесь проблема в том, что соответствующие документы могут содержать тем не менее и внутренние противоречия. И мы наблюдаем в рамках реализации соответствующих законодательных инициатив, что такие противоречия все-таки возникают, но на более поздних уже этапах рассмотрения законопроекта, а именно на этапе подготовки законопроекта к рассмотрению. Вот здесь действительно может реально вскрыться и то, что подаваемый законопроект и сопроводительные документы к нему не вполне согласуются как с точки зрения описанных целей законопроекта, так и, собственно говоря, с точки зрения оценки возможных последующих изменений действующего законодательства, а также с точки зрения финансово-

экономического обоснования. По крайней мере в результате получается, что лишь при оценке экспертов, проведении соответствующих экспертиз, прежде всего правовой экспертизы, может вскрыться, в общем-то, необходимость как раз внесения таких законопроектов.

И в этой ситуации возникает вопрос о том, а каким образом возможно провести такое согласование на последующих этапах. В результате получается то, что на этапе второго чтения может измениться и сама концепция закона, хотя формально на первом чтении принимается та концепция, которая выражена во внесенном проекте. Но в связи с тем, что устанавливается, например, необходимость внесения изменений в целый комплекс других законов, соответственно, меняется не только название закона, но и, собственно, его предмет регулирования.

Вот в этом смысле, мне кажется, достаточно красноречивый пример и как раз недавно внесенные изменения закона об общих принципах организации местного самоуправления, когда именно на втором чтении вновь поменялся несколько предмет регулирования и, соответственно, название закона, и выяснилось, что необходимо вносить изменения не только в сам 131-й закон, но и в 184-й закон, который уже связан с распределением полномочий между субъектами Федерации и местным самоуправлением. Соответственно, на этапе внесения законодательной инициативы эти вопросы не были решены на самом первом этапе, и только на принятии законопроекта к рассмотрению в соответствующих правовых заключениях была отмечена необходимость внесения соответствующих изменений.

Безусловно, что это порождает и к чему это может привести на практике? Разумеется, это может привести в том числе к тому,

что подвергается сомнению конституционность самой законодательной процедуры. Если меняется концепция уже на втором чтении, то есть основания полагать, что этап первого чтения был проведен с нарушением конституционных принципов, а это, конечно же, та угроза, которая может привести к тому, что такой закон будет в конечном итоге подвергнут сомнению и с точки зрения соблюдения конституционности по порядку принятия.

Я не хотела бы, наверное, обращать внимание на все те проблемы, которые существуют в рамках законодательного регулирования, в том числе вопросов законодательной процедуры, но полагаю, что в рамках дискуссии можно было бы продолжить по крайней мере оценку тех предложений, которые можно было бы внести, в том числе в совершенствование, по крайней мере на первом этапе, и Регламента Государственной Думы, в этой части. Спасибо за внимание.

А.А. КЛИШАС

Спасибо большое.

Пожалуйста, я хочу предоставить слово Александру Германовичу Халиулину, заведующему кафедрой прокурорского надзора за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Пожалуйста, Александр Германович.

А.Г. ХАЛИУЛИН

Уважаемый Андрей Александрович, уважаемые участники конференции! Прежде всего, я хочу поблагодарить за приглашение принять участие и за возможность обратить внимание на законотворческий процесс, потому что мы по роду своей деятельности больше связаны с проблемами правоприменения. Но

благодаря тому, что такая конференция проводится, мы проанализировали, каким образом реализовывались законодательные инициативы региональных парламентов, которые касались внесения изменений в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации.

Таких законопроектов, например, в этом году (с начала года) было внесено именно законодательными (представительными) органами субъектов Федерации семь, зарегистрированы в Государственной Думе. В прежние годы их было, конечно, намного больше. В основном это законопроекты, которые касались изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, в УПК значительно меньше на порядок, но об этом чуть позже. А законопроекты, которые предлагали внести изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации в свою очередь, в основном сводились к предложениям: криминализировать те или иные деяния, то есть те, которые не являются преступлениями на сегодняшний день, в том числе и перенести в Уголовный кодекс некоторые административные правонарушения, ввести дополнительные условия для условного осуждения и условно-досрочного освобождения, изменить порядок и условия отбывания уголовных наказаний. И обращает на себя внимание, что некоторые из этих инициатив были вызваны в том числе и местными особенностями.

Например, называю наименование законодательных органов субъектов так, как они именовались на момент внесения этих законопроектов. Великий Хурал Республики Тыва предложил ввести в Уголовном кодексе Российской Федерации отдельную статью, которая бы предусматривала уголовную ответственность за кражу скота. Естественно, такой законопроект был отклонен, поскольку это деяние вполне охватывается 158 статьей "Кража чужого

имущества", поэтому выделять здесь каким-то образом необходимости не было.

То же самое Государственное Собрание Курултай Республики Башкортостан предлагало отдельно ввести уголовную ответственность, например, за кражу, совершенную из трубопровода. По той же самой причине, естественно, эта инициатива не была поддержана.

Неоднократно Калининградская областная Дума предлагала ввести отдельную статью в Уголовном кодексе, которая касалась бы ответственности за незаконную добычу янтаря. Вот несколько таких законопроектов вносилось. Ни один из этих законопроектов в Государственной Думе поддержки не нашел.

Законодательное Собрание Белгородской области, вернее, уже Белгородская областная Дума после преступления, совершенного так называемым белгородским стрелком, предложила вернуть отмененную в 2003 году уголовную ответственность за незаконное приобретение, хранение, перевозку и так далее гладкоствольного длинноствольного гражданского оружия. То, что было отменено в 2003 году.

Но здесь судьба этого законопроекта еще окончательно не решена, но вряд ли таким способом можно будет предотвратить подобные преступления.

К великому сожалению, существующая уголовная ответственность за незаконный оборот нарезного огнестрельного оружия не мешает совершать убийства, в том числе и убийства по найму с использованием этого оружия.

Обращает на себя внимание, что значительная часть этих законопроектов, как я уже сказал, была отклонена. Более 90 процентов были отклонены Госдумой. Здесь речь шла прежде

всего о несогласованности и с другими нормами Уголовного кодекса, и с нормами других федеральных законов.

Ну, вот, например, Воронежская областная Дума в законопроекте предлагала исключить условное осуждение для лиц, признанных виновными в тяжких преступлениях. Но ничего не говорилось об осужденных за особо тяжкие преступления. Логика никакой нет, тем более в концепции назначения наказания это никаким образом не увязывается. Конечно, это было отклонено.

Или, например, предлагается ввести уголовную ответственность за какое-то деяние, которое на сегодняшний день административное правонарушение, а наказание предлагается установить меньше, чем то, которое на сегодняшний день есть в КоАП. Тоже логика отсутствует, поэтому здесь, конечно, вряд ли такое было поддержано.

Кроме этого, например, предлагалось ввести, скажем, не просто уголовную ответственность, а отнести преступления, связанные с незаконным оборотом оружия, к особо тяжким преступлениям, да еще и передать их в подследственность Федеральной службы безопасности, все без исключения. Тоже здесь вопросы есть.

Очень много было предложений по поводу уголовной ответственности, вернее, усиления уголовной ответственности за преступления, предусмотренные статьей 171¹, это то, что касается оборота немаркированной продукции, товаров, предметов и так далее, и причем мотивировка в пояснительной записке к одному из таких законопроектов была достаточно интересная. Органами министерства внутренних дел республики по этой статье после прошлых изменений в законодательство в течение года возбуждено всего лишь три уголовных дела. В конце концов, наверное,

изменения в закон вносятся не для того, чтобы улучшать показатели деятельности органов внутренних дел по возбуждению уголовных дел по данной статье УК. Наверное, не в этом дело.

Ну и то же самое можно отнести к Уголовно-процессуальному кодексу, хотя здесь подобных законодательных инициатив было намного меньше. В основном это касалось нерассмотрения с участием присяжных заседателей тех или иных категорий уголовных дел, изменения подследственности, увеличения времени содержания в изоляторах временного содержания. Неоднократно вносились законопроекты по поводу того, чтобы при избрании меры пресечения в виде заключения под стражу исключить обязательное присутствие в суде подозреваемого и обвиняемого – использовать видеоконференцсвязь. Вот три законопроекта было на эту тему.

Но надо сказать, что из проектов в части совершенствования УПК только единицы стали федеральными законами. И в частности, можно назвать законопроект, который был внесен законодательным собранием Ямало-Ненецкого автономного округа. Он касался права гражданских истцов, гражданских ответчиков и их представителей обжаловать приговоры и другие судебные решения в различных судебных инстанциях. Это не только было внесено в УПК Российской Федерации, но и было учтено при подготовке очередных изменений в УПК, когда изменен был порядок обжалования судебных решений как не вступивших, так и вступивших в законную силу.

Уважаемые коллеги, парламентские слушания, которые проходили здесь, в Совете Федерации, 18 ноября 2013 года, как раз проходили по той теме, что изменения, в том числе изменения, вносимые в УК и УПК, осуществляются очень часто хаотично, несогласованно, бессистемно, без единой концепции. И как раз

было принято решение о создании именно новой уголовной политики, концепции новой уголовной политики Российской Федерации.

Сейчас создана рабочая группа, которая занимается подготовкой предложений в этом направлении. И полагаю, что, действительно, то предложение, с которым выступил здесь и Владимир Федорович, это, в частности, о совместной законодательной инициативе членов Совета Федерации и региональных парламентов, вот здесь это было бы, именно в этой части, очень даже уместно. По какой причине?

Во-первых, уголовное и уголовно-процессуальное законодательство относится к предмету исключительного ведения Российской Федерации. Это не предмет совместного ведения, и поэтому, просто исходя из каких-то местных условий, из того, что там распространены какие-то преступления и так далее, и вносить изменения в федеральный уголовный и процессуальный закон, наверно, все-таки будет неправильно. А вот сочетание такое, когда, с одной стороны, мы учитываем те реальные условия, которые существуют в субъектах Федерации, и, с другой стороны, опыт членов Совета Федерации и знание ими концептуальных основ вот того законодательного процесса, который происходит в той или иной сфере, вот это сочетание помогло бы в данном случае сформировать те законопроекты, которые бы действительно поддерживались и действительно были бы обоснованными, и способствовали совершению законодательства в данном направлении.

Здесь, конечно, может оказать помощь и вот та подсистема "Эксперт", которая существует на портале Совета законодателей при Федеральном Собрании, там тоже есть такая возможность экспертных оценок. Ну и, безусловно, сейчас в Государственной

Думе в последнее время такого не допускается. Но мы посмотрели, сколько времени там рассматривались некоторые законопроекты, внесенные парламентами субъектов Российской Федерации. Вот, например, Астраханская область (тогда называлось Представительное собрание Астраханской области) внесла законопроект по поводу изменений в статье 38 закона об органах и учреждениях, исполняющих уголовное наказание в виде лишения свободы. Этот законопроект был внесен в 1999 году и касался права уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации посещать исправительные учреждения и следственные изоляторы без специального разрешения. Этот законопроект находился на рассмотрении до 2009 года. Только через 10 лет он был с рассмотрения снят по той причине, что в 2007 году по инициативе, кстати, другого регионального парламента (это Государственного Собрания Республики Татарстан) такое изменение действительно было внесено, и на 2009 год это уже предлагалось изменение в устаревший закон. Поэтому я думаю, такого длительного рассмотрения этот законопроект, конечно, не требовал, и в дальнейшем, я думаю, что такого допускаться не будет. Но просто этот опыт надо, безусловно, иметь в виду.

Уважаемые коллеги, благодарю за внимание.

А.А. КЛИШАС

Спасибо.

Надеюсь, Государственная Дума учтет эти замечания, которые Вы высказали, Александр Германович.

Пожалуйста, Владимир Федорович, Вы хотели.

В.Ф. ЕДАЛОВ

Вопрос. Александр Германович, вот такой вопрос. Вы очень хорошие примеры привели, а не является ли это, так сказать,

недостатком в работе у органов региональных законодательных собраний, именно те инициативы, которые они представляют сюда, в Государственную Думу, к нам сюда представляют, и не согласовывают именно те действия по направлениям, как и я уже говорил, и здесь, и Вы говорили, по направлениям с прокуратурой с региональной, со следственным комитетом. Они придумали инициативу, посмотрели с правовой точки зрения и ее запускают, а она является несовершенной, даже на том этапе ведь можно это приостановить и не валить сюда, этим бумаготворчеством заполнять это всё, когда реально можно подумать, что оно заранее будет похоронено.

А.Г. ХАЛИУЛИН

Совершенно правильно. Ну, если говорить о прокуратуре, то есть специальный приказ Генерального прокурора о взаимодействии органов прокуратуры с законодательными органами субъектов Российской Федерации, где органы прокуратуры также должны в этом случае оказывать необходимую помощь, и действительно чтобы такие инициативы, которые явно не соответствуют ни этому закону, ни другим законам, конечно, сюда не вносились.

А.А. КЛИШАС

Спасибо. Спасибо большое за выступление.

Я предоставляю слово Марату Шамилевичу Абдрахманову, председателю Комитета по государственному устройству и местному самоуправлению Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. Пожалуйста.

М.Ш. АБДРАХМАНОВ

Уважаемый Андрей Александрович, большое спасибо за приглашение на конференцию и возможность, как представителю одного из субъектов выступить на сегодняшней конференции.

Уважаемые коллеги, уже предыдущий оратор Александр Германович привел пример по законодательным инициативам по Ямало-Ненецкому автономному округу. Я бы хотел вкратце остановиться на работе Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа.

Ямало-Ненецкий автономный округ – это арктический регион, площадь более 750 тыс. кв. километров, население 540 тысяч человек. С принятием в 1993 году новой Конституции Российской Федерации состоялось конституционно-правовое признание Ямало-Ненецкого автономного округа. Нормы нового Основного Закона страны позволили нам на Ямале заниматься собственной законодательной деятельностью, отражающей особенности и специфику северного региона.

Я бы хотел остановиться на некоторых аспектах этой специфики. Входя в состав сложноустроенного субъекта Российской Федерации Тюменскую область, Ямало-Ненецкий автономный округ остается самостоятельным субъектом России. В целях координации сотрудничества исполнительных, законодательных органов государственной власти Тюменской области, Ямало-Ненецкого автономного округа и Ханты-Мансийского округа создан совет губернаторов и Совет законодателей трех субъектов, что позволяет более качественно выработать единую государственную политику наших регионов, направленную на улучшение качества жизни населения.

Одним из важнейших результатов работы этих органов стало продление трехстороннего договора от 2004 года между органами государственной власти трех субъектов до 31 декабря 2020 года. Это, безусловно, обеспечит дальнейшее конструктивное развитие исторически-сложившихся отношений трех регионов. И тому

подтверждение 14 сентября, когда будут выборы губернатора Тюменской области, я думаю, что и Тюменская область, и регионы, входящие в Тюменскую область, и Ханты-Мансийский округ, и Ямало-Ненецкий активно примут участие в этих выборах.

Законодательное Собрание округа также работает в направлении координации правотворческой деятельности представительных органов власти и муниципальных образований. Создан координационный совет, куда входят представители Законодательного Собрания Ямала и также председатели дум муниципальных образований.

Продолжает работу и также созданная молодежная палата при Законодательном Собрании. Продолжается работа по привлечению населения к участию в законодательном и экспертном процессах. Так, Законодательным Собранием инициирована и ведется разработка проектов закона автономного округа об окружной народной инициативе и об общественном контроле в Ямало-Ненецком автономном округе.

Все законопроекты, внесенные в повестку очередного заседания, размещаются на официальном сайте Законодательного Собрания и направляются в общественную палату округа.

Еще одной отличительной чертой нашего округа является проживание на территории коренных малочисленных народов Севера. Примерно 40 тысяч именно представителей коренных малочисленных народов Севера у нас проживают. Так, на территории округа для них в целях создания условий для стабильного экономического и социального развития, реализации национальных культурных запросов и сохранения сложившихся традиций принята окружная концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера и действует более

40 законов автономного округа, напрямую связанных с вопросами их прав.

Действующие нормативные правовые акты позволяют не только сохранять, но и развивать агропромышленный комплекс региона, который также носит специфический и уникальный характер, заключающийся в том, что оленеводство и рыболовство — основа жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера, а также стабильный фактор социально-экономического развития сельских территорий.

Безусловно, базовым сектором экономики нашего региона на средний долгосрочный период останутся нефть и газодобыча. В поддержку проектов по добыче углеводородов в автономном округе реализуется целый комплекс крупномасштабных, имеющих общероссийский характер, проектов. Среди них проект "Северный широтный ход", который призван интегрировать транспортную систему России, логистическую инфраструктуру Арктической зоны, создание центра по производству сжиженного природного газа на полуострове Ямал, строительство морского арктического порта, который будет использоваться не только для транспорта углеводородного сырья, но и как многопрофильный торговый порт.

Уважаемые коллеги, уже предыдущие выступающие отмечали законодательные инициативы, об этом говорил и Николай Васильевич, и Владимир Федорович. Хотелось бы остановиться еще раз на этой проблеме.

Сегодня Совет Федерации идет к нам, к региональным законодателям, навстречу и предлагает помощь и поддержку через совместные законодательные инициативы. Созданный Совет законодателей при Совете Федерации является мостом между законодателями субъектов и Федеральным Собранием, что должно

весьма положительно сказаться на качестве законодательных инициатив субъектов Российской Федерации, ведь не секрет, что большинство таких инициатив, которые идут из субъектов, не проходят экспертиз профильных комитетов Государственной Думы, получают отрицательные заключения Правительства.

Или часто бывает, что нужно финансово-экономическое заключение, а, поверьте, субъекту собрать какие-то эти заключения с других субъектов, наверное, очень сложно: не каждый субъект даст такие данные. Но здесь, наверное, эти совместные инициативы дадут возможность через Совет Федерации, если это нужно, использовать, конечно, авторитет Совета Федерации.

Нами на сегодняшний день уже готовятся для внесения через Совет Федерации ряд проектов федеральных законов. Потому что я думаю, что исполнительные, законодательные власти на местах знают проблемы, которые касаются, которые можно решить и региональными законами и которые, конечно, нуждаются в изменении федерального законодательства. А таких проблемных вопросов хватает. И я уверен, что у каждого региона они свои.

Например, для северных регионов, в том числе и для Ямало-Ненецкого автономного округа, актуальными являются вопросы в сфере использования и сохранения водных биологических ресурсов. Действующая в настоящее время система распределения полномочий сферы управления водными биологическими ресурсами между федеральными органами государственной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов представляется малоэффективной, поскольку не позволяет удовлетворить интересы и потребности населения регионов. На сегодняшний день еще достаточно большой объем властных полномочий оказывает существенное влияние на социально-экономические процессы в

регионах, на инвестиционный климат, по-прежнему осуществляется территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. И поэтому сегодня предлагается всерьез пересмотреть полномочия Российской Федерации и возможность передачи их в большем количестве субъектам Российской Федерации, а также от субъектов органов местного самоуправления, муниципальных образований с достаточным на их исполнение бюджетным обеспечением.

Владимир Федорович уже говорил, что был Всероссийский совет местного самоуправления, где эта проблема обсуждалась – именно передача полномочий. И сейчас Государственная Дума приняла в трех чтениях поправки в 131-й закон. Я думаю, Совет Федерации будет в ближайшее время рассматривать. Но это, наверное, только первый этап, где коснулось, что появляются внутригородские округа, изменяются, может быть, выборы муниципальных районов.

А.А. КЛИШАС

Рассмотрен на прошлой неделе.

М.Ш. АБДРАХМАНОВ

Вот, видите, уже рассмотрен.

Но очень важен, конечно, второй этап, как я уже сказал, это именно передача полномочий между Федерацией, между субъектами и между органами местного самоуправления.

И я бы, конечно, еще раз хотел бы обратиться на этой конференции: для нас сегодня Совет Федерации является той площадкой, на которой представлено две ветви власти каждого региона нашей страны, той площадкой, на которой, наверное, мы, субъекты, сможем именно претворять в жизнь и изменять те федеральные законы, которые необходимы для всех субъектов и, в

частности, для нашего субъекта, для развития Ямала, для развития Арктической зоны. Спасибо.

А.А. КЛИШАС

Спасибо большое, Марат Шамилевич, за выступление.

И, наверное, завершит те выступления, которые запланированы у нас по программе нашей работы, Гавхар Кандиловна Джураева, руководитель информационно-правового центра "Миграция и закон" Федеральной миграционной службы. Пожалуйста.

И потом, уважаемые коллеги, я предоставлю слово всем желающим в рамках дискуссии.

Пожалуйста.

Г.К. ДЖУРАЕВА

У меня очень тяжелая стезя, тем не менее вам огромное спасибо, что вы пригласили и готовы выслушать тот объект нашего внимания, который входит уже в безопасность России, то есть миграцию, и то гражданское общество, которое может сотрудничать с разными субъектами власти для того, чтобы достичь целей, чтобы не пропал, не был дискриминирован конкретный человек, внутренний или внешний мигрант, человек, который не по своей воле оказался не дома.

Одним из самых интересных выступлений сегодня было выступление Елены Адольфовны, которая говорила о том, что нужна ясность, понятность должна быть, и нужны исследования, которые бы сегодня закрывали вот эту брешь, которая называется в том числе и среди остальных проблем – миграция.

Если на самом деле появится прямая связь Госдумы с наукой, ведь нужны экспертные советы почти при каждой партии, которые должны были бы обсуждать проблемы, связанные с миграцией.

Политики, не знают, с чего будут вносить предложения в Госдуму, которые совершенно не вписываются в реалии России, являются не в ее интересах, это просто спекуляция нынешней проблемы, связанной с миграцией. А экспертные советы должны между собой договариваться и делать очень координированные, очень регулирующие предложения в Госдуме.

На сегодняшний момент я, как правозащитник с 1993 года, не чувствую, чтобы нас приглашали настолько, чтобы это как-то влияло на изменения того или иного совершенно бестолкового предложения или были бы поддержаны те предложения, которые на самом деле являются адекватными.

Поэтому мы просим...

А.А. КЛИШАС

Гавхар Кандиловна я просто сразу хочу Вам предложить. Пожалуйста, мы получаем не только уже принятые Государственной Думой законы для одобрения, но мы даем заключение, и наш комитет, и Комитет по обороне и безопасности, по местному самоуправлению, все комитеты дают заключение еще на стадии концепции, когда идет первое чтение. Пожалуйста, приходите на заседание нашего комитета, мы всегда Вам дадим слово и постараемся учесть все ваши замечания.

Г.К. ДЖУРАЕВА

Для того, чтобы я приходила не одна, я предлагаю Совету Федерации поддержать наше предложение о проведении мониторинга общественных объединений, причастных к той или иной проблеме. И только на основании мониторинга с опорой на науку выводить на ваши очень потрясающие собрания тяжеловесов-правозащитников, которые будут говорить внятно и понятно о том, что можно делать.

Например, наша организация принимает до одной тысячи обращений иностранцев и внутренних мигрантов в месяц. То есть мы знаем, что их беспокоит, тех, с которыми мы собираемся завтра строить содружество. Чтобы человек не уезжал из России с таким камнем на душе и не становился той самой средой, в которой в том числе появляются и радикальные религиозные течения, которые завтра будут головной болью не только России, но и тех, кто за рубежом.

А.А. КЛИШАС

Пожалуйста, приходите вместе с вашими коллегами. И очень часто, кстати, на стадии концепции наш комитет, да и коллеги, мы даем отрицательные заключения, Государственной Думе направляем отрицательные заключения с множеством замечаний. И эти замечания, поверьте, они очень-очень внимательно рассматривают, потому что это может привести к финальному замечанию об отклонении.

Г.К. ДЖУРАЕВА

Вот когда вы опустите всю проблему миграции на муниципальный уровень и когда каждый губернатор будет сам отвечать за то, привлекать ему мигрантов или не привлекать, насколько это опасно и насколько это полезно для того или иного даже округа, тогда вверх может пойти та инициатива, которая будет поддержана в том числе и правозащитниками. Потому что мы тоже заинтересованы в том, чтобы не выросла уровень ксенофобии в России, учитывая, какое непростое время сегодня.

И если, я повторяю, через мониторинг будут отобраны те организации, которые не занимаются тем, что называют себя общественным объединением, а, по сути, являются диаспорой, эта диаспора, наживаясь на мигрантах, выстраивает свое реноме. Вот

стоит сделать так, чтобы, во-первых, внести изменения в отношении к тем этническим диаспоральным общественным объединениям, которые, позиционируясь как правозащитники, к сожалению, являются коммерческим бизнесом, влияющие на трансформацию нашей этой интернациональной среды и вообще сводят на нет иногда само понятие "общественная организация" и "защитник национальных интересов" той или иной группы этнической.

Поэтому просьба. Если можно было бы, опираясь на Совет по правам человека при Президенте, опираясь на Общественную палату, все-таки создать команду, которая отмониторит, с кем можно работать серьезно. Вот когда это будет, тогда мы будем...

А.А. КЛИШАС

Пожалуйста, Михаил Александрович Федотов тоже очень часто у нас бывает. Недавно даже. Когда мы с ним не соглашаемся, тем не менее мы всегда его готовы пригласить, послушать. У него очень много бывает таких четких и понятных замечаний.

Г.К. ДЖУРАЕВА

Это одна структура – Совет по правам. Вы посмотрите, какая битва идет за то, чтобы попасть в Совет по правам человека при Президенте. Какая битва идет за то, чтобы попасть в Совет Федерации. Критерием отбора является количество проголосовавших. Это не совсем правильно. Критерием отбора должны быть те критерии мониторинга, которые позволят нам увидеть, что эта организация занимается тем, что коммерческий бизнес у нее, или она на самом деле помогает своим же соотечественникам каким-то образом.

У нас уже появились, извините меня, этнические поликлиники, чего раньше не было. Я смеялась, когда в Америке иранец говорил по телевизору: "Приходите ко мне". Врач. Не

должны мы делить. Мы можем делать только кухню. Мы не можем делить людей по этническому признаку на поликлиники, на медицину, еще на что-то, что выходит за рамки нашего будущего.

Поэтому мониторинг, я еще раз повторяю, если кто-то, какая-то команда из Совета по правам человека, куда, повторяю, попасть очень трудно, отбор идет только по количеству проголосовавших, если появится мониторинг, тогда легче будет и федеральной миграционной службе опираться на тот гражданский резерв, Госдуме опираться на тот гражданский резерв, который примет участие в дискуссиях, касающихся одного из главных вопросов безопасности России – миграции.

Вот если мы к этому через мониторинг придем, тогда можно будет нам создавать сетевые партнерские сети из отобранных организаций, которые будут уже... не одна организация помогать, а помогать будет много организаций, причем не только на федеральном уровне, но и на муниципальном.

Еще одно предложение мы сделали, пока оно не реализуется, это чтобы с национальными общинами кроме коррекции того, чем занимается реально эта организация, чтобы в том числе и в регионах были созданы интернациональные крупные объединения по типу Ассамблеи народов России, чтобы входить в диалог с властью. Надо эту практику, когда отдельная организация бежит и договаривается, а у другой таких ресурсов нет, этот хаос надо потихонечку вводить в ному, если это можно.

Хочу отметить работу "Справедливой России". Это единственное парламентское движение, или партия, которая приглашает на экспертный стол, с одной стороны, они пригласили патриотов России, причем даже самых крайних, а с другой стороны – лидеров национальной общины. И вы не поверите, где-то ко

второй встрече уже нашлись те точки, которые объединяют эти два, казалось бы, совершенно диаметрально разные движения.

Дальше. Мне сказали, что я могу говорить чуть больше.

А.А. КЛИШАС

Пожалуйста.

Г.К. ДЖУРАЕВА

Изменение всей системы представителей общественных объединений, мы очень это ждем, чтобы преодолеть это броуновское движение, когда непонятно, что вообще творится.

Дальше. Вы знаете, совершенно не работает Межпарламентская ассамблея... В Санкт-Петербурге.

А.А. КЛИШАС

СНГ.

Г.К. ДЖУРАЕВА

Да. Если можно повлиять на них, чтобы они как-то не три года один вопрос рассматривали, который касается миграции, а чтобы как-то активизировались на этом поле, чтобы мы могли бы на них опереться.

С МЕСТА

Вы кого имеете у виду... ЕврАзЭС?

Г.К. ДЖУРАЕВА

Честно говоря, активность не чувствуется нигде. А межпарламентское содружество...

А.А. КЛИШАС

Опять же у нас очень часто коллеги из Межпарламентской Ассамблеи.

Г.К. ДЖУРАЕВА

Все три настолько явно работают, что мы про них не знаем. Понимаете? Активизируйте их. Сделайте так, чтобы они стали частью общей политической ситуации, экономической ситуации.

А.А. КЛИШАС

Пожалуйста, я могу предложить провести какой-то "круглый стол" на базе нашего комитета. Мы пригласим коллег из Межпарламентской Ассамблеи, кто этим занимается, правозащитников, и вашего центра. И проведем какое-то отдельное обсуждение.

Г.К. ДЖУРАЕВА

Было бы замечательно.

И тогда я бы очень надеялась, потому что моя жизнь с 1993 года, я работаю с миграцией, это все время надежда. Честно говоря, я разочаровалась во многих критериях, которые регулируют миграцию в других странах, и пришла к выводу, что России надо обязательно вырабатывать свой собственный опыт, исходя из той ситуации, которая здесь складывается. Мы не можем прыгать, нам надо потихонечку подходить к тем, может быть, каким-то международным нормам, которые адекватно могут помочь России справиться.

Но насколько вы замечаете, в очень многих странах сегодня параллельно с миграцией появляются те общественные объединения, которые уже можно назвать ксенофобскими, которые считают, что миграция не нужна. Во всем этом надо разбираться сообща, потому что миграция — головная боль не только России, она становится головной болью очень многих стран. Поэтому чтобы это регулировать и чтобы не гнобить людей, которые приезжают в другую страну работать, нам надо создать ту систему защиты, вот еще один вопрос, которой пока нет. Система защиты заключается в

том, что после мониторинга мы отберем те организации, которые уже будут работать по программе информационной, адаптационной в очень разных форматах работы с иностранцами.

В.А. ОЗЕРОВ

Простите. А кто этот мониторинг должен осуществить?

Г.К. ДЖУРАЕВА

Вы знаете, это может Общественная палата провести, это может сделать любой институт, к которому обратится любая ветвь власти. Это может сделать Совет по правам человека. Более или менее объективная организация, которая уже выполняет функции защиты людей, и тогда она отмониторит и от тех организаций, которые сегодня порочат и власть, и правозащиту. И все, надо потихонечку уходить. Потому что когда лидер диаспоры, два мерседеса у него и пять квартир, он обслуживает миграцию коммерчески, это не нормально. Я считаю, что надо вводить некое ограничение для таких организаций, чтобы они не могли работать.

То есть помимо того, что прошли первую проверку, в том числе и наша организация, за получение иностранного гранта, должна быть проверка внутренняя, особенно диаспоральных объединений, которые занимаются обслуживанием мигрантов с других позиций, не обязательно только то, как проверяли.

Дальше. Кажется, я уже почти все так бегло рассказала. Оценка регулирующего воздействия. Это как раз тот мониторинг, как организация работает, как она может вписаться сегодня не в разрушение государства, не в разрушение принципов НКО, а в то строительство, которое поможет всем.

Учитывая события на Украине, я считаю, что обязательно нужно нам иметь по типу ...*(неразборчиво)* Amnesty International при Содружестве, то правовое объединение общественное, которое

поможет разруливать в том числе и микроконфликты между странами Содружества. Грузия у нас "пролетела", и во Флоренции я слышала такое выступление представителя Грузии... то есть это был ужас. Если бы это заранее здесь обсуждалось, и она была привлечена, этот эксперт, может быть, таких выводов чудовищных не было, потому что очень многое исходит от того, чтобы как бы кому сделать приятное. Надо делать приятное в стране, в которой мы живем, и в стране, которую представляем. Тогда у нас будет...

И последнее. Спасибо, что пригласили. И, если можно, если ФМС не будет поддержана в своем развитии настолько, чтобы быть адекватной миграционной ситуации в России, и мы имеем, может быть, два-три всего адаптационных центра. У нас очень нерадужное будущее будет не сегодня, оно будет тогда, когда страны Содружества тот критический материал... людей обиженных, считают, что их обидели, которым не объяснили, которых сегодня выдворяют, которым не выдают зарплату. Если этого не будет, ФМС не будет адекватна по численности и по ресурсам, давайте об этом тоже думать.

Если можно отделить то, что сейчас больше всего влияет на то, о чем я говорю, на то, чтобы отторгать постепенно страны Содружества от России, это то, что не отделено от ФМС настолько точно и ясно и прозрачно... от полиции, что, я ее называю "костедробилка", когда полиция вмешивается в дела миграции, не преступников, а трудовой миграции, мы тоже имеем печальные результаты. Спасибо вам за внимание.

А.А. КЛИШАС

Спасибо большое.

Итак, уважаемые коллеги, мы тогда переходим к свободной дискуссии. И я хотел попросить судью Конституционного Суда Гаджиева Гадиса Абдуллаевича ее открыть. Пожалуйста.

Г.А. ГАДЖИЕВ

Спасибо большое, Андрей Александрович. Я хотел передать и Вам, и всем членам Совета Федерации, присутствующим депутатами Государственной Думы спасибо от всего Конституционного Суда и от Валерия Дмитриевича Зорькина. Он попросил меня передать вам, что для нас вот такого рода контакты представляют очень большую ценность, поскольку то, что мы делаем в Конституционном Суде, мы должны, пожалуй, иногда, находясь в одной аудитории, объяснять, почему и как.

Я в конце своего выступления расскажу об одном из последних решений Конституционного Суда, которое касается федерализма.

И сейчас я ощущаю, что присутствую на мероприятии сугубо практическом, все-таки хотел бы начать с вопросов достаточно глубоких, ведь должны говорить не просто об абстрактном парламентаризме, мы говорим о российском парламентаризме сейчас, именно в этот период времени. И это означает, что у нас, наверное, должно быть больше внимания к тому, что из себя представляют традиции вообще российской государственности, ибо российский парламентаризм — это одно из ключевых звеньев в структуре российской государственности.

И вот, если мы посмотрим с этой точки зрения, что мы можем обнаружить? В 1993 году мы приняли новую Конституцию. Нам казалось, что она абсолютно новая. Если посмотреть на текст этой Конституции, там, конечно же, содержатся фундаментальные, если не сказать фундаменталистские либеральные принципы. Значит ли

это, что наша Конституция вот такая сугубо либеральная, либо даже либертарная? Вовсе нет, и не только потому что она с течением времени развивалась, в том числе и благодаря текущему законодательству и благодаря решениям Конституционного Суда. Она является очень сложной, потому что в ней есть преамбула.

И преамбула Конституции — это, собственно говоря, не чистый юридический текст. В преамбуле Конституции, кстати, это очень показательно, первое утверждение, с которого начинается Конституция, это утверждение о том, что мы — многонациональный народ Российской Федерации, проживая на своей земле, ну надо полагать в течение многих столетий, соединены общей судьбой.

Вот это выражение в Конституции, понятие "общей судьбой" — это очень глубокая концепция, это не просто патетика, которая случайно попала в текст преамбулы.

Если попытаться найти глубинный смысл этой концепции, то он, наверное, состоит в том, то мы — народ — не просто соединены общей кровью, это не просто генетические связи, это глубокие культурные традиции, которые выработаны на протяжении веков и в том числе это традиции русской государственности.

И когда мы говорим сейчас о российском парламентаризме, мы, видимо, должны искать какие-то рациональные основания российского парламентаризма. Наверное, нельзя считать, что нам нужен парламентаризм, потому что он закреплен в Конституции. Это было слишком простое объяснение. И уж совсем было бы неверно такое объяснение, как мы иногда говорим студентам, что был долгий парламент в Англии, он породил идею о том, что должно быть разделение властей, а поэтому нужен парламентаризм. Это все не так, не потому, что парламент появился в Британии, он нужен и

в России. Повторяю, нужно искать другие совершенно рациональные объяснения российского парламентаризма.

Но мне кажется, что кроме рациональных оснований в Конституции присутствует и нечто нерациональное. В этом смысле я говорю не о чем-то негативном, а о том, что реально присутствует. Это те самые, в латинском языке это называется ...(*неразборчиво*), многовековые традиции государственности. Это то, что порождается самим народным бытием, это нечто спонтанное, нечто стихийное, то есть возникающее само по себе.

И вот когда мы говорим об общей судьбе, я полагаю, что это такая объективная данность, это следование современного поколения россиян в русле определенной, сложившейся на протяжении многих столетий, культурной традиции.

И понимая это, мы, может быть, должны сказать, что каждая новая Конституция, я сейчас говорю о Конституции 1993 года, только отчасти является новой. В ней всегда закреплено то, что следует качеству духа, в качестве народного духа, и он незримо присутствует в любом случае и в нашей Конституции. И когда мы говорим об общей судьбе нашего народа на своей земле, мы должны понимать этот тезис, как то, что он предполагает право российского народа быть самим собой, право быть самим собой вытекает из общей судьбы. А что означает это право? Это право означает, что есть некая реальность, эта реальность бытия нашего народа, и наш народ вовсе не должен подвергаться вот такой предельной универсализации.

Может быть, я выражаюсь несколько абстрактно, прошу меня за это простить, но поясню это примером. Недавно в российском парламенте обсуждался вопрос о введении определенных пределов показов американских фильмов на экранах российский, то есть

введение определенных ограничений, чтобы не было слишком много американских фильмов. Это, на мой взгляд, вполне разумная забота об не универсализированном бытие российских граждан. Мы не должны подвергаться излишней универсализации.

Если искать какой-то еще более глубокий смысл в понятии "общая судьба" нашего народа, то я думаю, что это право предполагает и некую энергию сопротивления тем силам, которые требуют от российского народа, чтобы они подчинились универсализации, которая с нашей точки зрения является универсализацией явно неразумной.

И опять, чтобы это теоретическое положение носило такой понятный, более приземленный характер, это история, разворачивающаяся у всех у нас на глазах, связанная с гомосексуальными отношениями. Это явно демонстративное требование, идущее из Европы о том, чтобы мы признали эти отношения, как некую правовую ценность, хотя мы пытаемся объяснить, что для нас это просто невозможно в силу того, что у нас народ многонациональный, и традиции нашего народа никак не могут воспринять всё это. Но наши оппоненты по-прежнему исходят из этого требования. Им кажется, что они говорят о чем-то реальном. Они говорят: будьте реалистами, но при этом требуют невозможного.

Теперь, что бы я хотел еще сказать в порядке вполне конкретных вопросов. Первый из них — это проблема, о которой много говорит Юрий Александрович Тихомиров, вы все знаете этого нашего патриарха. Он ввел такое понятие "бесцельные законы". И когда он говорит, то, конечно, этот термин требует объяснения.

Бесцельными он называет законы, когда в преамбулах недостаточно четко объясняется, зачем, зачем принимается этот закон. Такое пояснение в преамбуле либо хотя бы в пояснительной

записке при принятии закона очень важно на стадии правоприменения, когда возникает необходимость истолкование отдельных норм этого закона, нужно знать какой был общий замысел законодателя, то, что называется интенция – общее намерение. Если это общее намерение не выражается в тексте, в каких-либо текстах парламентских, это создает проблему для правоприменителей.

Вот вслед за Юрием Александровичем я бы хотел попросить, чтобы бесцельных законов было как можно меньше, то есть, чтобы как можно больше было объяснений для чего.

И еще один, мне кажется, вполне практичный вопрос, он касается федерализма, сферы совместного ведения и полномочий, которыми обладают по нашей Конституции субъекты Российской Федерации. Вот недавно мы рассматривали дело об известном законе, в котором введена административная ответственность в повышенном размере в городах в Москве и Санкт-Петербурге. Мы не признали эти нормы неконституционными. Но если, коллеги, вы посмотрите внимательно на текст, то там очень много критики. Она сводится к тому, что, в общем-то, надо соблюдать принцип равенства перед законом наших граждан.

Представьте себе, если, скажем, в каком-то субъекте Российской Федерации вдруг появится норма, благодаря федеральному закону о повышенной уголовной ответственности за какие-то составы, как это? Как это будет выглядеть, если по каким-то составам в отдельных субъектах применительно только к жителям этих субъектов будет повышенная уголовная ответственность? Как-то не смотрится.

Но ведь в Москве и в Санкт-Петербурге существует повышенная административная ответственность по

территориальному принципу. Вот если бы был введен некий принцип, как только нагрузка на дороги достигает такого-то уровня, допустим, столько-то автомашин на один квадратный метр, вот с этого момента автоматически возникает повышенная административная ответственность, тогда бы эта норма была бы, в равной степени распространялась на все субъекты Российской Федерации. И в Краснодаре, где нагрузка на дороги, может быть, не меньше, чем в Санкт-Петербурге, не было бы этой ревности, а почему там можно, а у нас нельзя? Вот если бы был один общий критерий, который создал законодатель, тогда было бы, в общем-то, понятно всем субъектам, что никого не выделяют, ни о ком особо не заботятся, и все субъекты, как это следует из Конституции, равны перед нашей Конституцией. То есть нельзя забывать, что в сфере совместного ведения нельзя выталкивать законодателя субъекта из его полномочий. Это конституционное право субъектов Российской Федерации. Это административное законодательство – сфера совместного ведения.

Поэтому мы бы хотели, и это целая серия решений Конституционного Суда, чтобы наши коллеги-нормотворцы в субъектах Российской Федерации знали, что у них есть их конституционное право, что Конституция защищает их конституционные полномочия создавать законы.

Хочу пожелать вам, уважаемые коллеги из Совета Федерации, успехов в вашем очень трудном деле.

Спасибо большое за внимание.

А.А. КЛИШАС

Спасибо, Гадис Абдуллаевич.

Я хочу предоставить слово профессору Еремяну Виталию Владимировичу. Назначенный Советом Федерации член Высшей

коллеги судей Российской Федерации. Пожалуйста, Виталий Владимирович.

В.В. ЕРЕМЯН

Спасибо, Андрей Александрович.

Но, позвольте, я выступлю как ученый, а не член ВККС в данном случае.

Свое выступление некоторым образом хочу корреспондировать с тем, о чем уже говорили до этого и заместитель Министра юстиции, и профессор Гриценко из Санкт-Петербургского университета. В частности, о том, как взаимодействует наука и законодательство. На мой взгляд, эти отношения должны носить еще более вариативный характер, что самым прямым образом отразится в том числе и на юридической технике, иначе говоря, на качестве тех законодательных актов, которые принимает Государственная Дума и одобряет Совет Федерации.

Вот мне очень понравился вывод заместителя Министра юстиции, которая сказала в самом начале своего выступления о том, что существует некая нестабильность отношений, что отражается на иногда оправданной, а иногда и неоправданной замене одних актов другими. Наиболее ощутимо, этот пример буквально на слуху, это можно проиллюстрировать на избирательном законодательстве. Практически каждые пять лет Государственная Дума формируется у нас если не полностью, то частично на новых принципах. Одна Дума действует в рамках исключительно мажоритарной системы выборов. Другая Дума, ныне действующая, осуществляет свои полномочия в рамках пропорциональной системы. Дума следующего созыва будет уже сформирована на принципиально иных принципах, совмещающих первый и второй принцип. Часть депутатов

Государственной Думы будут избраны по одномандатным округам, а часть от партийных организаций.

Всегда ли это оправдано? Потому что один из коллег сегодня говорил о заимствовании. Следует ли это иметь в виду, когда мы... Я сейчас с профессором Гаджиевым соглашусь, что традиции российской государственности при подготовке соответствующего законодательного акта надо ставить во главу угла, а не использовать механизмы рецепции. Ну, давайте посмотрим, допустим, каким образом это осуществлялось при подготовке первого в постсоветской России закона об общих принципах организации местного самоуправления за № 154 1995 года. Для того чтобы вступить в Совет Европы, Россия должна была подписать и ратифицировать Европейскую хартию о местном самоуправлении 1985 года. Акт готовился довольно давно, около 20 лет. Но довольно парадоксальной была ситуация, как этот акт восприняли ведущие страны Европейского союза, такие как принимавшие активное участие в подготовке этого документа. Скажем, Франция, Германия, Нидерланды, Бельгия, они его не подписали, не ратифицировали в течение нескольких лет, потому что в Европейской хартии не были учтены те исторические традиции, связанные с организацией самоуправления.

Давайте вспомним, как этот процесс проходил у нас в России. При ратификации мы не внесли даже запятой в этот документ, мы приняли его полностью. При этом совершенно не учитывалась тысячелетняя история организации самоуправления в России, что наиболее конкретно отражается и в действующем законодательстве.

Вот давайте посмотрим, как соответствует ныне действующий закон № 131. об общих принципах организации местного самоуправления и статья 131 Конституции. Она говорит нам о том,

что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях, в других территориях с учетом исторических и иных традиций. Позвольте спросить у представителей регионов: в своем законодательстве неужели вы учитывали и учитываете исторические и иные традиции? Скажите мне, пожалуйста, в Республике Тыва и в Калининградской области неужели законы каким-то образом отражают специфику тех традиций, которые сложились в этих регионах веками?

И, более того, в этом отношении я хотел бы, наверное, с критикой выступить федерального законодательства, которое, на мой взгляд, чрезмерно детализирует те вопросы, которые относятся к вопросам совместного ведения. А как вы знаете, местное самоуправление относится как раз к вопросам совместного ведения.

Скажите мне, пожалуйста, уважаемые законодатели и представители Государственной Думы и члены Совета Федерации, зачем в рамках нынешнего закона необходимо было устанавливать жесткую регламентацию так называемых основ местного самоуправления? Почему у нас на всей территории Российской Федерации действуют только четыре территориальных основы: сельское поселение, городское, муниципальный район и городской округ? Почему, скажем, в Федеративной Республике Германия после объединения с ГДР действует пять моделей организации местного самоуправления, а в Российской Федерации одна на всей территории страны? И в этом как раз, на мой взгляд, 131-й закон противоречит 131-й статье Конституции. Я не знаю, отразилось ли это каким-то образом в тех поправках, которые были внесены в новую редакцию 131-го закона и одобрены вами на прошлой неделе, но факт остается фактом: мы же не учитываем того, на что должна

опираться российская государственность и о чем говорил профессор Гаджиев. Это первое, очень важное обстоятельство, на мой взгляд.

С другой стороны, профессор Гаджиев опять-таки говорил о неразумной универсальности, или неразумной универсализации. Это опять можно проиллюстрировать на 131-м законе. Зачем нам нужна вот эта универсальность? В чем смысле того, что на территориях, населенных коренными народами Российской Федерации, пускай малочисленными... Вот в этом отношении все-таки для малочисленных народов законодатель сделал какие-то уступки (в кавычках или без кавычек), потому что есть соответствующее законодательство, регулирующее общинные формы догосударственных отношений, но, согласитесь, скорее всего, на мой взгляд, сложно воспринимать практику, связанную с муниципальными отношениями, действующую на Северном Кавказе, где действуют догосударственные формы организации, тэйблы(?) и так далее. И, скажем, в регионах, где проживает коренное русское население, у нас тоже своя специфика, уходящая корнями в многовековую практику организации местного самоуправления. Вот в этом отношении опять у меня возникает вопрос, следует ли заниматься федеральным органам законодательной власти тем, чем совершенно спокойно, более того, на мой взгляд, императивно должны заниматься органы региональной власти? Не следует ли федеральному законодательству подумать, что в рамках делегирования соответствующих законодательных полномочий полностью передать вопросы, связанные с организацией местного самоуправления на региональные уровни? Там ведь видна специфика. Она видна лучше, она видна рельефнее и она видна более масштабнее, чем на федеральном уровне.

И, наконец, последнее обстоятельство, на которое я хотел бы обратить внимание, говоря о соотношении науки, научных школ и законодательной деятельности. Представитель гражданского общества в своем выступлении говорил о том, что очень плохо работают институты экспертных советов. Я здесь вынужден полностью согласиться. Об ученых вспоминают в последнюю очередь. Уважаемые законодатели, вы меня извините, я не хочу никоим образом подвергнуть критике ваш профессиональный уровень, но, мне кажется, все-таки более конструктивно было бы, если бы на стадии подготовки соответствующего законодательного акта ученые уже на этой стадии принимали участие и как эксперты, и как аналитики, и, более того, даже может быть как субъекты законодательной инициативы.

Я вернусь к тому, о чем, профессор Гриценко говорила, акцентируя внимание на статье 104 Конституции, где дается исчерпывающий перечень субъектов законодательной инициативы. Ну, почему его не расширить? Почему там совершенно отсутствует гражданское общество? В этом перечне его вообще нет, просто мы его не замечаем. Почему здесь нет одного из элементов гражданского общества – местного самоуправления? Почему органы местного самоуправления ограничены в законодательной инициативе?

И, наконец, последнее. Опять я, может быть, в качестве дискуссии выскажу тезис о том, что не всегда так называемая народная правотворческая инициатива, как она закреплена в законодательстве, является действенным инструментом в руках гражданского общества. Потому что согласитесь, даже если это закрепить в законе, как это закреплено в 131-ом законе, когда местное население обладает таким правом, подготовить соответствующий законопроект, не законопроект, а проект

соответствующего правового документа и внести его в представительный орган, но мы с вами прекрасно знаем, какова его дальнейшая судьба в этом представительном органе по целому ряду объективных причин. Потому что тот низкий, а в некоторых субъектах Федерации крайне низкий уровень правовой культуры, правового образования, он не позволяет нам все-таки готовить проекты соответствующего уровня. И в этом случае огромное значение как раз и играют эксперты, представляющие научное сообщество. Если вы позволите, на этом я закончу свое краткое выступление. Спасибо.

А.А. КЛИШАС

Спасибо большое, Виталий Владимирович.

Уважаемые коллеги, кто-то еще хотел бы в рамках наших прений? Пожалуйста, Иосиф Евгеньевич.

И.Е. ДИСКИН

Прежде всего, я хотел бы извиниться за опоздание. Это никакое либо неуважение к данному собранию, просто...

А.А. КЛИШАС

Мы сначала так подумали, думаем...

И.Е. ДИСКИН

Андрей Александрович, Вы прекрасно знаете, что шли слушания по закону об основах общественного контроля, и я в силу того, что палата возложила на меня сопровождение, должен был дослушать до последнего выступления, поэтому еще раз приношу свои извинения.

А.А. КЛИШАС

Пожалуйста, Иосиф Евгеньевич.

И.Е. ДИСКИН

Коллеги, я хотел бы чуть-чуть расширить рамки обсуждения. С моей точки зрения, сегодня (и это ни в научной, ни в практической литературе не обсуждается) изменилась сама логика формирования российского законодательства. Первое десятилетие, когда радикально менялись общественные отношения, законодательство по существу творило общественные отношения. Общественные отношения радикально менялись, и нужно было нормативным образом менять не только рамки, но и существо этих общественных отношений. И неизбежно это такое законодательство несло на себе отпечаток идеологической борьбы, и законодательство в большой мере было продуктом идейно вдохновленного или идеологически вдохновленного сознания. Именно поэтому многие законы того времени, ну, все здесь уважаемые хорошо знают, что наш Гражданский кодекс – это был перевод голландского кодекса, похожим образом были приняты многие законы.

Но сегодня радикально поменялось существо общественного развития в России. За 20 лет сложились достаточно устойчивые общественные отношения, и в этом смысле логика формирования закона переворачивается. Закон всё больше должен отражать глубинные реалии сложившихся достаточно прочных общественных отношений.

Я думаю, что здесь многие помнят известные слова Валугина: у нас сам закон заклеен неискренностью, не озабочиваясь определительностью правил и ясностью выражений, он прямо и последовательно требует невозможного. Вот это заклятье, которому уже более 150 лет...

А.А. КЛИШАС

Это относится и к нашему закону...

И.Е. ДИСКИН

Нет, я понимаю, Андрей Александрович, Вам это понравилось (*Смех в зале.*), а это речь идет о Петре Александровиче Валуеве. Это было написано в "Записках русского" в 1855 году.

А.А. КЛИШАС

Я вспомнил один такой пример сразу.

И.Е. ДИСКИН

Ой, да несть им числа. Андрей Александрович, несть им числа, когда российский закон, который воплощал идейные мечтания определенные, да и сама Конституция, не побоюсь этого слова, в ряде случаев — это был закон, который требовал невозможного. Сегодня закон, прежде всего, должен опираться на правоприменительную практику, на глубинный анализ тех противоречий, которые складываются между писанным законом, а сегодняшние законы заполнили практически всё пространство общественных отношений и реальной социальной практики.

И в силу этого (я думаю, что все понимают, куда я веду) принципиальное формирование обратной связи между законодателем и тем анализом общественной практики, которая ведется, это ключевая проблема развития российского парламентаризма. Только укорененный в глубокую российскую почву российский парламентаризм может адекватно регулировать сложившиеся ответственные отношения, корректировать их так, чтобы осуществлялось позитивное развитие.

Именно поэтому я совершенно разделяю то, о чем говорил Виталий Владимирович и то, о чем говорил Гадис Абдуллаевич, — об учете национальных, культурных и исторических традиций, но при этом, конечно же, мы не можем этим ограничиваться, потому что есть проблема гражданских прав, которые есть универсальные в России. А у понимания гражданских прав есть большая крупная

проблема: кто является носителем и выразителем современной трактовки гражданских прав, прав и свобод в Российской Федерации.

Именно поэтому сегодня и Ваш комитет, Андрей Александрович, так много уделял внимания проблемам общественного контроля, именно поэтому мы смогли все вместе убедить Президента внести проект закон "Об основах общественного контроля в Российской Федерации", который и призван обеспечивать обратную связь между гражданским обществом и парламентаризмом, именно поэтому мы так настаиваем, чтобы в этом законе сохранилась норма об общественных интересах.

Когда сегодня говорят о том, что необходимо расширить перечень субъектов законодательной инициативы, это палка, с моей точки зрения, о двух концах. Почему? Просто потому, что проблема выражения общественных интересов. Слишком велика опасность коррупционных посягательств, скрытого и теневого лоббизма, отдельных корпоративных интересов. В этом случае необходим все равно непроцедурный механизм, который превращал бы локальные суждения, в том числе уважаемые экспертные суждения в выражение общественных интересов, а это хорошо известно из институциональной теории возможно только на основе формирования широких общественных коалиций. Именно поэтому нужны фильтры, которые стояли бы на пути, но при этом я хотел бы напомнить, я думаю... Вот когда я услышал Виталия Владимировича, у меня ощущение, что идея российской общественной инициативы еще не овладела широкими массами граждан, в том числе уважаемых экспертов.

Сегодня же есть механизм, который позволяет гражданам собирать голоса в 100 тысяч и превращать их в законодательную инициативу. Другой вопрос, я бы считал правильным, что этот

механизм электронной демократии надо спускать вниз с гораздо меньшей рамкой, аналогичный механизм делать на уровне субъектов Российской Федерации, и там, я думаю, 10 тысяч человек было бы достаточно для того, чтобы это стало предметом законодательной инициативы. Я член экспертной комиссии федерального уровня, которая рассматривает эти инициативы, к сожалению, из всех инициатив, которые прошли, только одна получила частичную поддержку. Слишком много популистских устремлений, и, к сожалению, за этими устремлениями видны их худшие мотивы: дискредитация системы действующей государственной власти и подрыв этой власти. Поэтому у меня, как у консерватора, нет чрезмерного преклонения перед подобными механизмами, но поскольку в обществе имеются значимые и активные группы, которые хотели бы самореализовываться, проявлять свою активность и так далее, отвергать их интересы было бы неверно.

Поэтому компромиссом здесь могло бы быть предоставление на муниципальном уровне, на региональном уровне расширения возможностей электронной демократии.

Аналогичным образом идет сегодня, я думаю, что многие коллеги знают, формирование четверти Общественной палаты механизмами электронной демократии. Идет тяжело. Я, как заместитель председателя рабочей группы, которая это рассматривает, хочу отметить, что мы сталкиваемся со случаями подкупа, случаями использования административного ресурса, но ни одни общественные изменения не идут гладко, не идут в ситуации, когда существуют конфликтные интересы, и они осуществляются

благостно и без конфликтов, так не бывает. К этому надо относиться спокойно, из этого извлекать необходимые выводы.

Завершая свое выступление, я хотел бы сказать следующее: важнейшей задачей современного этапа развития российского парламентаризма является развитие того взаимодействия парламентаризма со структурами гражданского общества, которое происходит. А для этого и единственное, о чем мы бы попросили в рекомендации этой конференции, это предусмотреть в Регламенте Совета Федерации норму, аналогичную Регламенту Государственной Думы, когда по тем законам, по которым Общественная палата осуществляет свое экспертирование, нам бы предоставляли право выступления и предоставления этой общественной экспертизы к пленарному заседанию Совета Федерации. И с учетом того, что все здесь присутствующие слышали, как 12 декабря Президент Российской Федерации говорил о необходимости расширения экспертной роли Общественной палаты, пожертвовал даже половиной своей квоты ради того, чтобы в состав Общественной палаты попадали видные эксперты и представители корпораций. Я думаю, что это шло бы в развитие той логики, которую проводит Президент Российской Федерации.

Спасибо.

А.А. КЛИШАС

Спасибо, Иосиф Евгеньевич.

Андрей Александрович, можно одну реплику, исходя из выступления Иосифа Евгеньевича? Она меня натолкнула... Разрешите?

А.А. КЛИШАС

Пожалуйста, если Вы очень желаете. У нас просто много времени...

_____ (тот же)

Я буквально две минуты.

Иосиф Евгеньевич вспомнил, что первоначальная редакция Гражданского кодекса Российской Федерации – это перевод голландского гражданского общества. У меня сразу возникла мысль, что это путь не новый, по этому пути, допустим, шла Латинская Америка, когда она брала и переводила на испанский язык Кодекс Наполеона, который довольно неплохо адаптировался к латиноамериканской традиции.

Но я хочу в этом отношении обратить внимание несколько на иной аспект и вернуться опять к этой пресловутой рецепции, о которой я говорил. Вот, скажем, чем, допустим, заимствования на настоящем этапе (и здесь я с профессором Дискиным согласен) отличаются от той сферы общественных отношений, которая регламентировалась актами подобного рода в начале 90-х годов? Это особенно характерно было для субъектов Федерации.

Скажем, мы брали 154 закон, меняли слово или словосочетание "Российская Федерация" на название субъекта Федерации, и практически в полном составе федеральный закон становился региональным со всеми положительными и не совсем положительными чертами этого акта. Но в свою очередь и федеральный законодатель в рамках этого совместного ведения поступал, на мой взгляд, не совсем разумно, если так корректно выразиться. Вот, допустим, какой был смысл в 2003 году принимать ныне действующий 131 закон о местном самоуправлении, не говоря уже о том, что он должен был в полном объеме вступить в свою силу только через шесть лет? Я в данном случае имею несколько иную

специфическую черту, связанную с этим актом, и это тесным образом связано с юридической техникой, о которой я уже говорил.

Зачем так поспешно было принимать закон, если в течение только первых пяти лет в него было внесено больше 60 поправок и дополнений? Если мы откроем закон, там иногда страницами идут поправки и дополнения, которые не содержались в первоначальном тексте 131 закона! Зачем? Даже такие фундаментальные определения как "сельское" и "городское поселение", о которых говорится в 131 статье Конституции, они нашли в первоначальной редакции отражение.

Зачем? Какой смысл был? На мой взгляд, излишняя поспешность федерального законодателя проявилась в том, что акт, который еще не утратил своего нормативно-правового потенциала, в силу тех или иных причин был изменен.

И не всегда, если будем с вами сравнивать 154-ый и 131-ый законы, в лучшую сторону. Вот на этой критической ноте я закончу. Андрей Александрович, больше я просить Вас выступить не буду. Спасибо.

А.А. КЛИШАС

Спасибо.

Я хочу предоставить слово академику Осипову Геннадию Васильевичу, директору Института социально-политических исследований Российской академии наук. Геннадий Васильевич, пожалуйста.

Г.В. ОСИПОВ

Дорогие коллеги, для меня большая честь присутствовать на данном представительном кворуме и иметь возможность высказать

несколько своих соображений по тем вопросам, которые были здесь затронуты.

Я думаю (я буду высказывать только свое мнение, которое некоторые ученые разделяют, некоторые не разделяют, некоторые политики разделяют, некоторые политики не разделяют), пришло время, по-моему, начать с коррекции регламента законодательной инициативы и регламента принятия, подготовки законодательного акта. Сейчас у нас здесь господствует в основном метод проб и ошибок.

В результате мы принимаем документ, он не работает или дает негативные последствия, и мы начинаем принимать второй документ, который эти негативные последствия пытается нивелировать, — и цепочка. Причем метод проб и ошибок, он несовместим сейчас с современным этапом перехода от индустриальной стадии развития к электронно-цифровой. Жизнь усложняется, социальная реальность, которая сейчас сложилась, очень сложная. Ее анализ и принятие любого акта законодательного требует проведения очень больших исследований с тем, чтобы принятие одного законодательного акта в интересах какой-то группы регионов отрицательно сказалось на других регионах, на других социальных группах или на нашем обществе в целом.

Какие проблемы сейчас стоят? Первое — конечно, нужен системный анализ проблемы, которая назрела и для решения которой надо принять решение.

Второе — надо определить цель, что мы думаем сделать для того, какая цель решения этой проблемы? Какие средства у нас материальные, духовные и прочие, и прочие имеются для достижения этой цели? Затем встает вопрос, какие будут последствия для общества в целом, для регионов, для людей, для экономики и

социальные последствия в целом принимаемого решения или акта? Учитывается это? К сожалению, это не учитывается.

Ну, в период, скажем, реформ, которые проводились, у меня была беседа (по телефону правда) с Гайдаром Егором. Я говорю: "В результате тех решений, которые принимаются, смертность будет возрастать, будет то, другое, третье". А он говорит: "Какое мое дело. Главное – реформирую". То есть без четкого определения тех социальных последствий, который тот или иной акт законодательный имеет на любом уровне для человека, общества, для государства в целом, это, по-моему, сейчас дорога в никуда.

Второе. Наша задача – чтобы любой государственный акт, принимаемый на любом уровне, я имею в виду регион, общество в целом, он работал. Вот недавно на одном очень представительном кворуме мы обсуждали вопрос о конкурентоспособности нашей экономики в условиях ВТО. Были проанализированы некоторые экономические программы. Они прекрасны сами по себе, но они не работают. И вопрос встал, почему они не работают? Причем присутствовали очень солидные люди. Никто не мог дать вразумительного ответа на этот вопрос. Следовательно, то, что мы принимаем, оно должно работать. Должно работать на государство, на общество, на человека.

И поэтому нужен всесторонний научный подход в принятии тех или иных решений, которые носят для нашей страны судьбоносный характер.

Понимаете, мы же знаем, как действуют лоббистские определенные силы и внешние силы, и прочее. Но нужно все-таки прийти к какому-то... перейти к новому регламенту принятия законодательных актов. Это очень трудный процесс. И возникает вопрос, конечно, кто это будет делать, кто будет проводить

мониторинг и прочее. Есть у нас организации, которые, если будет проявлена политическая воля, то они активно включатся в этот процесс и будут давать такие данные, на основании которых будут приняты те решения, которые позволят нашему обществу в ближайшее время преодолеть многие проблемы, с которыми оно сталкивается, и экономические, и социальные.

Есть, скажем, сейчас 20 ведущих университетов, 20 модных научных организаций, которые объединены в общество социальных наук. На их базе можно было бы проводить исследования в различных регионах и получить материалы, которые не подтверждают то, что нужно, как говорится, подтвердить как бы в интересах пропаганды, а которые дают реальную картину положения дел и дают реальные предложения о том, как решить данную проблему, на основе какого акта законодательного, с тем чтобы эта проблема была решена и этот акт работал, имел последствия.

В заключение приведу пример небольшой. В римском сенате в ...(?) времена была узаконена практика: вплоть до доведения к смертной казни тех, кто настаивал на принятии закона, тот закон, который принимался, но в течение года не работал. *(Оживление в зале.)*

Понимаете, выйдем давайте на улицу. По крайней мере 8 человек из 10 скажут, что они предложат то, другое, третье. Сколько законов мы приняли. Давайте проанализируем несколько законов, которые не работают, почему они не работают. Давайте возьмем на экспертизу тот или иной закон, который предложен, давайте проанализируем его. И мы дадим четкие последствия, что будет в результате этого закона.

И нужна же ответственность, конечно, за тех людей, которые приносят закон, вносят закон. И при принятии того или иного

законодательного акта должна быть персональная ответственность или юридического лица, или конкретного человека, который отвечает за исполнение закона.

С некоторыми нашими руководителями финансовых органов на высшем уровне тоже беседовал. Вот выделяются столько-то миллиардов, скажем, на инновации. Я говорю: "Скажите, а что в результате этого будет?" – "Мое дело выделить деньги, а что будет, меня это не интересует".

Сколько тратим средств сейчас, пускаем на воздух, в воду, в песок благодаря тому, что нет четкой цели. Без того, чтобы иметь четкое представление о цели, которая будет реализована в результате принятия акта, социальных последствий, которые будут в результате принятия этого акта, экономические, социальные, гуманитарные, все бессмысленно.

Благодарю за внимание.

А.А. КЛИШАС

Спасибо большое, Геннадий Васильевич.

Уважаемые коллеги, минуты внимания, предлагаю подвести итоги. И я хочу попросить моих коллег из комитетов, которые выступают также организаторами нашей сегодняшней конференции, тоже кратко выступить с неким завершающим словом.

Сергей Леонидович, пожалуйста, Вам слово.

С.Л. КАТАНАНДОВ

Андрей Александрович, по-моему, из того, что мы слышали, можно сделать вывод, что наша инициатива состоялась. И действительно сегодня мы слышали заинтересованные мнения и очень, с моей точки зрения, важные слова.

Я хотел бы обратиться ко всем, кто говорил о конкретных законах и о вещах, которые сегодня непосредственно влияют на

нашу жизнь уже в виде принятых документов. Смею вас уверить, что ваша критика услышана, и мы, конечно, с большим интересом всегда относимся к такого рода анализу и оценкам принятого законодательства, особенно по базовым законам, таким как 131-й закон, 184-й закон. Это основа деятельности наших властей, и мы проанализируем еще раз в том ракурсе, в котором сегодня мы слышали разговор.

Елена Владимировна говорила о том, что принятие последнего закона – поправки в 134-й и в 184-й законы – может привести к серьезным конституционным последствиям. Я хотел бы обратить внимание как раз на другое. При прохождении этого закона мы в очередной раз использовали общественное мнение. Это уже не первая практика, когда такого рода законодательство проходит общественную экспертизу. И общественная практика заставила законодателя уже в ходе второго чтения принципиально изменить подход к внесению поправок в 131-й закон. Сейчас мы получили более или менее удовлетворительный результат, который устраивает в том числе экспертное сообщество местного самоуправления. И получили дополнительные возможности в организации еще одного вида местного самоуправления. Изначально закон был сформулирован таким образом, что ставилось под сомнение вообще существо местного самоуправления в крупных городах. Поэтому не всегда бывают такие вещи.

И в заключение, еще раз, чтобы мне не уходить в последовательность, стенограмма ведется нашего такого рода заседания, вы знаете. Мы, конечно, проанализируем (я обязательно проинформирую Степана Михайловича Киричука, он у нас активный участник развития местного самоуправления и хорошо

разбирается в этом деле, я тоже отвечаю в комитете за эту работу) все то, что вы говорили сегодня по поводу 131-го закона.

Ну а я бы все-таки, учитывая, что аудитория у нас серьезная, разная, вспомнил бы о своем практическом опыте. Я в 1987 году избрался первый раз в местный парламент, был, например, в Законодательном Собрании председатель конституционного комитета, был главой местного самоуправления разных уровней и был главой региона, и вот сегодня уже работаю здесь. Могу твердо сказать, что последние выступления теоретиков, специалистов я полностью разделяю и готов подписаться под всем. Надо заканчивать творить пустые законы, надо сокращать количество законов. Надо немедленно делать анализ, с моей точки зрения, принятого законодательства. И надо понимать, что мы в действительности, с моей точки зрения, сегодня Иосиф Евгеньевич сказал, вступаем уже в другой этап развития нашей страны. Нам не проспать бы этот этап и не жить еще в том прошлом революционном времени. А этот этап, как практик могу сказать, самый трудный: когда нет революции, когда нет войны, когда нет внешних факторов, очень сложно заниматься внутренними делами. Поверьте, рутинная, каждодневная работа над законодательством — это не зов на баррикады. И качество законов будет зависеть, конечно, от того, сможем ли мы, законодатели, в первую очередь Государственная Дума, инициаторы законодательной инициативы, Правительство России (а вы знаете, что сегодня до 80 процентов законов выходит из-под пера нашего Правительства) привлекут на свою сторону экспертное сообщество и так называемое пока еще не сформировавшееся, но активно формирующееся новое гражданское общество нашей страны. Если эти процессы будут совпадать, то

можно рассчитывать на хороший результат. Если же нет, то будет очередной закон, который мы будем обсуждать как неисполнимый.

Я хочу прокомментировать одного автора, он хорошо известен для всех, это автор новозеландского "экономического чуда", бывший премьер-министр, написал хорошую книгу, вот там, в этой книге, он говорил не о том, как брать пример, чтобы построить Новую Зеландию, а как не сделать ошибок для тех, кто собирается строить такого рода общество. Первое, что он говорил – это то, что нельзя хорошие законы принимать в развивающихся странах. Это бессмысленно, потому что надо сначала научить людей жить по закону. И если мы нашу страну, наше общество научим жить по закону, тогда и это общество будет вместе с нами принимать эти хорошие законы, о которых говорил академик Осипов.

И надо это все время помнить и учитывать зарубежный опыт, а не только копировать его в виде Хартии местного самоуправления или голландского опыта и Гражданского кодекса.

Андрей Александрович, спасибо большое за деятельность комитета. Учитывая, что в Совете Федерации мы давно, разные заходы были, с момента формирования здесь находимся, я могу твердо сказать, что комитет, который Вы возглавляете, достойно представляет наши интересы и действительно сегодня имеет возможность влиять на принятие законодательства и влиять на Государственную Думу, которая умудряется очень часто после первого чтения проходящий у нас закон принимать в третьем чтении, в окончательном, совсем другой. Даже с другим названием.

Спасибо.

А.А. КЛИШАС

Спасибо, Сергей Леонидович.

Виктор Алексеевич Озеров, председатель Комитета по обороне и безопасности. Пожалуйста.

В.А. ОЗЕРОВ

Спасибо, Андрей Александрович.

Я сразу хочу успокоить, что мое присутствие здесь связано не с военным контролем за развитием парламентаризма в нашей стране, а с тем, что это моя профессия. Я с весны 1994 года, 8 лет, был председателем Законодательной Думы Хабаровского края. И уже девятнадцатый год работаю здесь, в Совете Федерации. Поэтому к своей профессии всегда надо относиться с уважением. И когда приходят столь уважаемые люди и говорят о том, как мы должны работать, конечно, надо слушать и впитывать в себя.

Я сидел, как в той игре, которая по воскресеньям у нас идет, называется "Своя игра", когда тема попадает, я вычеркивал. Вот то, что не вычеркнул, то могу сказать.

Прежде всего то, что касается развития парламентаризма через Конституцию. Наверное, Андрей Александрович в своем вступительном слове сказал, что мы первый раз прикоснемся к тому, чтобы изменить что-то в Конституции по парламенту Российской Федерации. Субъектов Федерации мы не касались. Но вместе с тем порядок реализации того, что заложено в Конституции, это, конечно... 14 сентября у меня очередные выборы, я не знаю, я уже, наверное, по пятому или по шестому порядку формирования Совета Федерации буду избираться. Но если я уже забыл, то люди, которые меня сюда будут направлять, особенно избиратели, они уже точно перепутали.

А.А. КЛИШАС

По пятому.

В.А. ОЗЕРОВ

По пятому. Спасибо. *(Оживление в зале.)*

Потом эти маятники, они, конечно, больше всего касаются не только Государственной Думы, о которой здесь говорили, но касаются, конечно, и субъектов Федерации. Ну, наглядный пример – Москва. От одномандатников до сугубо партийного, теперь опять в обратную сторону, они уже весь этот круг сделали, о чем Елена Адольфовна говорила.

Наверное, многие наши беды исходят именно от нас самих. Если говорить про Конституцию, то, наверное... Статья 72. Мы, конечно, были в широком таком размахе в 1994 году, потому что Конституционный Суд сказал, что если не принято по 72-й, субъекты Федерации до принятия федерального закона могут сами принимать. Вот мы напринимали. Потом еле там выровнялись. Но все равно было интересно работать, кстати.

Зато сейчас по статье 72, в том числе и с нашей помощью, принимаем такой закон, что законодательным органам субъектов Федерации надо, как у нас в армии, через левое плечо повернуться и с левой ноги начать движение.

Почему это происходит? Я согласен с Еленой Владимировной, сколько я здесь работаю, столько мы обсуждаем, что необходим федеральный закон о порядке принятия федеральных законов. Пока его нет, грабли остаются самым главным нашим наступательным оружием парламентариев, мы то и дело на них наступаем.

Вот то, что сегодня говорили, изменение концепции или, как мы говорим, когда избирательная идет, там говорят "паровозы", а когда Государственная Дума, мы называем "прицепы". То есть прицеп такой становится, что состав не в ту сторону начинает идти, закон, который приходит.

Или сроки рассмотрения законов. Вот я за свою историю знал разные сроки. Вносишь закон, он лежит. Например, закон о том, что 18-летних парнишек, которые сейчас школу заканчивают, вчера выпускной был, дать возможность им хотя бы один раз поступить, три года лежал в Государственной Думе. Вдруг Президенту это стало тоже интересно. Я вам хочу сказать: во вторник они начали принимать, а в пятницу мы уже проголосовали, в воскресенье Президент подписал. А есть законы, которые в первом чтении приняты, причем там принимали крайне, я скажу. О порядке передаче объектов военного ведомства и других силовых структур в муниципальную собственность. Мы забыли муниципальные районы. А некоторые объекты в поселениях не нужны, в субъекте не нужны, они только в районы должны отдаваться. 446 "за" проголосовали. Второй год лежит. Ко второму чтению не приступают. Потому что тоже не прописаны вот эти нормы, когда должно все это вступать.

Вот тут говорили, что мы будем стараться. Да стараемся мы, честно говоря, чтобы все нормативно-правовые акты, которые нужны к закону, приходили к нам хотя бы не между вторым и третьим, хоть с третьим чтением, а между вторым и третьим.

Иногда, когда есть свободное время, смотришь заседание Государственной Думы, иногда между вторым и третьим чтением проходит 5 секунд. Проголосовали во втором и говорят: "Поступило предложение и в третьем. Кто за?" И тут же проголосовали.

Поэтому мне кажется, развитие нашего парламентаризма тоже должно идти по правилам. А главный продукт — это законы, которые выходят из парламента. А чтобы законы выходили законами, они тоже должны руководствоваться законами. Вот в этом плане я абсолютно уверен. В нашей работе, конечно, нужна точка зрения и гражданского общества, точка зрения ученых, и когда эти точки

зрения совпадают, я думаю, что, как итог нашей сегодняшней конференции, комитету по конституционному законодательству вместе с комитетом по делам Федерации можно от имени комитета по обороне заказать салют.

Спасибо.

А.А. КЛИШАС

Спасибо большое.

Я хочу вернуться к выступлению Геннадия Васильевича. Геннадий Васильевич, Вы совершенно правы, у нас, наверное, одна из основных проблем не только парламента, других органов государственной власти, что никто по-настоящему не хочет знать результаты принятия собственных решений, которые были бы исследованы с применением научных методов. Не тогда, когда люди заказывают исследования, изначально сообщая, какой результат они хотели бы получить в подтверждение тех или иных собственных представлений, а когда это делается действительно объективно с применением научных методик. Мы знаем, они есть и есть много научных центров, которые готовы такую объективную информацию предоставить. Поэтому мы каждый раз встречаемся с тем, что зачастую и наши коллеги, да и мы ведем себя не очень ответственно и Правительство.

Вы, наверное, знаете, нас убедили буквально неделю или две назад, что необходимо установить для платежных систем международных очень крупный объем депозита специального. Теперь уже Государственная Дума передумала и решила, что пусть это делает Правительство. Прошло буквально две-три недели... знаете, я сейчас жду, когда мы получим этот закон с заключениями, я думаю, что будет не менее убедительно приложена записка,

которая обосновывает, почему нужно сделать наоборот. Я нисколько в этом не сомневаюсь.

Вот многие говорили про Административный кодекс, я хочу обратить внимание на Налоговый кодекс. Когда мы получаем документы, которые обосновывают необходимость внесения тех или иных изменений в налоговое законодательство, каждая записка, подготовленная ведомством, Министерством финансов, другими экономическими службами Правительства, очень обоснована и понятна. Но если вы попробуете в течение хотя бы одной весенней сессии положить несколько таких записок в ряд и прочитать их, вы увидите, что они все говорят о прямо противоположных вещах, одинаково убедительно, порой с пафосом, утверждая прямо противоположные вещи от одних и тех же лиц, за подписью одних и тех же заместителей министров или руководителей ведомств. Потому что никто не пытается, Геннадий Васильевич, реально оценить результаты работы и парламента, и часто многих органов исполнительной власти.

Вы знаете, я думаю, что, конечно же, для меня, как для специалиста по конституционному праву, самая большая проблема в развитии парламентаризма сегодня (Гадис Абдуллаевич, Вы поймите меня только правильно), что у парламента недостаточно представительная функция развита. Я об этом довольно часто говорю. Это, может, звучит иногда немного эпатажно, но представительная власть... мы же не только законодательный орган, часто у нас парламента, особенно парламента в субъектах Федерации (я думаю, многие представители региональных парламента согласятся, кто здесь присутствует), сводятся именно к законотворческому органу исключительно. Они теряют функцию представительства, которая является важнейшей, и Конституция именно так и указывает, что

это представительный орган. А что такое представительный орган? Представительный орган — это орган, который от имени народа и в интересах народа вправе принимать решение.

Вот давайте сегодня с вами выйдем на улицу и спросим граждан, которые идут к метро, стоят в магазине, заходят в какое-то общественное учреждение: "Кто в Российской Федерации от имени народа и в интересах народа вправе принимать решение?" Подавляющее большинство лиц вам скажет: "Президент". А потом мы задаем себе вопрос: "А почему у нас такая гипертрофированная президентская власть? Почему она такая сильная? Почему президентская власть в состоянии подавлять очень многое, так скажем?" Потому что люди считают, что это настоящая представительная власть. А у парламента, к сожалению, как у федерального парламента, так и у регионального парламента этой функции недостаточно. То есть она очень часто выхолощена, оказалось, эта функция.

Это действительно сегодня даже в рамках нашего обсуждения мы говорим о том, что мы обсуждаем наши законотворческие процедуры. Мы в первую очередь рассматриваем парламент как орган законотворческой деятельности. Но ведь это было не так. Ведь парламент, упоминал Гадис Абдуллаевич, в Великобритании парламент появился не для этого. Если уж вспомнить для чего появился парламент, парламент появился для того, чтобы (извините за грубость) поделить деньги, парламент появился для того, чтобы решать вопросы бюджета, да?

РЕПЛИКА

Бюджета, налогов...

А.А. КЛИШАС

И как только вы вернете... да, бюджета, налогов, кто, сколько заплатит и на что общество готово согласиться потратить эти деньги.

РЕПЛИКА

Причем ... *(Не слышно, говорит не в микрофон.)*, а потом ...

А.А. КЛИШАС

Да, и отсюда появилась знаменитая формула, которую профессор Еремян, когда читает лекции студентам по конституционному праву зарубежных стран, любит повторять, как работает британский парламент? Королева просит, общины дают, милорды соглашаются. И всё это укладывается в четкий, понятный конституционный принцип. И когда мы говорим вообще о парламентском контроле, в частности, и Иосиф Евгеньевич говорил совершенно справедливо об общественном контроле, который надо развивать, но у нас почему-то общественный контроль часто развивается, его многие, не имею Вас в виду никоим образом, Иосиф Евгеньевич, но у нас многие понимают, что общественный контроль — это когда общественные те или иные структуры пытаются подменить органы государственной власти. И сказать, что они делают это лучше или могли бы это сделать лучше, но это противоречит Конституции.

И.Е. ДИСКИН

Они претендуют на это.

А.А. КЛИШАС

Это противоречит Конституции совершенно. Это противоречит Конституции. А как только вы в парламент по-настоящему вернете полноценное обсуждение бюджета, никакие иные формы парламентского контроля вам после этого не понадобятся, ни региональным парламентам, ни федеральному.

Поэтому я всех очень благодарю за содержательную дискуссию. Все отразили какой-то, может быть, свой аспект, но я думаю, что мы, вот так собирая ваш опыт, безусловно, очень ценный, будем постепенно понимать, каковы же проблемы действительно современного российского парламентаризма и что-то делать для того, чтобы изменить. Спасибо большое.
