ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

Миронов С.М.¹

ЧЕМ ЗАНЯТ СОВЕТ ЗАКОНОДАТЕЛЕЙ



От редакции. Уже два года при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации действует Совет законодателей. У многих возникает естественный вопрос, а зачем нужен такой орган, если есть Государственная Дума, Совет Федерации? Если законопроекты предлагает Правительство РФ, а федеральные законы подписывает Президент РФ, после чего они вступают в силу?

Что собой представляет Совет законодателей, над чем работает, что планирует на будущее — обо всем этом беседа нашего парламентского корреспондента Ю.Г. Звягина² с С.М. Мироновым, Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Вопрос редакции: Сергей Михайлович, если можно посвятите нашего читателя в историю создания Совета законодателей. Какова она?

Ответ С.М. Миронова: Одним из приоритетных направлений в деятельности Совета Федерации является совершенствование форм и методов его взаимодействия с законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, целью которого должно стать создание целостной системы российского законодательства, обеспечение неукоснительного главенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации.

Вот почему создание специального консультативного органа — Совета по взаимодействию Совета Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей) имеет особо важное значение.

Напомню, что решение об образовании Совета законодателей было принято 21 мая 2002 года на совещании председателей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с участием Президента РФ. В состав Совета вошли Председатель Совета Федерации (председатель Совета законодателей), Первый заместитель Председателя Государственной Думы Л.К. Слиска (заместитель председателя Совета законодателей), заместитель Председателя Совета Законодателей), заместитель Председателя Совета Федерации А.П. Торшин, а также руководители всех законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые имеют двухпалатные парламенты, в Совет законодателей вошли руководители обеих палат.

В своей деятельности Совет законодателей руководствуется Конституцией РФ, федеральным законодательством, а также Положением о Совете законодателей. Одной из его задач является содействие обеспечению взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Феде-

рации с палатами Федерального Собрания и между собой, а также реализация конституционного права законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов на законодательную инициативу.

Кроме того, задачей нового органа является выработка рекомендаций по определению основных направлений развития федерального и регионального законодательства, придание ему системного характера, а также обсуждение наиболее значимых проектов федеральных законов, содействие распространению опыта законотворческой деятельности в Российской Федерации и правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации.

На сегодняшний день Совет законодателей — эффективный инструмент конструктивного согласования интересов Российской Федерации и ее субъектов, формирования целостной и стабильной системы законодательства в Российской Федерации. Его деятельность дает возможность полноправного участия представителей региональной законодательной власти в формировании государственной политики, обеспечивая, таким образом, реализацию конституционного принципа единства действий всех органов государственной власти на разных уровнях.

Вопрос редакции: Как организационно оформлена деятельность Совета?

Ответ С.М. Миронова: Руководители законодательных собраний субъектов России, как правило, собираются в Москве или в одном из других субъектов Российской Федерации четыре раза в год. Дважды заседания Совета законодателей проходили в Кремле.

Возглавляет всю работу президиум, в который, помимо, Председателя Совета Федерации и первого заместителя Председателя Государственной Думы, входят семь руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации и заместитель Председателя Совета Федерации, который является ответственным секретарем, обеспечивающим организацию всей работы Совета.

Организационной основой деятельности Совета законодателей и его президиума являются планы основных мероприятий Совета Федерации, план мероприятий палаты по реализации программы мониторинга правового пространства и правоприменительной практики, планы работы Совета законодателей и его президиума.

Вопрос редакции: Известно, что структура Совета включает в себя восемь комиссий по наиболее значимым вопросам государственной политики?

Ответ С.М. Миронова: Так оно и есть. Созданы следующие комиссии: по вопросам координации законотворческой деятельности (руководитель — П.А. Сажинов, председа-

¹ **Миронов Сергей Михайлович** — Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

² **Звягин Юрий Григорьевич** — подготовил и провел интервью парламентский корреспондент журнала «Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы».

тель Мурманской областной Думы); по вопросам разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (руководитель А.В. Ус, председатель Законодательного Собрания Красноярского края); по вопросам межбюджетных отношений и налоговому законодательству (руководитель — Н.А. Девяткин, председатель Законодательного Собрания Пермской области); по вопросам законодательного обеспечения развития агропромышленного комплекса и земельным отношениям (руководитель — Н.А. Володин, председатель Орловского областного Совета народных депутатов); по вопросам региональной политики и делам национальностей (руководитель — А.В. Попов, председатель Законодательного Собрания Ростовской области); по вопросам законодательного обеспечения экономической и промышленной политики (руководитель – В.Ф. Давыдов, председатель Законодательного Собрания Челябинской области); по вопросам законодательного обеспечения социальной политики (руководитель — Ю.И. Оноприенко, председатель Законодательного Собрания Хабаровского края); по мониторингу законодательства и правоприменительной практики (руководитель — Ю.А. Гонтарь, председатель Государственной Думы Ставропольского края).

Последняя Комиссия приобрела особо важное значение, так как ее ключевой задачей является анализ качества законодательной базы, проектов нормативных правовых актов в сфере федеративных отношений и местного самоуправления, а также правоприменительной практики федеральных законов в области разграничения полномочий между центром и регионами.

Вопрос редакции: А что уже сделано новым органом?

Ответ С.М. Миронова: Что касается содержательной работы Совета законодателей — это, главным образом, решение одной из актуальнейших задач, а именно: повышение эффективности реализации законодательных инициатив субъектов Российской Федерации, вносимых в Государственную Думу. В рамках Совета законодателей обобщаются законодательные инициативы субъектов, выделяются наиболее государственно-значимые и характерные для большинства регионов страны. В последствии, после тщательной доработки они могут быть внесены в Государственную Думу уже как законодательные инициативы Совета Федерации.

С момента создания Совета законодателей, было проведено пять его заседаний и 12 заседаний президиума, на которых было рассмотрено около 45 вопросов. В результате этой деятельности были предложены меры по решению многих актуальных проблем государственного строительства, вопросов социально-экономического характера, межбюджетных и налоговых отношений. Таким образом, аккумулирован значительный правовой потенциал в этих сферах.

В частности, Совет законодателей внес существенный вклад в формирование правовой базы в сфере разграничения полномочий между центром и регионами. Рассмотрев на своем заседании проект закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Совет законодателей обобщил предложения законодательных органов государственной власти субъектов Федерации, членов президиума Совета законодателей. Многие из них были приняты во внимание и нашли отражение в этом законодательном акте.

Еще одна чрезвычайно острая проблема, в решении которой принял участие Совет законодателей, это местное са-

моуправление. Действовавшие в этой области нормативные акты не стали в свое время эффективным инструментом для создания правовой системы гарантий прав и жизненно важных интересов граждан, четкого разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. В связи с этим Совет законодателей принял активное участие в подготовке новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В прошлом году Совет законодателей рекомендовал Государственной Думе в приоритетном порядке начать работу в области совершенствования миграционного законодательства; рассмотреть поправки к закону «О гражданстве Российской Федерации» в целях упрощения процедуры получения российского гражданства для отдельных категорий граждан.

Немало проблем имеет и агропромышленный комплекс, обеспечивающий продовольственную независимость России. В целях их скорейшего разрешения Совет законодателей рекомендовал Правительству России и Федеральному Собранию подготовить для внесения в 2004 году на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона «О сельскохозяйственном развитии», предусмотрев стратегию бюджетного планирования с законодательным закреплением бюджетных ориентиров на среднесрочную перспективу (3—5 лет), а также формирование федеральных программ развития и государственной поддержки агропромышленного комплекса.

Вопрос редакции: Что сегодня в центре внимания Совета законодателей?

Ответ С.М. Миронова: В настоящее время на первый план выходит задача по повышению качества принимаемых законов и упорядочения системы российского законодательства в целом. К сожалению, на достаточно низком уровне находится участие законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в формировании федерального законодательства. Так, за четырехлетний период работы Государственной Думы третьего созыва региональными парламентами было внесено более 1300 законодательных инициатив — почти третья часть всего законопроектного портфеля Государственной Думы. Однако в результате получили статус закона и вступили в силу всего 46 законопроектов.

В целом Советом законодателей была проделана огромная работа в области формирования эффективной законодательной системы в нашей стране. И хотя уже заложен достаточно прочный фундамент, пока рано говорить о стабильной целостной законодательной системе Российской Федерации. Для качественного проведения важнейших преобразований в области административного, налогового, финансового, земельного законодательства необходимо создать условия консолидации интересов регионов и центра.

9 декабря 2003 года с участием Президента РФ В.В. Путина было проведено заседание Совета законодателей в Кремле, на котором были рассмотрены достижения и перспективы развития регионального законодательства. На заседании, в частности, было отмечено, что в современных условиях Совет законодателей должен стать эффективным координирующим механизмом, способствующим продвижению законодательных инициатив органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вопрос редакции: Если можно о планах на нынешний и будущие годы?

Ответ С.М. Миронова: На первое полугодие запланировано три заседания Совета законодателей и шесть заседаний президиума Совета законодателей. 18 февраля 2004 года на заседании Совета законодателей уже был

рассмотрен вопрос законодательного обеспечения инвестиционного процесса в экономике субъектов Российской Федерации. В последующем на заседаниях Совета законодателей предполагается рассмотреть также вопросы, касающиеся путей развития лесопромышленного комплекса, а также проблем и перспектив реформы ЖКХ.

В начале года президиумом Совета законодателей был рассмотрен вопрос о состоянии законодательства по вопросам развития лесного комплекса Российской Федерации. Кроме этого, запланированы для рассмотрения вопросы необходимости внесения изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы в связи с принятием Федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также проблемы законодательства в сфере избирательного права и другие.

Вопрос редакции: А что можно сказать о взаимодействии двух структур: Совета Федерации и Совета законодателей?

Ответ С.М. Миронова: Изначально в рамках Совета законодателей предполагалось обобщать законодательные инициативы субъектов Российской Федерации, выделять

из их числа наиболее перспективные, отражающие типичные проблемы различных регионов страны, с тем, чтобы после соответствующей доработки вносить их в Государственную Думу уже как инициативы Совета Федерации.

Такой подход был поддержан Президентом России. И у нас есть все основания рассчитывать, что это позволит снять многие проблемы. В первую очередь это касается обеспечения необходимого юридического качества законопроектов, получения заключений Правительства РФ и изменения отношения Государственной Думы к таким законопроектам, а также упрощения их сопровождения в рамках законодательной процедуры. В конечном счете, это позволит голосу региональных законодателей в полную силу зазвучать на федеральном уровне, что крайне важно не только для отдельных субъектов Федерации, но и для страны в целом.

Основная нагрузка по обеспечению деятельности Совета законодателей лежит на Аппарате Совета Федерации. За каждой комиссией Совета законодателей закреплено структурное подразделение Аппарата Совета Федерации. Кроме того, образована специальная рабочая группа Аппарата Совета Федерации по оказанию содействия деятельности Совета законодателей. Таким образом, была достигнута максимальная интеграция совместной деятельности верхней палаты Федерального Собрания и Совета законодателей.

Звягин Ю.Г.1

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ: ОПЫТ ДЕСЯТИЛЕТИЯ, ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ



19 февраля в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации состоялась международная конференция «Совет Федерации: опыт десятилетия, итоги и перспективы».

В ее работе приняли участие: Председатель Совета Федерации С.М. Миронов, Первый заместитель Председателя Государственной Думы Л.К. Слиска, Председатель Центральной Избирательной Комиссии Российской Федерации А.А. Вешняков, заместитель Председателя Парламентской ассамблеи Совета Европы Люк Ван Ден Бранд, Председатель Сената Генеральных кортесов Королевства Испания Хуан Хосе Лукас, представители Бундесрата ФРГ, парламентарии и известные ученые из Франции, Чехословакии, других стран.

С основными докладами на конференции выступили С.М. Миронов и Л.К. Слиска. Они рассказали об основных вехах деятельности двухпалатного парламента, начиная с 1994 года, о вкладе каждой из палат в законодательную деятельность в становление новой российской государственности, о проблемах, которые еще не решены до конца.

Первое заседание Государственной Думы, как известно, состоялось 11 января 1994 года. За десять лет работы

Государственной Думы были приняты и вступили в действие 1831 нормативных правовых актов. В том числе: 26 федеральных конституционных законов, 1805 федеральных, включая 23 кодекса.

Участники конференции пришли к выводу, что Федеральному Собранию Российской Федерации за прошедшее десятилетие во многом удалось заложить правовой фундамент России, обеспечить деятельность законодательной, исполнительной, судебной властей, местного самоуправления. Выработана процедура разработки, принятия, одобрения законопроектов, процесс согласования в случае расхождения подходов к тем или иным нормативным правовым актам между палатами.

Вспоминая о российский традициях уместно вспомнить, — подчеркнул в своем выступлении С.М. Миронов, — что двухпалатная структура представительных органов власти России имеет многовековую историю. Термин «палата» использовался еще при существовании Земского собора 16—17 веков.

В нынешней двухпалатной структуре парламента учтены и современные мировые тенденции. В 67 наиболее развитых странах мира действуют именно такие двухпа-

¹ **Звягин Юрий Григорьевич** — парламентский корреспондент журнала «Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы».