



## ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ В 2005 ГОДУ

Любимов А.П.<sup>1</sup>

**З**авершился 2005 год. Для палат Федерального Собрания это был год новых испытаний и свершений. Чего стоят только проведенный мониторинг законодательства при подготовке к переходу на монетизацию социальных льгот граждан и попытки палат федерального парламента проконтролировать исполнение этого закона для того, чтобы избежать возможных негативных социальных последствий для населения страны.

Если процесс законотворчества депутатов Государственной Думы освещается в СМИ достаточно регулярно, то работа Совета Федерации зачастую остается «за кадром». Это не означает, что Совет Федерации работает менее интенсивно. Как отметил Председатель Совета Федерации С.М. Миронов на заключительном пленарном заседании и пресс-конференции по итогам работы законодателей в 2005 году «в целом Совет Федерации поработал неплохо». На традиционных встречах Совета Федерации с Президентом страны В.В. Путиным и Председателем Правительства М. Фрадковым также были даны позитивные оценки законодательной деятельности Совета Федерации.

Председатель Совета Федерации С.М. Миронов сказал, что «по итогам 2005 года мы видим, как значительно и качественно улучшилась работа законодателя в целом, включая законодательные инициативы Правительства РФ, в частности, в вопросе реализации ежегодного Послания Президента страны Федеральному Собранию». При этом им было подчеркнуто, что Совет Федерации впервые подготовил доклад о состоянии российского законодательства на 2004 год. По итогам этой работы был сделан «один из негативных выводов о том, что практически все инициативы, которые вносятся Правительством РФ, не соответствуют или, по крайней мере, не обеспечивают реализацию задач, поставленных Президентом в Послании Федеральному Собранию». В 2005 году ситуация резко изменилась в сторону соблюдения соответствия и исполнения прежде всего законодательных инициатив Президента РФ. По глубокому убеждению С.М. Миронова 2006 год пройдет под знаком реализации четырех ключевых национальных проектов. Совет Феде-

рации готов к такой работе как законодатель и как орган власти, который представляет интересы регионов в федеральном центре. Позитивные последствия их реализации уже в 2006 году почувствует значительное количество россиян. Суть этих законов, как резюмировал С.М. Миронов, заключается в том, чтобы улучшить жизнь граждан нашей страны. Он выразил уверенность, что такой реализации закона, каким был Федеральный закон № 122 о монетизации льгот, у которого были хорошие идеи, но безобразное исполнение, больше не повторится.

Председатель Совета Федерации назвал назначение первым заместителем Председателя Правительства Д. Медведева «ключевым». «Я являюсь членом президиума Совета по реализации национальных проектов и должен

сказать, что реализацию этих проектов курирует профессионал с четким пониманием задач, поставленных Президентом, и с четким пониманием алгоритма, как эти задачи решать. Известные слова Медведева о том, что «он не даст спать никому», — поверьте мне, это не только слова. Я это абсолютно четко увидел на последнем президиуме, когда четко, конкретно, без раскатки ставятся вопросы, назначаются ответственные...».

С точки зрения полезности для населения, он выделил закон «Об установлении коридора возможного увеличения тарифов для всех органов государственной власти», который лишает их права волонтаристского повышения тарифов на региональном, муниципальном уровнях и в отдельных городах и поселках. В 2006 году результатом этого закона будет сокращение, минимум в два раза, ожидаемого повышения тарифов.

Среди других значимых законов С.М. Миронов назвал и закон о некоммерческих организациях, который был одобрен Советом Федерации. Он выразил уверенность, что закон учитывает некоторые пожелания нашей общественности и зарубежных коллег. В СМИ же пока идет критика первой редакции. Фактически там критикуется то, что поправками Президента исключено из закона.

Коснувшись будущего взаимодействия Совета Федерации с Общественной палатой, он высказался за налаживание широкого сотрудничества, которое будет к вза-

**В 2005 году ситуация резко изменилась в сторону соблюдения соответствия и исполнения прежде всего законодательных инициатив Президента РФ.**

<sup>1</sup> Любимов Алексей Павлович — доктор юридических наук, профессор, действительный член РАЕН. Член Российского союза журналистов. Автор книг «Парламентское право России. Основные источники», «Лоббизм как конституционно-правовой институт», «Классификация видов лоббизма», «Правовые институты демократии России и стран Европы. Выборы, лоббизм и парламентаризм», соавтор «Проблемного Комментария Конституции РФ», учебных пособий «Международные организации», «Правовые основы функционирования СНГ» и других книг.

имной выгоде двух структур — государственной и общественной. Далее он отметил, что уже изучается вопрос о необходимости введения, в соответствии с Регламентом, должности уполномоченного представителя Совета Федерации в Общественной палате.

О новом качестве работы в истекшем году Совета Федерации свидетельствует и его принципиальное отношение к деятельности ведомства Г.О. Грефа при подготовке трех документов в сфере природопользования: лесного и водного кодексов, а также закона о недрах. По словам С.М. Миронова, в настоящее время продолжают согласительные процедуры. Надеемся, что многие предложения Совета Федерации, как палаты регионов, будут учтены. По водному кодексу — практически все предложения Совета Федерации находят положительный отклик, и в большей степени уже учтены. По Лесному кодексу — несколько сложнее. Пока идет рабочий процесс. Правительство в лице Г.О. Грефа нормально сотрудничает и корректирует свою точку зрения под напором фактов. Благодаря позиции Совета Федерации закон о недрах пока еще не внесен на рассмотрение в Государственную Думу, по крайней мере в той, первоначальной редакции.

Что же касается дорожных фондов, то позиция Совета Федерации была изложена в законе о региональных дорожных фондах. Совет Федерации занимает принципиальную позицию, заключающуюся в признании необходимости целого финансирования российских дорог. Большинство сенаторов придерживаются мнения, что если Правительство РФ будет возражать против воссоздания федерального дорожного фонда, то необходимо формировать региональные дорожные фонды, из которых можно было бы финансировать строительство и ремонт дорог. Для России вопрос дорог и очень важен. Это больше, чем транспортная артерия — это «кровеносные сосуды» всей экономики и жизни государства в целом.

Коснувшись законов, необходимых стране для более эффективной работы экономики, С.М. Миронов разделил мнение ряда российских ученых-экономистов о том, что в этом деле «ключевым положением является изменение структуры нашей экономики с добывающей на обрабатывающую» с учетом передовых технологий «хай-тека» как в сырьевой, так и в обрабатывающей областях. Например, сегодня наш оборонный комплекс — это та отрасль экономики, которая наиболее готова к реализации любых высокотехнологичных проектов. Основной «хай-тек» России либо полностью вышел из оборонного комплекса, либо построен на его базе. Назначение министра обороны С.Б. Иванова зампредом Правительства РФ придаст координирующее начало в развитие всего ВПК, в том числе и за счет формирования оборонных заказов. Неурегулированность этих вопросов с оборонными предприятиями заставило только что Совет Федерации отклонить Федеральный закон, который вносит изменения в несколько десятков законов в связи с принятым летом 2005 года законом № 94 «О порядке размещения заказов для государственных и муниципальных нужд».

С.М. Миронов обратил внимание на большую демографическую проблему страны. В настоящее время Совет Федерации работает над законодательными инициативами в сфере ее решения. Рассматриваются три направления: меры по увеличению рождаемости, ключевое на-

правление; депопуляция — борьба со сверхсмертностью; «отложенная угроза» — попытка решить демографические проблемы путем миграции. Создаются рабочие группы по всем этим направлениям, разрабатываются конкретные предложения. Решение же видится простое: в первую очередь, — поднять материальный уровень наших граждан. «У нас есть самое страшное явление, которое отсутствует практически во всех странах мира: у нас есть работающие бедные». В нашей стране практически все бюджетники, прежде всего учителя и врачи, — бедные. Увеличение числа детей напрямую зависит от уровня достатка семьи. Катастрофический обвал рождаемости в нашей стране произошел в последние 15 лет, что вызвано пресловутыми рыночными реформами. Поднятие детских пособий в разы не решает этот вопрос. По мнению Председателя Совета Федерации для решения демографической проблемы нужен кардинальный подход.

Остановившись на проблемах развития малого бизнеса, С.М. Миронов заявил, что он разделяет мнение ряда экономистов и общественных деятелей о том, что государство имеет огромный и еще не использованный резерв, в том числе и для удвоения ВВП, именно в малом и среднем бизнесе. Совет при Совете Федерации направил предложения по развитию малого предпринимательства и увеличению средств для этого. Однако, Государственная Дума не учла это. Идет поиск компромиссных решений. У парламентариев есть понимание того, что в ряде регионов высокий уровень безработицы, много освобождается из армии здоровых интеллектуальных мужчин, идет перепрофилирование заводов. Надо дать этим людям возможность зарабатывать деньги для семьи в малом и среднем бизнесе. Мэр Москвы Ю.М. Лужков высказался за то, чтобы пятым нацпроектом стала господдержка малого бизнеса. Но, по мнению С.М. Миронова, малый бизнес поддерживать и не надо, он никуда не упадет. Ему надо не мешать и создать нормальные, стабильные условия для работы, и тогда будет отдача. Сейчас Москва собирает в свой бюджет около 50% налогов с малого и среднего бизнеса, а по стране — 8-12%, и это уже хорошо. С.М. Миронов высказал личное мнение, что пятый проект должен касаться культуры, а шестой — российской науки. Седьмым может быть нацпроект по малому и среднему бизнесу.

Затронув вопросы внешней политики, он отметил устойчивое и высокое положение России как со странами дальнего зарубежья, так и со странами СНГ. Россия стала наблюдателем в Организации «Исламская конференция», в Шанхайской организации сотрудничества». Россия участвует в «Большой восьмерке», а с 1 января в ней председательствует. В СНГ идут позитивные интеграционные процессы между Казахстаном, Белоруссией и Россией. С.М. Миронов считает, что разговоры о том, что СНГ, как организация, себя изжила — преждевременны. По вопросу вступления России в ВТО переговоры идут непросто, так как российские переговорщики стремятся максимально защитить отечественного товаропроизводителя. Россия готова стать членом ВТО, но только на базовых, стандартных условиях. Никакие дополнительные обременения на топливный сектор или иные отрасли нашей экономики недопустимы.

Затронув «газовую проблему» с Украиной С.М. Миронов высказался против формулировки «газовая война».

**О новом качестве работы в истекшем году Совета Федерации свидетельствует и его принципиальное отношение к деятельности ведомства Г.О. Грефа при подготовке трех документов в сфере природопользования: лесного и водного кодексов, а также закона о недрах.**

По его убеждению нельзя спор хозяйствующих субъектов переводить в плоскость военной терминологии. Россия планомерно переходит на рыночные цены, в том числе и с партнерами по СНГ. У российских парламентариев вызывает недоумение позиция Украины, увязывающая цены на газ с арендной платой за Черноморский флот. Российский министр обороны С. Б. Иванов напомнил, что соглашение по Черноморскому флоту — это комплексное пакетное соглашение, увязанное с границей. Странно также слышать из уст высокопоставленных украинских чиновников, что Украина имеет право на несогласованный отбор газа из магистрального трубопровода, который идет на Запад. С.М. Миронов напомнил, что на Украине имеется достаточно газа для бытового потребителя. Думается, что позиции России заявлены четко, тем более, что Украина объявляет себя страной с рыночной экономикой. Россией варианты за поставляемый газ с оплатой предложены и правительные решения, надеюсь, будут найдены.

В конце января 2006 года председатель Совета Федерации С.М. Миронов представил доклад «О состоянии законодательства в РФ в 2005 году». В докладе критикуется Правительство РФ, которое вносит в Государственную Думу сырые законы. Прозвучала критика и в адрес Государственной Думы, которая, по мнению Совета Федерации, вводит практику принимать законы сразу в трех чтениях, или во втором и третьем. В связи с этим назрела необходимость в доработке проекта закона о принятии федеральных конституционных и федеральных законов.

Практику подготовки докладов о состоянии законодательства (мониторинг законодательства) в России Совет Федерации ввел в прошлом году. Данную практику следует продолжить, сделав особый акцент на анализ, оценку, прогноз и контроль за состоянием российского законодательства, а также правоприменительную практику и исполнение законов, как важнейшие комплексные средства правового развития страны.

## ИНТЕРВЬЮ С ЗАМЕСТИТЕЛЕМ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ФИЗКУЛЬТУРЕ, СПОРТУ И ДЕЛАМ МОЛОДЕЖИ И.И. ГИЛЬМУТДИНОВЫМ

### Какие важные законопроекты в настоящее время находятся в работе Комитета?

В первом чтении принят проект закона «О спортивном паспорте». Раньше, как Вы помните, у спортсменов были квалификационные книжки, в которых записывались его медицинские данные, а также достигнутые им спортивные результаты. Сегодня этих книжек нет. Поэтому надо узаконить, чтобы у спортсменов с детского возраста был такой документ, в которых теперь будут также отмечаться случаи нарушения им спортивного режима, а также приемы допинга и др. Также в работе сейчас у нас и поправки к действующему закону «О физкультуре и спорте», касающиеся проблем допинга. Это очень актуальная тема для настоящего времени. Надо сказать, что она очень трудно идет. Есть определенные замечания к этому законопроекту. Но мы надеемся, что мы их преодолеем. В работе также находится актуальный законопроект «О единой всероссийской спортивной квалификации».

### За решение каких актуальных проблем в спорте высказывается спортивное сообщество?

Прежде всего спортивное сообщество просит ускорить принятие базового закона «О физкультуре и спорте» в новой редакции, над которым в настоящее время продолжается активная работа. Хочу отметить, что законопроект «О физкультуре и спорте» прошел уже все согласования в министерствах и ведомствах и находится в Правительстве

РФ. Есть замечания в правительственных структурах и комиссиях, где, можно сказать, его «шлифуют». Мы надеемся, что в феврале законопроект будет внесен в Государственную Думу. Этот закон является базовым, после его принятия создадутся условия для обновления всего законодательства по спорту. В нем будут четко разграничены положения между общественными физкультурными организациями, между уровнями полномочий субъектов, ответственных за развитие спорта, а также решаются вопросы профессиональных спортсменов и т.д. Общественность также высказывается за принятие закона по развитию детско-юношеского спорта. Проект этого закона уже прошел первое чтение. В нем прописывается, что хозяйственные и финансовые и другие организации, которые участвуют в реализации данного закона в качестве спонсоров, освобождаются от налогов.

### Что, на Ваш взгляд, необходимо отрегулировать (в правовом смысле) в спортивной деятельности?

Принятие Закона «О физкультуре и спорте» в новой редакции четко отрегулирует полномочия местных органов власти, субъектов Федерации и федеральных органов по развитию физической культуры и спорту в стране. Очень острой остается проблема профессиональных спортсменов, потому что до сих пор их проблемы нигде не прописаны в наших законах. Не определены их права, полномочия, заключение контрактных договоров и т.д. Не огово-