

УДК 316.422

## СИСТЕМНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА – НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ И ПРИОРИТЕТ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

*О.В. Морозов, первый заместитель Председателя  
Государственной Думы Российской Федерации*

Стратегический курс развития России, согласованно представленный стране в начале 2008 г. Д.А. Медведевым и В.В. Путиным, ставит качественно новые задачи перед органами всех ветвей и уровней публичной власти.

Сдвиги исторического масштаба предстоит совершить всего за 10–12 лет. Беспрецедентно усложняются решаемые проблемы: нужно перевести на инновационные рельсы весь социально-экономический уклад страны, создать кардинально новую мотивацию и психологический настрой абсолютного большинства общества.

И все это в условиях стремительно нарастающих процессов мировой глобализации и конкуренции, а также кризисных явлений в мировой финансовой системе и международной системе безопасности.

Масштаб и сложность преобразований, возрастающие риски и цена возможных ошибок, повышенные требования к эффективности принимаемых действий при дефиците времени на их подготовку – вот далеко не полный перечень факторов, требующих существенной перестройки механизмов и технологий принятия и реализации государственных решений.

Кроме того, императив укрепления основ конституционного строя

России как демократического и правового государства предполагает открытость государственной политики, вовлечение большинства общества в обсуждение и творческое исполнение политического курса, наличие безукоризненной правовой основы у всех принимаемых решений.

*Поэтому вышесказанное едва ли не в первую очередь относится к законодательным (представительным) органам власти.*

Отметим, что определенный опыт создания правовой базы для решения сложных задач и мониторинга соответствующей правоприменительной практики в стране уже есть. Благодаря, например, осуществлению национальных проектов, формированию и контролю исполнения среднесрочных бюджетов и т.п.

Имеет место и главный фактор успеха необходимых преобразований: сегодня в стране достигнут общественный консенсус по стратегическому курсу страны. Соответственно у большинства депутатского корпуса существует согласие по базовым ценностям и основному вектору развития России.

Это позволяет сконцентрировать внимание и ресурсы законодателя на обеспечении системности и качества формируемого правового поля, его точного соответствия целям и при-

оритетам государственной политики. Однако одного желания здесь недостаточно. Анализ принимаемых законодательных решений показывает наличие принципиального несоответствия существующей методологической и организационно-правовой базы законотворчества объективным потребностям в системном правовом обеспечении государственной политики, в оперативной и адекватной реакции законодателя на возникновение проблемных ситуаций<sup>1</sup>. Та же, по сути, проблема поднята на страницах журнала «Научный Татарстан» Председателем Государственного Совета Республики Татарстан Ф.Х. Мухаметшиным<sup>2</sup>.

Для устранения этого противоречия следует принципиально изменить подход к организации законотворчества — отказаться от практики, ориентированной на принятие отдельных законов, и перейти к методологии формирования системы законодательства. Для чего, в свою очередь, необходимы постоянно действующие системообразующие механизмы как целеполагающего характера, задающие общие ориентиры для всего законотворчества, так и обеспечивающие системность каждой стадии жизненного цикла законов: законопроектной, законодательной и правоприменительной.

Другими словами, необходимо выстраивание целостной системы законодательного регулирования, основанной на следующих принципиальных положениях.

1. Подобная система должна охватывать:

- весь комплекс задач формирования и развития законодательства в целом: от целеполагания и планирования до регулярного анализа состояния и эффективности действия;
- весь жизненный цикл каждого отдельного закона: от выявления пот-

ребностей его принятия до признания отдельных норм или акта, в целом утратившими силу.

Необходимым элементом системы должен быть также механизм, обеспечивающий объективную оценку ее эффективности и внесение в ее работу соответствующих корректив.

2. Каждый субъект, участвующий в каком-либо из звеньев общего контура законодательного регулирования, должен обладать четко очерченной компетенцией, соответствующей его конституционным полномочиям, и нести ответственность за конечный результат своей деятельности.

3. Основы построения системы, ее организации и функционирования устанавливаются на законодательном уровне (и только во вторую очередь — внутренними регламентами органов государственной власти — субъектов законотворческой и правоприменительной деятельности).

Нужно сказать, что такая система практически в целостном виде уже существует, но лишь в единственной сфере регулирования — бюджетной.

Действительно, принципы бюджетного регулирования, а также основы бюджетного устройства и бюджетного процесса установлены на законодательном уровне — Бюджетным кодексом Российской Федерации и соответствующими законами субъектов Российской Федерации. Инструментами выражения долгосрочных целей и текущих задач бюджетно-финансовой политики являются бюджетные послания Президента Российской Федерации, концептуальные и программные документы Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации. Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации наделены не

только правом, но и конституционными (уставными) обязанностями по представлению законодательным органам проектов законов о бюджете (бюджетах) на предстоящий период.

Процедура прохождения проектов бюджетных законов (например, рассмотрения проекта федерального бюджета в палатах Федерального Собрания) также имеет ряд положительных отличий от общей законодательной процедуры. Прежде всего, следует отметить выделение фазы рассмотрения концепции законопроекта в самостоятельный этап первого чтения, предусматривающий в случае отклонения проекта возможность применения многосторонней согласительной процедуры.

Наконец, полномочия Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов регионов предусматривают все необходимые виды контроля бюджетных законов: предварительный (при подготовке проекта бюджета), текущий (во время исполнения бюджета) и последующий (по завершении финансового года). Немаловажно, что, кроме контура парламентского бюджетного контроля, замкнутого на законодателя, предусмотрен также контур контроля законности исполнения бюджета, замкнутый на правоохранительные органы.

Заметим также, что перевод бюджетного процесса на трехлетний цикл дает основания (к сожалению, пока недостаточно используемые) для планирования законотворческой деятельности, ее опоры на аналитический и прогнозный фундамент, и, как следствие, решения остро стоящей проблемы стабилизации законодательства.

Не исключая необходимости критического анализа и совершенствования

существующей системы бюджетного регулирования, все же следует признать необходимость распространения принятой в ней методологии на всю законодательную и правоприменительную деятельность.

Рассмотрим в силу ограниченного объема статьи возможности такого подхода лишь для тех случаев, где критически важным фактором выступают взаимоотношения между органами законодательной власти.

### **Создание концептуальных основ развития законодательства**

В современных условиях законодательная деятельность должна быть переведена на программно-целевую основу. Конечно, ситуативному законотворчеству всегда есть место в современной динамичной жизни, но реализовать долгосрочную стратегию развития страны невозможно без единой концепции правового обеспечения политического курса на всю его перспективу.

Заметим, что подобное утверждение не является новеллой. Еще в 90-х гг. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации выпустил несколько фундаментальных работ по этому вопросу, но в отсутствие четкого политического курса они остались практически не востребованными. В 2000 г. Правительство Российской Федерации, анализируя собственный опыт законотворчества, постановило, что планы законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации должны формироваться в соответствии с программами социально-экономического развития страны, а также на основе концепции развития законодательства Российской Федерации<sup>3</sup>. Однако и это начинание до сих пор осталось нереализованным.

На сегодня Правительство России практически утвердило Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. Есть все основания рассчитывать, что уже в ближайшее время появится концепция региональной политики, разрабатываемая Министерством регионального развития России.

Таким образом, уже в ближайшее время появится необходимая основа для того, чтобы субъекты Российской Федерации скорректировали соответствующим образом стратегии развития регионов, а законодатель всесторонне осмыслил перспективные цели и задачи законотворчества.

При этом представляется важным соблюсти следующие условия:

1. Работа над Концепцией правового обеспечения стратегии развития России должна в равной степени базироваться как на осмыслении правовых инструментов решения задач общественного развития, так и на тщательном анализе состояния действующего законодательства и правоприменительной практики.

2. Указанная Концепция должна определять принципы, приоритеты и задачи развития федерального и регионального законодательства, а также увязывать их таким образом, чтобы, с одной стороны, дать регионам определенную свободу для учета собственной специфики, с другой — минимизировать возможные содержательные нестыковки и юридические конфликты.

3. Данная работа должна стать общим делом всех субъектов законодательной деятельности, для чего следует максимально использовать все возможные площадки для обсуждения и согласования позиций. Прежде всего, это парламентские ассоциации

в федеральных округах, Совет законодателей<sup>4</sup>, Комиссия Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности и т.п.

4. Уровень концептуальной проработки законодательных предложений не должен ограничиваться констатацией потребности в законодательном регулировании и наименованиями необходимых актов, как это происходит сегодня. Каждое конкретное предложение должно раскрывать концептуальные основы предполагаемого законодательного решения. При этом оно должно иметь авторский характер, а вся совокупность вытекающих из Концепции законодательных предложений должна быть публичным достоянием, допустим в форме своеобразного «Банка законодательных предположений».

Заметим, что само определение концепции законодательного решения и требования к ее содержанию требуют глубокой проработки и нормативного закрепления. В первом приближении можно использовать положения Основных требований к концепции и разработке федеральных законов<sup>5</sup>, в соответствии с которыми: «Концепция законопроекта представляет собой документ, в котором должны быть определены: основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся; место будущего закона в системе действующего законодательства».

Желательно, конечно, чтобы подобной концепции был придан весомый правовой статус, но сегодня более важным представляется, чтобы такой документ появился на свет в обозримые сроки.

### **Планирование и координация разработки проектов законодательных актов**

Планирование законопроектной работы является важным инструментом обеспечения адекватного реагирования на актуальные потребности в законодательном регулировании, качества и системности формируемого законодательства, эффективности использования ресурсов законодателя. Подчеркнем, что речь в данном случае идет о разработке проектов законов до их оформления в качестве законодательных инициатив, в то время как широко применяемое планирование процесса рассмотрения и принятия законов в парламенте является вторичным и направлено, по сути, лишь на упорядочение внутренней деятельности законодательного органа.

Основная сложность общего планирования законопроектной работы определяется практическим отсутствием (за редкими исключениями) организационно-правовых механизмов, стимулирующих или тем более понуждающих субъектов права законодательной инициативы к своевременному и системному реагированию на потребности в совершенствовании и развитии законодательства. В итоге сложилась парадоксальная ситуация, когда при высокой активности субъектов права законодательной инициативы сохраняется острый дефицит действительно необходимых, качественных и, главное, системно увязанных законопроектов.

В значительной мере это обусловлено тем, что данное конституционное полномочие в абсолютном большинстве случаев воспринимается именно как право, но не обязанность. Поэтому идея о необходимости принятия государственной программы законопроектных работ, которая по-

лучила сегодня достаточно широкое распространение, не имеет под собой достаточных правовых оснований.

Таким образом, общее планирование законопроектной деятельности может быть основано лишь на механизме «мягкой» координации, не принуждающем субъектов права законодательной инициативы, а только направляющем их совместные усилия.

Предложенные выше инструменты в виде Концепции в совокупности с находящимся в публичном доступе Банком законодательных предположений могут сыграть мощную координирующую роль для различных субъектов права законодательной инициативы при сохранении их самостоятельности в планировании и организации своей законопроектной деятельности. Поскольку каждый из них будет иметь возможность по своему усмотрению реализовать любое законодательное предложение в виде собственной законодательной инициативы. Причем эта работа становится в прямом смысле «делом юридической техники».

Для того чтобы область применения Банка законодательных предположений не была ограничена задачами правовой поддержки государственной политики, он должен быть открытым для пополнения предложениями, вытекающими из других источников развития законодательства. В том числе подготовленными на основе:

1) результатов мониторинга состояния законодательства и правоприменительной практики, включая обобщение спорных и неочевидных ситуаций, возникших по поводу выявляемых противоречий между региональными и федеральными нормами;

2) изучения и обобщения судебных решений, влекущих необходимость

отмены или изменения актов законодательства или их отдельных положений;

3) итогов анализа потребностей в унификации законодательных решений для различных регионов и т.д.

В качестве следующего шага на пути к действительно скоординированному законотворчеству следует организовать взаимное информирование субъектами права законодательной инициативы о своих планах законопроектной работы.

И, наконец, заключительным шагом должна стать консолидация децентрализованных субъектов права законодательной инициативы (отдельных депутатов законодательных органов, региональных парламентов) за счет освоения или расширения практики совместного планирования и разработки законодательных инициатив. В первом случае речь идет об инициативах депутатов, поддержанных той или иной парламентской фракцией, во втором случае — о совместных инициативах нескольких регионов, поддержанных решением парламентской ассоциации в федеральном округе, Совета законодателей или его президиума.

Очевидно, что консолидированные законодательные инициативы могут иметь принципиально иное качество проработки и значимость. Возможно, для стимулирования такой практики следует рассмотреть также вопрос о придании коллективным законодательным инициативам при их прохождении в законодательных органах статуса приоритетных, подлежащих первоочередному рассмотрению (по аналогии с рассмотрением в Государственной Думе законопроектов Главы государства и Правительства).

Представляется, что подобная инновация способна дать неоценимый эффект:

инициировать широкое общественное и профессиональное обсуждение, сформировать поле для согласования позиций по важнейшим вопросам правового развития страны;

придать необходимую системность и планомерность законопроектной работе всех субъектов права законодательной инициативы и, как следствие — системность и стабильность формируемому законодательству;

существенно повысить эффективность использования ресурсов законодателя: наличие в отправной точке согласованных концептуальных положений практически исключает грубые ошибки при дальнейшей разработке и принятии текстов законопроектов.

На пути к осуществлению изложенного в настоящее время предпринимаются первые шаги по повышению эффективности взаимодействия Государственной Думы с органами законодательной власти субъектов Российской Федерации. Проблема эта хорошо известна, имеет застарелый характер и заключается в невысокой результативности участия законодательных органов субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе.

Известны и основные факторы, определяющие ситуацию. Это:

недостаточная координация законопроектной работы различных субъектов Российской Федерации и, как следствие — дублирование тематики, недостаточный уровень общности регулируемых проблемных ситуаций;

отсутствие или недостаточное качество финансово-экономического обоснования и, как следствие — сложности с получением заключения Правительства Российской Федерации в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 104 Конституции Российской Федерации;

недостаточный уровень содержательной и юридико-технической проработки законодательных инициатив.

Речь идет об организации проведения в Государственной Думе правовой экспертизы законопроектов, подготовленных региональными парламентами, до их внесения в порядке реализации права законодательной инициативы. Если за весь 2007 г. было проведено всего 8 таких экспертиз, то за девять месяцев 2008 г. — уже свыше 90. Результаты этой работы хорошо заметны. Так, по итогам весенней сессии Государственной Думы в общем числе законов, подписанных Президентом России, пятую часть составили законодательные инициативы субъектов Российской Федерации.

В отношении проблемы подготовки финансово-экономического обоснования законопроекта, без которого, в свою очередь, проблематично получить заключение Правительства, представляется целесообразным задействовать мощные, но пока неиспользуемые на данном направлении экспертные ресурсы Счетной палаты Российской Федерации и органов финансового контроля субъектов Российской Федерации. Так, например, обязанность Счетной палаты Российской Федерации по проведению финансовой экспертизы законопроектов, в том числе органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, установлена законодательно<sup>6</sup>. Надо сделать эти нормы реально действующими. Сегодня это особенно актуально, учитывая необходимость точной адресации бюджетных средств и превращения налоговой системы из инструмента фискальной политики в механизм, стимулирующий социально-экономическое развитие страны.

О возможностях повышения качества подготовки законодательных

инициатив за счет консолидации экспертных ресурсов уже было сказано выше. Не помешает объединение усилий и для разработки и использования методических рекомендаций, унифицированных требований, тезаурусов, прогнозных моделей, проведения социологических исследований и иных полезных, но ресурсоемких современных инструментов.

### **Рассмотрение законопроектов в законодательном органе**

Продолжим в данном разделе тему эффективности участия органов законодательной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе.

Помимо рассмотренных выше проблем, связанных с подготовкой региональными законодательными органами законодательных инициатив и внесением их в Государственную Думу, ряд дополнительных сложностей возникает и на следующем этапе, при рассмотрении Думой внесенных законопроектов.

Так, например, регламентные нормы Государственной Думы устанавливают следующие ограничения:

представители регионального законодательного органа, внесшего законопроект, формально могут входить в состав рабочей группы по подготовке законопроекта к первому чтению, но ответственный комитет Думы не обязан обеспечивать это участие;

обсуждение законопроекта в первом чтении на пленарном заседании Думы должно начинаться с доклада соответствующего субъекта права законодательной инициативы или его представителя; однако законопроект, подготовленный к рассмотрению в первом чтении, и материалы к нему направляются в региональный законодательный орган, внесший зако-

нопроект, не позднее, чем за три дня до заседания Государственной Думы, в случае же повторного отсутствия представителя на заседании Государственной Думы законопроект рассматривается без его участия;

формально субъект права законодательной инициативы может участвовать в заседаниях ответственного комитета при подготовке «своего» законопроекта ко второму чтению, однако комитет лишь информирует о времени своего заседания, но обязан обеспечить участие в таком заседании только депутатов Государственной Думы.

Сходные проблемы возникают и при «проведении» через Думу поправки к законопроектам.

Однако не следует априори предполагать дискриминацию тех или иных субъектов права законодательной инициативы. Скорее характер процитированных регламентных норм объясняется объективными сложностями организации участия представителей отдаленных регионов в достаточно длительном законодательном процессе. Не исключая возможности совершенствования Регламента Государственной Думы, заметим наличие неиспользуемого ресурса в лице членов Совета Федерации, представляющих соответствующий законодательный орган. Их привлечение к сопровождению законопроектов в Государственной Думе может осуществляться за счет включения в число соавторов законодательных инициатив, официального наделения их полномочиями по представительству интересов законодательного органа и т.п.

Рассмотрим также ситуацию с выражением и защитой региональным законодательным органом своей позиции по концепции проекта федерального закона.

В отношении законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации этот вопрос регулируется нормами ст. 26.4 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Эти нормы направлены на решение двух задач:

расширение состава субъектов законодательного процесса на этапе подготовки проектов федеральных законов к их рассмотрению Государственной Думой в первом чтении за счет включения в него региональных органов исполнительной власти;

предоставление определенных преимуществ органам государственной власти субъектов Российской Федерации перед иными субъектами права законодательной инициативы за счет вменения Государственной Думе в обязанность в случае отрицательного отношения к концепции законопроекта более 1/3 регионов создание согласительной комиссии с участием их представителей.

Следует, однако, признать, что способы решения этих задач небезуказны с точки зрения их правового основания и малоэффективны по существу.

Действительно, при всем уважении к региональным органам исполнительной власти их включение в состав полноправных субъектов законодательного процесса, который в соответствии с Конституцией Российской Федерации ограничен исчерпывающим списком субъектов права законодательной инициативы, выглядит не вполне убедительно. Кроме того, цитируемый закон ограничивает свободное волеизъявление законода-

тельных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, связывая его позицией региональных органов исполнительной власти. И эти вопросы не снимают то обстоятельство, что участие в процедуре первого чтения формально не является формой реализации права законодательной инициативы.

Но главное заключается в том, что столь сложный и небесспорный в правовом плане механизм участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе мало что дает с точки зрения конечного результата. Во-первых, регламентными нормами не прописан ни статус упомянутой согласительной комиссии, ни порядок ее работы, ни характер возможных решений. По принятой в Регламенте Государственной Думы идеологии первого чтения, изменения в законопроект на этом этапе внесены быть не могут, и результатом работы согласительной комиссии может быть только рекомендация: либо инициатору – отозвать данный законопроект, либо Государственной Думе – отклонить его в процедуре первого чтения. Гораздо проще обязать ответственный комитет отразить в своем заключении результаты «голосования» регионов и приложить соответствующую справку.

В отношении же законопроектов по предметам исключительного ведения Российской Федерации рассматриваемый вопрос регулируется только регламентными нормами Государственной Думы. Здесь также можно отметить ряд сложностей для полноценного участия региональных парламентов. В частности:

в региональные законодательные органы в обязательном порядке должны направляться для подготов-

ки замечаний и предложений только законопроекты по предметам совместного ведения; информация о начале работы ответственного комитета над законопроектами по предметам ведения Российской Федерации в регионы может направляться (или не направляться) по усмотрению данного комитета;

региональный законодательный орган (в лице его представителей) как и любой субъект права законодательной инициативы формально вправе участвовать в заседании ответственного комитета при подготовке законопроекта к первому чтению, но комитет не обязан информировать его о ходе и организации данной работы и времени заседания комитета; не обязан комитет информировать региональный законодательный орган и о своем отношении к позиции последнего;

итоговые материалы по законопроекту, подготовленные комитетом к первому чтению, в регионы не направляются.

Очевидно, что перечисленные процедурные затруднения существенно ограничивают возможности участия региональных законодательных органов в процессе прохождения через Государственную Думу как внесенных ими законопроектов, так и иных законодательных инициатив. И какие бы организационные решения ни были бы предприняты для создания условий лоббирования (в цивилизованном смысле этого слова) региональных интересов в Государственной Думе, необходимо внесение целого пакета изменений в правовое регулирование данного процесса.

\* \* \*

Обобщая изложенное, можно констатировать, что задача кардинально-

го повышения эффективности законодательного регулирования в силу ее актуальности и значимости должна занять свое место в ряду важнейших приоритетов государственно-правового строительства на современном этапе развития страны.

И признавая дискуссионный характер данной статьи, можно все же уверенно сказать, что переход к модели инновационного развития общества невозможен без творческого поиска современных методов решения подобных задач.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Совет Федерации. О состоянии законодательства в Российской Федерации за 2004–2007 гг.: доклад. – М.: Изд-во «Норма», 2007.

<sup>2</sup> *Мухаметшин Ф.Х.* Проблемы и перспективы совершенствования взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в сфере законотворчества / Ф.Х.Мухаметшин // Научный Татарстан. –2008. – № 2.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2000 г. № 347 «О совершенствовании законопроектной деятельности Правительства РФ» (в ред. постановлений Правительства РФ от 02.08.2001 г. № 576, от 20.08.2004 г. № 424).

<sup>4</sup> Официальное наименование данного органа: «Совет по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

<sup>5</sup> Основные требования к концепции и разработке проектов федеральных законов (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2001 г. № 576 в ред. постановлений Правительства РФ от 20.08.2004 г. № 424, от 02.02.2006 г. № 62).

<sup>6</sup> Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации». – Ст. 2, 20.

#### Summary

In modern conditions of Russian federation effective organization of lawmaking activity takes on special significance. The article considers conceptual basis of legislation development, issues on planning and coordination of elaboration of bills.