

Г. Н. СЕЛЕЗНЕВ,

председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, председатель Парламентского Собрания союза России и Беларуси, академик, почетный профессор Института молодежи

ПРАВОВОЕ ПОЛЕ РОССИИ И ЕЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Дата 11 января 1994 года вошла в летопись политической истории современной России как начало деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, ставшей наряду с Советом Федерации законной правопреемницей высших законодательных органов нашего Отечества, — четырех дооктябрьских дум и Советов России разных времен. Уже 19 января 1994 года избранные в ходе всенародных выборов депутаты после решения первоочередных организационных вопросов обсудили на пленарном заседании план законопроектных работ.

Спустя некоторое время Государственная Дума приняла проект Федерального закона “О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания”. Тем самым было положено начало реализации одной из основополагающих норм Конституции Российской Федерации, сформулированной в части 1 статьи 105: “Федеральные законы принимаются Государственной Думой”. Из чего исходит при этом Государственная Дума? Прежде всего, из состояния правового поля. Главные характеристики правового поля приводятся в трудах ученых (См.: Концепция развития российского законодательства; Концепция правовой реформы в Российской Федерации. М., 1994; Конституция. Закон. Подзаконный акт. М., 1994). Они отмечают противоречивость массива современных правовых актов. Разумеется, в условиях интенсивного правотворчества в период реформ разночтения между отдельными актами неизбежны. Приведение их в соответствие друг с другом — главная задача законодательной, а также судебной практики. Разночтения между законами и иными актами, если они не устраняются вовремя, становятся привычными. Создается благодатная почва для произвола различных органов власти, деформации хозяйственных и социальных связей, что, в конечном счете, ведет к хаосу, кризису в обществе. Создание стройной, логически увязанной, непротиворечивой системы законодательства — приоритетное звено в достижении стабильности и порядка в обществе.

Вторая серьезная проблема в развитии правового поля — пробел в законодательном регулировании ряда сфер общественной жизни. В частности, речь идет о становлении рыночной экономики и нового конституционного строя. Следует отметить также, что принимаемые законы порой неадекватны складывающимся отношениям. Кроме того, отмена прежнего (союзного) законодательства, к сожалению, не всегда подготовлена изданием новых российских законов.

Третья характерная черта современного правового поля — множественность законов по одним и тем же либо смежным, пересекающимся сферам регулирования. Решение этой проблемы представляется делом отдаленного будущего. Но и пускать на самотек не менее опасно для становления демократического правового государства. Опыт прошлого — от времен Петра I до наших дней — свидетельствует, что разрозненность законодательных актов подрывает самые основы законности и правопорядка. Как писал М. М. Сперанский, “многосложность, раздробленность, неизвестность — затруднение равное, и может быть еще важнейшее, нежели сам недостаток закона: ибо здесь гнездятся ябеда, неправые толки, пристрастные решения, покрытые видом законности; здесь необходимость непрестанных пояснений и разрешений, какие в свою чреду рождают новую многосложность” (Обзор исторических сведений о Своде законов. Составлен из актов, хранящихся во Втором отделении Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. СПб., 1833. С. 89—90).

Выбор приоритетов законопроектной работы — одна из сложных и трудно решаемых задач организации законодательной деятельности Государственной Думы. На него оказывают воздействие многообразные факторы: актуальность проблем политической, социальной, экономической сфер жизнедеятельности страны, требующих законодательного регулирования; необходимость совершенствования имеющейся законодательной базы; принятие конституционных федеральных законов; стремление к преемственности законопроектной работы и снижению ее незавершенных объемов.

Государственная Дума приобретает опыт, совершенствует подходы к систематизации приоритетов законотворческой работы. Статьей 45 Регламента Государственной Думы предусмотрено, что законопроектная работа ведется в соответствии с принимаемой на каждый год Примерной программой и календарями рассмотрения вопросов на очередной месяц и очередные две недели. Первый раздел Примерной программы составляют законопроекты, определенные Думой для первоочередного рассмотрения в соответствии с приоритетами законопроектной деятельности.

Согласно статье 46 Регламента внеочередному рассмотрению на заседании Думы подлежат: послания и обращения Президента Российской Федерации; законопроекты, внесенные в качестве срочных Президентом или Правительством Российской Федерации; проекты федеральных законов о федеральном бюджете и о бюджетной системе Российской Федерации; федеральные законы, возвращенные на повторное рассмотрение Думой в порядке, предусмотренном статьями 105 и 107 Конституции Российской Федерации; проекты федеральных законов о ратификации международных договоров; проекты Регламента Государственной Думы и постановлений Думы о внесении в него изменений и дополнений; решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации.

Формирование первого раздела Примерной программы осуществляется за счет отбора законопроектов в соответствии с их распределением по разделам законодательства и актуальностью регулируемых проблем, а также по степени проработанности законопроектов.

Такой подход позволяет в зависимости от складывающейся ситуации изменять состав приоритетов, делать программу достаточно гибкой, позволяющей законодателям оперативно реагировать на возникающие реалии, учитывать положение дел в законодательном процессе.

Так, в 1995 году Дума интенсивно работала над заполнением пробелов в законодательном регулировании процесса формирования новых отношений в обществе. На решение этой задачи были направлены приоритеты Примерной программы законопроектной работы.

Среди принятых законов из раздела “Развитие экономической реформы и гражданского законодательства” Примерной программы следующие: “О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию”, “О государственной поддержке малого

предпринимательства в Российской Федерации”, “О сельскохозяйственной кооперации”, “Об экологической безопасности”, Водный кодекс Российской Федерации и ряд других законов. Они в значительной мере способствуют созданию правовых основ производственной деятельности в условиях изменения экономических и трудовых отношений, формированию многообразия форм собственности и хозяйствования.

Работа Думы по реализации раздела “Социальная поддержка населения” Примерной программы позволила принять законодательные акты по наиболее актуальным проблемам: “О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов”, “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей”, о повышении минимального размера пенсии, порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда и другие.

Приняты законы, предусмотренные в разделах “Государственное и федеративное строительство” и “Развитие институтов гражданского общества”: “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, “О выборах Президента Российской Федерации”, “Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации”, “О референдуме в Российской Федерации”, “Об общественных объединениях”, “О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности”. Они, во-первых, создали условия для проведения выборов и формирования федеральных органов государственной власти на законной демократической основе; во-вторых, стали каркасом в строительстве здания российской демократической государственности.

Необходимость первоочередного рассмотрения законов, выделенных в раздел “Формирование судебной системы и борьба с преступностью”, диктовалась сложнейшей криминогенной ситуацией в стране, требованием приведения судебной системы в соответствие с происходящими преобразованиями в обществе. На это нацелены принятые в 1995 году Законы “Об арбитражных судах в Российской Федерации”, а также Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации.

В Примерной программе законопроектной деятельности на 1996 год приоритетные законопроекты классифицировались по восьми разделам:

1. Федеральные конституционные законы.
2. Федеральные законы, принятие которых вытекает из Конституции Российской Федерации.
3. Сводные кодифицированные акты.
4. Законопроекты, принятие которых вытекает из нового Гражданского кодекса Российской Федерации.
5. Законы, принятые Государственной Думой, но отклоненные Советом Федерации или Президентом.
6. Законопроекты, принятые Государственной Думой первого созыва в первом и во втором чтениях.
7. Законопроекты по вопросам ратификации международных договоров.
8. Законопроекты особо актуальные, по мнению комитетов Государственной Думы. При таком подходе структура приоритетов законопроектной работы Думы на 1996 год выглядела следующим образом.

Часть 1. Законопроекты приоритетного раздела Примерной программы законопроектных работ на 1996 год, которые:

- запланированы к рассмотрению на весенней сессии;
- запланированы к рассмотрению на осенней сессии;
- рассмотрены на весенней сессии в первом или во втором чтении;
- приняты на весенней сессии, но отклонены Советом Федерации или Президентом и возвращены в Государственную Думу.

Часть 2. Законопроекты, не вошедшие в перечень подлежащих рассмотрению в первую очередь, но которые:

— приняты на весенней сессии в первом или во втором чтении;

— приняты на весенней сессии, но отклонены Советом Федерации или Президентом.

Часть 3. Законопроекты по вопросам ратификации, внесенные Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации за период весенней сессии и не принятые Государственной Думой, а также законопроекты, внесенные за период, прошедший после весенней сессии.

Часть 4. Другие законопроекты, внесенные Правительством Российской Федерации за период, прошедший после весенней сессии.

К приоритетным законопроектам на осеннюю сессию было отнесено около 400 законопроектов. Пятая часть этих законопроектов перешла на осеннюю сессию после принятия их на весенней сессии в первом и во втором чтениях или после принятия в целом, но отклонения затем Советом Федерации или Президентом. При этом рассмотрение около трети приоритетных законопроектов было запланировано на весеннюю сессию, но перенесено на осеннюю без принятия в первом чтении. Только чуть более десятой части приоритетных законопроектов изначально запланированы в Примерной программе на 1996 год в разделе I как подлежащие первоочередному рассмотрению на осенней сессии.

Согласно Примерной программе законопроектной работы Государственной Думы, на 1995 год планировалось рассмотреть 68 законопроектов, подлежащих рассмотрению в первую очередь. Фактически на весенней сессии было рассмотрено свыше 400 законопроектов.

Согласно Примерной программе на 1996 год, на весеннюю сессию было запланировано немногим более 230 первоочередных законопроектов. Всего же за эту сессию было рассмотрено свыше 330 законопроектов, а принято — 144; подписано Президентом — 109.

На осеннюю сессию предполагалось вынести около 400 приоритетных законопроектов. При этом необходимо учесть, что в соответствии с принятыми принципами формирования приоритетов в первоочередном порядке рассматриваются законопроекты по ратификации международных договоров и соглашений, вносимые по ходу сессии Президентом и Правительством, а также иные законопроекты, которые нуждаются в оперативном рассмотрении.

Это потребовало осуществить в период осенней сессии переход к блочному принципу законопроектной работы, сгруппировать законопроекты (и сконцентрировать работу над ними) по пяти блокам:

1) государственное строительство и конституционные права граждан (41 законопроект);

2) экономическая политика (31 законопроект);

3) социальная политика (41 законопроект);

4) бюджетное, налоговое, финансовое законодательство (34 законопроекта);

5) оборона и безопасность (21 законопроект). Помимо очевидных преимуществ, которые дает организация законопроектной работы по блокам, удалось сократить с 400 до 168 число приоритетных законопроектов для рассмотрения на осенней сессии, что более соответствовало реальным возможностям палаты. На основе блочного принципа законопроектной работы построена деятельность Думы и в 1997 году. Но и данное решение, естественно, не снимает всех имеющихся проблем. Не претендуя на всеобъемлющий анализ планирования законопроектной деятельности и определения ее приоритетов, хотелось бы тем не менее назвать некоторые резервы в этой работе.

Первое — организовать предварительное согласование единых подходов к определению приоритетов с Президентом, в Совете Федерации, Государственной Думе, с Правительством Российской Федерации, а также с другими субъектами права законодательной инициативы и усилить координацию их действий. В настоящее время законодательные предложения Президента, содержащиеся в его ежегодных Посланиях о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства осуществляются достаточно вяло. Удельный вес законопроектов, внесенных Правительством, среди других рассматриваемых Думой законопроектов, значительно ниже, чем в странах с устоявшейся системой парламентаризма.

Второе — работу по планированию и выбору приоритетов законопроектной деятельности целесообразно обеспечить глубокими научными проработками и рекомендациями, предварительно собирая и систематизируя все предложения, запросы, программные заявления политических движений, партий, общественных организаций, научных учреждений, политических и государственных деятелей, хозяйствующих субъектов. Это позволит полнее учитывать потребность общества в законодательном обеспечении всех сторон его жизнедеятельности.

Дальнейшее совершенствование планирования, более точная и взвешенная расстановка приоритетов в законопроектной деятельности позволят, с одной стороны, интенсифицировать законотворческий процесс, с другой — повысить качество, общественную значимость и востребованность принимаемых законов.

Требуется практического разрешения проблема определения границ правового регулирования. В отношении государственных органов, наделенных правом издания общеобязательных законодательных и нормативных актов, должны быть определены пределы компетенции, конкретные сферы регулирования, разграничения полномочий между ними.

Тесно увязаны между собой вопросы о критериях выбора объекта правового регулирования и об определении уровня и формы правового регулирования.

Следует отметить, что проблема критериев разграничения объектов правового регулирования законом и подзаконным актом в юридической практике разработана недостаточно. Она осложняется отсутствием четкого разграничения правотворческих полномочий законодательных и исполнительных органов, в первую очередь Федерального Собрания и Президента Российской Федерации. Конституция Российской Федерации не дает ответа на этот вопрос. Статья 80, устанавливая полномочия Президента по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства, предоставляет ему право издавать указы по обширной, четко не ограниченной сфере отношений, что осложняет взаимоотношения между участниками процесса создания правовых актов.

Нормотворческий процесс, особенно принятие законов, затрагивающих реализацию конституционных прав и свобод граждан, организацию и деятельность органов государственной власти, реализацию принципов федерализма, должен строиться на четких и публичных процедурах, обеспечивающих всесторонний анализ проектов, их комплексную экспертизу, в том числе общественными институтами.

Одной из ключевых проблем законотворческой деятельности остается обеспечение обоснованности законов и иных нормативных актов, то есть их соответствие реальным тенденциям развития общественных отношений, а также ресурсам общества. Законодательство призвано развиваться исходя из научно обоснованного прогноза развития общественных отношений, в тесной увязке с реальным экономическим и финансовым состоянием государства, закрепленным законом о бюджете.

Проблема качества закона — одна из самых существенных. Качество закона, его соответствие объективным закономерностям развития регулируемых отношений обеспечит его действенность, влияние на жизнь общества. Необходимым условием действенности закона является соблюдение требований юридической культуры и техники, призванных обеспечить четкость, ясность, определенность текста закона, его внутреннюю логику.

Организационными средствами, препятствующими дальнейшему нарастанию противоречий в законодательстве, могут стать: планирование и программирование законодательного процесса; “пакетный” принцип подготовки и внесения законопроектов; утверждение концепций “пакетов” законопроектов до начала подготовки последних; повышение роли правовой экспертизы, в первую очередь — экспертизы Министерства юстиции Российской Федерации; сосредоточение всей работы по подготовке проектов законов о внесении изменений и дополнений в законодательные акты в данном комитете Государственной Думы. Осуществление этих мер позволит поднять эффективность законотворческой работы и ее качество.