

Старовойтов А.В.¹

ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПЛАНИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Планирование законодательной деятельности можно определить как деятельность уполномоченных органов парламента (палат парламента), обеспечивающая достижение долгосрочных целей и приоритетов развития законодательства и связанная с установлением порядка и очередности рассмотрения законопроектов и принятия законов.

Важнейшую роль в планировании законодательной деятельности играет особый коллегиальный рабочий орган парламента (палат парламента), к примеру, Совет старейшин Бундестага ФРГ, Совет Государственной Думы Федерального Собрания в России, Конференции председателей Национального собрания и Сената во Франции, Конференции председателей парламентских групп Палаты депутатов и Сената в Италии, Координирующая Конференция, Бюро Национального Совета и Бюро Совета Кантонов в Швейцарии. В полномочия этих органов, как правило, входят составление, рассмотрение и согласование планов, нередко — их утверждение. В работе таких органов участвуют председатель палаты, его заместители, председатели парламентских фракций и групп и представитель правительства, в некоторых странах — председатели комитетов (Казахстан, Россия). Участие в планировании председателей фракций объясняется тем, что планирование законодательной деятельности тесно связано с политикой, а «содержательный» компонент планирования — определение целей и приоритетов — по своей сущности является и управленческой, и политической деятельностью. Политическое планирование существует практически во всех парламентах мира, но правовое закрепление планирования получает только при наличии определенных условий.

Комитеты не только принимают участие в планировании законодательной деятельности парламента (соответствующей палаты парламента), но и планируют свою законодательную деятельность в соответствии с общим планом парламента. Планирование в комитетах приобретает особое значение, если они могут в установленных нормативными правовыми актами случаях принимать законы (например, в Италии).

В некоторых странах участие в планировании законодательной деятельности принимают научно-исследовательские учреждения при парламенте (к примеру, Институт законодательства Верховной Рады Украины, Центр парламентаризма и законотворчества при Законодательном собрании Жогорку Кенеша Кыргызской Республики).

Развитие планирования законодательной деятельности определяется рядом факторов. К ним в первую очередь относятся правовая система государства, существующая в стране модель организации подготовки законопроектов и законодательного процесса, форма правления, развитие юридической науки и эффективность применения её данных на практике. Одними из важнейших факторов развития планирования законодательной деятельности являются организация законодательного процесса и темпы законотворчества. Общая тенденция состоит в том, что чем выше степень «монополизации» одним субъектом права законодательной инициативы, как правило правительством, законоподготовительной деятельности, тем меньше становится роль планирования законодательной деятельности в парламенте. Из этого правила могут быть исключения при очень высоких темпах законотворчества и большом количестве законодательных инициатив. Планирование может обеспечить концентрацию на приоритетных законопроектах. Но в условиях, когда в парламент в течение года вносится не более 200 законодательных инициатив, 70 — 90% из которых

Важнейшую роль в планировании законодательной деятельности играет особый коллегиальный рабочий орган парламента (палат парламента), к примеру, Совет старейшин Бундестага ФРГ, Совет Государственной Думы Федерального Собрания в России.

имеют правительство происхождение (например, в Великобритании, ФРГ, Казахстане, Франции), планирование законодательной деятельности в парламенте не является актуальной задачей. Тем не менее и в таких условиях может развиваться планирование, особенно в некоторых парламентских республиках и монархиях (в Венгрии, Дании). В случае, если планирование законодательной деятельности не получает развития, парламент рассматривает законопроекты в порядке их поступления от субъектов права законодательной инициативы.

В зависимости от срока реализации планов планирование законопроектных работ можно разделить на два вида: текущее (краткосрочное — до одного года) и перспективное (среднесрочное — 2—4 года и долгосрочное, на 5 лет и более). К примеру, в обеих палатах парламента Италии существуют трехмесячные программы работы. В некоторых странах Восточной Европы (Венгрия, Румыния) и большинстве стран СНГ существует планирование законодательной деятельности на сессию парламента. В Дании законодательная деятельность Фолькетинга планируется на сессионный год, и обсуждается вопрос о введении долгосрочного планирования². Развитая система планирования законодательной деятельности парламента на четыре года — срок его полномочий (Legislatur-

¹ Старовойтов Алексей Вячеславович — аспирант юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.

² См.: The Folketing Administration: Executive Summary 2001. — Copenhagen, 2001. — P. 5, 6.

planung) возникла в Швейцарии. Как правило, нормы о планировании законодательной деятельности устанавливаются в регламентах парламентов или их палат (к примеру, в Италии, Франции, Венгрии, Дании), иногда — в законодательных актах (в Швейцарии¹, Казахстане²).

В Российской Федерации с начала 90-х годов планированию законопроектной деятельности также уделялось значительное внимание как в научных исследованиях, так и на практике. Принятие Конституции РФ 1993 года привело к смене формы правления, модели законодательного процесса, необходимости коренного обновления всей системы законодательства. Такие факторы, как расширение круга субъектов права законодательной инициативы, резкое увеличение потока законодательных инициатив, невысокая доля правительства среди субъектов права законодательной инициативы, привели к формированию потребности в планировании законодательной деятельности, которое первоначально получило нормативное закрепление в ст. 45 Регламента Государственной Думы от 25 марта 1994 г.³ в форме примерной программы законопроектной работы Государственной Думы и было введено в практику Государственной Думы с осенней сессии 1994 года. В 1998 году был принят новый Регламент Государственной Думы⁴, в котором были более четко установлены процедурные аспекты планирования законодательной деятельности (п. «а» ч. 1 ст. 14, ч. 1 ст. 50, ч. 1 ст. 108).

С 2000 года постепенно появляются объективные предпосылки повышения роли программно-целевого, стратегического подхода в правовой политике. Важное значение для планирования законодательной деятельности имеет также тот факт, что в Государственной Думе с 2000 года был достигнут такой расклад политических сил, при котором Правительство РФ и Президент РФ получили поддержку большинства депутатов. Значительное влияние на развитие планирования законодательной деятельности имел переход Государственной Думы с осенней сессии 2001 года к утверждению на пленарных заседаниях примерных программ только в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению⁵.

Тем не менее остается ряд проблем, связанных с развитием перспективного планирования, его направленности на решение долгосрочных задач, повышением системности законотворчества и эффективности работы с приоритетными законопроектами. Практически не используется прогнозирование развития законодательства.

Основным направлением совершенствования планирования законодательной деятельности в Государствен-

ной Думе является повышение эффективности работы с приоритетными законопроектами.

Доля рассмотренных законопроектов относительно общего объема примерной программы в части, подлежащей первоочередному рассмотрению, остается невысокой (в 2000—2003 годах — 34—58 процентов) и ненамного отличается от доли рассмотренных неприоритетных законопроектов⁶. На основе результатов выборов 2003 года с учетом имевшихся планов существенного повышения эффективности взаимодействия победившей на выборах партии и исполнительной власти в законодательном процессе⁷ можно было прогнозировать рост эффективности работы Государственной Думы с приоритетными законопроектами. Тем не менее анализ итогов весенней сессии 2004 года показывает, что, несмотря на увеличение эффективности работы с наиболее приоритетными законопроектами, формальные статистические показатели выполнения примерной программы изменились незначительно. Так, доля рассмотренных приоритетных законопроектов по итогам весенней сессии 2004 года составила 58 процентов⁸. Как представляется, в новых условиях, благоприятных для повышения планомерности законопроектных работ, возможно перейти к полной реализации примерной программы.

Среди основных причин того, что количественные показатели реализации примерной программы остаются невысокими, можно отметить существующий механизм формирования и реализации программы, календаря и повестки дня Государственной Думы, а также то, что плановый характер примерной программы нарушается так называемыми «дополнительными законопроектами», включаемыми в примерную программу во время сессии.

Согласно ч. 2 ст. 50 Регламента Государственной Думы, проект календаря рассмотрения вопросов Государственной Думой и формируемый на его основе проект порядка работы очередного заседания составляются, как правило, исходя из последовательности поступления законопроектов в Государственную Думу. Однако, как уже было указано, рассмотрение законопроектов по мере и в порядке их поступления от субъектов права законодательной инициативы является чертой, свидетельствующей об отсутствии планирования законодательной деятельности в парламенте. В странах, в которых планирование в парламенте получило развитие, в нормах регламента, как правило, устанавливается содержательная связь плана законопроектных работ и календаря⁹.

Основным направлением совершенствования планирования законодательной деятельности в Государственной Думе является повышение эффективности работы с приоритетными законопроектами.

¹ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (Stand am 14. Oktober 2003). AS 1997 2022; Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Stand am 14. Oktober 2003). AS 2003 3543.

² «О нормативных правовых актах»: Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213-1 // Ведомости Парламента РК. — 1998. — № 2—3. — Ст. 25.

³ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. — 1994. — № 3. — Ст. 160.

⁴ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // Постановление Государственной Думы РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД с изменениями и дополнениями от 21 мая 2004 года // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 7. — Ст. 801; Парламентская газета. — 21 мая 2004 г. — № 95.

⁵ См.: Анализ выполнения программ законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2000—2001 годах. — М., 2002.

⁶ Государственная Дума третьего созыва (итоговый) // Информационно-аналитический бюллетень 2000—2003 гг.

⁷ См., напр.: Партия рекомендует — Госдума принимает. Секретарь генсовета «Единой России» В. Богомолов о своих законотворческих планах // Коммерсантъ — Власть. — 2004. — № 2 (555). — С. 23.

⁸ См.: Информационно-аналитический бюллетень. — 2004. — № 6.

⁹ К примеру, пункт 6 ст. 24 Регламента Палаты депутатов парламента Италии предусматривает, что если возникает неотложная необходимость, то вопросы, не включенные в программу, могут быть включены в Календарь — но только до тех пор, пока они не создают ситуацию, при которой исполнение его в полном объеме становится невозможным.

Вместе с тем в России связь примерной программы и календаря получила нормативное закрепление, но не в Регламенте, а в постановлениях Государственной Думы, которыми утверждается примерная программа. В частности, комитетам при подготовке предложений по проекту календаря Государственной Думы на очередной месяц и проекту порядка работы палаты на очередное заседание предписывается исходить из необходимости своевременного рассмотрения законопроектов в соответствии с примерной программой законопроектной работы Думы.

Как представляется, в ч. 2 ст. 50 Регламента возможно установить норму, согласно которой проект календаря рассмотрения вопросов Государственной думой и проект порядка работы очередного заседания Государственной Думы формируются на основе примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию и, исходя из задачи реализации примерной программы законопроектной работы в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, в полном объеме.

Не менее важной является и проблема реализации принятых программ, календарей и повесток дня, степени императивности планирования. С 1994 года примерная программа¹ носит не столько плановый, сколько информационный характер, являясь по сути приблизительным перечнем законопроектов, которые могут быть рассмотрены. Это существенно затрудняет практическое использование программы для целей перспективного планирования и контроля. Сроки, установленные в примерной программе, как правило, не соблюдаются (зачастую даже по приоритетным законопроектам). Исходя из п. 6 ст. 50 Регламента, можно констатировать и отсутствие обязанности депутатов в полном объеме рассматривать повестку дня на пленарных заседаниях, в связи с чем организуются заведомо невыполнимые повестки дня, содержащие 20–40 законопроектов, из которых реально рассматривается на заседании не более 10–15. Возможным решением данной проблемы явилось бы нормативное закрепление в Регламенте обязанности депутатов рассматривать повестку дня на пленарных заседаниях в полном объеме². Важное значение для реализации примерной программы имеет и то, чтобы в нее включались только законопроекты, в полной мере подготовленные к рассмотрению³.

Эффективность планирования существенно снижается и в связи с «дополнительными законопроектами». В целом, не отрицая возможность ускорения темпов рассмотрения нескольких наиболее актуальных, важных законопроектов в качестве «срочных», отметим, что существующая практика, когда в течение некоторых сессий объем примерной программы за счет включения «дополнительных законопроектов» возрастал более чем в два раза

(например, за осеннюю сессию 2001 г. — 76 процентов, весеннюю сессию 2002 — 50 процентов), ставит под сомнение саму идею планирования законодательной деятельности. При этом темпы и эффективность рассмотрения «дополнительных» законопроектов очень велики. К примеру, в ходе осенней сессии 2003 года из числа «дополнительных» законопроектов было рассмотрено 100 процентов, принято — 76 процентов, весенней сессии 2004 года — 86 и 64 процента, в то время как по законопроектам из запланированной части примерной программы эти цифры составляли соответственно 45 и 33 процента⁴.

В Регламенте может быть установлено правило, согласно которому включение «дополнительных законопроектов» может осуществляться только до тех пор, пока это не ограничивает возможности своевременного рассмотрения законопроектов, установленных в примерной программе на момент её утверждения. Тем не менее само по себе это правило вряд ли сможет существенно повысить эффективность планирования, особенно если учесть высокую актуальность многих «дополнительных» законопроектов. Большинство «дополнительных» законопроектов вносится в порядке реализации права законодательной инициативы Правительством РФ, и одновременно именно на долю Правительства приходится большинство законопроектов из запланированной части примерной программы (в период весенней сессии 2002 года — 52 процента, осенней сессии 2003 года — 68 процентов). В связи с этим, как представляется, важнейшим средством повышения эффективности планирования законодательной деятельности является развитие координации планирования законопроектной работы Государственной Думы и основных субъектов права законодательной инициативы, планирующих свою законоподготовительную деятельность, в первую очередь Правительства РФ, подготовившего по итогам 2000–2003 гг. 40 процентов принятых законов⁵.

В соответствии с ч. 1 ст. 50 Регламента Государственная Дума принимает примерную программу на сессию «на одном из первых заседаний». В результате до 2004 года примерные программы Государственной Думы на весеннюю сессию принимались в январе, на несколько недель раньше, чем годовой план законопроектных работ Правительства, что существенно ограничивает возможности нормального согласования планов и развития перспективного планирования в Думе. В весеннюю сессию 2002 года Государственная Дума приняла примерную программу 16 января, а перечень приоритетных законопроектов, предлагаемых Правительством РФ, был получен лишь 8 февраля⁶. В 2003 году примерная программа на весеннюю сессию была утверждена 15 января⁷, а план законо-

Важнейшим средством повышения эффективности планирования законодательной деятельности является развитие координации планирования законопроектной работы Государственной Думы и основных субъектов права законодательной инициативы.

¹ Отметим, что с теоретической точки зрения речь должна идти о плане законопроектных работ Государственной Думы, так как программа в отличие от плана характеризуется узкой целевой областью («одноцелевым» характером).

² К примеру, во Франции для реализации повестки дня согласно п. 4 ст. 50 Регламента Национального Собрания, заседания проводятся с перерывами с 9.30 до 1.00, и при этом, в соответствии с п. 5 ст. 50 Регламента, возможно продолжение заседания по предложению Правительства, ответственного комитета или Конференции председателей по дополнительной повестке дня.

³ См. подр.: Косачев К. Думский хаос мешает реформам // Российская Федерация сегодня. — 2002. — № 11. — С. 21.

⁴ Государственная Дума третьего созыва (итоговый) // Информационно-аналитический бюллетень 2000–2003 гг.

⁵ Там же.

⁶ О совершенствовании планирования законодательной деятельности: Совещание Председателя Государственной Думы Г.Н. Селезнева с представителями федеральных органов государственной власти (стенограмма). — М., 2002. — С. 7.

⁷ Ц РФ. — 2003. — № 3. — Ст. 204.

проектной деятельности Правительства РФ — 27 февраля¹. В 2004 году ситуация изменилась в лучшую сторону: примерная программа на весеннюю сессию 2004 года была принята 23 января², а План законопроектных работ Правительства на 2004 год — 12 января³.

В целях повышения эффективности планирования в Государственной Думе можно было бы предложить нормативно закрепить в Регламентах Думы и Правительства правила формального согласования сроков формирования планов законоподготовительных и законодательных работ. В частности, по аналогии с Регламентом Фолькетинга Дании⁴ возможно закрепить в Регламенте Государственной Думы норму, в которой установить срок (к примеру, до 31 декабря) предоставления плана Правительства РФ в Государственную Думу для координации и его учета при планировании законодательной деятельности.

Соответственно в Регламенте Правительства РФ возможно установить предельные сроки начала формирования годового плана законопроектной деятельности (к примеру, не позднее 1 октября), его согласования и предоставления проекта в Правительство РФ для утверждения. Утверждение проекта плана Правительством РФ, как представляется, должно осуществляться не позднее 1 декабря, чтобы обеспечить эффективную координацию плана Правительства РФ и Примерной программы Государственной Думы еще до начала весенней сессии Думы.

Одна из причин того, что доля принятых законов относительно общего объема примерной программы остается невысокой (в 2000—2003 гг. — от 21 до 41%, в весеннюю сессию 2004 года — 41%)⁵, заключается в существующей специфике восприятия приоритетности законопроекта как формальной возможности его первоочередного рассмотрения на пленарном заседании⁶. Содержательные и юридико-технические требования к приоритетному законопроекту, критерии определения приоритетности пока нормативно не установлены. Вместе с тем приоритетный законопроект не должен пониматься только формально. С содержательной стороны приоритетные законопроекты в первую очередь должны быть проектами ба-

зовых (концептуальных) законов, обладающих повышенной актуальностью в долгосрочной перспективе, соответствующих стратегическим целям развития общества и государства и необходимых для обеспечения четкого построения отраслей законодательства.

Изменение понимания приоритетного законопроекта, принципов и правовых основ формирования приоритетной программы, как представляется, позволит сократить ее объем, перейти к ее полноценной реализации, повысить долю принятых приоритетных законов.

Среди проблем планирования законодательной деятельности также можно указать неразвитость перспективного планирования, отсутствие попыток выработать стратегию законодательной деятельности Государственной Думы на срок ее полномочий. Это объясняется во многом тем, что программно-целевой подход в государственно-правовой сфере начал утверждаться сравнительно недавно. При этом ключевую роль в политическом среднесрочном планировании законопроектных работ играют послания Президента РФ, а перспективное политическое планирование законопроектных работ партиями, представленными в Государственной Думе, получило недостаточное развитие. Вместе с тем уже неоднократно выдвигались предложения о необходимости долгосрочного планирования законодательной деятельности как минимум на период работы Думы⁷.

Основы планирования законодательной деятельности могут быть закреплены не только в регламентах высших органов государственной власти, но и законодательно, в частности, в законе о нормативных правовых актах Российской Федерации. В 2004 году соответствующий законопроект, принятый в первом чтении 11 ноября 1996 года, был снят с рассмотрения. Вместе с тем, разработка нового законопроекта «О нормативных правовых актах Российской Федерации» и его принятие позволили бы устранить многие из отмеченных в данной работе недостатков планирования законодательных работ, повысить его роль в законодательном процессе и более эффективно задействовать его при решении важнейших комплексных проблем конотворчества в нашей стране.

В целях повышения эффективности планирования в Государственной Думе можно было бы предложить нормативно закрепить в Регламентах Думы и Правительства правила формального согласования сроков формирования планов законоподготовительных и законодательных работ.

Основы планирования законодательной деятельности могут быть закреплены не только в регламентах высших органов государственной власти, но и законодательно, в частности, в законе о нормативных правовых актах Российской Федерации.

¹ СЗ РФ. — 2003. — № 10. — Ст. 916.

² СЗ РФ. — 2004. — № 5. — Ст. 344.

³ СЗ РФ. — 2004. — № 3. — Ст. 217.

⁴ В ч. 3 пар. 10 Регламента Фолькетинга закреплено, что, «принимая во внимание планирование законодательной работы, большинство законопроектов, которые правительство намеревается внести в течение сессионного года, должны быть предоставлены в начале года. Как правило, законопроекты должны быть предоставлены не позднее 1 апреля для того, чтобы быть принятыми парламентом в течение года».

⁵ Государственная Дума третьего созыва (итоговый) // Информационно-аналитический бюллетень 2000—2003 гг.

⁶ Шохин А. Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе. — М., 1997. — С. 30.

⁷ См., напр.: Косачев К. Указ.соч. — С. 21; Доклад Митюкова М.А. // Итоги законодательной деятельности в Российской Федерации и определение задач перспективного планирования законопроектной работы. Материалы научно-практической конференции. 26 октября 1995 года. — М., 1995. — С. 22—23.